

LA (TAN) NECESARIA AUDITORÍA DE RESULTADOS EN EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

CRISTINA QUIRÓS CASTRO

SUMARIO: I. EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y SU FINALIDAD.– II. EL CONTROL DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA.– III. LA AUDITORÍA DE RESULTADOS.– IV EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN COMO INICIO DEL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA DE RESULTADOS: 1. ¿Qué técnicas de revisión van a aplicarse en la consecución de estos objetivos?– 2 ¿Quién va a realizar estas auditorías de resultados?– V. SPENDING REVIEW COMO INSTRUMENTO DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS: 1. El desarrollo del spending review: fases de ejecución.– VI. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.– VII. CONCLUSIÓN.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establece como aspecto fundamental el control y seguimiento de las actuaciones que financia y su desarrollo, vinculando la recepción de fondos a su adecuada utilización con el objetivo de maximizar su eficacia y eficiencia, pero también con la finalidad última de conseguir un desarrollo económico de los Estados y un refuerzo de sus estructuras que permitan afrontar futuras crisis con mayores garantías de recuperación y minimizar en lo posible sus efectos negativos.

El control exigido se traduce en la figura de la auditoría de resultados, que extiende el foco de análisis más allá del cumplimiento de la legalidad y la corrección contable y presupuestaria de las cuentas públicas para verificar si el resultado obtenido con las actuaciones desarrolladas es adecuado, eficaz y eficiente y si su impacto en su área de desarrollo y en la sociedad en general es positivo y se corresponde con los objetivos marcados. Este análisis de seguimiento que exige el Mecanismo para sus actuaciones debe mantenerse en el tiempo precisamente como uno de los logros del Plan de recuperación y resiliencia. Desde la perspectiva del gasto público y su obligada eficacia y eficiencia, el spending review se muestra como una evaluación adecuada, sin que ello obste a la realización de otras evaluaciones de las políticas públicas que lo complementen para obtener una visión global de impacto y resultado.

Palabras clave: control; resultado; seguimiento; refuerzo; eficacia; eficiencia; continuidad.

ABSTRACT: *The Recovery and Resilience Facility establishes, as one of its fundamental targets, the control and monitoring of the financed projects and their development, linking the receipt of funds to their proper use in order to maximize their effectiveness and efficiency but also with the ultimate aim of achieving an economic development of*

the States and a reinforcement of their structures that allow them to face future crises with greater guarantees of recovery and minimize their negative effects.

This required control fixes with the performance audit, which extends the focus of analysis beyond legal compliance and the true and fair view of the assets, to verify if the result obtained with the actions carried out is adequate, effective, and efficient and if its impact on its development area and on Society is positive and fix to the targets set. This follow-up analysis required by the Mechanism for its actions must be maintained over time precisely as one of the achievements of the Recovery and Resilience Facility and the national Plan. From the perspective of public spending and its mandatory effectiveness and efficiency, the spending review is shown as a proper evaluation. Besides, other evaluations of public policies should be done to complement it to provide a global vision of the public action impact and result.

Key words: Control; result; follow-up; reinforcement; effectiveness; efficiency; continuity.

I. EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y SU FINALIDAD

Uno de los principios básicos en el funcionamiento de la Unión Europea es la realización de las distintas políticas económicas de los estados miembros dentro del marco de los objetivos generales de la Unión para contribuir a su consecución a través de la cohesión económica, social y territorial. Esta contribución nacional se articula desde la propia Unión con la promoción de un desarrollo armónico de todo el conjunto de los países que la conforman, limitando desigualdades que dificulten la actuación europea global en el contexto internacional y lastren el desarrollo de los países menos favorecidos. En cumplimiento de este principio del artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se ha desarrollado durante toda su existencia una política económica de coordinación, distribución de recursos y cohesión económica y social.

2020 supuso una inflexión en la habitual actuación y desarrollo económico de los países de la Unión Europea. La pandemia mundial provocada por el COVID-19 ha bloqueado durante meses el habitual funcionamiento de numerosas actividades económicas y comerciales, con el consiguiente desequilibrio en la economía de los países y un fuerte impacto negativo en los niveles de recursos y empleos: mayor déficit, mayores tasas de desempleo y menor producción.

El impacto de la crisis sanitaria mundial no ha sido igual en todos los países de la Unión por lo que la recuperación económica se presenta en un escenario muy desigual atendiendo a la capacidad que cada estado miembro puede tener habida cuenta de su situación económico-financiera anterior a la crisis y su capacidad de recuperación. Y esta desigualdad impacta negativa-

mente en el conjunto de la Unión y en su influencia en el contexto económico internacional.

Por ello ha sido necesario diseñar un marco de ayuda financiera a los países miembros de la Unión que permita enfrentar los daños y consecuencias adversas de la pandemia. Este marco de ayuda se produce en un momento económico-financiero especialmente delicado puesto que todos los países de la Unión están afectados por las consecuencias de la crisis sanitaria, lo que ha hecho más necesario plantear un sistema que asegure la recuperación global de la Unión, pero también que la utilización de los fondos a distribuir contribuya al desarrollo estructural, no coyuntural, de las sociedades. Ello permitirá, por un lado, afrontar en un corto plazo la reversión de los efectos negativos de 2020 y, por otro, garantizar para el futuro la posibilidad de que nuevas crisis económicas puedan ser enfrentadas por todos los países miembros con una mayor solvencia en su estructura económica y social, lo que minorará sus efectos negativos.

Con estas premisas se desarrolla el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aprobado el 12 de febrero de 2021 (Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo), que presenta una novedad fundamental respecto a los habituales Fondos Europeos: la vinculación de las ayudas a la consecución de resultados y a la realización de reformas e inversiones públicas por los Estados miembros en respuesta a los retos determinados en el Semestre europeo de formulación examen supervisión y evaluación de políticas económicas (1), incluidos el pilar europeo de derechos sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas. De esta forma el mecanismo tendrá una incidencia duradera en la productividad y en la resiliencia económica, social e institucional de los estados miembros.

