

# **Avances y desarrollos pendientes a más de diez años del Estatuto de Autonomía: Evaluación de políticas públicas y eficiencia del gasto público en Andalucía \***

*Fernando Pérez-Domínguez*

Profesor Contratado Doctor interino  
Departamento de Derecho Público y del Trabajo  
(área Derecho Constitucional),  
Universidad de Huelva.

## SUMARIO

I. EL DESARROLLO DEL ESTATUTO EN TIEMPOS DE RESTRICCIÓN DEL GASTO PÚBLICO: ENSEÑANZAS Y OPORTUNIDADES. II. EL CONTROL DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. III. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA. IV. LA EFICIENCIA COMO PARÁMETRO DE LA EVALUACIÓN DEL GASTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 1. La medición de la eficiencia. V. ÓRGANOS EVALUADORES DE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y FUNCIONALIDAD. 1. Evaluación de las políticas de gasto para la elaboración del presupuesto. 2. El control interno de la gestión económico-financiera. 3. El control externo de la gestión económico-financiera. 4. El control de calidad de la gestión administrativa. 5. El control de impacto o nivel de satisfacción de las políticas públicas. VI. CONCLUSIONES: NECESIDAD DE DEFINIR UN SISTEMA Y CAUTELAS ANTE EL QUE SE ANUNCIA. 1. La definición del sistema de Evaluación de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía 2016-2019. 2. Propuestas para definir un sistema equilibrado: el tándem Parlamento-OCEx.

RESUMEN. El 20 de marzo de 2017 el Estatuto de Autonomía cumplió diez años desde su reforma. Su artículo 138 establece un mandato al legislador para que regule la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas. Dicho mandato aún no ha sido desarrollado pero la Junta de Andalucía ha

---

\* El presente trabajo se culminó en el marco de una estancia de investigación desarrollada en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

programado el diseño de dicho sistema en el horizonte de 2019. Por ello, se analizan las distintas dimensiones y órganos de la evaluación de las políticas públicas que ya vienen funcionando a nivel estatal y autonómico, y se valoran desde el punto de vista de su integración sistemática con el control del gasto público y el control político y social de la acción de gobierno.

**PALABRAS CLAVE:** Evaluación de políticas públicas, control del gasto público, eficiencia, Estatuto de Autonomía de Andalucía.

**ABSTRACT.** Last 20th march 2017 was the 10th anniversary of the Andalusian Statute of Autonomy. Its article 138 gives the mandate to the Parliament to rule a Public Policy Evaluation system by law. This mandate has not been developed yet but the Andalusian government has scheduled to do it for 2019. Because of that this paper tries to analyze the diverse dimensions and authorities dealing already with the public policy evaluation at the state and autonomy administration. In addition, the paper explores the possibility of integrate systematically the public policy evaluation with the public spending control and the political and social scrutiny of the work of the government.

**KEY WORDS:** Public Policy Evaluation, public spending control, efficiency, Andalusian Statute of Autonomy.

## I. EL DESARROLLO DEL ESTATUTO EN TIEMPOS DE RESTRICCIÓN DEL GASTO PÚBLICO: ENSEÑANZAS Y OPORTUNIDADES

El 20 de marzo de 2017 se cumplieron diez años de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>1</sup> (EAA, en adelante). Con esa perspectiva temporal resulta de interés valorar el grado de desarrollo y ejecución del “nuevo proyecto” autonómico. Si bien el presente trabajo se centrará en la suerte que han corrido algunos contenidos estatutarios concretos, permítase iniciar estas líneas con una observación de alcance genérico. Ésta se refiere al contraste existente entre el contexto socioeconómico que precedió la elaboración de la reforma (últimos años del boyante ciclo económico iniciado con el cambio de siglo), y el que ha imperado durante sus primeros años de vigencia y desarrollo. Este contraste de contextos plantea la paradoja de que el Estatuto concebido para “profundizar el autogobierno” y extraer “todas las posibilidades descentralizadoras que ofrece la Constitución”, ha dado sus primeros pasos en un período de fortísimas restricciones presupuestarias.

---

<sup>1</sup> BOE n. 68, 20/03/2007.

En tal sentido, el impacto de la crisis económica sobre la financiación de las políticas públicas suele dejarse sentir particularmente sobre aquellas que tienen por objeto la prestación de los principales servicios públicos de carácter social, cuya competencia fue hace tiempo asumida por las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) y reforzada en las reformas estatutarias. Dicho impacto sobre las cuentas públicas suele acometerse desde dos perspectivas bien conocidas: la intervención sobre el gasto y/o la intervención sobre los ingresos.

Siendo eso inevitable, el presente trabajo trata de adoptar un planteamiento diferente pero complementario a las clásicas respuestas referidas pues, con independencia del margen de maniobra existente para actuar sobre el gasto (reduciéndolo, racionalizándolo...) o los ingresos (conservándolos, aumentándolos...), la gestión eficiente de los recursos públicos, y su control, constituyen una exigencia constitucional (*ex art.* 31.2 CE), sobre cuya articulación normativa y práctica se pretende llamar la atención en estas páginas. Dicha exigencia es contemplada igualmente en términos similares por el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 189 dando, incluso, mayor énfasis que el propio texto constitucional a las ideas de control del gasto público para la evitación del fraude, de un lado, y de eficacia del mismo en orden a la “salvaguardia de los derechos sociales y la igualdad de oportunidades”, de otro.

Como premisa fundamental debe afirmarse que la comprobación de la eficiencia del gasto público se ha intentado introducir – tanto a nivel estatal como autonómico – en sedes que difícilmente pueden ofrecerle acomodo suficiente. En efecto, las instituciones clásicas que desde el Derecho Presupuestario se han aplicado al control del gasto público, ya sea la Intervención General de la Administración del Estado y de las CCAA, desde dentro del propio ejecutivo, o los Órganos de Control Externo (OCEX, en adelante), desarrollan una actividad fuertemente circunscrita a un control económico-financiero y de legalidad del gasto público que difícilmente puede acoger con plenitud el seguimiento y comprobación de una variable compleja como la eficiencia.

Por ello, se antoja conveniente ubicar el control de eficiencia del gasto público en un contexto más amplio que el que ofrecen los tradicionales controles económico-financiero y de legalidad, de forma que se posibilite una dinámica y virtuosa integración con éstos. Ese espacio lo ofrece un concepto construido en el ámbito de la Ciencia Política: la Evaluación de las Políticas Públicas<sup>2</sup> (EPP, en adelante). En este

---

<sup>2</sup> La EPP constituye una fase más de la dinámica o ciclo de vida de toda política pública: la definición de la “agenda pública” (identificación de problemas y selección de soluciones), la toma de decisiones (articulación jurídica de las medidas a adoptar), su implementación y, finalmente, la evaluación; cuyos resultados determinarían la ampliación, mejora o corrección de la “agenda”. Nace con el objetivo de utilizar y aplicar las diversas Ciencias Sociales y las correspondientes técnicas de investigación social para el mejor

sentido, el ámbito autonómico ofrece una oportunidad única para llevar a cabo esa operación de integración del clásico control del gasto público con el más rico paradigma de la EPP<sup>3</sup>, pues el art. 138 EAA – entre otras referencias – contiene un mandato al legislador autonómico para regular “la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas”. La ejecución de dicho mandato se ha programado<sup>4</sup> por la Junta de Andalucía en el horizonte de 2019 y, como se expondrá a continuación, éste merece ser leído necesariamente en conexión con las previsiones estatutarias en materia de buena administración (arts. 31 y 133 ss.) y, especialmente, de control del gasto público (arts. 189-190 EAA). Por su parte, en España, la institucionalización e implantación de técnicas de EPP se habría producido con anterioridad pero también con retraso en términos generales<sup>5</sup>. Sirva de referencia que, a nivel estatal, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) se crea en el año 2006<sup>6</sup>.

---

gobierno de los asuntos públicos; de forma que participa de la corriente renovadora y de mejora de la actividad de las Administraciones Públicas conocida como *New Public Management*. Sobre el concepto de EPP *vid.* el estudio contenido en la Parte I del trabajo de BUSTELO RUESTA, M.<sup>a</sup>, *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2001. (disponible en <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>). Igualmente *vid.* OSUNA LLANEZA, J. y MÁRQUEZ GUERRERO, C. *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria, Sevilla, 2012; y BALLART, X., “Evaluación de políticas: marco conceptual y organización institucional”, en *REP*, núm. 80 (1993), pp. 199-224.

<sup>3</sup> Sobre la virtualidad de ese planteamiento integrador del control tradicional del gasto público y el concepto de EPP a nivel estatal, permítase el reenvío a PÉREZ DOMÍNGUEZ, F., “El control de eficiencia del gasto público en el contexto de la evaluación de las políticas públicas”, en L. A. MALVÁREZ PASCUAL y S. RAMÍREZ GÓMEZ (dirs.), *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, 83-114. En perspectiva europea y manejando un concepto avanzado de control del gasto público *vid.* PORRAS GÓMEZ, A. M., *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2013 (disponible en <http://fondosdigitales.us.es/tesis/tesis/2016/la-gobernanza-multinivel-del-gasto-publico-europeo/>).

<sup>4</sup> Así se deriva del documento IAAP (2016): *La Evaluación de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía 2016*, IAAP (*vid.* <http://www.juntadeandalucia.es/iaapinstitutoadministracionpublica/publico/evaluacion.epp>), que se analizará al final de este trabajo. En esa misma línea, el Plan Anual Normativo para 2018, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de marzo de 2018 (BOJA n. 65, 05/04/2018), prevé la aprobación de un Decreto por el que se establecen las bases para la implantación del sistema de evaluación de las políticas públicas de la Junta de Andalucía; aprobación que no se ha producido al cierre de este trabajo.

<sup>5</sup> *Vid.* BUSTELO RUESTA, M.<sup>a</sup> (2001: 73 ss.); CANSINO MUÑOZ-REPISO, J. M., *Evaluar al sector público español*, Servicio de publicaciones US-UCA; el número monográfico sobre “La Evaluación de las Políticas Públicas”, en *Temas para el Debate*, núm. 192 (2001), pp. 23-60.

<sup>6</sup> No obstante, la AEVAL fue disuelta en 2017 por el Real Decreto 769/2017, que estableció la estructura orgánica del MINHFP; si bien sus funciones fueron asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública (DA 9<sup>a</sup>).

En tales circunstancias, interesa reflexionar sobre el potencial y la conveniencia de llevar a cabo un profundo cambio de modelo de control del gasto público. Para ello resulta elocuente comparar el modo en que se ha intervenido sobre las cuentas públicas durante estos últimos años de crisis económica, y qué habrían aportado las técnicas propias de la EPP. Así, es conocido que durante la crisis se optó por reforzar el control puramente económico y de ejecución presupuestaria<sup>7</sup>. Las decisiones económicas así adoptadas se concibieron desde una perspectiva macroeconómica y unidireccional; esto es, verticalmente desde el Ministerio o la Consejería responsable de la elaboración y ejecución del presupuesto, y sin contar con una perspectiva ni previsión adecuada de cuáles serían sus repercusiones a nivel micro, esto es, al nivel de cada una de las políticas y servicios públicos afectados. En definitiva, sin venir precedidas de una verdadera EPP.

Frente a ello, la introducción efectiva de sistemas de EPP que incluyeran, entre otros, el enfoque del control de eficiencia, permitiría que las decisiones macroeconómicas en materia presupuestaria se adoptaran en el marco de un proceso bidireccional. Esto es, los resultados de la evaluación de las políticas ofrecerían datos realistas y útiles que permitirían guiar de una forma mucho más atinada las decisiones macroeconómicas de ajuste. De acuerdo con ello, el desarrollo de un verdadero control de eficiencia del gasto público inserto en un sistema de EPP, adquiere pleno sentido como medida tanto de reacción y, sobre todo, de prevención.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 parece ofrecer buenos mimbres para hacer posible dicho sistema – rico e integral – de control del gasto y evaluación de las políticas públicas. Quizá las frustraciones presupuestarias, el calado político de otros contenidos estatutarios o la viveza de los debates que marcan la actualidad, los hayan hecho pasar inadvertidos. Sin embargo, es momento ahora de prestar atención a los avances habidos en estos primeros diez años, así como a los desarrollos y actuaciones pendientes en dicha materia, pues de ellos pueden derivarse garantías de una mejor y más razonable gestión de nuevas crisis económicas ante las que ninguna sociedad puede sentirse inmune.

---

<sup>7</sup> Así se hizo fortaleciendo el sistema adicional de control de la estabilidad presupuestaria conforme al art. 135 CE y su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE n. 103, 30/04/2012). Sobre la incidencia de tales reformas en la autonomía financiera de las CCAA *vid.* ESCRIBANO LÓPEZ, F., “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en L.A. MALVÁREZ PASCUAL y S. RAMÍREZ GÓMEZ (dirs.) *Fiscalidad en...*, *op. cit.*, 2014, pp. 39-60; CARRASCO DURÁN, M., “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 18 (2013: 169-206); MEDINA GUERRERO, M., “El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98 (2013), pp. 109-147.

## II. EL CONTROL DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La tarea de delimitar el concepto de control de eficiencia del gasto público como parte integrante de la EPP puede iniciarse a efectos didácticos señalando lo que no es. En efecto, las ideas de eficiencia, junto con la de racionalización, se han presentado en los últimos años como el argumento legitimador de medidas limitativas del gasto público en muchas políticas materiales. Sin embargo, no ha sido infrecuente un uso falaz de dicho argumento pues muchas de las reformas acometidas no vinieron precedidas de una verdadera dinámica de evaluación sistemática de las políticas públicas afectadas<sup>8</sup>.

Realizada esta advertencia, el primer elemento que define un verdadero sistema de EPP es su objeto de estudio o evaluación<sup>9</sup>; pudiéndose evaluar tanto proyectos y programas concretos, como políticas materiales en su conjunto. En ambos casos, además, se pretende hacer durante todo el ciclo de vida del programa o política, y no sólo al final de la misma para verificar sus resultados. Igualmente importante resulta el enfoque<sup>10</sup> que pretende darse a la evaluación. Así, una política pública o programa concreto pueden evaluarse en función de su eficacia (consecución de los resultados u objetivos previstos), de su idoneidad o adecuación al problema que pretende resolverse, de la equidad que genera su implementación (distribución de costes y beneficios entre los grupos afectados por la política), del nivel de satisfacción de las expectativas de los agentes implicados, de la conveniencia de los resultados obtenidos y, por supuesto, del gasto público realizado.

En efecto, el gasto público efectuado para la implementación de una política o programa merece no sólo control sino también evaluación y, en particular, la valoración de la eficiencia del gasto público realizado puede ser uno de los diversos criterios con que evaluar una política. No en vano, el enfoque de la eficiencia ha

---

<sup>8</sup> En esa línea se inscribiría la práctica de constituir comisiones de expertos como paso previo a una reforma. En el ámbito estatal y sólo durante 2012 y 2013 fueron anunciadas y, en su caso, creadas – como antesala de reformas normativas – las siguientes Comisiones o Comités de expertos: para la reforma de las AA.PP. (CORA), sobre el factor de sostenibilidad del sistema de pensiones, sobre el anteproyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, para la Reforma del Sistema Universitario Español o para la reforma del Sistema Tributario Español. Sin entrar en sus conclusiones, la dinámica descrita no constituye un ejemplo óptimo de articulación de la EPP, pues no se está ante evaluaciones periódicas, sistemáticas e institucionalizadas, sino ante evaluaciones *ad hoc*, destinadas a justificar *ex ante* una determinada reforma. Es más, podría achacarse a tales prácticas propósitos encubiertos de la evaluación que suponen su desnaturalización (pseudoevaluaciones, abusos evaluativos). *Vid.* BUSTELO RUESTA, M.<sup>a</sup> (2001: 37-38).

