



**MÁSTER UNIVERSITARIO EN LOGÍSTICA Y GESTIÓN
ECONÓMICA DE LA DEFENSA**

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Título del TFM: Gestión Estratégica en la Armada Española: un estudio del SIDAE y sus repercusiones en la gobernanza presupuestaria de la Fuerza Naval.

Trabajo Fin de Máster. Curso académico: 2021-2022

APELLIDOS Y NOMBRE: Polibiano Beltrame Faria, Ricardo

DNI: SB 146413

TUTOR/ES: María Campos Fernandez

CONVOCATORIA: junio

Vº. bueno del Tutor

Fecha y firma:

AGRADECIMIENTOS

Siempre, en primer lugar, doy gracias a Dios por el don de la vida, por mi salud y por todas las bendiciones que he recibido.

A mis padres, Paulo Roberto y Marly, por la educación impartida, con la que fue posible recorrer buenos caminos y llegar hasta aquí.

A mis hermanos, Aline, Lilian y Daniel, por su cariño, amistad y por estar siempre presente y compartiendo cada conquista.

A mí querida esposa Marisa, por su amor, compañía, apoyo y estímulo en todo momento, especialmente por la consecución de tan singular singladura.

A mis hijas, Marcela y Joana, de cuya fuente de amor me abastezco diariamente para motivarme a ser una persona de la que puedan estar orgullosas.

A la Armada de Brasil por haberme brindado una oportunidad única de crecimiento profesional y personal.

A los instructores del CESIA y a los profesores de la Universidad Complutense de Madrid, especialmente a mi tutora académica, la Profesora María Campos Fernández, por su orientación, soporte y dirección durante todo el proceso de elaboración de este TFM.

Al Comandante Stefan, oficial de la Armada de Brasil, y al Teniente Alejandro Palma, oficial de la Armada Española, por su disponibilidad y atención durante la realización de este trabajo.

A los compañeros de la Armada Española y colegas de Máster, especialmente al Capitán Jesus Ladrón de Guevara, por el apoyo en diversas actividades, por la amistosa convivencia y por el aprecio depositado en mí.

A los compañeros de la DAE, por su acogida, amabilidad, compañerismo y asistencia en el transcurso de las prácticas realizadas en sus distintos sectores.

Al personal entrevistado, que con sus percepciones, experiencias y conocimientos ha contribuido en gran medida a la viabilidad y calidad de esta investigación.

Por último, a todos los que de alguna manera han contribuido a que este objetivo profesional y personal pueda ser alcanzado.

“Que Dios nos conceda:
Fuerzas,
para cambiar las cosas que se pueden cambiar;
Serenidad,
para aceptar las cosas que no se pueden cambiar; y
Sabiduría para reconocer la diferencia.
Pero, sobre todo, que Dios nos dé
Coraje para no renunciar a lo que pensamos que es
correcto, aunque sea sin esperanza”.

(Almirante Chester William Nimitz)

RESUMEN

En este Trabajo de Fin de Máster se pretende identificar contribuciones, ventajas e inconvenientes de la utilización de un sistema único de gestión económica de Defensa en el ámbito de la Armada española, así como analizar la estructura y los instrumentos relacionados con la gobernanza presupuestaria, con el objetivo de comprobar cómo ella queda establecida después de la entrada en vigor del Sistema Informático de Dirección y Administración Económica (SIDAE), del Ministerio de Defensa. El método de investigación elegido fue el estudio de casos, recurriendo a encuesta documental y a entrevistas en unidades militares navales de diferentes niveles. Los resultados obtenidos muestran la percepción de los usuarios sobre cómo influye el SIDAE en la gobernanza presupuestaria de la Fuerza Naval, en relación con factores como la eficiencia, la transparencia, y la rendición de cuentas y responsabilidad. También se señalan los beneficios y las debilidades percibidos de su uso en comparación con otros sistemas.

Palabras-clave: gobernanza presupuestaria; SIDAE; Armada española; Defensa.

ABSTRACT

This Master's Thesis aims to identify contributions, advantages and disadvantages of the use of a single system of economic management of Defence in the Spanish Navy, as well as to analyse the structure and instruments related to budgetary governance, with the objective of verifying how it is established after the entry into operation of the Ministry of Defence's Computerised System for Economic Management and Administration (SIDAE). The research method chosen was a case study, using a documentary survey and interviews in naval military units at different levels. The results obtained show users' perceptions of how SIDAE influences the budgetary governance of the Naval Force, in relation to factors such as efficiency, transparency, and accountability and responsibility. The perceived benefits and weaknesses of its use compared to other systems are also noted.