II. EL CONTROL DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

Esta característica se configura como un pilar básico del Mecanismo. En su regulación se presta una especial atención a los medios y actuaciones a realizar para garantizar esta vinculación y la aplicación de los fondos atendiendo especialmente al cumplimiento del principio de buena gestión financiera, la prevención y persecución efectiva del fraude, la evasión fiscal, la corrupción y los conflictos de intereses. En ello está el verdadero éxito del Mecanismo.

Así, se establece el control y la evaluación en todas las fases temporales de la vigencia del Mecanismo:

(1) Proceso establecido en el artículo 2 bis del Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las actuaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.



En primer lugar, una evaluación ex ante de la Comisión sobre los planes de recuperación y resiliencia que propongan los Estados miembros, valorando, en los términos definidos por el propio Reglamento, la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del plan propuesto:

Pertinencia	<ul style="list-style-type: none">• el plan representa una respuesta integral y adecuadamente equilibrada ante la situación económica y social y contribuye a los pilares del Mecanismo
Eficacia	<ul style="list-style-type: none">• La ejecución de las medidas darán lugar a cambios estructurales en las políticas y su incidencia sea duradera
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none">• La justificación del importe de los costes totales está en consonancia con el principio de coste eficacia y es proporcional a las repercusiones económicas y sociales previstas a escala nacional
Coherencia	<ul style="list-style-type: none">• Se presentan medidas de ejecución de reformas y proyectos de inversión pública que representen actuaciones coherentes

Estos criterios serán los que, con carácter general, inspiren también los controles y evaluaciones de resultado y los que se prevén durante la ejecución de las actuaciones financiadas con el Mecanismo. En este sentido, el Reglamento exige a los estados miembros el establecimiento de medidas adecuadas para garantizar que el uso de los Fondos se ajusta al derecho aplicable en la Unión Europea, previniendo el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación de actuaciones. Y además deben realizar un seguimiento de los avances logrados con los planes de recuperación y resiliencia, que deben ser también coherentes y complementarios con otros programas europeos en curso.

En tercer lugar, existirá una evaluación ex post independiente para analizar y concluir sobre las actuaciones finalizadas y sobre las repercusiones a

largo plazo del Mecanismo. Por lo tanto, la supervisión de la vinculación a los resultados, sean finales o intermedios está presente en todas las fases del Mecanismo.

En España, el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, prevé, en consonancia con las premisas europeas, la necesidad de articular un modelo de selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los proyectos y programas de inversión vinculados al Mecanismo. Para ello establece como funciones de la autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (ministerio con competencias en materia de hacienda), la supervisión de los progresos en relación con los hitos y objetivos del Plan y la presentación de los informes pertinentes sobre la base del resultado de los controles realizados en los términos y condiciones que prevea dicha normativa reguladora del Mecanismo. Además, determina que la autoridad de control del Mecanismo (Intervención General de la Administración del Estado) realizará las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea y promoverá las labores de prevención, detección e investigación del fraude que sean precisos.

En segundo lugar, el Real Decreto establece el régimen de fiscalización previa para el control de los expedientes que implementen la aplicación de los Fondos de los Planes Next Generation, cuyo eje central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, sin especificar el establecimiento de otro tipo de controles más vinculados al resultado que la función interventora, que se realiza durante las diversas fases de tramitación del expediente y tiene como objeto verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, pero no aporta información sobre el resultado de la actuación en si misma ni su incardinación en el proyecto del que forma parte.

En el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno de España a la Unión Europea (aprobado en Consejo de ministros el 27 de abril de 2021 aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021) se introduce la realización de controles posteriores que, según su descripción, se identifican principalmente con la auditoría de regularidad, que verifica tanto las operaciones económico-financieras como el cumplimiento de la legalidad vigente. Ello en consonancia con lo establecido en el artículo 22 del Reglamento que establece la obligación de los Estados miembros de comprobar periódicamente que la financiación proporcionada se haya utilizado correctamente de conformidad con todas las normas aplicables en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Además, de acuerdo con los artículos 22 y 29 del Reglamento, sí se contempla, sin nombrarla, la necesidad de una auditoría de resultados al resaltar

la necesidad de aportar a la Comisión garantías sobre el cumplimiento de los correspondientes hitos y objetivos ya que los estados miembros:

– Deberán declarar en las solicitudes de pago que los fondos se han utilizado para los fines previstos.

– Deberán informar a la Comisión acerca de los indicadores comunes que ella determinará y que deben usarse en los informes sobre los avances realizados para el seguimiento y evaluación del Mecanismo respecto de la consecución del objetivo general y de los objetivos específicos.

El Plan establece, por tanto, el control de regularidad tradicional como herramienta para garantizar el éxito y la buena gestión de los fondos del Mecanismo permitiendo, no obstante a la autoridad de control la planificación y establecimiento de la metodología adecuada para conseguir la finalidad del control que es *«la fiabilidad de los hitos y objetivos, así como prevenir y en su caso, poner de manifiesto y corregir las irregularidades relativas al fraude, la corrupción el conflicto de intereses o la doble financiación (punto 4.6 del Plan. Control y Auditoría)»*.

III. LA AUDITORÍA DE RESULTADOS

El gasto público siempre ha estado sujeto a control a través del examen de la ejecución de los créditos presupuestarios, la aplicación de ingresos, las operaciones financieras, el resultado presupuestario, la estabilidad y sostenibilidad del sistema, etc. así como para asegurar que todos los procedimientos de gestión económico-financiera sean conformes a las normas que los regulan en cada caso. Estos controles permiten determinar el grado de buena gestión desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad, la imagen fiel de las cuentas y la corrección en el manejo de los fondos públicos lo que los hace imprescindibles.