<sup>9</sup> *Ibidem*, 38 ss.; BALLART, X. (1993: 201 ss).

<sup>10</sup> *Vid.* BUSTELO RUESTA, M.<sup>a</sup> (2001: 79-109).

sido identificado como una tipología propia de evaluación<sup>11</sup>; en concreto un modelo específico de evaluación económica. Se caracterizaría por perseguir algo más que la mera comprobación de la consecución de objetivos (eficacia), si bien concibe esta tarea como una premisa necesaria para el análisis de la eficiencia. Pretende proyectarse tanto sobre el proceso de ejecución e implementación de la política o programa, como sobre el momento de valoración de sus resultados e impactos; aspirando, por tanto, a realizar una evaluación de alcance integral. Por último, la evaluación de la eficiencia del gasto público admitiría configuraciones<sup>12</sup> muy diversas desde la perspectiva del momento de la evaluación (*ex ante*, *ex post*, permanente), según el agente evaluador (interna, externa) y según los actores de la evaluación (participativa en mayor o menor medida).

En segundo lugar, la EPP se caracteriza por su receptividad a la utilización, permanente y sistemática, de diversos métodos para la realización de la evaluación<sup>13</sup>; lo que permite que ésta pueda adoptar muy diversos enfoques y aporte mayores utilidades. Desde la perspectiva del control del gasto público, una de las principales aportaciones del concepto de EPP es la introducción de nuevas metodologías de análisis que permiten superar la tradicional (y limitada) perspectiva del control de legalidad y económico-financiero de las cuentas públicas.

Por último, la idea de EPP se caracteriza por su carácter práctico. La función y utilidad de la evaluación constituyen elementos esenciales del concepto<sup>14</sup>. No tiene sentido que la aplicación de los procedimientos y técnicas anteriores se concrete sólo en una mera recopilación de datos sobre la gestión y dinámica de una intervención pública (función descriptiva). Más allá de ello, la EPP aspira a que toda esa información sea tratada y analizada sistemáticamente con el objeto de valorar la política o programa para, a continuación, realizar recomendaciones o conclusiones (función prospectiva). Este carácter práctico o aplicado de la EPP debe servir: a) al perfeccionamiento o mejora de la política o programa evaluado (*feedback*), constituyendo así un instrumento de garantía de calidad de la intervención pública; b) al rendimiento de cuentas por la gestión y resultados de la política o programa ante el ciudadano, de forma que la EPP enriquece la función de control político y social y, por tanto, exige comunicación y publicidad de sus resultados (transparencia); c) a la ejemplificación e inspiración de acciones futuras, asumiendo enfoques proactivos, preventivos, medio

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, 118.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 109 ss.; y OSUNA LLANEZA, J. L. y MÁRQUEZ GUERRERO, C. (2012: 17 ss).

<sup>13</sup> En términos amplios, se recurre a una “rica” variedad de técnicas de investigación social: encuestas, estadísticas, contabilidad, cálculo de costes, análisis sociológicos y demoscópicos, utilización de indicadores de gestión, etc.

<sup>14</sup> *Vid.* BUSTELO RUESTA, M.<sup>a</sup> (2001: 32-38 y 41-70).

o largo-placistas, no sólo reactivos, y huyendo así del riesgo de inmovilismo en la acción pública.

De acuerdo con lo expuesto, el concepto de EPP podría acoger plenamente el control de eficiencia del gasto público, siendo la valoración de la eficiencia uno de los posibles criterios o enfoques con que evaluar el gasto público, que superaría así las tradicionales variables económico-financiera y de la legalidad. Sin perjuicio de que tales funciones sigan desarrollándose, el control del gasto público al amparo de la EPP puede y debe contribuir a mejorar las políticas o programas evaluados, así como a enriquecer con argumentos fundados el debate y control sobre la acción política.

### III. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

La referencia central que contiene el EAA de 2007 sobre la Evaluación de las Políticas Públicas se encuentra en el art. 138, que adopta la forma de mandato dirigido al legislador encomendando la regulación de “la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas”. La brevedad del precepto nada aclara sobre la configuración de los diversos extremos que, como se acaba de exponer, abarca el concepto de EPP<sup>15</sup>. Asimismo, a día de hoy no se aprecia aún en la producción legislativa del Parlamento de Andalucía un desarrollo directo, pleno e integral del sistema al que se refiere el art. 138 EAA. La Junta de Andalucía, a través del IAAP, ha anunciado la regulación por ley de un sistema de evaluación de políticas públicas<sup>16</sup> para el año 2019. Mientras tanto, sin embargo, cabe advertir cómo empieza a abrirse camino una cierta cultura de la evaluación de la mano de las iniciativas normativas inspiradas en los principios de regeneración democrática, participación ciudadana y buena administración, entre otros, que suponen una articulación aún parcial de la EPP.

En espera del desarrollo pleno del mandato contenido en el artículo 138 EAA, procede valorar sus posibilidades de concreción. Así, a pesar de lo escueto del precepto, la amplia libertad de configuración legislativa que parece derivarse del mismo no puede desconocer, de una parte, el desarrollo de un concepto consolidado como el de EPP; de otra, aquello que sí concreta el precepto; y finalmente, tampoco pueden

<sup>15</sup> Un comentario sobre el art. 138 EAA y una valoración sobre los posibles alcances del mandato estatutario en FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Art. 138. Evaluación de políticas públicas”, en P. CRUZ VILLALÓN y M. MEDINA GUERRERO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tomo III, Parlamento de Andalucía, 2012, pp.2131-2137.

<sup>16</sup> *Vid.* IAAP (2016). Con carácter previo también se ha anunciado la aprobación de un Decreto por el que se establecen las bases para la implantación del sistema de evaluación de las políticas públicas de la Junta de Andalucía (Plan Anual Normativo para 2018, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de marzo de 2018, BOJA n. 65, 05/04/2018).

obviarse las conexiones que una lectura sistemática e integral del Estatuto permite establecer entre la EPP, los principios y criterios de buena administración y participación ciudadana y el propio control del gasto público.

Por lo que respecta a los términos del art. 138 EAA, la voluntad estatuyente no se limita a una regulación parcial o sectorial de la EPP, sino que pretende una regulación de alcance sistemático. Ello invita a pensar en una estructura organizativa – no definida en el EAA – integradora y coordinadora de las diversas instancias evaluadoras que puedan existir, dando coherencia y utilidad práctica a los resultados de una actividad que debe presumirse constante, planificada y sistemática. Asimismo, el art. 138 EAA se muestra ambicioso al cifrar el objeto y alcance de la evaluación en el conjunto de las políticas públicas (sin distinciones ni preferencias); lo que permite abarcar todos los ámbitos materiales de intervención pública. Asimismo, y dentro de ellos, cabe suponer que la actividad evaluadora podría alcanzar el análisis de programas, proyectos o acciones concretas, además del personal, servicios y órganos (de cualquier naturaleza) intervinientes en la ejecución de tales políticas. En definitiva, la pretensión estatuyente en materia de EPP parece que no sólo es sistemática sino también integral. Cuestión distinta sería que dicho sistema se tejiera a partir de una sola ley comprensiva del mismo, a través de la conjunción de una ley general y transversal de principios seguida de sus desarrollos concretos para cada política o servicio público evaluable, o mediante cualquier otra técnica legislativa que permitiera satisfacer las exigencias de sistematicidad e integridad que derivan del art. 138 EAA.

Para terminar con el análisis aislado del art. 138 EAA, no debe minusvalorarse la trascendencia de la reserva de ley, reduciéndola a una cuestión meramente formal o de procedimiento. Ello implica considerar la evaluación de las políticas públicas como una cuestión no exclusivamente de organización intra-administrativa e inserta en la esfera del ejecutivo, a pesar de ser ésta la tendencia predominante. Por el contrario, se otorga un papel protagonista al Parlamento; protagonismo que, a la luz de la amplitud del mandato contenido en el art. 138 EAA, puede ser definido por el legislativo autonómico con muy diversos alcances. De acuerdo con ello, la intervención del Parlamento de Andalucía no tiene por qué limitarse a la mera función legislativa o reguladora del sistema de EPP y sus órganos ejecutivos. También puede reservarse un rol mucho más activo en la ordenación y articulación de ese sistema<sup>17</sup>. De esa forma, la EPP se revelaría como un nuevo cauce de articulación de la función

---

<sup>17</sup> En sentido contrario, esto es, descartando la posibilidad de que el sistema de EPP (*ex art. 138 EAA*) recaiga sobre un órgano de extracción parlamentaria o ubicado en la esfera del Parlamento, *vid. Ibidem*, 2137.

de control político de la acción del gobierno, reforzando así la separación de poderes y enriqueciendo la función de control a la que indudablemente debe servir la EPP<sup>18</sup>.

Más allá del art. 138, el EAA concreta su compromiso con la EPP de forma expresa en relación con algunas materias y servicios públicos fundamentales sobre los que Andalucía asume competencias exclusivas o compartidas tales como la educación no universitaria (art. 52.1), la enseñanza universitaria (53.2.f), la investigación científica y técnica (54.1.a), la lucha contra la violencia de género (73.2) o las políticas en materia de juventud (74.b). En estos casos, la acción evaluadora de la Administración autonómica se ha venido concibiendo como una función adyacente o complementaria a la función inspectora que deriva de la competencia sustantiva sobre la materia correspondiente<sup>19</sup> y, de hecho, se viene desarrollando en algunos casos con antelación a la propia previsión estatutaria<sup>20</sup>.

En otro orden de cosas, la EPP en el marco del EAA debe ser puesta necesariamente en conexión con los principios de buena administración pública y participación ciudadana. Así se deriva de la ubicación del art. 138 EAA en el Capítulo VII del Título IV (organización institucional), dedicado a la Administración de la Junta de Andalucía. Si bien es cierto que entre sus previsiones se reproducen los principios tradicionales que informan la actuación administrativa (art. 133.1 EAA), cabe apreciar un especial interés por configurar una Administración andaluza responsable de garantizar un resultado (eficacia), para cuya verificación la evaluación de las políticas públicas resulta obviamente necesaria.

Asimismo, la configuración de la Administración andaluza encuentra en la transparencia y la apertura a la participación ciudadana un eje fundamental. En ese contexto se inscriben, de una parte, el compromiso de publicitar la oferta y características de los servicios prestados por la Administración y los derechos de los ciuda-

---

<sup>18</sup> Sobre el desarrollo o extensión de la tradicional función de control de la acción de gobierno hacia una evaluación de la misma, de la mano de los conceptos de gobernabilidad y buen gobierno *vid.* PORRAS NADALES, A. J., “Evaluar la acción de gobierno. Argumentos para una búsqueda de horizontes metodológicos”, en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3 (2007), pp. 59-82.

<sup>19</sup> *Vid.* FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2012: 2134).

<sup>20</sup> A título ilustrativo, en el ámbito educativo y de la investigación destacan la Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, creada por la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades, y posteriormente integrada en la Dirección de Evaluación y Acreditación (DEVA) de la Agencia Andaluza del Conocimiento; y la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, creada por la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. En materia de lucha contra la violencia de género y por la igualdad, las competencias evaluadoras asumidas tienen un primer nivel de concreción en la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género (arts. 4.b y e, 33, 34 y DA 1ª) y en la 12/2007, de 26 de noviembre, de Promoción de la igualdad de género en Andalucía (arts. 6, 8, 60 y 64).

danos frente a la misma (art. 137 EAA). De otra parte, se hace especial hincapié en la apertura de cauces de acceso, participación ciudadana y relación más fluida entre administración y administrado (art. 134 EAA); lo que guarda evidente relación con el proclamado derecho a la buena administración *ex* art. 31 EAA y la obligación de promoción de los valores democráticos y ciudadanos *ex* art. 11 EAA. De manera expresa, además, los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 10.3.19 EAA) identifican la EPP como terreno de realización del principio de participación “en aras de una democracia social avanzada y participativa”.

La consideración de la EPP integrada en los principios de participación, acceso y buena administración es la proyección de tal concepto que estaría alcanzando un mayor desarrollo tras la aprobación del EAA de 2007. Prueba de ello, es el tratamiento dado a la EPP en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, donde se la considera como “un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia” y, sobre todo, se identifica la “información sobre planificación y evaluación” (art. 12) como uno de los contenidos en que se cifra la obligación de publicidad activa de los entes del sector público andaluz. De esta forma, se garantiza jurídicamente uno de los requisitos necesarios para que exista verdadera evaluación de las políticas públicas, esto es, la disponibilidad y acceso a datos e información. En tal sentido, se señalan los entes obligados a suministrar tanto la información necesaria para que la actividad evaluadora sea posible (entre los que destacan los objetivos a evaluar, los medios y plazos previstos para su consecución y, sobre todo, los indicadores de medida y valoración); como los resultados de la evaluación misma.

Además de ello, la Ley de Transparencia Pública de Andalucía ofrece otro dato de gran relevancia para determinar el modo en que la Administración andaluza viene concibiendo la EPP. Se trata de la definición de Evaluación de Políticas Públicas que introdujo el Dictamen de la Comisión de Presidencia sobre el Proyecto de Ley<sup>21</sup>, entendiéndolo por tal “el proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. Su finalidad es contribuir a la mejora de las intervenciones públicas e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas” (art. 12).

Si se observa, la definición de EPP contempla las dos dimensiones o funciones del concepto referidas con anterioridad: descriptiva (*proceso sistemático de generación de conocimiento*, generación de datos e información) y prospectiva (*alcanzar un juicio valorativo y contribuir a la mejora de las intervenciones públicas*). Sin embargo, lo cierto es que una norma sobre transparencia y obligación de información pública se limita al desarro-

<sup>21</sup> BOPA n. 465, 03/06/2014.

llo y concreción de la primera de las funciones – la descriptiva – pues obliga a que se hagan públicos tanto los datos objeto de evaluación como los resultados de la evaluación misma. Sin embargo, la función prospectiva exige también la determinación de una serie de aspectos que escapan al objeto de una norma sobre transparencia, y que deben precisar el cómo, quién, cuándo y para qué se evalúa: enfoque o alcance de la evaluación (eficacia, eficiencia, economía, equidad...), criterios o parámetros de referencia, metodología aplicable y agentes evaluadores, entre otros.