Keywords: Budgetary governance; SIDAE; Spanish Navy; Defence.

RESUMO

Nesta dissertação de conclusão de mestrado, se pretende identificar contribuições, vantagens e inconvenientes da utilização de um sistema único de gestão econômica de Defesa no âmbito da Marinha espanhola, assim como analisar a estrutura e os instrumentos relacionados à governança orçamentária, com o objetivo de verificar como ela está estabelecida depois da entrada em vigor do Sistema Informático de Direção e Administração Econômica (SIDAE), do Ministério da Defesa. O método de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, recorrendo a levantamento documental e a entrevistas em unidades militares navais de diferentes níveis. Os resultados obtidos mostram a percepção dos usuários sobre como o SIDAE influencia na governança orçamentária da Força Naval, em relação a fatores como eficiência, transparência, e prestação de contas e responsabilização. Também são destacados os benefícios e as debilidades percebidos com a sua utilização em comparação com outros sistemas.

Palavras-chave: governança orçamentária; SIDAE; Marinha espanhola; Defesa.

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 - Las 10 Directrices de la Buena Gobernanza Presupuestaria	- 28 -
Ilustración 2 - Ámbito Presupuestario de la Armada Española.....	- 32 -
Ilustración 3 - Ejemplo de estructura presupuestaria	- 33 -
Ilustración 4 - Sistemas de Gestión Económica hasta 2014.....	- 35 -
Ilustración 5 - SIDAE: Ventajas de la implantación	- 37 -
Ilustración 6 - Clasificación Metodológica de la Investigación	- 40 -
Ilustración 7 - Despliegue Geográfico de la Armada Española	- 42 -
Ilustración 8 - Diseño de la Investigación	- 43 -
Ilustración 9 - Dendograma de las clases	- 51 -
Ilustración 10 - Nube de Palabras de la Clase 01	- 52 -
Ilustración 11 - Nube de Palabras de la Clase 02	- 53 -
Ilustración 12 - Nube de Palabras de la Clase 03	- 54 -
Ilustración 13 - Nube de Palabras de la Clase 04	- 55 -
Ilustración 14 - Nube de Palabras de la Clase 05	- 56 -
Ilustración 15 - Plan Factorial de los Ejes Temáticos.....	- 58 -

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 - Evolución de la Gobernanza Pública.....	- 20 -
Tabla 2 - Conceptos de Gobernanza Pública.....	- 20 -
Tabla 3 - Definiciones de Presupuesto.....	- 23 -
Tabla 4 - Principios Clásicos del Presupuesto	- 24 -
Tabla 5 - La Evolución del Presupuesto en España	- 25 -
Tabla 6 - Principios de Gobernanza Presupuestaria	- 28 -
Tabla 7 - Marco Jurídico.....	- 31 -
Tabla 8 - Histórico de Implantación del SIDAE.....	- 35 -
Tabla 9 - Objetivos del SIDAE	- 37 -
Tabla 10 - Publicaciones sobre el SIDAE	- 38 -
Tabla 11 - Misiones e Cometidos de la Fuerza Naval	- 41 -
Tabla 12 - Estructura Básica de la Armada Española	- 42 -
Tabla 13 - Participantes y Justificativas	- 44 -
Tabla 14 - Alcance del instrumento en relación con los objetivos específicos-	45 -
Tabla 15 - Informe de Publicaciones	- 47 -
Tabla 16 - Adherencia de las Clases a los Objetivos del SIDAE.....	- 56 -
Tabla 17 - Autovalores y porcentaje de asociación de los factores.....	- 57 -

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

- AGE – Administración General del Estado
- AJEMA – Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada
- ANAO – *Australian National Audit Office*
- BOE – Boletín Oficial del Estado
- CE – Constitución Española
- CGG – Comisión de Gobernanza Global
- CORA – Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
- CRG – Centro de Responsabilidad de Gasto
- CESEDEN – Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
- DAE – Dirección de Asuntos Económicos
- DIGENECO – Dirección General de Asuntos Económicos
- EMA – Estado Mayor de la Armada
- EMAD – Estado Mayor de Defensa
- FMI – Fondo Monetario Internacional
- GESOPRE – Sistema de Gestión de Oficina Presupuestaria del Ministerio de Defensa
- IFAC – *International Federation of Accountants*
- IGAE – Intervención General de la Administración del Estado
- IIA – *Institute of Internal Auditors*
- IRAMUTEQ – *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*
- JAL – Jefatura de Apoyo Logístico
- JEPER – Jefatura de Personal
- LGP – Ley General Presupuestaria
- MINISDEF – Ministerio de Defensa
- NPM – *New Public Management*
- OCDE – Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- OCM – Objetivos de Capacidad Militar
- OM – Orden Ministerial
- ORM – Objetivos de Recurso Material