Sin embargo, estas auditorías financieras y de cumplimiento no contemplan la consecución de los objetivos que persigue la realización del gasto, ni la pertinencia de las acciones elegidas para abordar un determinado proyecto o inversión, ni si los recursos disponibles, siempre escasos en las Administraciones Públicas, se han dispuesto con la máxima eficacia y eficiencia, ni tampoco la aportación final: el impacto global de esos objetivos y acciones en la sociedad y en el desarrollo y mejora del sistema económico de un país.

El objetivo general del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no es otro que fomentar la cohesión económica social y territorial de la Unión, mejorando la capacidad de superación de situaciones adversas, la preparación frente a la crisis, la capacidad de ajuste y el potencial crecimiento de los países miembros y, con ello, la óptima utilización de los recursos económicos que pueden

destinarse. Por lo tanto, adquiere una especial importancia el conocimiento del resultado que generarán los distintos proyectos a poner en marcha, por la necesidad de que todas las economías de la Unión remonten los efectos negativos de la pandemia en primer lugar, pero también porque la adecuada elección de las actuaciones que financie el Mecanismo garantizará el refuerzo de todo el entramado económico de los países para poder solventar futuras crisis económicas y mantener el desarrollo equilibrado y armónico de todos los países miembros.

Ello requiere, sin duda, el desarrollo de controles que permitan disponer de esta información para valorar su propio desarrollo e impacto, no solo por la exigencia para justificar las solicitudes de pago, sino para poder asegurar que los proyectos se desarrollan convenientemente y su resultado es el más satisfactorio para el desarrollo del país y de la sociedad.

Es decir, el enfoque de la auditoría cambia: de la verificación de hechos pasados pasamos a la consideración del presente (cómo se están desarrollando las actuaciones) y al futuro (qué efectos van a tener), y se presenta como elemento central la evaluación de riesgos, es decir el análisis de aquellos aspectos que pueden impedir el cumplimiento de los objetivos y su tratamiento.



La auditoría de resultados tiene un enfoque más integrador de control ya que se extiende a todas las facetas de la actuación que se realiza durante todo el tiempo de su desarrollo. Así lo vemos en la planificación de control que

establece el Mecanismo: la Comisión evaluará el resultado del diseño de los Planes que presenten los estados miembros y estos durante todo el desarrollo de las actuaciones previstas deben realizar controles que, no solo garanticen el cumplimiento de la legalidad y la correcta práctica económico-financiera, sino también si se van cumpliendo los hitos en cada proyecto para conseguir el resultado planificado y su duración en el tiempo. Y, además, la propia Comisión realizará controles posteriores sobre la ejecución llevada a cabo.

Para verificar el adecuado cumplimiento normativo y la inexistencia de doble financiación las funciones de control tradicionales son las más adecuadas al tratarse de los objetivos naturales de la auditoría de regularidad.

Además, desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia del gasto, el control interno tradicional también es importante puesto que es una base adecuada de inicio ya que permite identificar riesgos y valorar, como decíamos, por ejemplo, el crecimiento de la deuda o el déficit público, el fraude, el tipo de incumplimientos de la normativa. Una vez identificados los riesgos, se valorará su impacto, qué tipo de control se puede ejercer sobre ellos y qué medidas resultarían necesarias para contrarrestarlos, en un análisis ya centrado en la eficacia y la eficiencia de las actuaciones realizadas.

El Plan español resalta la necesidad de este análisis de riesgo determinando que, para la realización de las auditorías sobre las solicitudes de pago enviadas a la Comisión, las relativas a la existencia de medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, y a la doble financiación de proyectos y vinculación del gasto al Mecanismo, se recogerá en la estrategia de auditoría del Plan y se basará en el análisis de los siguientes aspectos que realice cada Ministerio responsable:

- Importe de coste estimado reflejado en el Plan/Importe de pagos asociados.
- Número de componentes en que interviene/Número de ministerios que intervienen.
- Tipo de gasto subyacente: Contratación/Subvenciones/Otros.
- Número de Administraciones intervinientes: Administración General del Estado/Comunidades Autónomas/Corporaciones Locales.
- Atomización de líneas/proyectos.
- Modelo de control interno a que está sujeto.
- Nivel de riesgo identificado en los análisis previos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Para esta valoración deberán establecerse una serie de indicadores que permitan medir de forma objetiva su existencia e impacto sobre una actuación determinada y sobre el proyecto al que pertenezca, de forma que se pueda

establecer una conclusión, en el estadio intermedio en el que se produzca este control sobre si la línea de actuación es la adecuada para conseguir el objetivo final o, por el contrario, han de tomarse decisiones que corrijan errores o desviaciones observadas para llegar al resultado final y pueda constatarse:

- que pueden recibirse los pagos de la Unión Europea por la sólida realización del proyecto presentado, su incardinación en el marco de la línea estratégica correspondiente y su contribución al objetivo final de recuperación y resiliencia.
- la inexistencia de incumplimientos normativos, fraude y doble financiación.

En este sentido se pronunciaba el Tribunal de Cuentas Europeo en su Dictamen 6/2020 relativo al Proyecto de Reglamento señalando que *«Un sistema de seguimiento sólido es una herramienta necesaria para evaluar si los préstamos y las subvenciones del MRR se utilizan para cumplir los objetivos, abordar los problemas de ejecución que puedan producirse o adoptar medidas correctoras en caso necesario. El sistema de seguimiento debe proporcionar un vínculo claro entre los objetivos y los indicadores pertinentes. Estos indicadores ayudan a analizar y comparar el rendimiento y pueden ser útiles para determinar prioridades. En la medida de lo posible, estos indicadores deben seguir los criterios RACER (pertinentes, reconocidos, fiables, sencillos y sólidos) y atenerse a las características definidas en las directrices para la mejora de la legislación»*.

Además, la auditoría de resultados contribuirá a suministrar datos para la evaluación de futuros programas y proyectos, a determinar la existencia de soluciones alternativas más eficaces, y a mejorar los propios controles internos de la gestión.