La concreción de tales aspectos necesarios para la definición de un proceso evaluador pleno se vendría produciendo de manera atomística a través de la regulación legal y/o reglamentaria de los distintos servicios públicos<sup>22</sup> y de los programas o planes de políticas concretas<sup>23</sup>. De esa forma se estaría estableciendo paulatinamente

---

<sup>22</sup> Buenas muestras de ello pueden encontrarse en las regulaciones andaluzas más recientes como la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, que incorpora la lógica evaluadora en el ámbito de la administración competente. En tal sentido, se reconoce el derecho a participar individual o colectivamente en la evaluación de los servicios sociales (art. 9.b y su desarrollo en los arts. 14, 15, 21, 22); de la mano del concepto de calidad junto al de participación, la evaluación se incorpora a los principios rectores e instrumentos del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (arts. 24 y 25); se atribuyen tareas evaluadoras concretas con indicación, en ocasiones, de los órganos responsables (*v.gr.* arts. 28.8, 32.5, 33.g y j, 44, 57.3.a, 61.e); se establecen obligaciones de suministro de recursos y datos (arts. 40.3, 48.7 – Sistema de información sobre Servicios Sociales –); se fijan aplicaciones concretas de los resultados de la evaluación (*v.gr.* para la actualización del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales *ex art.* 41.4, para la elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales *ex art.* 75.2); y finalmente se incorpora la evaluación como uno de los elementos esenciales del Modelo de Calidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Este Modelo exige a la Consejería que establezca una estrategia global de Calidad, eficiencia y sostenibilidad, que desarrolle un conjunto de indicadores que permita el seguimiento y la evaluación de la mejora continua de la Calidad y que determine los instrumentos normativos, de planificación, gestión y evaluación necesarios (arts. 78-82). La determinación última de tales extremos, junto con la atribución de responsabilidades concretas, se produce ya por vía reglamentaria e intra-administrativa; destacando en ese sentido los decretos u órdenes reguladoras de determinadas políticas, programas o planes concretos, los que establecen la estructura orgánica y funcional de las diversas consejerías y, en su caso, los que aprueban los estatutos de agencias u órganos evaluadores concretos. Planteamientos evaluadores similares pueden apreciarse en las regulaciones de otros servicios y políticas públicas, si bien merece destacarse que las regulaciones posteriores a la entrada en vigor del EAA de 2007 incorporan (progresivamente) de forma más decidida y detallada la lógica de la evaluación en la regulación orgánica y funcional de la prestación del servicio concreto. En ese sentido, podrían destacarse también la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía y la Ley 15/2011, de 23 de diciembre, del Trabajo Autónomo de Andalucía.

<sup>23</sup> En términos generales, se trata de la regulación reglamentaria que aprueba las bases reguladoras de determinados programas o planes de ayudas y las actuaciones ejecutivas concretas en los distintos ámbitos de intervención pública. En tales instrumentos suelen precisarse aspectos esenciales para desarrollar las tareas evaluadoras como la designación de los órganos responsables, la periodicidad de la misma y, especialmente, los criterios e indicadores de referencia para la evaluación de las actuaciones correspondientes. De nuevo a título ilustrativo, las actuaciones relativas al empleo sería un terreno en el que las previsiones sobre procesos de evaluación resultan particularmente destacables. Una muestra de ello sería el Acuerdo de la Consejería de Economía y Conocimiento, de 21 de junio de 2016, que aprueba el Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo de Andalucía (Horizonte 2020). El documento recoge de forma precisa los términos

un modelo de EPP focalizado en el control de la calidad de la gestión y actividad administrativa, con espacios de participación ciudadana, pero manteniendo la gestión y control del proceso evaluador residenciado en la órbita administrativa y, por tanto, restringiendo la función prospectiva de la evaluación a las fronteras del poder ejecutivo.

De acuerdo con lo anterior, puede sostenerse que el desarrollo del art. 138 EAA no estaría agotando todas sus posibilidades. La construcción de un sistema de EPP no se habría producido íntegramente; incluso podría decirse que se viene operando de manera parcial y accesoria al acometimiento de reformas en materia de organización y actuación administrativa, participación y transparencia; materias que, sin duda alguna, mantienen estrecha relación con la EPP pero que no la agotan o contemplan en su complejidad y totalidad. En efecto, el propio legislador andaluz viene a reconocer en la Exposición de Motivos de la Ley 1/2014 que la EPP es un mero “instrumento operativo” al servicio de la transparencia y que las previsiones contenidas en la ley suponen “avanzar” (que no concluir) en el diseño de un sistema andaluz de EPP.

Así, siendo loable y útil esta primera fase de construcción de ese sistema, no es posible reducir la EPP a una cuestión de información y transparencia<sup>24</sup> (el todo a una parte, si se permite expresarlo así). Es por ello, que el mandato estatuyente relativo a la EPP debe ser puesto también en conexión con otros contenidos del EAA más allá del Capítulo VII del Título IV. En particular, con las previsiones estatutarias en materia de control del gasto público (arts. 189-190 EAA). Esta conexión resulta, desde el punto de vista de la sistemática interna del EAA, menos evidente que la puesta de manifiesto anteriormente. Sin embargo, una valoración o “comprensión integral” de las intervenciones públicas, como se deriva del art. 138 EAA y del art. 12 de la Ley de Transparencia, no puede restringirse a la consideración de las variables operativas y de gestión, obviando la inescindible variable económica. Además, la integración de ambas perspectivas (operativa y económica) encontrarían también apoyo en el diseño estatutario de la actuación administrativa a través del principio de eficiencia (arts. 133.1 y 189.1 EAA). Como se expondrá a continuación con más detalle, es el principio de eficiencia el que hace inevitable dicha integración entre EPP y control del gasto público.

---

del sistema de seguimiento y evaluación del Plan con expresión, entre otros extremos, de los objetivos e impactos previstos y de los indicadores de consecución y referencia de los mismos.

<sup>24</sup> Sobre el riesgo de un concepto de transparencia meramente descriptivo y divulgativo de datos, y sobre la necesidad de que la información venga acompañada de procesos valorativos de la calidad del gasto público *vid.* ZAPICO GOÑI, E., “Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas”, en *Documentación Administrativa*, núm. 286-287 (2010), pp. 239-272.

#### IV. LA EFICIENCIA COMO PARÁMETRO DE LA EVALUACIÓN DEL GASTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En una primera aproximación, la eficiencia debe abordarse en perspectiva económica pues se trata de un concepto extrajurídico<sup>25</sup>. Así, la Economía identifica, en términos amplios, la eficiencia como la relación existente entre: Resultados de una determinada actividad y Recursos disponibles para su puesta en práctica (Resultados/Recursos), de forma tal que bien se alcancen unos objetivos determinados – constantes – a un coste mínimo de recursos (Eficiencia en términos de *input*); o bien se consiga el máximo nivel de objetivos posibles a partir de unos recursos o presupuesto dado – constantes – (Eficiencia en términos de *output*). A pesar de la voluntad esclarecedora del concepto, la dinámica de nuestro Estado Social no coincide plenamente con ninguna de las dos acepciones de eficiencia. Tradicionalmente, la demanda de objetivos o resultados (*output*) no ha dejado de aumentar, pero sin que los recursos (*input*) se mantengan constantes.

En el plano jurídico, la eficiencia se ha incorporado en época reciente a los principios que rigen la actuación de las Administraciones Públicas. A falta de una referencia expresa en el marco constitucional (art. 103.1 CE), fueron los Estatutos de Autonomía los que incluyeron la eficiencia como criterio rector de la actividad de sus administraciones (*v.gr.* arts. 133.1, 40.2 y 10.4 EAA). Y más recientemente, las Leyes estatales 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>26</sup>, habrían consolidado la eficiencia como uno de los pilares de la organización y gestión administrativa. Basta una mirada a los preámbulos de ambas leyes<sup>27</sup> para comprobar que en la asunción administrativa de la eficiencia subyace el cumplimiento de las exigencias constitucionales relativas a la asignación, gestión y ejecución del gasto público; siendo ésta la sede que permite analizar con mayor detenimiento el alcance del concepto de eficiencia.

<sup>25</sup> Vid. RUEDA LÓPEZ, N., “La eficiencia y su importancia en el sector público”, en *eXtoikos*, núm. 1 (2011), pp. 38-47; LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. y ORTIZ RODRÍGUEZ, D., “Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público”, en *Revista Española de Control Externo (RECE)*, núm. 18 (2004), pp. 191-193; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. y FUENTES MARTÍN, M.ª C., “El control de gestión como instrumento de optimización de la función pública”, en *Anales de estudios económicos y empresariales*, núm. 9 (1994), pp. 126-130; PRIOR, D., “Eficacia, Eficiencia y Gasto Público: ¿Cómo mejorar?”, en *Revista de Contabilidad y Dirección*, vol. 13 (2011), pp. 11-20.

<sup>26</sup> Ambas en BOE n. 236, 02/10/2015.

<sup>27</sup> En el Preámbulo de la Ley 40/2015 se evidencia que el convencimiento en “la necesidad de impulsar medidas para racionalizar la actuación administrativa, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad” se inspira en el propio art. 31.2 CE. Y el art. 3.1.j de la misma ley formula el principio sin dejar lugar a dudas sobre su proyección económico-presupuestaria.

En efecto, la eficiencia se configura como un principio constitucional vinculado al de equidad o justicia material del gasto público en el art. 31.2 CE; precepto en el que claramente se inspira el actual art. 189.1 EAA. Esa vinculación con la idea de justicia material del gasto ha afectado al modo en que el principio de eficiencia ha sido concebido por la Doctrina. Así, para un sector de la misma<sup>28</sup>, el principio de eficiencia es un principio meramente instrumental o accesorio al de justicia material del gasto (que sí encerraría un carácter finalista y legitimador de las decisiones de gasto). Por el contrario, la eficiencia no integraría el concepto de equidad del gasto, sino que se traduciría en el establecimiento de técnicas de buena administración, racionalidad en la gestión de los recursos públicos y control de la misma, esto es, operando una vez que la asignación equitativa de los recursos se ha decidido<sup>29</sup>. En este sentido, la eficiencia sólo sería evaluable o controlable en el plano del gasto y los recursos públicos y su ejecución, dejando de lado el análisis o evaluación del segundo componente del concepto de eficiencia: los Resultados.

Sin embargo, otros autores<sup>30</sup> conciben el principio de eficiencia con un mayor alcance y sustantividad propia. No en vano, en su acepción natural (la económica), la eficiencia es un concepto relacional entre dos elementos: los Recursos disponibles, que harían referencia al gasto público, y los Resultados. Estos últimos estarían directamente relacionados con la consecución de objetivos materiales que, en última instancia, deben generar equidad o justicia<sup>31</sup>. De acuerdo con esta segunda concepción más amplia, el control de la eficiencia habría de ampliarse más allá del limitado análisis de los Recursos, esto es, del gasto público y su gestión económico-financiera, para proyectarse sobre los Resultados materiales de los programas y políticas que se sustentan con aquél. En tal sentido, el art. 189.3 EAA parece estar en sintonía con dicho planteamiento relacional entre Recursos (gasto) y Resultados al hacer especial hincapié en la idea de control; cuyo alcance define tanto en términos económico-financieros como de eficacia (resultados materiales). La EPP se asentaría sobre esta

---

<sup>28</sup> Entre otros *vid.* RODRÍGUEZ BEREJJO, Á., “Derecho Financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución”, en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, CEC, Madrid (1978), CAZORLA PRIETO, L., “Artículo 31”, en F. GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, MARTÍNEZ LAGO, M. A., “Principios informadores del sistema tributario y el gasto público”, en *Base de Conocimiento Jurídico*, Iustel, 2013 (disponible en [www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

<sup>29</sup> *Vid.* MEDINA GUERRERO, M. “Artículo 189. Asignación del gasto público”, en P. CRUZ VILLALÓN, y M. MEDINA GUERRERO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tomo IV, Parlamento de Andalucía, 2012, pp. 2704-2705.

<sup>30</sup> *Vid.* PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, 4ª ed., BOE, Madrid, 2005, pp. 136-139; BAYONA PEROGORDO, J. J., *El Derecho de los Gastos Públicos*, IEF, Madrid, 1991.

<sup>31</sup> Sobre la particular relación entre los principios de justicia y racionalidad económica del gasto público *vid.* LAZO VITORIA, X., *El control interno del gasto público estatal. Un estudio desde el Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 140-158.

segunda acepción de eficiencia de carácter sustantivo y relacional que trasciende su consideración instrumental al servicio de la mera gestión racional de los recursos públicos.

Para ello resulta fundamental el análisis de los recursos públicos desde el punto de vista del procedimiento de ejecución del gasto; y así, es innegable el protagonismo de los instrumentos que permiten un verdadero análisis del “denominador” de la relación en que consiste la eficiencia, esto es, de los Recursos. Este ámbito es al que ha atendido tradicionalmente el Derecho<sup>32</sup> mediante las instituciones de control de legalidad y económico-financiero del gasto público a nivel interno<sup>33</sup> (Intervención General de la Administración del Estado – IGAE – e Intervenciones Generales de las CCAA) y externo (Tribunal de Cuentas<sup>34</sup> – TCu – y OCEX de las CCAA). Si bien puede considerarse que a partir de la Ley 47/2003, General Presupuestaria<sup>35</sup> (LGP), se inició un proceso de modernización de tales sistemas de control, el análisis económico-financiero del gasto público tiene limitaciones.

Tales limitaciones afectan particularmente al análisis y valoración del “numerador” de la relación que define la eficiencia, esto es, a los Resultados. Por ello, podría decirse que el control de eficiencia presupone un control de eficacia del gasto, y de las políticas públicas que éste financia, al jugar un papel mediador entre ambos extremos<sup>36</sup> (resultados-eficacia y recursos-gasto público). El principal problema que se deriva del planteamiento sustantivo y relacional del concepto de eficiencia es que la medición de los Resultados presenta limitaciones y dificultades técnicas no menores, que sólo recientemente habrían comenzado a paliarse.

Como se verá a continuación, entre las dificultades que plantea la medición de los Resultados destacarían, en primer lugar, la dificultad de acceso y el déficit de información significativa necesaria para realizar valoraciones de los resultados de las políticas materiales. En segundo lugar, la mayoría de la información disponible tradicionalmente ha sido de naturaleza económico-financiera, resultando insuficiente para calibrar los impactos de los recursos públicos invertidos en cada política. Ambas dificultades se estarían viendo aliviadas en los últimos años ante el desarrollo normativo estatal y autonómico de las obligaciones de transparencia e información pública. En tercer lugar, el mayor alcance que exige la valoración de los resultados

<sup>32</sup> Un estudio completo en PASCUAL GARCÍA, J. (2005).

<sup>33</sup> Un estudio monográfico en LAZO VITORIA, X. (2008).

<sup>34</sup> Vid. VALLÈS VIVES, F., *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*, CEPC, Madrid; 2003, GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

<sup>35</sup> BOE n. 284, 27/11/2003.

<sup>36</sup> Sobre la relación eficacia-eficiencia vid. LAZO VITORIA, X. (2008: 145-147).

sitúa este análisis en el terreno de la justicia material del gasto, trascendiendo así el análisis técnico-contable y aproximándose a un debate de naturaleza política. Esta circunstancia, que posiblemente constituye la tarea más ardua y, por tanto, pendiente, obligará a cuestionarse qué órganos deben participar en la tarea evaluadora.

### 1. La medición de la eficiencia

La utilización de procedimientos que permitan una lectura integrada y relacional de los recursos y resultados de las políticas públicas es una cuestión eminentemente técnica, que no es posible analizar en estas páginas. No obstante, debe destacarse que el estudio y desarrollo de tales técnicas de medición forman parte de las denominadas “nuevas formas de gestión pública”<sup>37</sup>, en las que participan con ahínco disciplinas diversas (Gestión de Organizaciones y Procesos, Economía Política, Hacienda y Contabilidad Pública, entre otras). En términos muy generales, los diversos métodos tratan de traducir tanto los recursos disponibles como los resultados esperados y obtenidos por las políticas públicas a realidades concretas que puedan expresarse numérica o cuantitativamente de forma que permitan su medición. Esta labor de traducción es relativamente más fácil en el plano de los recursos, pues éstos, en última instancia, son reconducibles a partidas presupuestarias de gasto en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas o del Estado.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la mensurabilidad de los resultados de las distintas políticas públicas materiales<sup>38</sup>. Algunas de ellas sí permiten una representación en términos de indicadores de ejecución cuantitativos (número de kilómetros de carretera construidos, tiempo de ejecución de obras, número de pacientes asistidos, pruebas diagnósticas realizadas, etc.). No obstante, existe una dimensión intangible de los resultados de las políticas públicas que no es susceptible de identificación directa mediante un indicador cuantitativo determinado. Así, el impacto material de las políticas, su calidad, nivel de satisfacción generado o sus resultados últimos en términos sociológicos, socio-políticos o técnicos, no siempre encuentran un reflejo fiel en indicadores cuantitativos simples y parciales. Por ello, se demanda una valoración de más alcance que, en gran medida, penetra en el terreno de lo político pero que necesita tener una base objetiva que la EPP podría aportar.