PACDEF – Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa

PIB – Producto Interno Bruto

PPEEG – Programa Permanente de Eficiencia y Economía de Gasto del Ministerio de Defensa

SEDEF – Secretaría de Estado de Defensa

SIAPREMF – Sistema de Apoyo al Planeamiento de Recursos Materiales Y Financieros

SIC-3 – Sistema de Información Contable – 3ª Generación

SICOP – Sistema de Información Contable Presupuestaria

SIDAE – Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa

SIECODEF – Sistema de Gestión Económica del Ministerio de Defensa

SIMENDEF – Sistema de Mensajería Oficial y Gestión Documental

TFM – Trabajo de Fin de Máster

UE – Unión Europea

UNDP – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN	- 12 -
1.1 Definición del problema de investigación	- 15 -
1.2 Objetivos de la investigación	- 15 -
1.2.1 Objetivo general.....	- 15 -
1.2.2 Objetivos específicos	- 15 -
1.3 Relevancia de la investigación	- 16 -
1.4 Estructura del trabajo	- 16 -
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS	- 18 -
2.1 La Gobernanza Pública	- 18 -
2.1.1 Origen	- 18 -
2.1.2 Evolución	- 19 -
2.1.3 Marco Conceptual.....	- 20 -
2.2 La Gobernanza Presupuestaria	- 22 -
2.2.1 El Presupuesto.....	- 22 -
2.2.2 La Propia Gobernanza Presupuestaria	- 27 -
2.2.3 La Transparencia	- 29 -
2.3 La Gobernanza Presupuestaria de la Armada	- 31 -
2.3.1 El SIDAE	- 34 -
3 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	- 39 -
3.1 Enfoque Metodológico	- 39 -
3.2 Locus de la Investigación	- 41 -
3.3 Diseño de la Investigación	- 43 -
3.4 Participantes	- 44 -
3.5 Instrumentos	- 45 -
3.6 Procedimientos de recogida	- 46 -
3.7 Procedimientos de análisis	- 46 -
4 ANÁLISIS	- 47 -
4.1 Encuesta Documental	- 47 -
4.1.1 Estructura e instrumentos de gobernanza presupuestaria.....	- 49 -
4.2 Entrevistas	- 49 -
4.2.1 Clasificación Jerárquica Descendente (CJD).....	- 50 -
4.2.1.1 Clase 01 – Ejecución.....	- 51 -
4.2.1.2 Clase 02 –Rendición de cuentas.....	- 52 -

4.2.1.3 Clase 03 –Planificación	- 53 -
4.2.1.4 Clase 04 –Responsabilidad.....	- 54 -
4.2.1.5 Clase 05 –Transparencia y acceso a la información	- 55 -
4.2.2 Plan Factorial	- 57 -
4.2.3 SIDAE frente a otros sistemas	- 59 -
5 CONCLUSIONES	- 61 -
APÉNDICE – Guion para la entrevista semiestructurada	- 70 -
ANEXO I – Organigrama Normativo de la Armada	- 71 -
ANEXO II – Organigrama de la DAE.....	- 72 -

1 INTRODUCCIÓN

Después de que el mundo haya experimentado varias crisis y escándalos empresariales, el desarrollo del gobierno corporativo como herramienta para combatir la mala gestión ha ido ganando mucho impulso, sea mediante la imposición de una normativa o legislación más estricta, o mediante códigos de conducta de carácter orientativo (Cuomo, Mallin, & Zattoni, 2016; Kreuzberg & Vicente, 2019). De este modo, se establecen principios y normas para que las actividades de la empresa se desarrollen de la mejor manera posible, de modo que haya un retorno para quienes invierten en ella (Gomes, 2016).