Desde la perspectiva de la eficiencia, el estudio de la correlación entre los recursos utilizados y los fines conseguidos permite un mayor ajuste presupuestario y la posibilidad de reasignar adecuadamente los fondos a las actividades desarrolladas.

IV. EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN COMO INICIO DEL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA DE RESULTADOS

Estos controles, que deberán realizarse para garantizar la correcta ejecución de las actuaciones, se refieren a resultados intermedios, pero resultan muy importantes para acometer adecuadamente el resto de las actuaciones que conformen el proyecto a realizar que también será objeto de un control, una vez finalizado, también de resultados. Y ello porque lo que subyace en el Mecanismo establecido, además de la clara exigencia a los estados miembros de que realicen un seguimiento que permita garantizar que los proyectos sirvan

a los objetivos que se persiguen, es que se mantengan los instrumentos de mejora de la gestión de las distintas políticas públicas dotando a los estados de una herramienta básica para afianzar su crecimiento, su desarrollo estructural y su solidez frente a futuras situaciones críticas.

En este sentido, en el Plan español, su componente 29, Mejora de la eficacia en el gasto público, enuncia la evaluación de las políticas públicas como un eficaz instrumento de mejora de la eficiencia de gasto de las diferentes Administraciones, a través de un análisis ex post de los resultados concretos de las diferentes políticas con el objetivo de mejorar su diseño. Partiendo de esa premisa, el Plan prevé reforzar los mecanismos de evaluación y modernizar las prácticas presupuestarias con el objetivo de mejorar la eficiencia en el gasto y la sostenibilidad de las cuentas públicas extendiendo la realización del spending review e incorporando sus conclusiones a la toma de decisiones sobre las distintas políticas públicas.

Es destacable la puntualización que el Plan realiza respecto a la experiencia que supone la configuración del Mecanismo como sistema basado en resultados para aprender de la experiencia del diseño y gestión del Plan y analizar su extensión a otros ámbitos del Presupuesto. Realmente, la necesidad de realizar el análisis de los resultados del Plan para su correcto desenvolvimiento constituye en sí el inicio de este componente sin perjuicio de que se proyecte su desarrollo como actuación intrínseca de las Administraciones Públicas en un marco temporal quinquenal.

Resumiendo su contenido, perfectamente aplicable a los hitos de control que el propio Mecanismo exige para él, podemos señalar como objetivos de la auditoría de resultados:

- incrementar la calidad del gasto público a través de la incorporación de sus resultados a las siguientes actuaciones a realizar (si se trata de una revisión de resultados intermedios) y a la toma de decisiones en el ámbito presupuestario,
- asegurar la estabilidad presupuestaria y reafirmar la sostenibilidad de la deuda pública, el fomento de la inversión y la recuperación económica firme y continuada,
- mejorar las estructuras y calidad de la gestión, de la información de los programas y de su desempeño.

1. ¿Qué técnicas de revisión van a aplicarse en la consecución de estos objetivos?

Básicamente, el Plan establece el spending review como control de la eficacia, eficiencia y economía, pero también introduce una evaluación de políticas

públicas, orientada a la revisión del alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la transición ecológica, que permita obtener información sobre otros aspectos, no solo económicos, que pueden contribuir al progreso y facilitar la reorientación y ajuste de las actuaciones, sirviendo de referencia en la rendición de cuentas a la Sociedad. La evaluación es un proceso incluyente en el que se observan diversos aspectos: desde la normativa reguladora a la estricta gestión de las actuaciones y la toma de decisiones de altas instancias, su incardinación y efectos en otros planes, actividades y políticas nacionales y locales en la materia y también el impacto directo y la perspectiva de la ciudadanía, los beneficiarios concretos e incluso el ámbito internacional. Asimismo, una evaluación puede aportar referencias importantes para la mejora de las destrezas y conocimientos en el área evaluada, contribuyendo a perfeccionar todos los aspectos de la gestión.

2 ¿Quién va a realizar estas auditorías de resultados?

En principio, respecto al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, claramente se establece el seguimiento a realizar por los distintos Ministerios gestores del Plan, que como señalamos, deberá incluir esta valoración sobre la eficacia y eficiencia de los resultados y su impacto en la finalidad última del Mecanismo, y los controles que debe llevar a cabo la Autoridad de control, independiente de los gestores, que es la Intervención General de la Administración del Estado, especialmente aquellos dirigidos a justificar el pago de las solicitudes atendiendo a la exigencia del artículo 22 del Reglamento del Mecanismo.

Como aspecto a desarrollar en el Plan de recuperación se plantea la realización de las auditorías de resultados por un organismo independiente de las Administraciones, la AIREF, que será quien lleve a cabo el spending review.

En el ámbito de las evaluaciones de políticas públicas no se determina con exactitud qué órgano va a desarrollarlas si bien igualmente habrá de gozar de independencia para su realización.

Al margen de este Plan quinquenal de revisiones, la utilidad de estas en cuanto a la visión clara que pueden ofrecer del funcionamiento y efectos reales de las actuaciones administrativas para la Sociedad y las cuentas públicas aconseja su extensión, no solo a las grandes áreas de gasto y actuación de los PGE sino también al desarrollo de las distintas políticas y programas de gasto más concretos, incluyendo también las actuaciones regionales o locales. Existen otros órganos que pueden llevar a cabo este tipo de auditorías cuya confluencia con la AIREF puede constituir un complemento muy importante para el desarrollo de una evaluación global y detallada en todas las instancias administrativas españolas como son el Tribunal de Cuentas, los Órganos de Control Externo Autonómicos, y diversas agencias de evaluación de las CC. AA.

Como paso previo a la descripción de las características básicas de este tipo de auditorías hemos de concluir que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha puesto de manifiesto la importancia de la auditoría de resultados como forma de control que permite no solo evaluar los aspectos legales y financieros sino también la propia evolución de la actividad auditada permitiendo la corrección de aquellos aspectos que pueden alejarla de sus objetivos finales y otorgando una información muy valiosa sobre los efectos de esa gestión cara a la valoración de su impacto social y económico y a la toma de decisiones futuras al respecto.