De acuerdo con lo expuesto, puede concluirse que la medición de la eficiencia en relación con los recursos y resultados de las políticas públicas encuentra importantes dificultades en términos de tangibilidad de las diversas variables que permiten

---

<sup>37</sup> Vid. GARCÍA SÁNCHEZ, I. M., “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, en *Presupuesto y Gasto Público (PGP)*, núm. 47 (2007), pp. 37-64.

<sup>38</sup> Sobre la importancia de determinar los fines a los que sirve la acción pública para poder realizar un control real de eficacia y eficiencia *vid.* LAZO VITORIA, X. (2008:152-154).

realizar una evaluación última de aquella. Y como complemento de esa afirmación general, cabe señalar que la medición, gestión y control de los recursos está más desarrollada – a través del Derecho Presupuestario – que la medición adecuada de los resultados, sobre la que sólo parcialmente se encuentran referencias normativas recientes para algunas políticas y servicios públicos. Desde la perspectiva jurídica, la cuestión de la medición de la eficiencia del gasto público se concreta en dos aspectos principalmente: por una parte, en el modo en que la normativa reguladora del presupuesto (elaboración, gestión-ejecución y control) y, en su caso, la ordenadora de la política o servicio público en cuestión<sup>39</sup>, se adaptan a tales técnicas cuantitativas, de medición y contabilidad que servirán de base para que la evaluación de la eficiencia sea posible<sup>40</sup>; y, por otra, en la identificación de los órganos e instituciones a quienes se encarga la realización del control y evaluación de eficiencia.

Por lo que respecta al primer ámbito de concreción jurídica de la medición de la eficiencia del gasto público, no corresponde – por extensión y por especificidad de la materia – realizar aquí un análisis detallado de la normativa presupuestaria para determinar en qué medida ésta viene contemplando los condicionantes técnicos que posibilitan una gestión eficiente de los recursos públicos y una posterior evaluación de los impactos de las políticas que financian. Baste decir en términos muy sim-

---

<sup>39</sup> Paradójicamente, el déficit de instrumentos y variables que permitan una medición real de los resultados finales de las políticas públicas en relación con los recursos invertidos se estaría paliando tímidamente a través de tales normativas recientes reguladoras de políticas y servicios públicos concretos. Así se aprecia en algunas normativas andaluzas que contemplan referencias de carácter técnico, procedimental o metodológico orientados a efectuar una tarea evaluadora real de los resultados o impactos de algunas políticas. Para ello, establecen la obligación de producción y publicidad de determinada información y, especialmente, la definición de herramientas, objetivos e indicadores de ejecución concretos para cada política, programa o plan de actuación. Paradigmática resulta en tal sentido – por su carácter más reciente y completo – la ya referida Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. Algunas referencias concretas a la acción evaluadora pueden encontrarse en los arts. 80.1 y 2, con alcance general; en el art. 80.3, con particular referencia al uso de indicadores de ejecución; y previsiones de carácter planificador y metodológico en los arts. 40.3, 41.4, 48, 75.2, 76.1, 81.2 y 117.2. Como contraste al celo evaluador reflejado en normas recientes, la presencia de contenidos y previsiones en materia evaluadora en normativas anteriores reguladoras de otras políticas y servicios públicos se va reduciendo en términos tanto de cantidad como de precisión técnica y metodológica. En esos casos, la evaluación suele aparecer a los solos efectos de incluirla entre las funciones de la política o servicio correspondiente, y atribuir dicha tarea a la competencia de algún órgano o cargo administrativo concreto sin excesivas precisiones en cuanto a su desarrollo, objeto, finalidad y metodología específica (*v.gr.* arts. 3.2 y 8.3.1 Ley 4/2002, de 16 diciembre, del Servicio Andaluz de Empleo; o bien los arts. 4, 19.6, 20, 31, 36, 44.2.d, 62.11 y 12 de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía).

<sup>40</sup> Sobre las dificultades de llevar a la práctica dicho planteamiento *vid.* ZAPICO GOÑI, E., “La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms. 11-12 (1998), pp.53-59.

plificados que, en el ámbito estatal, la LGP empezó a introducir<sup>41</sup> algunos de tales aspectos técnicos y metodológicos<sup>42</sup>, si bien de forma no plenamente satisfactoria a los efectos que aquí se pretenden de valoración – en términos de eficacia y eficiencia – de los impactos reales de las políticas públicas. Por su parte, en el ámbito autonómico, se acusa además un cierto retraso en la asunción de esas nuevas técnicas de elaboración, gestión y control de los programas presupuestarios<sup>43</sup> a pesar de la exigencia estatutaria de que el presupuesto andaluz se elabore conforme a “criterios homogéneos con los del Estado<sup>44</sup>” (art. 190.2 EAA).

Desde la perspectiva del diseño de un verdadero sistema de evaluación de las políticas públicas en el ámbito andaluz, resulta de mayor interés el análisis del segundo de los aspectos en que se traduce normativamente la medición de la eficiencia del gasto. Así, la definición de los órganos responsables de la evaluación y de la finalidad perseguida en cada caso es una cuestión que, como a continuación podrá comprobarse, la normativa presupuestaria – en este caso, la LGP y el TRLGHPJA – tampoco alcanza por sí misma a concretar de forma completa y sistemática; lo que termina por afectar al desarrollo pleno y equilibrado de la función de control de la acción política.

## V. ÓRGANOS EVALUADORES DE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y FUNCIONALIDAD

La idea de evaluar las políticas públicas en función de su eficiencia y, por tanto, del gasto público en que se apoyan, está presente en muy diversas normas del ordenamiento jurídico. No sólo atiende a ello con cierta insistencia el Derecho Presupuestario, sino que más allá del mismo se encuentran procedimientos y, especialmente, órganos – tanto estatales como autonómicos – orientados igualmente a evaluar la

---

<sup>41</sup> Permítase en esta cuestión el reenvío al estudio más detallado realizado en PÉREZ DOMÍNGUEZ, F. (2014: 94 ss).

<sup>42</sup> Se trata de mecanismos que sirven a la realización efectiva de la eficiencia como principio de programación presupuestaria (arts. 26.1 LGP y 9.1.b TRLGHPJA) y criterio orientador de las políticas de gasto al servicio de la estabilidad presupuestaria, tales como: la presupuestación plurianual y por programas, la gestión por objetivos (fijados tanto para programas como para centros de gasto) y, especialmente, la obligación de establecer indicadores de ejecución asociados a los objetivos definidos.

<sup>43</sup> Así lo argumenta NAVAS VÁZQUEZ, R., “El control del gasto público”, en A.J. SÁNCHEZ PINO, y M.L. PÉREZ GUERRERO, *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos estatutos de autonomía. Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 88 ss.

<sup>44</sup> En el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHPJA, en adelante; BOJA n. 53, 18/03/2010) se echan en falta algunas precisiones o desarrollos en su comparación con la LGP, a pesar de las reformas introducidas en aquél por las disposiciones finales de la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 (BOJA n. 248, 29/12/2016).

eficiencia de los recursos públicos invertidos en la ejecución de las políticas públicas. Este panorama provoca una percepción de omnipresencia de la evaluación que obliga a preguntarse por aspectos tan elementales como: quiénes evalúan, con qué finalidad lo hacen y, finalmente, qué relación existe entre ellos; esto es, si entre los resultados de sus respectivas evaluaciones hay o no una relación de complementariedad. En definitiva, se trata de determinar si se cuenta con una ordenación racional de las diversas instancias evaluadoras de la eficiencia y sus funcionalidades; si se dispone, en fin, de un sistema de gobernanza del entramado de instancias evaluadoras existentes.

Para intentar responder a tales cuestiones, corresponde a continuación identificar los diversos ámbitos o supuestos de evaluación de la eficiencia y analizarlos desde el punto de vista de sus órganos responsables, medios y funcionalidad.

### **1. Evaluación de las políticas de gasto para la elaboración del presupuesto**

A nivel estatal, la LGP contiene algunas previsiones en materia de evaluación de eficiencia del gasto público<sup>45</sup> con posible incidencia en la elaboración de nuevos presupuestos. En primer término, el art. 71 obliga a “los titulares de los centros gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios” a formular “un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para ese ejercicio en el programa plurianual correspondiente a dicho centro gestor del gasto, que se incorporarán a la memoria de las correspondientes cuentas anuales”.

Dicho balance de resultados, junto con el informe de gestión, pueden constituir una primera autoevaluación de los resultados alcanzados, lo que permitiría realizar apreciaciones desde la perspectiva de la eficiencia. Igualmente, supondrían una primera rendición de cuentas aunque exclusivamente a nivel interno. Ahora bien, todo ello contrasta con la escasa repercusión que los referidos documentos tienen en las Cuentas Anuales de las entidades del sector público donde, según el contenido prescrito por el art. 128 LGP, predomina la información de carácter estrictamente contable. Información que, al ser de naturaleza económico-financiera, no ofrece por sí sola elementos de juicio suficientes para realizar una valoración en términos de eficiencia<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Un estudio de las diversas instancias evaluadoras en la LGP, con particular atención al Ministerio de Hacienda, en ADÁN CARMONA, J. M., “La evaluación de las políticas de gasto”, en *PGP*, núm. 47 (2007), pp. 87-120.

<sup>46</sup> Aunque sin un referente previo similar al art. 71 LGP, se puede llegar a la misma conclusión en cuanto a los contenidos principales y la documentación anexa de la Cuenta General de la Junta de Andalucía (arts. 105-106 TRLGHPJA).

Por otra parte, la LGP designa al Ministerio de Hacienda como responsable del impulso y coordinación de “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” (art. 72 LGP). Si bien el tenor literal de la norma parece albergar notas características del concepto de EPP; el dato que acaba dando la verdadera dimensión de esa “evaluación continuada” que “impulsa y coordina” el Ministerio es el de la naturaleza y función de los órganos responsables de dicha tarea evaluadora<sup>47</sup>.

En ese sentido, la estructura del actual Ministerio de Hacienda<sup>48</sup>, revela que el órgano al que se atribuye – aunque de manera difusa – dicha tarea evaluadora es la Dirección General de Presupuestos y, en su seno, a diversas Subdirecciones Generales<sup>49</sup>. De tal constatación se concluye que la evaluación de las políticas de gasto *ex* art. 72 LGP constituye una actividad evaluadora limitada, pues se orienta principalmente al seguimiento y elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Esta circunstancia, sitúa el centro de atención en sólo una de las variables que definen la eficiencia: la de los recursos; dejando así en un segundo plano la consideración de los resultados; lo que frustra en gran medida el potencial de la tarea atribuida al Ministerio de Hacienda, para albergar con plenitud una verdadera EPP.

Por su parte, en el TRLGHPJA no se aprecian cauces similares a los referidos en la LGP que puedan, aunque interna, parcial y limitadamente, albergar una actividad evaluadora que tenga a la eficiencia como principal parámetro. A lo sumo, cabe considerar la aportación que en tal sentido pueda derivarse de los anteproyectos de ingresos y gastos que las Consejerías y los distintos órganos, instituciones y agencias administrativas y de régimen especial, con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, remitirán a la Consejería competente en materia de Hacienda para la elaboración del presupuesto (*ex* art. 35.2 TRLGHPJA); si bien la normativa no exige de forma expresa que incluyan valoración alguna en términos de eficiencia.

No obstante lo anterior, es la normativa reglamentaria la que plantea en este terreno – aunque tímidamente – la evaluación de la eficiencia del gasto público en el ámbito andaluz. Así, el reciente Decreto 107/2018, de 19 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administra-

<sup>47</sup> ADÁN CARMONA, J. M. (2007: 101 ss).

<sup>48</sup> Desarrollada en el Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre (BOE n. 218, 08/09/2018).

<sup>49</sup> Sin que haya una referencia directa a la tarea descrita en el art. 72 LGP, pueden entenderse como funciones compatibles con aquélla las referidas, entre otros, en los apartados l, m y c.2 del art. 9.1 del Real Decreto 1113/2018. Igualmente podía advertirse en la estructura del anterior MINHFP conforme al art. 9.1 (apartados l, g, h y c) del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio (BOE n. 180, 29/07/2017).

ción Pública<sup>50</sup>, confía – como ya se hiciera en la anterior estructura de las consejerías andaluzas<sup>51</sup> – a la Dirección General de Presupuestos algunas competencias<sup>52</sup> que pueden implicar una cierta evaluación de la eficiencia del gasto público; de alcance también limitado por motivos similares a los estatales.

Mayor interés – por su potencialidad – puede revestir la última competencia de alcance transversal que el mismo Decreto atribuye a la Dirección General de Presupuestos (art. 13.2): “el establecimiento de los mecanismos y procedimientos de coordinación para la remisión a la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública de la información relativa a la elaboración del Presupuesto, el seguimiento presupuestario y las previsiones de liquidación de gastos, así como de toda aquella información necesaria y relevante para implementar un sistema y procedimiento de análisis de costes orientados a la mejora de la eficacia y eficiencia presupuestaria”. Esta función de coordinación supone la posibilidad de que se establezcan vías de comunicación recíprocas entre la Consejería encargada de la elaboración última del Presupuesto y las Consejerías responsables de las diversas políticas públicas materiales. De esta forma, la primera de ellas podría hacer valer parte de los resultados de los procesos de evaluación interna de la calidad y de los procesos de gestión que, como ya se ha apuntado anteriormente, vienen contemplándose con precisión creciente en la ordenación (legal y/o reglamentaria) de las diversas políticas y servicios públicos autonómicos.

Ahora bien, el desencadenamiento de tales sinergias entre órganos gestores de las políticas materiales y órganos presupuestarios no deriva, a priori, de previsiones normativas concretas. Es más, puede considerarse que las propias normas de organización interna de las Consejerías obstaculizan el establecimiento de tales flujos de información. Así se deriva del hecho frecuente de atribuir separadamente a órganos distintos las tareas de evaluación de la calidad y de los procesos de gestión, de un lado, y las de carácter económico, como las relativas a la elaboración del anteproyecto de presupuestos de la Consejería correspondiente<sup>53</sup>, por otro.

---

<sup>50</sup> BOJA n. 120, 22/06/2018.

<sup>51</sup> Con anterioridad a la reestructuración del gobierno andaluz llevada a cabo en junio de 2018 *vid.* art. 11.1 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (BOJA n. 136, 15/07/2015).

<sup>52</sup> Entre otras, *vid.* letras a, e, g del art. 13.1 del Decreto.

<sup>53</sup> Tomando de nuevo como referencia el caso de las políticas sociales en Andalucía, ya utilizado anteriormente para ilustrar algunas valoraciones (*vid. supra* notas 22 y 39), destaca el hecho de que el Decreto 209/2015, de 14 de julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, atribuye a la Secretaría General Técnica el grueso de las tareas económicas y presupuestarias de la misma, como la elaboración del anteproyecto del presupuesto de la Consejería (*vid.* art. 8.1.c, d, k, n, entre otras). Sin embargo, la diversidad y detalle de tareas evaluadoras que, como se indicó anteriormente, contempla la Ley 9/2016, de Servicios Sociales de Andalucía, se atribuye de forma separada a distintos órganos

## 2. El control interno de la gestión económico-financiera

La Intervención General, tanto estatal (IGAE) como autonómica (IGJA), es el órgano tradicionalmente protagonista en materia de control interno de la actividad económico-financiera del sector público. Su potencial aportación a la idea de evaluación de eficiencia de las políticas públicas<sup>54</sup> se justifica porque la ejecución del control interno también persigue la consecución de una buena gestión financiera<sup>55</sup>.