V. SPENDING REVIEW COMO INSTRUMENTO DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

El *spending review*, o revisión del gasto, es un método específico para valorar si el gasto público se ejecuta correctamente, determinando si se realiza desde la mejor alternativa posible y proponiendo mejoras para su gestión. Su finalidad es detectar las posibles mejoras en la eficacia de las políticas públicas y la determinación de su eficiencia. No es una evaluación, pues no desarrolla todos los aspectos de esta, ni una auditoría financiera, que se limita a verificar el correcto funcionamiento y registro de los flujos financieros.

Este doble objetivo puede contribuir directamente al logro de la consolidación fiscal, presentando diferentes alternativas que mejoren la consecución de las políticas existentes y la posibilidad de realizar nuevas políticas incrementando la eficiencia de las existentes, teniendo el ahorro como meta principal. Ello, no obstante, no implica solo medidas de reducción estricta de gasto sino también la revisión de la forma en que se producen las distintas actuaciones puede llevar a conclusiones que permitan una misma cantidad y calidad de los servicios, si no mejor, con un coste menor: son los llamados ahorros operativos.

¿Dónde adquiere una especial importancia el *spending review*? Sin duda, en la preparación del presupuesto, permitiendo a este afianzar su carácter programático y asignar los créditos a los distintos programas con una base sólida de conocimiento de su desarrollo que impactará directamente en la consecución de una ejecución más ajustada, evitando reiteraciones de actuaciones ineficaces y rutinarias y desviaciones de gasto e ineficiencias en la aplicación de ingresos.

No debe confundirse por su nomenclatura el *spending review* o revisión del gasto con la tradicional reducción del gasto que los gobiernos cíclicamente realizan en tiempos de crisis económica: una reducción, de carácter general, aplicada de forma porcentual en ocasiones en los distintos centros de gasto, con el único objetivo de igualar las cifras totales de gasto presupuestario a la estimación de ingresos, no suele incorporar un ejercicio de revisión de inefi-

ciencias ni la retirada de programas obsoletos e ineficaces ya que se ampara, en muchas ocasiones, en la confianza y conocimiento de los centros gestores de que, a través de futuras modificaciones presupuestarias, se daría cobertura a los gastos en principio objeto de reducción pero que, sin embargo, se van a ejecutar con el consiguiente incremento final del déficit y la deuda.

El *spending review* implica partir del estudio de los programas y actuaciones, determinar la realidad de sus objetivos y la importancia de sus logros e impactos. De esta forma pueden reducirse aquellas que hayan devenido inoperantes o su importancia sea escasa en el conjunto de las políticas, lo que permite afianzar prioridades, reasignar recursos y desarrollar adecuadamente aquellos proyectos que verdaderamente resulten útiles.

En el entorno de los países de la OCDE, el *spending review*, ha venido realizándose en algunos países desde mediados de la década de 1990 (Canadá, Australia, Países Bajos). Se inició con la finalidad de implantar consolidaciones fiscales importantes, y abarcaba gastos muy concretos que se abordaban solo desde la perspectiva de su eficiencia. Esto supuso en ocasiones que si se lograba el objetivo de consolidación fiscal se suspendía el ejercicio del *spending review*.

La crisis económica de la primera década del siglo XXI supuso un cambio de estrategia en la utilización del *spending review*. La crisis puso de manifiesto a los distintos países, que el recorte uniforme de gasto para lograr el objetivo de consolidación era insuficiente, que existían muchos defectos en el diseño estructural de las distintas políticas públicas y que posiblemente una de las mejores herramientas fuera la identificación de las medidas de ahorro y el comportamiento y efectos de las distintas actuaciones para acometer las reformas necesarias frenar realmente el daño que causó a las finanzas públicas.

Esta perspectiva se plasmó en las revisiones generales y continuadas en el tiempo realizadas en países como Canadá o el Reino Unido, y el comienzo de la utilización del *spending review* en otros como Irlanda o Italia.

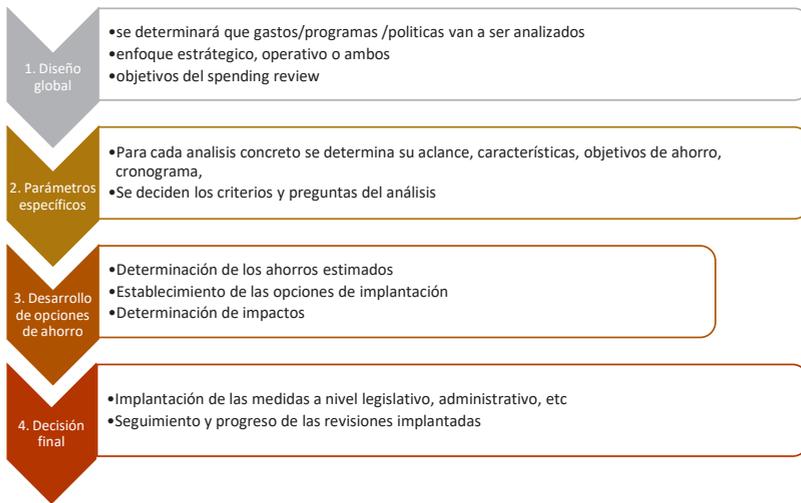
En España, como en otros países, la crisis económica supuso un aumento muy grande en los niveles de deuda y déficit y una evolución muy moderada de los ingresos frente al constante aumento de áreas de gasto intrínsecamente crecientes como salud, educación o el gasto de pensiones dada la evolución demográfica. Este impacto negativo se ha multiplicado con los efectos de la crisis sanitaria, por lo que el esfuerzo a realizar, plasmado en el Mecanismo de recuperación desde las Instituciones de la Unión Europea, pero también desde cada país no debe ser solo a corto plazo con medidas rápidas focalizadas en aspectos concretos sino también a medio y largo plazo con una revisión exhaustiva y continuada que permita verdaderos ahorros estratégicos en una visión conjunta de la actuación pública.

1. El desarrollo del *spending review*. Fases de ejecución

Podemos distinguir dos direcciones básicas en el desarrollo del análisis:

- Estratégica, que ahonda en el carácter prioritario de una política. Analizando cada uno de sus programas y gastos se determina la importancia de la política en la línea estratégica del gobierno, la relación del coste de sus programas y su contribución a la política, con el objetivo de reasignar adecuadamente los recursos presupuestarios y detectar riesgos relativos a si las actuaciones responden a objetivos obsoletos, redundantes o incoherentes con otras políticas.
- Operativa, que permite incrementar el rendimiento de la financiación de cada programa a través del logro de una mayor eficiencia de la actividad pública.

Las fases de trabajo son las siguientes:



1. Diseño global. Se parte, por tanto, de la identificación y análisis de la situación en el sector específico que se va a revisar, determinando el alcance general de la revisión, si esta va dirigida solo a medición de su eficacia o si se atiende también a criterios de eficiencia que permitan valorar ahorros estratégicos.

La experiencia acumulada en los distintos países sugiere que el *spending review* no debe ser solo un instrumento para realizar recortes puntuales del gasto público sino también servir para la reasignación continua y el logro de un contexto de gasto moderado duradero, no solo como medida puntual

en escenarios de crisis. Ello implica que la revisión tienda a identificarse con el periodo de programación presupuestaria, es decir anual, aunque podría considerarse en programas o políticas plurianuales una revisión que abarque ese espacio de tiempo. Esta circunstancia permite también una mejor consideración de aquellas actuaciones de inversión necesarias para producir un ahorro en los gastos que se producen. Ha de tenerse en cuenta en el diseño de la revisión que en muchos casos su aplicación no podrá realizarse de forma rápida sino a medio plazo y deberán fijarse objetivos intermedios hasta el logro del resultado final.

2. Parámetros específicos. En segundo lugar, se desciende al análisis específico de áreas o programas concretos, estudiando sus objetivos, prioridades, actividades dentro del programa, presupuesto, bases de información y órgano responsable de su ejecución. Con ello es posible diseñar qué criterios y preguntas se van a utilizar en el análisis para lograr el objetivo de la revisión.

Los criterios básicos en el *spending review* son la eficacia, es decir determinar el grado en que una operación alcanza o se espera que alcance sus objetivos en un periodo determinado y con relación a los resultados esperados inicialmente; y la eficiencia o hasta qué punto los resultados obtenidos en una actuación, programa o política se han obtenido adecuadamente, pero con una menor cantidad de recursos financieros humanos y materiales. Ello sin perjuicio de que se puedan establecer otros como la pertinencia, la coherencia, etc. en la revisión.

Las preguntas de este análisis, dirigidas a poder evaluar ambos criterios responden a los siguientes tipos principales:

- Eficacia: ¿en qué medida se han cumplido los objetivos? ¿Qué acciones han sido básicas para la consecución de estos? ¿Qué factores han influido positiva o negativamente en el logro de los objetivos previstos?, etc.
- Eficiencia: ¿Cuál ha sido el coste real de la actuación analizada? ¿qué actuaciones se promovieron para lograr una óptima gestión del gasto? ¿Como se han utilizado los distintos tipos de recursos disponibles? etc.

Estas preguntas, para ser útiles en la revisión a realizar han de cumplir una serie de requisitos básicos en el diseño del análisis: deben ser objetivas, claras y concretas, responder al objetivo de la revisión, ser apropiadas para el momento de desarrollo de la política o programa analizado y ser medibles, es decir, su respuesta tiene una base de información con la que trabajar e instrumentos que permitan obtener esa información.

Esta medición se realizará a través de diversos indicadores, que son herramientas de medida de las distintas variables (resultados, cambios, actuación administrativa etc.) Los indicadores existen en todas las fases del proceso: en

las fases de diseño se incluirán indicadores de diagnóstico para analizar el contexto geográfico, social o económico en el que desarrolla el programa y el resultado estratégico que se espera obtener con el *spending review*.

En la fase de ejecución deben establecerse indicadores que midan la actividad, el producto y los recursos que se utilizan, y en la fase de resultados deberán establecerse los que midan los efectos directos o indirectos de las acciones y la repercusión de la actuación o programa analizado.

Un punto clave a tener en cuenta sobre los indicadores que se pueden utilizar es que, si bien son una fuente importante de información para la revisión del gasto, no ofrecen el resultado del análisis, incluso pueden resultar contraproducentes al no ofrecer todos los aspectos de un resultado (por ejemplo, miden el volumen de expedientes gestionados para llevar a cabo un determinado programa de gasto, pero esta cifra no implica en sí misma la eficacia de la acción determinada, ni la eficiencia de la gestión pública) Por este motivo, los indicadores, normalmente de carácter cuantitativo, introducidos en la documentación presupuestaria de las distintas Administraciones, como dato de medición de los distintos programas de gasto, suelen tener un valor limitado en el *spending review*.

Por ello, los indicadores a seleccionar deben ofrecer medidas sólidas y cuantificables, de clara interpretación, elaborarse a partir de fuentes de datos comprobadas y permitir una evaluación continuada en el tiempo.

3. Desarrollo de opciones de ahorro. El desarrollo específico de la revisión supone que con el análisis del programa o actuación concreto se va a poder evaluar su eficacia y eficiencia, determinar su impacto, generar alternativas distintas atendiendo a sus costes, sus resultados esperados y reales y las opciones de ahorro estimadas.