En términos generales, los procedimientos de actuación de las Intervenciones Generales<sup>56</sup> consistentes en la función interventora (arts. 148-156 LGP y 87-92 TRLGHPJA) y en la función de control financiero (arts. 157-161 LGP y 93-94 TRLGHPJA), resultan poco idóneos para albergar un completo control de eficiencia. En ambos casos, el principal motivo es su particular atención a obligaciones de gestión económico-financiera, gestión de gastos, ejecución presupuestaria y comprobación de la situación de tesorería; aspectos propios de un control de legalidad que aportan una información parcial e insuficiente para realizar valoraciones sobre los resultados materiales de las políticas impulsadas por los entes sujetos a tales controles. A ello se uniría el carácter previo a la ejecución del gasto, en el caso de la intervención, o la atención que ambos procedimientos comparten sobre los órganos de gestión del gasto en lugar de hacerlo sobre las políticas que se financian.

Valoración distinta merece, sin embargo, la función de auditoría pública<sup>57</sup>. Ésta se caracteriza por ser una técnica de control a posteriori, de carácter discontinuo, que puede ser concurrente con las otras técnicas de control interno y que persigue la verificación sistemática de toda la actividad económico-financiera del sector público mediante procedimientos de revisión que pueden adoptar diversas técnicas. Es este último rasgo, su versatilidad instrumental o metodológica, lo que dota a la auditoría pública de una mayor potencialidad desde la perspectiva de la EPP.

De los diversos tipos de auditoría previstos<sup>58</sup> (art. 164 LGP), la Auditoría Operativa acoge como modalidad específica la *Auditoría de economía, eficacia y eficiencia*

---

gestores (secretarías, direcciones generales o institutos específicos, *v.gr.* arts. 5, 6.a, 9.g, 10.d, 11.a, 12.2.c y 13 del Decreto).

<sup>54</sup> *Vid.* PÉREZ PÉREZ, J. A., “La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado”, en *RECE*, vol.7, núm. 20 (2005), pp. 21-34.

<sup>55</sup> Así se deriva en el ámbito estatal de los arts. 142.1.c LGP y 7 LOEPSE.

<sup>56</sup> *Vid.* LAZO VITORIA, X. (2008: 161-347), PASCUAL GARCÍA, J. (2005: 807-846).

<sup>57</sup> Aunque sólo aparece desarrollada con sustantividad propia en la normativa estatal (arts. 162-175 LGP), la norma andaluza permite que la función de control financiero se realice mediante técnicas y procedimientos de auditoría (art. 93.2 TRLGHPJA), además de preverse la competencia exclusiva de la Consejería de Hacienda para contratar auditorías sobre cualquier órgano (art. 96.1).

<sup>58</sup> La auditoría de regularidad contable – *v.gr.* Cuentas Anuales – y la auditoría de cumplimiento, participarían de la dinámica del control de legalidad y la atención limitada a la ejecución económico-finan-

(art. 170.3 LGP), que consiste en “la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la utilización de los recursos públicos”. Salta a la vista que el instrumento de la Auditoría Operativa de eficiencia ofrece muchas posibilidades para que la IGAE asumiera protagonismo en el contexto de la EPP<sup>59</sup>. En particular, destacan las notas de independencia y objetividad, que sugieren una cierta apertura a la participación de agentes evaluadores externos.

Sin embargo, tales expectativas se ven de nuevo parcialmente frustradas por el carácter excepcional de las auditorías operativas frente a la auditoría de cuentas anuales, así como por otros motivos cercanos a los apuntados respecto del control financiero y permanente: enfoque proclive al control económico-financiero, carácter interno de la evaluación y cerrado a la participación ciudadana y, entre otros, la rendición de cuentas también interna – Ministro de Hacienda y Consejo de Ministros, en su caso (art. 166 LGP) – con la excepción de las cuentas anuales que se remiten al Tribunal de Cuentas.

A modo de síntesis, los órganos e instrumentos en que se articula el control económico-financiero interno del sector público permiten el acceso y gestión de una ingente y valiosa información para la evaluación del gasto y las políticas públicas. Partiendo de esa base cabría pensar en las Intervenciones Generales como unos órganos idóneos para acoger ese concepto avanzado de EPP que sostiene este trabajo, pero siempre que se asumieran algunos planteamientos reformistas como: superar la casi exclusiva atención al gasto (los recursos), para ampliar su interés a la variable de los resultados; la potenciación y desarrollo de las auditorías operativas así como de otras metodologías de evaluación multidisciplinares; la reducción del déficit de publicidad de los resultados de los trabajos e informes de las Intervenciones<sup>60</sup>; o el desarrollo de cauces de participación ciudadana, más allá del acceso a la información pública, que paliaran el carácter eminentemente interno – por tanto, autoevaluativo – y circunscrito a la esfera del ejecutivo que caracterizan a este ámbito de control.

---

ciera y gestión del gasto.

<sup>59</sup> Vid. TORRES PRADAS, L., *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*, AECA, Madrid 2002; CABEZA DEL SALVADOR, L., “Auditoría operativa en el sector público: ¿realidad o utopía?”, en *Revista Técnica*, núm. 11 (1997), 10-15.

<sup>60</sup> No obstante, esta cuestión habría empezado a ejecutarse parcialmente a raíz del desarrollo legal de la transparencia del sector público. Vid. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE n. 295, 10/12/2013), y Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; en particular, las obligaciones de información económica, financiera y presupuestaria.

### 3. El control externo de la gestión económico-financiera

En segunda instancia, la gestión económico-financiera del gasto público podría ofrecer acomodo a un concepto avanzado de EPP en la sede de los órganos de control externo. En particular, a través de la función fiscalizadora que asumen el Tribunal de Cuentas<sup>61</sup> en el Estado y, en su caso, los OCEX de las CCAA, como la Cámara de Cuentas de Andalucía<sup>62</sup> (CAA, en adelante). La razón es que el control que se realiza desde ambos entes no se limita a un mero control de legalidad<sup>63</sup>, sino que está llamado también a controlar la economía y eficiencia del gasto público, entre otros criterios<sup>64</sup>.

Por lo que respecta a la mayor amplitud del objeto de su actividad fiscalizadora, que puede proyectarse sobre distintas áreas de gestión financiera y con diversos alcances, destaca sobremanera la posibilidad de realizar fiscalizaciones especiales *ex lege* o bien a iniciativa del pleno del TCu, Cortes o Parlamentos autonómicos (arts. 45 LOTCu y 3 LFTCu). Asimismo, la CCA cuenta en este terreno con una independencia funcional especialmente marcada en cuanto a su autonomía para definir su plan anual de actuaciones (arts. 5-6 LCCA, 5 y 7.a ROFCCA) al margen de otras instancias u organismos que podrían comprometer su independencia<sup>65</sup>. Por último, en materia metodológica, los órganos de control externo cuentan, en términos generales, con una mayor predisposición y margen de innovación en cuanto a las técnicas fiscalizadoras a utilizar, incluyendo – junto a las tradicionales auditorías de regularidad – las Auditorías Operativas antes referidas<sup>66</sup> (arts. 27 LFTCu y 4.1.b ROFCCA).

De acuerdo con tales referencias, y sin perjuicio de cuanto se dirá posteriormente, podría concluirse que los órganos de control externo presentan mayores posibilidades de desarrollo para avanzar hacia una evaluación profunda del gasto y las políticas públicas desde la perspectiva de la eficiencia. A los atributos ya apuntados,

---

<sup>61</sup> *Vid.* art. 2 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (BOE n. 121, 21/05/1982); y Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (BOE n. 84, 07/04/1988).

<sup>62</sup> *Vid.* arts. 1.2 LOTCu, 194 EAA, 1 Ley 1/1988, de 17 de marzo, de Cámara de Cuentas de Andalucía (LCCA), así como el Reglamento de 28 de diciembre de 2011, de organización y funcionamiento de la CCA – ROFCCA – (BOJA n. 24, 22/04/1988 y n. 6, 11/01/2012, respectivamente).

<sup>63</sup> *Vid.* VALLÈS VIVES, F. (2003: 212 ss.); GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2001: 159 ss.); PASCUAL GARCÍA, J. (2005: 769-806).

<sup>64</sup> La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas operada por la LO 3/2015 enriqueció la función fiscalizadora del Tribunal con la atención a los principios de transparencia, sostenibilidad financiera e igualdad de género (art. 9.1). *Vid.* también arts. 4.1.a y b LCCA y 4 ROFCCA.

<sup>65</sup> Subraya esta característica de la regulación de la CCA, NAVAS VÁZQUEZ, R. (2012: 101).

<sup>66</sup> Sobre el desarrollo de tales sistemas de fiscalización a nivel estatal y autonómico, destacando el papel de algunos OCEX como la CCA, *vid.* GENARO MOYA, M.<sup>a</sup> D. “Consideraciones en torno a la fiscalización operativa o de gestión”, en *RECE*, vol. XXVIII, núm. 53 (2016), pp. 11-37.

habría que añadir además la posición institucional de los OCEX en la órbita del poder legislativo; de forma que la articulación de la EPP alcanzaría mayor coherencia desde la perspectiva de la división de poderes, acercando la labor de evaluación a un escenario más participativo y plural que el ofrecido por las fronteras del ejecutivo; y todo ello sin perjuicio de la reciente apertura – ya apuntada – de los procedimientos de evaluación internos a la participación ciudadana y del desarrollo de la transparencia pública.

No obstante, la viabilidad de tal escenario pasa por acometer las dificultades que los OCEX padecen para desarrollar sus fiscalizaciones en un tiempo adecuado y evitar así retrasos que restan utilidad a sus resultados. Por ello, convendría valorar los medios materiales y humanos del Tribunal de Cuentas, su articulación a nivel territorial con los OCEX de las CCAA<sup>67</sup>, así como fortalecer el deber de colaboración de los entes fiscalizados, e incluso, plantear la posibilidad de contar con órganos auxiliares. En definitiva, el aprovechamiento de las potencialidades que ofrecen los órganos de control externo – sobre las que existe un cierto consenso – depende de una importante reforma de los mismos que sigue pendiente<sup>68</sup>.

#### 4. El control de calidad de la gestión administrativa

Junto con el tradicional control de legalidad y económico-financiero del gasto público, se configuró un nuevo espacio de evaluación de las políticas públicas que atiende a la gestión administrativa de las prestaciones, servicios, transferencias y demás medidas en que se articulan las políticas a través del sector público. Así, la mejora de la calidad de los organismos y servicios públicos se ha incorporado a la agenda pública como uno de sus grandes objetivos, de manera que una mala praxis administrativa no arruine los potenciales efectos beneficiosos de una política bien concebida en origen. Igualmente, de esta forma se ha introducido la variable económica a través del concepto de eficiencia de la gestión y organización administrativas.

La articulación de este tipo de control ha evolucionado de forma perceptible en los últimos años tanto en términos objetivos o de alcance funcional, como en clave

<sup>67</sup> Vid. CORA (2013): *Reforma de las Administraciones Públicas*, MINHAP, pp.100-101.

<sup>68</sup> Vid. reflexiones recientes sobre la reforma del control externo en NAVAS VÁZQUEZ, R., “Crisis y reforma del control externo”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm.173 (2017), pp. 77-96; y en relación con los OCEX, MARTÍNEZ MARTÍ, G. & MUÑOZ SAN ROMÁN, E., “Doce propuestas de mejora y una desiderata desesperada sobre la eficacia y eficiencia de los Órganos de Control Externo (OCEX)”, en *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 69 (2017), pp. 57-68. Además, durante la presente legislatura en Andalucía se ha debatido sobre la necesidad de reforma de la CCA; destacando la proposición no de ley del grupo de Izquierda Unida en el Parlamento de Andalucía (DSPA n. 61, 01/10/2015), desarrollada posteriormente en proposición de ley (BOPA n. 219, 03/05/2016), aunque viera rechazada su toma en consideración.

orgánica. Así, el control de la calidad de los servicios y la gestión administrativa surgió como apéndice o complemento de la clásica función de inspección intra-administrativa atribuida a las Inspecciones de servicios propias de cada ámbito del ejecutivo.

Sobre tales bases, se habría desarrollado paulatinamente la atención al parámetro – más complejo – de la calidad en la prestación de los servicios públicos<sup>69</sup>. En su implementación han proliferado, de un lado, medidas de reorganización administrativa y procedimental de diversa naturaleza (reducción de tiempos de tramitación, recurso a gestores privados, reestructuración y supresión de estructuras administrativas para eliminar duplicidades orgánicas...). De otro lado, la calidad de la gestión administrativa pasa por una relación más estrecha y abierta con los administrados. De acuerdo con ello, se ha recurrido – entre otros instrumentos – a la elaboración de cartas de servicios; a la implantación de sistemas de evaluación y garantía de la calidad de los servicios (encuestas de satisfacción de usuarios, procedimientos para la resolución de quejas e implantación de sugerencias); y más recientemente al establecimiento de cauces de participación directa de la ciudadanía en el control, planificación y diseño de las políticas públicas. Finalmente, el desarrollo de estas estrategias de control de calidad de la gestión administrativa supondría, en cierta medida, el germen del último de los supuestos de evaluación de las políticas públicas referidos al inicio de este epígrafe: la función prospectiva de la evaluación y el control de impacto de las políticas públicas.

A las Comunidades Autónomas y, por lo que aquí respecta, a Andalucía, es atribuible una especial intensidad en el desarrollo del control de calidad de la gestión administrativa. Prueba de ello son las numerosas iniciativas y previsiones normativas en la materia tanto anteriores<sup>70</sup> como, sobre todo, a partir del EAA<sup>71</sup> de 2007. La concreción de sus previsiones se habría llevado a cabo, en un primer momento, con un planteamiento de alcance general y comprensivo del conjunto de la Administración andaluza. En tal sentido, la Ley 9/2007, de 10 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>72</sup> (LAJA) establece la calidad de los servicios (arts. 4 y 6) como un principio transversal a toda la regulación de la misma, atribuyendo competencias en la materia a los titulares de las Consejerías y Viceconsejerías (arts. 26 y 27 LAJA), y previendo la creación de órganos de participación ciudadana para la mejora de la calidad de los servicios (art. 32 LAJA), entre otras medidas.

---

<sup>69</sup> Sobre el “desigual” desarrollo del control de la buena organización administrativa en sus inicios *vid.* LAZO VITORIA, X. (2008: 74-83).

<sup>70</sup> Entre otros *vid.* los Decretos 260/1988, 262/1988 y 317/2003.

<sup>71</sup> En ese sentido destacan las previsiones estatutarias contenidas en los arts. 31, 134 y 137 EAA.

<sup>72</sup> BOJA n. 215, 31/10/2007.

En un segundo momento, cabe apreciar – aún de forma atomística – una cierta tendencia a incorporar en las regulaciones legales y/o reglamentarias de políticas y servicios públicos concretos previsiones relativas al control de la calidad de la gestión cada vez más desarrolladas y precisas<sup>73</sup>. En particular, la evolución se aprecia en la introducción de la variable de la eficiencia como parámetro de control de las políticas en cuestión, y la atribución de cierto alcance o finalidad prospectiva a determinadas tareas evaluadoras<sup>74</sup>. Finalmente, el desarrollo de la calidad de los servicios y la gestión administrativa (y su control) seguiría muy presente en la agenda política actual<sup>75</sup>.

Por su parte, desde el punto de vista orgánico, la realización de tareas de control de la calidad de los servicios se introdujo de forma vaga y transversal entre las funciones de las inspecciones generales de servicios. Posteriormente, la estructura orgánica de aquellos departamentos del ejecutivo responsables de políticas o servicios sujetos a control de calidad, fue asumiendo la importancia de estas tareas evaluadoras mediante la identificación más precisa de las mismas y su atribución a órganos responsables concretos en el seno de la estructura ministerial o de la consejería correspondiente. Por último, a ese desarrollo disperso y desigual – a nivel de departamentos y políticas concretas – le habría seguido recientemente, tanto a nivel autonómico como estatal, una reacción de alcance transversal y una finalidad racionalizadora y coordinadora de las tareas propias de la evaluación de la calidad de los servicios y la gestión administrativa sobre todo el sector público. Así, los departamentos responsables de las Administraciones Públicas y su personal han incorporado órganos específicos a los que se responsabiliza de la planificación y coordinación de las diversas tareas evaluadoras de la calidad<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> *Vid. supra* los ejemplos descritos en las notas 22 y 39.

<sup>74</sup> El contraste entre la normativa más reciente y la anterior en el tiempo evidencia algunas de esas tendencias de evolución. Así, es manifiesta la menor presencia y alcance del principio de eficiencia en la redacción original de la LAJA (2007) o en normas anteriores sobre políticas concretas como la Ley 2/1998, de Salud de Andalucía. En la primera, las referencias originales a la eficiencia son escasas (habiendo aumentado tras la reforma operada por la Ley 1/2011) y se limitan a una concepción procesalista de la misma, circunscrita a las cuestiones de gestión administrativa. Frente a ello, normativas más recientes, como las ya citadas Leyes 16/2011, de Salud Pública de Andalucía, y 9/2016, de Servicios Sociales de Andalucía, ofrecen un tratamiento más rico y profuso del principio de eficiencia (*vid. respectivamente* arts. 4.c, 28, 49, 52, 102 y arts. 1.e, 15.e, 25.f y capítulos I y II del Título III), y reconocen cierto carácter prospectivo a las tareas evaluadoras (sirvan de ejemplo las referencias de las mismas leyes: arts. 60.2.b, 61.2 y 102 de la Ley 16/2011, y arts. 24.7, 41.4 y 82 de la Ley 9/2016).

<sup>75</sup> Así se deriva de las Cláusulas 19, 20, 22 y 26 del Acuerdo de investidura “Medidas para la Regeneración Democrática, la Transparencia y la Participación Ciudadana”, de 9 de junio de 2015, suscrito por PSOE de Andalucía y Ciudadanos; y del anuncio de la Consejera de Hacienda y Administración Pública de una “Estrategia para la gestión pública innovadora 2020” (*vid. Comparecencias 10-16/APC-000073 y 10-16/APC-000111*, en DSPA, n. 137, 18/02/2016, pág. 12).

<sup>76</sup> En el ámbito de la Administración General del Estado, el Real Decreto 769/2017, que establecía la estructura del anterior Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de Mariano Rajoy,

En el caso de Andalucía, el Decreto 206/2015 creó en la Consejería de Hacienda y Administración Pública la nueva Dirección General de Planificación y Evaluación dependiente de la Secretaría General para la Administración Pública; organigrama que se ha mantenido tras la reestructuración del Gobierno andaluz<sup>77</sup> llevada a cabo en junio de 2018. Mientras que a esta última se atribuyen funciones genéricas de impulso y coordinación de tareas relacionadas con la evaluación de políticas públicas y el control de sistemas de calidad (art. 7.3.a, f, g Decreto 107/2018), entre otras; es la nueva Dirección General la principal responsable de la gestión directa de todas las actividades atinentes a la nueva gestión pública<sup>78</sup> (en particular, *vid.* apartados c, l, a, b, d, e, f, g del art. 17). Por último, la nueva configuración orgánica destinada a atender la exigencia de una plena e integral evaluación de las políticas públicas, se completaría con el protagonismo otorgado al Instituto Andaluz de Administración Pública. Así, la Disposición Final 2ª del Decreto 107/2018 mantiene las nuevas funciones ya atribuidas por el anterior Decreto 206/2015 al Instituto en materia de “evaluación de la calidad, eficiencia y desempeño de los Servicios Públicos”

---

creó la Dirección General de Gobernanza Pública en el seno de la Secretaría de Estado de Función Pública, a la que atribuyó numerosas funciones relacionadas con la evaluación de la calidad de la gestión (*vid.* art. 16.1). Igualmente, disolvió la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la calidad de los servicios (AEVAL), siendo asumidas sus funciones por la Secretaría de Estado de Función Pública (DA 9ª), en cuyo seno – a su vez – se creó un nuevo “Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas”, al que correspondería “la evaluación de las políticas públicas, especialmente en los ámbitos educativo, sanitario y social a nivel nacional” (Art. 13.7). Ya bajo la Presidencia de Pedro Sánchez, se mantiene el referido “Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas” en el seno de la Secretaría de Estado de Función Pública, dentro del nuevo Ministerio de Política Territorial y Función Pública. En este caso, se precisan sus competencias sin determinar ningún ámbito material de atención preferente; así le corresponderán: “a) La evaluación de las políticas públicas y de los planes y programas cuya evaluación se le encomiende, en coordinación con los departamentos ministeriales; b) El fomento de la cultura de evaluación de las políticas públicas; c) La formulación y difusión de metodologías de evaluación; d) El fomento de la formación de los empleados públicos en esta materia, en coordinación con el organismo autónomo Instituto Nacional de Administración Pública; e) El apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado de Función Pública”. *Vid.* art. 6.5 del Real Decreto 863/2018, de 13 de julio, que establece la estructura orgánica básica del nuevo Ministerio (BOE n. 170, 14/07/2018). Finalmente, y a pesar de todo ello, se mantiene la atribución de algunas funciones relacionadas con la evaluación a la Inspección General dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y a las inspecciones de servicios (*vid.* art. 16.1.e, f y g, y 16.2.a del Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. BOE n. 218, 08/09/2018).

<sup>77</sup> El Decreto de la Presidenta 5/2018, de 6 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías (BOJA extr. n. 4, 06/06/2018) crea la nueva Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública que, en lo que afecta a la gestión orgánica del control de calidad de la gestión administrativa y la EPP, mantiene la estructura anterior. Así puede comprobarse en el Decreto 107/2018, de 19 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública (BOJA n. 120, 22/06/2018).

<sup>78</sup> Con la excepción de lo relativo a la introducción de las nuevas tecnologías y su aportación a esa nueva gestión pública; competencias atribuidas a la Dirección General de Política Digital (art. 9 del Decreto 107/2018) y a la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática.

y lo considera “la herramienta que impulsará la evaluación de las políticas públicas”; confirmando así la tendencia de consolidación de tareas evaluadoras y especialización orgánica para su ejecución.

A la luz de lo expuesto, resulta evidente que el control de la calidad de la gestión administrativa ofrece una perspectiva de la evaluación capaz de acoger la variable de la eficiencia, además de coherente con la idea de evaluación integral y permanente que propone el concepto de EPP. Se podría, incluso, afirmar la existencia de un modelo de evaluación de la calidad de la gestión que en los últimos años vendría definiéndose en torno a rasgos como: la distinción entre órganos gestores y órganos de carácter económico a la hora de atribuir las funciones relacionadas con la evaluación; el carácter generalmente interno – esto es, radicado en el ejecutivo – de este tipo de evaluación, si bien matizado ligeramente por la participación de los administrados en la valoración de los servicios; y finalmente, un desarrollo incipiente de la función prospectiva de la evaluación.

## 5. El control de impacto o nivel de satisfacción de las políticas públicas

La última de las dimensiones de la evaluación de las políticas públicas que se plantea se une a los enfoques anteriores en términos de complementariedad y no de exclusión. En concreto, el control de impacto o satisfacción de las políticas públicas se orienta al desarrollo integral del concepto de EPP y alcanza a desplegar la tarea de evaluación última de los resultados o impactos de las políticas materiales, cuya ausencia se ha acusado – con algunas excepciones incipientes– en el resto de ámbitos analizados. Este enfoque permite un completo análisis desde la perspectiva de la eficiencia (Resultados/Recursos) así como la articulación práctica de la función prospectiva de la evaluación. En efecto, bajo diversas denominaciones, este tipo de control consistiría en una actividad evaluadora que atiende a los resultados, impactos o cambios reales producidos por la ejecución del programa o política analizada, a los que se acerca con técnicas de observación e investigación científicas y objetivas, de forma que los datos aportados puedan ser utilizados por los responsables públicos para mantener, mejorar o corregir el programa o política<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Este tipo de control se identifica también con las expresiones “control operativo”, “control de gestión”, “control de resultados”, “control de performance”, “value for Money audit” o “comprehensive audit”, entre otras; y la auditoría operativa sería una de las técnicas idóneas para llevarlo a cabo. *Vid.* VALLÈS VIVES, F. (2003: 154-172 y 228-241), TERMES ANGLÈS, F., *L'auditoria de performance*, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Barcelona; 1999, FABADO i ALFONSO, E., *Auditoria de economía, eficiencia y eficacia en el sector público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*, Cámara de Comptos de Navarra. 1991.

En la implantación de esta última modalidad de evaluación en España se advierte una cierta confusión en cuanto a su articulación institucional tanto en el nivel estatal como en el autonómico. En el primero de ellos, se optó por atribuir las tareas de control de impacto y resultados a un solo órgano de alcance general<sup>80</sup>. Por su parte, en el ámbito autonómico andaluz se habría instalado inicialmente un modelo basado en la creación (atomística o dispersa) de agencias evaluadoras sectoriales por políticas materiales concretas<sup>81</sup>, así como de otros órganos propios de la estructura de los diversos servicios públicos y consejerías que han venido asumiendo funciones evaluadoras cada vez más desarrolladas, mejor configuradas metodológicamente y con alcances prospectivos en algunos casos, como ya se ha indicado.

A pesar de esa primera configuración, la Administración Andaluza se habría visto recientemente en la necesidad de racionalizar y coordinar la actividad evaluadora ante el alcance transversal que ésta ha acabado adquiriendo. Así, de forma similar a la organización estatal, se ha dotado de un órgano que trata de sistematizar, generalizar y coordinar la evaluación de las políticas públicas en el conjunto del sector público andaluz. Se trataría de la Dirección General de Planificación y Evaluación, en el seno de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, que desarrollará su labor con el apoyo fundamental del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) en el plano técnico, metodológico y formativo de la evaluación<sup>82</sup>.

En definitiva, todo apunta a que la actuación integral en materia de evaluación exige una articulación en dos ejes o dimensiones: la sectorial o especializada por materia, cuando la naturaleza de ésta lo requiera; y la sistémica o transversal para el conjunto del sector público. Sin embargo, más allá del diseño orgánico de la evaluación por el que se opte, lo verdaderamente relevante es determinar si el desarrollo de la evaluación en el seno de las administraciones públicas alcanza a asumir o no

---

<sup>80</sup> Es el caso de la AEVAL, creada al amparo de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos (BOE n. 171, 19/07/2006, DA 1<sup>a</sup>); cuyo Estatuto fue aprobado por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre (BOE n. 298, 14/12/2006). Ha supuesto un primer intento de institucionalizar una evaluación integral de las políticas públicas con alcance, incluso, prospectivo y complementaria a los enfoques evaluativos del resto de órganos analizados (*vid.* art. 2.2 de su Estatuto, ya derogado). Sin abandonar el mismo modelo organizativo centralizado, y con la finalidad de racionalizar y coordinar la diversa acción evaluadora desarrollada en la administración estatal, la AEVAL ha sido disuelta por el Real Decreto 769/2017 en los términos señalados anteriormente (*vid.* supra nota 76).

<sup>81</sup> Serían los casos, entre otras, de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa; la Agencia Andaluza del Conocimiento, que incluye la Dirección de Evaluación y Acreditación; o la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía.

<sup>82</sup> *Vid.* art. 15 y Disposición Final 2<sup>a</sup> del Decreto 206/2015 (previsiones mantenidas tras la reestructuración de consejerías en el Decreto 107/2018), que vendría a relanzar la acción de la Junta de Andalucía en materia de EPP a través del IAAP; como se deriva de la hoja de ruta para la propuesta de un sistema de EPP para Andalucía que se expone en el documento IAAP (2016).

el enfoque del control de los impactos y resultados últimos de las políticas públicas. Esto es, si la crítica constructiva y la voluntad de mejora en que consiste la función prospectiva de la evaluación llegan a implementarse de manera efectiva.

En ese sentido, existen indicios que sugieren una senda positiva de desarrollo de esta última dimensión de la evaluación de las políticas públicas como el recurso al modelo organizativo y funcional de la agencia, que aporta factores relevantes para una evaluación fiable como el carácter técnico, especializado y multidisciplinar, la autonomía de gestión y la flexibilidad en su relación con agentes externos, entre otros<sup>83</sup>. Por otra parte, contribuyen igualmente las cada vez más numerosas previsiones normativas sobre aspectos técnicos y metodológicos de la evaluación y la mejora de las técnicas de presupuestación<sup>84</sup>. Finalmente, amplían esa senda de desarrollo tanto el establecimiento de sistemas de coordinación de las diversas tareas evaluadoras, como la apertura de ciertos cauces de participación y acceso de agentes externos; o la inclusión obligada de una fase de análisis de los resultados de las acciones previas en el proceso de diseño o revisión de políticas o programas de actuación concretos<sup>85</sup>.

A pesar de tales avances, existen también factores que neutralizan el potencial de una evaluación real de los impactos de las políticas públicas. Un aspecto de carácter técnico sería la débil configuración de las potestades administrativas de los órganos y agentes evaluadores, que contrasta con el potente estatuto jurídico de los órganos de control de la actividad económico-financiera<sup>86</sup>. En otro orden de cosas, mucho más evidentes son las consecuencias derivadas de la adscripción a la esfera del ejecutivo de los órganos evaluadores. Esta circunstancia lastra la independencia de la evaluación. En primer lugar, lo hace en el momento de gestación y definición de los planes de evaluación si estas tareas se desarrollan en el exclusivo espacio intra-administrativo, sin apenas espacios para la participación de terceros (*v.gr.* ciudadanos y Parlamento). En segundo lugar, sufre también la independencia y credibilidad de la evaluación cuando su ejecución corre exclusivamente a cargo de personal de los propios servicios y órganos evaluados, con escaso margen a la presencia de agentes externos. Y finalmente, queda comprometida la fase de gestión crítica y aplicativa de los resultados de la evaluación; proceso de carácter esencialmente interno, del que en

---

<sup>83</sup> En ese sentido, el Estatuto de la extinguida AEVAL señalaba entre sus principios de actuación (art. 7 RD 1418/2006) la independencia de criterio, dictamen y juicio, la autonomía y responsabilidad en la gestión de sus funciones o la ética profesional y responsabilidad pública, entre otros.

<sup>84</sup> *V.gr.* establecimiento de objetivos mensurables, indicadores de resultados o sistemas de información y tratamiento de datos (*vid.* art. 16.1.f del Real Decreto 1113/2018).

<sup>85</sup> *V.gr.* art. 76 Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

<sup>86</sup> Así podía observarse en el art. 3 del Estatuto de la AEVAL.

raras ocasiones se rinde cuentas al legislativo<sup>87</sup>, y que no llega a verse suficientemente compensado por las medidas de transparencia pública o los cauces de participación ciudadana habilitados recientemente.