Es *spending review* utilizará métodos cuantitativos en su análisis al tratarse de evaluaciones fundamentalmente económicas. Dentro de estas técnicas podemos señalar la evaluación económica como técnica importante:

- Análisis coste-minimización, para comparar costes de distintas alternativas.
- Análisis coste-efectividad, para valorar resultados no expresables en unidades monetarias comparándolas con los costes monetarios del programa. Este análisis es muy útil para evaluar el uso eficiente de los recursos y comparar distintas alternativas con mayor o menor coste, pero manteniendo el mismo nivel de resultado.
- Análisis coste-consecuencia, para disponer del coste individual de cada resultado.
- Análisis coste-beneficio, para comparar todos los costes de un política y se determina con cuáles se obtienen un beneficio neto mayor.

Ello no quiere decir que no se utilicen otro tipo de técnicas de perfil cualitativo que complementen los resultados obtenidos y que permitan desarrollar las opciones de ahorro y eficiencia de una manera más completa.

En el contexto deseable de un *spending review* continuado será también muy importante establecer procedimientos que favorezcan la información sobre los resultados obtenidos y con ello asegurar que anualmente, en la elaboración de los presupuestos se pueda tener en cuenta a la revisión para la asignación de los créditos presupuestarios.

4. Decisión final. Una vez realizada la revisión y determinada la opción más aconsejable para el objetivo establecido procede su implantación. La implantación deber ser total, es decir debe abarcar coherentemente todos los ámbitos de desarrollo del gasto que se revisa. Desde la legislación aplicable, los procedimientos administrativos, los órganos gestores y desarrolladores de las actuaciones y por supuesto, las modificaciones concretas en la actuación revisada.

En este punto resulta imprescindible la implicación de todas las instancias administrativas y de gobierno, tanto poderes decisorios como ejecutivos. Si su actuación es clave en la determinación del establecimiento del *spending review* o de otras técnicas evaluatorias de las políticas públicas, e igualmente importante es su apoyo para llevar a cabo los distintos procesos de revisión, es necesario que se involucren en la posterior reasignación de recursos y toma de decisiones sobre nuevas prioridades y desarrollos. La experiencia en los países de la OCDE ha puesto de manifiesto que la falta de voluntad de las instituciones de implantar las medidas propuestas por las revisiones supuso mantener los mismos errores de asignación presupuestaria anulando el trabajo del *spending review* y sus posibles efectos positivos sobre la economía.

Por último, ha de señalarse que es deseable que el *spending review* se mantenga durante toda su realización centrado en los objetivos de eficacia y eficiencia que le caracterizan, evitando la introducción de otros objetivos que pueden contribuir negativamente al resultado con la generación de medidas que por su amplitud pueden ser difusas y poco centradas en el objetivo final pretendido de opciones de ahorro.

El proceso de revisión del gasto, por supuesto, a menudo señalará aspectos de las políticas o los programas que demanden una mejora de la gestión o su rediseño en un marco más amplio, no solo referido al gasto que suponen. Sin perjuicio de tomar en consideración estas indicaciones, que podrán ser objeto de una mayor investigación y seguimiento en un proceso separado del *spending review* propiamente dicho.

En conclusión, el *spending review* se presenta como un mecanismo idóneo para una buena priorización del gasto, que requiere que se tomen decisiones correctas sobre nuevos gastos en el marco de la situación económica de un

país y con el objetivo de reforzar su capacidad de desarrollo, pero también supone que el gasto que se produce esté sujeto a un control crítico constante además de los tradicionales enfoques, por supuesto muy necesarios e insustituibles, de cumplimiento de la legalidad y fiel reflejo de las cuentas públicas con sometimiento a las normas contables de aplicación. Es deseable que la revisión del gasto se convierta en una característica permanente del proceso de elaboración del presupuesto integrándose definitivamente en él y permitiendo la adecuación óptima de los recursos económicos disponibles a las tareas a desarrollar.

VI. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan de resiliencia español establece como mejora de la eficacia del gasto público el establecimiento y extensión del *spending review*, pero también abre la puerta a otro tipo de evaluaciones de las políticas públicas analizando otros parámetros que, como decíamos anteriormente no conviene incorporar al *spending review*, pero si complementarlo.

Hay que señalar que las actuaciones públicas presentan numerosos matices que, sin negar su influencia en la calificación de la eficacia y eficiencia de los gastos que las sustentan, necesitan un análisis separado y resultan importantes de cara a su repercusión e impacto en la sociedad.

La evaluación de las políticas públicas puede ser muy diversa atendiendo a las cuestiones a las que pretende dar respuesta. A las ya conocidas clasificaciones temporal, en función de si se realiza con anterioridad a la intervención pública, intermedia, durante la realización de la política que se avalúa o *ex post*, y orgánica (interna o autoevaluación externa por órgano independiente del que lleva a cabo las actuaciones de la política) se unen otras, por ejemplo:

- según el método: centradas en objetivos, vinculadas a una utilidad técnica, a la utilidad institucional y política, centradas en el impacto o en el modelo estructural correspondiente,
- según la técnica empleada, pueden ser descriptivas de una situación, analíticas, evaluadoras de la relación de causalidad entre los resultados y el impacto,
- por su propósito pueden distinguirse evaluaciones formativas, de transparencia, de calidad institucional, etc. Estas evaluaciones permiten profundizar sobre la lógica interna de objetivos y actuaciones para analizar la finalidad perseguida y el papel de los distintos actores que participan en los procesos,
- por su contenido, además del presupuestario y de coste beneficio puede haber evaluaciones de calidad de la regulación, de utilidad, de

coherencia, de cobertura, de necesidades, con perspectiva de género, de riesgos, etc.