Por encima de las luces y sombras señaladas, puede afirmarse que tanto a nivel estatal como autonómico se ha llegado a un punto de no retorno que parece asegurar la introducción de la cultura de la evaluación de políticas públicas en la dinámica natural de las administraciones públicas. Sin embargo, el particular y desigual desarrollo de las diversas dimensiones de la evaluación que se ha expuesto, evidencia que no se ha alcanzado aún una definición completa y sistémica de la EPP. Como se deriva de los argumentos críticos vertidos en este recorrido, y de cuanto se dirá seguidamente en forma de conclusiones, resta cerrar el sistema equilibrando los enfoques de la evaluación, coordinando las actuaciones de los diversos órganos evaluadores implicados y, sobre todo, conectando la EPP con el control político de la acción del Gobierno; lo que exige, por tanto, involucrar al Parlamento.

## VI. CONCLUSIONES: NECESIDAD DE DEFINIR UN SISTEMA Y CAUTELAS ANTE EL QUE SE ANUNCIA

Del análisis realizado se concluye que existen diversas perspectivas evaluadoras de las políticas públicas y de la eficiencia del gasto que las sustenta, siendo todas útiles y complementarias. Sin embargo, se advierte que, a medida que ha surgido la necesidad de atender a tales funciones de evaluación, o bien se han creado nuevos órganos específicos, o bien – simultánea y reiteradamente – se ha dotado de nuevos instrumentos y funciones a órganos ya existentes. El panorama resultante es paradójico, pues el entramado institucional de la evaluación<sup>88</sup> de las políticas públicas y su eficiencia adolece de falta de coordinación y sistemática pudiendo resultar, por tanto, ineficiente.

Igualmente, se ha evidenciado que la perspectiva de la eficiencia va siendo acogida por la mayoría de instancias evaluadoras analizadas, aunque con diversa intensidad y matices. Ante esa realidad normativa e institucional se antoja aventurado señalar qué órgano concreto resulta plenamente competente para realizar la evaluación integrada de los recursos y resultados de las políticas públicas o, en su defecto, qué aporta de forma precisa cada uno de ellos a tal fin. Si bien cada uno de

---

<sup>87</sup> Son excepcionales las normas que contemplan expresamente la obligación de presentar los resultados de evaluaciones internas a la cámara parlamentaria. En Andalucía, dos ejemplos serían los informes anuales previstos por la DA 1ª de la Ley 13/2007, de Medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, y el art. 186 de la Ley 17/2007, de Educación de Andalucía.

<sup>88</sup> Vid. ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., “Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales”, en *Ekonomiaz*, núm. 60 (2005), vol. I, 38-57.

los órganos cuenta con una función de control concreta de origen, no queda claro que entre todos compongan un sistema coherente al servicio del concepto de EPP; ni que, por ende, la suma de todos ellos contribuya al desarrollo efectivo de su función prospectiva y, por extensión, a una articulación equilibrada de la función constitucional última de control del gasto público en sus distintas dimensiones<sup>89</sup> (interno/externo, político y social).

La necesidad de definición o cierre de un sistema integral y coherente de EPP se advierte tanto en el plano estatal como en el autonómico, sin perjuicio de que algunas dimensiones e instituciones de la evaluación presenten un desarrollo dispar. Así, en términos generales, podría señalarse que a nivel estatal se aprecia un desarrollo ligeramente más preciso de las instituciones tradicionales de control del gasto público; mientras que la acción autonómica en el terreno del control de la calidad de la gestión administrativa se antoja, en algunos casos, más precisa y consolidada. Por último, la apuesta por el control de impacto o “performance” de las políticas públicas se encontraría aún en ambos niveles en fase de definición y consolidación, como pone de manifiesto la sucesión de los modelos organizativos adoptados recientemente.

### **1. La definición del sistema de Evaluación de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía 2016-2019**

En Andalucía, a la conveniencia de sistematizar la evaluación de las políticas públicas se une la obligación del legislador de hacerlo *ex art.* 138 EAA. Dicha tarea no se ha acometido hasta el año 2016 de la mano del documento elaborado por el IAAP con el título *La Evaluación de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía 2016*, que programa las actuaciones a llevar a cabo para elaborar una “propuesta de sistema de evaluación de las políticas públicas” que culminaría con la aprobación de una “Ley de Evaluación” a partir del año 2019<sup>90</sup>.

Al margen del mandato estatutario, es probable que la obligación de publicidad activa sobre EPP establecida en el art. 12 de Ley de Transparencia Pública de Andalucía, haya hecho ya inevitable el impulso de dicho plan de actuaciones al evidenciar la necesidad de contar con unas prácticas de evaluación sistematizadas y sujetas a ciertos estándares y procedimientos de coordinación. En conexión con ello se habría

---

<sup>89</sup> *Vid.* VALLÈS VIVES, F. (2003: 130-187).

<sup>90</sup> *Vid.* pág. 25 del documento del IAAP. Con antelación a la elaboración de la ley del año 2019, el Plan Anual Normativo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para el 2018 (BOJA n. 65, 05/04/2018) ha anunciado la aprobación de un “Decreto por el que se establecen las bases para la implantación de un sistema de evaluación de las políticas públicas de la Junta de Andalucía”. Sin embargo, dicho Decreto no llegará a ver la luz, al menos en 2018, ante el adelanto electoral anunciado para el 2 de diciembre de 2018.

adaptado la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en los términos ya indicados.

Sea como fuere, el documento del IAAP de 2016 parece apuntar, no sólo el calendario de actuaciones, sino la concepción de EPP que se pretende manejar en Andalucía. En tal sentido, se asume la evaluación como una actividad ineludible en la acción política futura, y se concibe como una práctica de buen gobierno, una mejora gerencial y una herramienta de aprendizaje para el gobernante; que lo ayudará en la toma de decisiones y le dará argumentos para legitimar su acción política. Se atribuye, por tanto, una función técnica o instrumental a la evaluación que, en el seno de la Junta de Andalucía, parece articularse como un proceso autónomo e interno del propio gobierno en lugar de abierto a la interacción con otros agentes políticos. Parece, pues, optarse por una concepción administrativista y procesalista de la evaluación que la aleja de su vinculación con la más amplia función de control político y social.

En segundo lugar, el documento del IAAP evidencia la trascendencia o alcance económico de la EPP, asumiendo sin ambages el parámetro de la eficiencia de manera que sus resultados conduzcan a rentabilizar mejor los recursos públicos. Así, llega a señalarse, como previsión a incluir en la futura ley de evaluación, la vinculación de las asignaciones económicas de las políticas públicas a los resultados de las evaluaciones<sup>91</sup>.

Destaca igualmente, en tercer lugar, la fuerte vinculación que el IAAP establece entre la EPP y los principios de Transparencia, escrutinio público y rendición de cuentas. Sin embargo, dicha relación se entiende de manera que parece instrumentalizar<sup>92</sup> la primera (EPP) al servicio de la segunda (transparencia). Esto presupone una concepción muy limitada de la evaluación como mero sistema o proceso capaz de generar datos – mejores, más claros y fiables – con los que el Gobierno mejoraría el mensaje y la información con los que explica sus decisiones. Sin embargo, la labor de procesamiento y valoración crítica de esos datos (función prospectiva) queda desdibujada. Se asume de forma excesivamente tímida<sup>93</sup>, sin precisar el modo en que los resultados de la evaluación determinarán el cambio o corrección de las políticas.

---

<sup>91</sup> *Vid.* pág. 26, aunque no se precisa el modo en que lo reflejaría la elaboración del presupuesto.

<sup>92</sup> Así, se indica que “la recogida de datos y resultados que produce la evaluación, es un elemento esencial para la transparencia, ayudando a resaltar los resultados, permitiendo difundirlos...” (pág. 6); y que la evaluación permitiría al Gobierno “explicar a la ciudadanía el valor de la política y la administración pública, así como rendir cuentas” (pág. 7).

<sup>93</sup> En tal sentido, el documento de referencia expresa que “existe compromiso de la alta dirección de utilizar los resultados” de la evaluación de las políticas (pág. 5).

En esa misma línea, resulta muy matizado el papel de la ciudadanía en la EPP al señalar que – gracias a la evaluación – «puede obtener la *sensación* de que participa, coproduce y “controla” al gobierno y/o a la administración<sup>94</sup>». Además, la participación ciudadana tiende a limitarse al momento de la “evaluación inicial” permitiendo su “colaboración en la definición de las políticas<sup>95</sup>” en un segundo plano. Se confirma así que será el gobierno en solitario quien asuma la función prospectiva de la evaluación, alejándola de la función de control social y político de la acción del gobierno.

En cuarto lugar, sorprende que al diseñar la EPP en Andalucía se decide optar fundamentalmente por una evaluación *ex ante*<sup>96</sup>, a pesar de conocer la diversidad de enfoques y dimensiones que puede adoptar la EPP. Esta concepción restringida de la EPP resultaría coherente con su instrumentalización al servicio de la transparencia y su distanciamiento de la función prospectiva; pues se trata, sobre todo, de diseñar las políticas conforme a una técnica que contemple datos y evidencias predeterminadas que serán objeto de información pública, sin mayores garantías de procesamiento que la labor íntima del gobierno y el escrutinio público espontáneo. A pesar de ello, lo más llamativo del limitado enfoque *ex ante* elegido es que el documento del IAAP funda su decisión en las previsiones estatutarias<sup>97</sup>, cuando del EAA no se deriva imposición de restricción alguna en cuanto al enfoque, alcance o momento de llevar a cabo la EPP.

Por último, precisa subrayarse la importancia que concede el IAAP a la institucionalización de la EPP como garantía de su permanencia en el normal desarrollo de la acción pública. A tal efecto, plantea esa institucionalización como un proceso de cambio de hábitos en el seno de la administración pública que, como tal, necesita tiempo para implantarse y generalizarse de forma progresiva y paulatina. Conforme con ello, el plan de actuaciones previsto se proyecta en el medio plazo<sup>98</sup> (2016-2019).

---

<sup>94</sup> *Vid.* pág. 7. La cursiva de la cita ha sido añadida, pero el entrecomillado del término “controla” es del autor del documento, sin que quede claro en qué sentido se enfatiza o matiza: si se trata de un control real y efectivo a través de la evaluación o si ésta genera sólo la “sensación” en el ciudadano de llevarlo a cabo.

<sup>95</sup> *Vid.* pág. 12.

<sup>96</sup> *Vid.* págs. 11, 13, 16, 18, 20 y 21 entre otras.

<sup>97</sup> En tal sentido el documento afirma que “el Estatuto de Autonomía nos conmina a valorar el resultado de las Políticas Públicas, en el sentido que propone una evaluación *ex ante* de las políticas públicas” (pág. 11).

<sup>98</sup> *Vid.* págs. 25 ss. Se plantean medidas de carácter divulgativo, formativo y de seguimiento voluntario en los años 2016 y 2017: campaña divulgativa en 2016, experiencias piloto de evaluación *ex ante* con las consejerías que se presten a ello, generación paulatina de equipos de evaluadores y personal formado y con experiencia en evaluación, creación de un banco de buenas prácticas y protocolos de actuación que permitan avanzar el diseño de un modelo de evaluación uniforme. A partir del mismo, se trataría de ampliar su aplicación a lo largo de 2018 mediante la aprobación de planes anuales de evaluación, que in-

Sin embargo, esta programación se antoja, especialmente en sus primeros años, excesivamente pausada, y no se justifica ante la realidad de la actividad evaluadora que ya se viene desarrollando en Andalucía en algunas políticas y servicios públicos.

La institucionalización del sistema de EPP que se propone resulta, finalmente, muy reveladora del concepto y el alcance (limitado) que pretende darse a la EPP en Andalucía. En efecto, la EPP propuesta se limita al ámbito exclusivo del Gobierno, dejando fuera al Parlamento<sup>99</sup>. Así se afirma que los resultados de la evaluación se pondrán al “servicio de las decisiones políticas, de la crítica constructiva de otros profesionales o de la valoración de la ciudadanía”, sin referir en ningún caso el uso que el Parlamento pueda hacer de los resultados de la evaluación o en qué medida puede influir en las tareas evaluadoras. Los órganos y equipos encargados de la gestión de la evaluación serán también de extracción ejecutiva o administrativa, quedando prácticamente todas las fases de la evaluación en manos de personal propio del ejecutivo y su administración<sup>100</sup>.

---

volucrarían a las políticas de más consejerías, y la consolidación de una red de evaluadores formados. Ya en 2019, se procedería a la aprobación de la ley de evaluación que establecería la obligatoriedad de los planes de evaluación y condicionaría la financiación de las políticas analizadas a los resultados de la evaluación. La ejecución del proceso de institucionalización de la EPP puede seguirse en: <http://www.juntadeandalucia.es/iaapinstitutodeadministracionpublica/publico/home.filter?idsitio=60>. Un ejemplo de los muchos trabajos preparatorios y previos a la aprobación de la ley de evaluación puede encontrarse en el Plan General de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía para los años 2018 y 2019, aprobado por Acuerdo de 5 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno (BOJA n. 112, 12/06/2018). Dicho plan recoge en su objetivo 4.1 el análisis de “la situación actual en cuanto a las estructuras de evaluación de políticas públicas en las Consejerías y en las Entidades Instrumentales con el objetivo de analizar no solo los recursos humanos específicamente dedicados a la evaluación de políticas públicas, sino también la cultura de evaluación y los planes, estrategias, programas o políticas aprobados por la Junta de Andalucía en los que se haya contemplado su evaluación”.

<sup>99</sup> Así, en la pág. 16 se afirma: “institucionalizar la evaluación significará introducirla en la agenda del Gobierno”.

<sup>100</sup> En efecto, la red de evaluadores que se viene formando la compondría personal de las propias consejerías y organismos a evaluar, a propuesta de las mismas y formados al efecto por el IAAP. Aunque se admite la posibilidad de que haya personal técnico especializado (sin indicar quién y cómo se designaría), también se indica que el personal propio de las consejerías perteneciente a esa red podrá asumir “el rol de evaluadores externos en proyectos de otras consejerías”. Por último, resulta clarificador que la aprobación del Plan anual de evaluaciones se atribuye como competencia exclusiva al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, cuya propuesta vendría formulada por un órgano asesor creado al efecto y compuesto “por personal directivo de todas las Consejerías y representantes de los agentes sociales” (sin precisar cuáles). La separación de tareas políticas y técnicas queda así establecida al asignar la coordinación y apoyo en la ejecución de la evaluación a un Equipo Técnico para la EPP y al IAAP; órganos técnicos que colaborarán y auxiliarán a las consejerías en la ejecución última de las tareas evaluadoras. Sin embargo, la presencia de estos órganos técnicos no se plantea en los órganos de decisión y valoración política (órgano asesor y consejo de gobierno). *Id.* págs. 22-25.

## 2. Propuestas para definir un sistema equilibrado: el tándem Parlamento-OCEX

La propuesta que se atisba en Andalucía viene a confirmar que el entramado institucional de la evaluación de las políticas y el control del gasto público en España muestra un evidente desequilibrio a favor del poder ejecutivo. Con la excepción del Tribunal de Cuentas y los OCEX, el resto de órganos responsables de actividades evaluadoras se encuentran en la órbita del poder ejecutivo. Incluso las dimensiones de la evaluación de desarrollo más reciente (control de calidad de la gestión administrativa y evaluación de impacto), se habrían mantenido – en sus distintas configuraciones – dentro de las fronteras del ejecutivo, con escasos cauces de relación y rendición de cuentas ante el legislativo y opciones a la colaboración de evaluadores externos.