Como veíamos en el *spending review*, los principales criterios de análisis eran la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, existen otros criterios aplicables en el ámbito global de la evaluación, algunos de los cuales ya ha determinado la Unión Europea en el Reglamento del Mecanismo que servirán de base a las actuaciones de la Comisión respecto a los Planes nacionales y su posterior seguimiento. Así, sin carácter exhaustivo han de enumerarse los siguientes:

- *Pertinencia*: verificar que las medidas de la política o programa evaluado está orientadas a resolver la necesidad existente y son congruentes con el propio objetivo perseguido.
- *Relevancia*: valora la importancia de las medidas que se analizan en un marco más general de una política o conjunto de ellas.
- *Coherencia interna*: comprueba la relación entre los objetivos perseguidos y las medidas establecidas para ello.
- *Coherencia externa*: mide el efecto de las medidas no solo internamente en la política analizada sino respecto a otras políticas verificando su interacción y los efectos positivos y negativos de esta correlación.
- *Complementariedad*: es el grado en que varias políticas confluyen en el logro de un objetivo común.
- *Implementación*: valorar cómo se ha puesto en práctica la política evaluada, examinando los procedimientos, estructuras y actores de la actividad y su impacto en el desarrollo satisfactorio de la política.
- *Cobertura*: analiza el colectivo al que se dirige una determinada política y programa y hasta qué punto ha sido recibido su impacto.
- *Sostenibilidad*: en un análisis *ex post*, analiza si los beneficios obtenidos continúan después de concluida la intervención y en qué grado.
- *Equidad*: valora si los resultados están distribuidos justamente y los objetivos se han definido atendiendo también a un criterio equitativo.

En función de los objetivos de evaluación y de las preguntas que se establezcan para desarrollar el análisis, se aplicarán diferentes técnicas:

- *Métodos cualitativos*: más indicados para la evaluación socio económica, porque permiten explicar patrones causales y determinar el impacto en diferentes grupos (beneficiarios, colectivos de población etc.). Permiten valorar reacciones o actitudes de los individuos (motivación, calidad, disposición). Como ejemplo de estas técnicas podemos citar las entrevistas, grupos de discusión, análisis documental, estudio de casos reales, matriz DAFO...

- Métodos cuantitativos: permiten la toma de decisiones a través de la obtención de resultados agregados y realizar estimaciones sobre la cuantía del cambio, analizando comparativamente diversas estrategias y permitiendo el análisis de tendencias.

Además de las evaluaciones económicas, existen otros métodos como el análisis factorial, para identificar qué factores inciden o condicionan el logro de los resultados previstos, la regresión o cálculo de la influencia que cada variable tiene individualmente considerada sobre el resultado, o la encuesta, que permite disponer de información directa facilitada por los diversos actores.

- Por último, determinadas evaluaciones requieren la utilización de métodos mixtos, es decir, técnicas cuantitativas y cualitativas que se complementan entre sí y permiten un análisis de objetivos más amplios.

El instrumento de desarrollo de toda evaluación es la matriz de evaluación. En ella se integran de forma lógica todas las pautas necesarias que van a dirigir el análisis. Esta herramienta es flexible y puede ser modificada conforme se van obteniendo más información y conocimientos de la actuación a evaluar.



Tanto las preguntas de evaluación como las subpreguntas plantean los objetivos de la evaluación, (por ejemplo, cuál es el grado de desarrollo de una determinada medida, si ha contribuido al mayor desarrollo del objetivo que persigue, qué actuaciones se han promovido y a través de las subpreguntas se van desarrollando aspectos determinados del trabajo en un nivel inferior de análisis).

Las preguntas y subpreguntas responden a los criterios de evaluación que señalábamos con anterioridad ya que estos constituyen el enfoque de las respuestas que se pretenden conseguir.

Para realizar esas valoraciones será fundamental utilizar la técnica o metodología apropiada y determinar qué indicadores o estándares de estimación o evaluación van a utilizarse (indicadores de actividad, de resultados, de impacto, de eficacia, etc.)

Y por último se determinarán las fuentes de información, que podrán ser internas (informes de las instituciones, reglamentos de funcionamiento, programas operativos, registros) o externas (documentación bibliográfica, investigaciones, publicaciones). Debe procurarse que esté garantizada su validez, su fiabilidad y su carácter intertemporal para asegurar el resultado de la evaluación.

VII. CONCLUSIÓN

El establecimiento de actuaciones de evaluación, bien focalizadas en la revisión del gasto, bien dirigidas al análisis de resultados e impactos de las distintas actuaciones públicas en la sociedad en general, o la confluencia de ambas, permite disponer de una información que no puede obtenerse a través de los informes de gestión centrados solo en una actividad determinada, ni por los tradicionales controles de regularidad. La demanda de una actuación pública fuerte y equilibrada con resultados positivos en la población es una demanda constitucional y social enunciada en los principios que debe regir la actuación de las instituciones públicas.

Es inevitable reiterar que la actual crisis o futuras crisis económicas exigen también este tipo de reflexión y conocimiento para establecer la estrategia económico-financiera que permita a los estados superar las fases negativas del ciclo, pero también reforzarse para afrontar con mejores expectativas una situación futura similar.

El mecanismo de recuperación y resiliencia es una oportunidad no solo para avanzar en la mejora económica sino también para dar impulso a la realización de estas revisiones y evaluaciones de los gastos y las distintas políticas públicas y contribuir con ello, no solo al desarrollo adecuado del Mecanismo europeo y la recepción de fondos sino también a la mejora de las actuaciones públicas, fomentando ahorros y sinergias evitando resultados fallidos de políticas y programas inoperantes e iniciando reformas que permitan un desarrollo futuro y no el estancamiento de la gestión en soluciones obsoletas e ineficaces.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2015): *Guía Práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*.
- AIREF. (2017): *Plan de acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas*.
- (2019): *Plan de acción de la revisión del gasto del conjunto de las Administraciones Públicas (FASE II)*.
- MORAL-ARCE, Ignacio (2018): *Revisiones de gasto con enfoque de género, una aproximación desde la experiencia comparada internacional*.
- OCDE, ROBINSON, Marc. (2013): *Spending reviews (GOV/PGC/SBO) (2013)*.
- OCDE (2010): *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo (2010)*.
- OCDE (2019): *Mejores criterios para una evaluación (2019)*.
- WORLD BANK (2010): *Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices (2010)*.