Frente a ello, parece oportuno plantear una reordenación de ese entramado de órganos y dimensiones de control de forma que resulte un sistema más equilibrado y completo, tanto desde la perspectiva del ámbito y los agentes de control (interno/externo), como desde la perspectiva del objeto, enfoque o parámetro de control (legalidad, gestión económico-financiera, calidad, impacto, eficiencia). De esa forma, se trataría de que el control del gasto público (interno y/o externo) pueda, de una parte, aportar argumentos útiles y objetivos al control político que corresponde realizar al parlamento y, de otra, enriquecer – mediante la transparencia y rendición de cuentas – el debate y control social sobre el diseño e implementación de las políticas públicas. Los avances habidos en materia de acceso de los ciudadanos a la información pública, no pueden excluir la labor de control y crítica política que correspondería realizar a los representantes políticos en sus foros de forma – a ser posible – institucionalizada.

Dejando a un lado la posibilidad, ya apuntada, de reformar en profundidad las Intervenciones Generales, la opción más coherente con un diseño equilibrado de la función de control inherente a la división de poderes, es la de fortalecer la figura del Tribunal de Cuentas y los OCEX de las CCAA<sup>101</sup>. Se trataría de enriquecer su estructura vinculándolos a órganos de evaluación de impacto o satisfacción de las políticas públicas (al modo de la extinta AEVAL o de los nuevos institutos de carácter técnico que se anuncian), como órganos auxiliares de aquellos, en el radio de influencia del legislativo y abiertos a la participación de agentes externos. Así convergerían dos enfoques evaluativos complementarios: uno, centrado en los recursos, el análisis económico-financiero del gasto público – función tradicional de los OCEX –; y dos, centrado en los resultados, el análisis operativo o de impacto real de las políticas materiales mediante técnicas multidisciplinarias (auditorías operativas, entre otros).

---

<sup>101</sup> Vid. BALLART, X., “¿Se puede cambiar el Tribunal de Cuentas?”, *Diario El País*, 01/04/2013; VALLÈS VIVES, F. (2003: 151 ss.).

Junto a ello, la aportación principal de tal opción reside, no obstante, en su ubicación bajo la esfera del parlamento. En tal sentido, resulta esencial que la agenda de esos eventuales órganos auxiliares venga determinada por el propio órgano de control externo o por el legislativo, en lugar de por el ejecutivo en exclusiva; y sin perjuicio de habilitar cauces para que la sociedad civil pudiera elevar solicitudes de evaluación<sup>102</sup>. Un procedimiento parlamentario a estos efectos que permitiera la participación efectiva de las minorías, junto con una dotación de medios suficientes y, sobre todo, una configuración orgánica que garantizara la independencia de los OCEX y de sus órganos auxiliares, serían condiciones para hacer realidad la evaluación integral, plural, constructiva y fiable de las políticas públicas que se viene demandando.

El tándem parlamento-OCEX supone un notable acercamiento entre las funciones de control externo (del gasto público) y control político. Sin embargo, esa relación más estrecha no tiene porqué conducir a una necesaria confusión de los mismos<sup>103</sup>. La percepción de ese riesgo deriva de la función prospectiva de la evaluación a desarrollar por los OCEX mediante la elaboración de recomendaciones sobre las políticas de gasto evaluadas, y la utilización de técnicas como las auditorías operativas. De ello se deriva la posibilidad de que los OCEX formulen juicios de racionalidad sobre el destino y gestión de los fondos públicos que por su naturaleza valorativa podrían invadir el terreno del control político. Y por otra parte, se cuestiona la naturaleza, vinculante o no, de tales recomendaciones.

Lejos de incurrir en los riesgos apuntados, la conexión parlamento-OCEX pretende enriquecer el debate político – no sustraerlo ni desvirtuarlo – aportando argumentos técnicos y objetivos al mismo que permitan romper el frecuente bloqueo entre agentes políticos, empujándolos así a apearse de posiciones absolutas que imposibilitan el debate de ideas. Para que ello sea posible, existen medios suficientes para neutralizar los riesgos de confusión entre ambos controles, salvando con ello la utilidad y legitimidad de la evaluación de las políticas públicas (especialmente la operativa o de impacto) y huyendo de la sombra de la tecnocracia<sup>104</sup>.

En ese sentido, la configuración de la relación parlamento-OCEX exigiría que la actividad evaluadora externa estuviera sujeta a criterios técnicos de análisis de las

---

<sup>102</sup> La proposición de ley de nueva regulación de la CCA del Grupo Parlamentario IU-Los Verdes (BOPA n. 219, 03/05/2016) contemplaba una “iniciativa fiscalizadora popular” entre los sujetos con capacidad de definir e impulsar el plan de actuaciones del órgano (art. 7).

<sup>103</sup> Sobre los riesgos de confusión entre ambas dimensiones de control y las cautelas necesarias para posibilitar una relación virtuosa entre ellas *vid.* VALLÈS VIVES, F. (2003: 159 ss.).

<sup>104</sup> *Vid.* RIVERO RECUENCO, Á., “Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del caso español”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, núm. 14 (2011), pp. 195-224.

políticas públicas, garantizando así la objetividad de sus informes. Junto a ello, sería imprescindible la garantía de independencia del órgano externo y sus eventuales órganos auxiliares; así como el ya referido diseño parlamentario de la agenda evaluadora, que se vería así legitimada. La salvaguarda del control político exigiría además matizar la eficacia o alcance de las recomendaciones emanadas de los OCEX. Como corresponde a su naturaleza auxiliar, el objetivo de sus informes no es que se proceda a su implementación inmediata sino ofrecer argumentos fundados para el debate político y que, en su caso, el resultado del mismo se traduzca en la corrección de políticas o programas. Por ello, lejos de una vinculatoriedad directa y de comprometer la autonomía y legitimidad del legislativo, los informes de evaluación sí deberían tener garantizada su exposición, debate y pronunciamiento en sede parlamentaria. Por último, la publicación tanto de los informes de los OCEX, como de la actividad parlamentaria suscitada, son requisitos necesarios para alentar el control social sobre las políticas públicas y el papel del parlamento en relación con éstas.

En otro orden de cosas, la apuesta por los OCEX para definir un sistema integral y equilibrado de EPP, encuentra otro argumento en sus posibilidades de articulación descentralizada. Frente a la escasa comunicación entre Intervenciones Generales, los OCEX de las CCAA disponen de mecanismos de colaboración con el TCu que, sin perjuicio de su necesaria mejora, ofrecen un cauce adecuado para la evaluación de muchas políticas sociales de articulación competencial compartida. Junto a ello, las menores dimensiones del ámbito autonómico y la mayor proximidad a la realidad de las políticas públicas a evaluar, ofrecen un escenario propicio para el desarrollo de este planteamiento y atribuyen a los OCEX de las CCAA un importante potencial<sup>105</sup>.

Por último, conviene no pasar por alto que el análisis y valoraciones realizadas acerca de la articulación del control de eficiencia del gasto público y su adecuación al concepto de EPP no pueden entenderse aisladamente. Se inscriben en un debate más amplio sobre la necesidad de regeneración democrática de nuestro sistema político que se proyecta en diversos ámbitos e instituciones. En tal sentido, la EPP exige una serie de complementos esenciales sin los que su desarrollo aislado resulta inútil. Es el caso, en primer término, del desarrollo de la transparencia y el acceso a la información pública que se ha acometido en los últimos años. Frente a concepciones subordinadas y limitantes de la relación entre transparencia y evaluación, conviene

---

<sup>105</sup> Vid. FERNÁNDEZ LLERA, R., “Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”, en *PGP*, núm. 57 (2009) pp. 135-154; NAVAS VÁZQUEZ, R., *Estudios sobre el control externo autonómico*, Civitas, Madrid, 2002; BIGLINO CAMPOS, P. y DURÁN ALBA, J. F., *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Lex Nova, Valladolid, 2008; RUIZ FONTICIELLA, M.ª T., “La auditoría operativa de gestión pública y los organismos de control externo. El caso español”, en *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, vol. 15, núm. 25 (2005), pp. 120-137.

afirmar su necesaria complementariedad. Así, la transparencia constituye tanto una premisa para que la actividad evaluadora sea posible, como una exigencia y complemento necesario para que la evaluación realizada cumpla su función prospectiva y de acicate del control político y social. Sin embargo, ninguna de ellas aisladamente es suficiente: no puede haber evaluación sin transparencia, y la transparencia no genera por sí misma el desarrollo pleno de la evaluación, pues ésta implica una articulación técnica e institucional que la distingue del control social libre y espontáneo. Por tales motivos, debería atenderse a ese riesgo de instrumentalización de la EPP al servicio de la transparencia que se ha apuntado en este trabajo como consecuencia, probablemente, del tardío desarrollo de la primera en Andalucía.

En segundo y último lugar, el desarrollo pleno e integral de la EPP – junto con la transparencia – constituyen nuevos cauces para la participación ciudadana efectiva que viene reclamándose como reacción al distanciamiento de las instituciones y clase política. Ahora bien, el aprovechamiento de los mismos pasaría, por una parte, por la necesidad de promoción y divulgación de cierta “cultura de la evaluación y la transparencia” que asegure una buena formación democrática de la ciudadanía; y por otra parte, por la inevitable dosis de responsabilidad ciudadana que está presente en todo instrumento de carácter participativo. En ello repara atinadamente el documento que programa la creación del sistema de EPP para Andalucía en 2019, y a ello han pretendido contribuir también estas líneas en el marco de un proyecto aún abierto y en construcción.

## BIBLIOGRAFÍA

ADÁN CARMONA, José M. (2007): “La evaluación de las políticas de gasto”, *PGP*, n. 47, 87-120.

BALLART, Xavier (1993): “Evaluación de políticas: marco conceptual y organización institucional”, *REP*, n. 80, 1993, 199-224.

BALLART, Xavier (2013): “¿Se puede cambiar el Tribunal de Cuentas?”, *Diario El País*, 01/04/2013.

BAYONA PEROGORDO, Juan J. (1991): *El Derecho de los Gastos Públicos*, IEF, Madrid.

BIGLINO CAMPOS, Paloma y DURÁN ALBA, Juan F. (2008): *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Lex Nova, Valladolid.

BUSTELO RUESTA, María (2001): *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (disponible en <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>)

CABEZA DEL SALVADOR, Ignacio (1997): “Auditoría operativa en el sector público: ¿realidad o utopía?”, *Revista Técnica*, n. 11, 10-15.

CANSINO MUÑOZ-REPISO, José Manuel (2001): *Evaluar al sector público español*, Servicio de publicaciones US-UCA.

CARRASCO DURÁN, Manuel (2013): “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, n. 18, 169-206.

CAZORLA PRIETO, Luis (1985): “Artículo 31”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid.

CORA (2013): *Reforma de las Administraciones Públicas*, MINHAP.

ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco (2014): “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en MALVÁREZ PASCUAL, L.A. y RAMÍREZ GÓMEZ, S. (dirs.): *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, 39-60.

FABADO i ALFONSO, Enric (1991): *Auditoría de economía, eficiencia y eficacia en el sector público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*, Cámara de Comptos de Navarra.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto (2009): “Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”, *PGP*, n. 57, 135-154.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2012): “Art. 138. Evaluación de políticas públicas”, en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tomo III, Parlamento de Andalucía, 2131-2137.

GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel M. (2007): “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público (PGP)*, n. 47, 37-64.

GENARO MOYA, María D. (2016): “Consideraciones en torno a la fiscalización operativa o de gestión”, en *RECE*, vol. XXVIII, n. 53, pp. 11-37.

IAAP (2016): *La Evaluación de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía 2016*, IAAP (vid. <http://www.juntadeandalucia.es/iaapinstitutodeadministracionpublica/publico/evaluacion.epp>).

LAZO VITORIA, Ximena (2008): *El control interno del gasto público estatal. Un estudio desde el Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio M. y ORTIZ RODRÍGUEZ, David (2004): “Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público”, *Revista Española de Control Externo (RECE)*, n. 18, 189-220.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel A. (2013): “Principios informadores del sistema tributario y el gasto público”, en *Base de Conocimiento Jurídico*, Iustel, 2013 (disponible en [www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

MARTÍNEZ MARTÍ, Gabriel & MUÑOZ SAN ROMÁN, Eduardo (2017): “Doce propuestas de mejora y una desiderata desesperada sobre la eficacia y eficiencia de los Órganos de Control Externo (OCEX)”, en *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, n. 69, pp. 57-68.

MEDINA GUERRERO, M. (2013): “El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, 109-147.

MEDINA GUERRERO, Manuel (2012): “Artículo 189. Asignación del gasto público”, en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tomo IV, Parlamento de Andalucía, 2704-2705.

NAVAS VÁZQUEZ, Rafael (2002): *Estudios sobre el control externo autonómico*, Civitas, Madrid, 2002.

NAVAS VÁZQUEZ, Rafael (2012): “El control del gasto público”, en SÁNCHEZ PINO, A.J. y PÉREZ GUERRERO, M.L.: *Derechos sociales, políticas públicas y*

*financiación autonómica a raíz de los nuevos estatutos de autonomía. Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Tirant lo Blanch, 83-102.

NAVAS VÁZQUEZ, Rafael (2017): “Crisis y reforma del control externo”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, n.173, pp. 77-96.

OSUNA LLANEZA, José Luis y MÁRQUEZ GUERRERO, Carolina (2012): *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria, Sevilla.

PASCUAL GARCÍA, José (2005): *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, 4ª ed., BOE, Madrid.

PÉREZ DOMÍNGUEZ, Fernando (2014): “El control de eficiencia del gasto público en el contexto de la evaluación de las políticas públicas”, en MALVÁREZ PASCUAL, L.A. y RAMÍREZ GÓMEZ, S. (dirs.): *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, 83-114.

PÉREZ PÉREZ, José A. (2005): “La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado”, *RECE*, vol.7, n. 20, 21-34.

PORRAS GÓMEZ, Antonio Martín (2013): *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2013 (disponible en <http://fondosdigitales.us.es/tesis/tesis/2016/la-gobernanza-multinivel-del-gasto-publico-europeo/>).

PORRAS NADALES, Antonio J. (2007): “Evaluar la acción de gobierno. Argumentos para una búsqueda de horizontes metodológicos”, en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n. 3, pp. 59-82.

PRIOR, Diego (2011): “Eficacia, Eficiencia y Gasto Público: ¿Cómo mejorar?”, *Revista de Contabilidad y Dirección*, vol. 13, 11-20.

RIVERO RECUENCO, Ángel (2011): “Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del caso español”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, n. 14, 195-224.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro (1978): “Derecho Financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución”, en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, CEC, Madrid.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Ricardo y FUENTES MARTÍN, María C. (1994): “El control de gestión como instrumento de optimización de la función pública”, *Anales de estudios económicos y empresariales*, n. 9, 121-144.

RUEDA LÓPEZ, Nuria (2011): “La eficiencia y su importancia en el sector público”, *eXtoikos*, n. 1, 38-47.

RUIZ FONTICIELLA, María T. (2005): “La auditoría operativa de gestión pública y los organismos de control externo. El caso español”, *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, vol. 15, n. 25, 120-137.

TERMES ANGLÉS, Ferran (1999): *L'auditoria de performance*, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Barcelona.

TORRES PRADAS, Lourdes (2002): *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*, AECA, Madrid.

VALLÈS VIVES, Francesc (2003): *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*, CEPC, Madrid; GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (2001): *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Marcial Pons, Madrid.

VV.AA. (2010): “La Evaluación de las Políticas Públicas”, en *Temas para el Debate*, n. 192, 2010, 23-60.

ZAPICO GOÑI, Eduardo (1998): “La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 11-12, 53-59.

ZAPICO GOÑI, Eduardo (2010): “Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas”, en *Documentación Administrativa*, n. 286-287, pp. 239-272.