Inspirada en la gobernanza corporativa, emana lo que se denomina gobernanza pública. Mientras la primera se refiere a como las organizaciones son administradas, la segunda se preocupa por los principios aplicados al sector público (Barbosa & Faria, 2018; Cavalcante & Luca, 2013). Es decir, la gobernanza pública está basada en el hecho de que los gobernantes son los responsables por los bienes que pertenecen a la sociedad y, por lo tanto, se espera responsabilidad, ética, eficiencia y compromiso con la gestión (Matias-Pereira, 2012).

Aunque hay similitudes entre los sectores, existen diferencias entre la gobernanza de las organizaciones públicas y privadas. La separación de la propiedad y la gestión (a pesar de sus enfoques específicos), el seguimiento de las políticas y los objetivos y la definición de las responsabilidades son comunes a ambos. Por otro lado, la importancia de aumentar la disponibilidad de la información está directamente relacionada con la necesidad de impulsar la transparencia y la responsabilidad en la conducta del Estado, así como de imponer la responsabilidad de los gestores públicos. En otras palabras, la transparencia y la responsabilidad son características particulares de la gobernanza pública (Matias-Pereira, 2010; Serpa, 2013).

Las citadas características se reflejarán directamente en el nivel de confianza que los ciudadanos sienten hacia las entidades públicas. Esto está fundamentalmente ligado a la percepción que la sociedad tiene del uso eficiente de los recursos públicos. Es decir, la búsqueda por la eficiencia en la gestión pública – que básicamente significa realizar una actividad o tarea de la mejor manera – pasa obligatoriamente por la transparencia en la aplicación de los recursos presupuestarios y su adecuada rendición de cuentas, los cuales forman un importante pilar de la gobernanza pública: la gobernanza presupuestaria (Serpa, 2013).

Un buen gobierno presupuestario hace que su principal instrumento, el presupuesto, no sea sólo un documento contable, sino también una herramienta de gestión gubernamental. Además de basarse en los principios presupuestarios clásicos, como contables, económicos y jurídicos, está basado en los principios de programación presupuestaria, cuyo enfoque es la estabilidad y la sostenibilidad financiera, y en los principios de gestión, que están recogidos en la ley general presupuestaria, la cual define la aplicación de los recursos según las prioridades del gobierno. Entonces, el presupuesto, cuyas bases se sustentan en los citados principios consolidados, contribuye a orientar las políticas públicas que se pretenden aplicar (Goñi, 2016).

Además, para alcanzar los objetivos que persiguen las políticas públicas, la gobernanza presupuestaria debe guiarse por unas directrices que orienten la planificación, la ejecución, el seguimiento y la mejora constante del presupuesto. Es decir, presupuesto alineado con las prioridades estratégicas, relacionado a coste/prestación (eficiencia), transparente, inclusivo, realista, sostenible, efectivo y con resultados evaluados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2015).

Todas las características mencionadas para perfilar un marco de buen gobierno presupuestario pasan necesariamente por la efectividad de la transparencia, que se ha convertido en una condición *sine qua non* en la conducción de la actividad pública. Es a través de ella que las demandas básicas de la sociedad, como la participación y el control de la actividad pública, se hacen viables (Código de Transparencia y Buen Gobierno, 2021).

La participación de la sociedad y, en consecuencia, la evaluación de la actuación de los organismos públicos por parte de los ciudadanos sólo es posible si los datos se ponen a su disposición. En otras palabras, la transparencia permite a los ciudadanos formar parte del proceso de planificación, ejecución y, sobre todo, control de las políticas públicas de su interés (Aguilar Villanueva & Ruesta, 2010).

El nivel de transparencia está directamente relacionado con la democracia. Es decir, cuanto más transparentes son las acciones gubernamentales, más democrático es el Estado, porque de esta manera, la ejecución de las políticas públicas se está sometiendo a la aprobación social, el que incrementa el compromiso con la democracia (International Federation of Accounts [IFAC], 2013; CORA, 2013).

Una parte muy importante de la transparencia de las acciones gubernamentales se refleja en el desempeño económico-financiero. En ese

sentido, siguiendo las directrices de la comunidad europea, el reglamento presupuestario español pone la transparencia como principio para la sostenibilidad y estabilidad económica del país, cuyo instrumento – el presupuesto – establece un enlace entre gobierno y ciudadano, en la medida que expone el destino y/o la finalidad de los recursos públicos (Ley n. 47, 2013).

Para la Armada española, como parte de la Administración General del Estado, el presupuesto tiene igual relevancia. Una gobernanza presupuestaria adecuada para una fuerza armada es importante en vista de las peculiaridades inherentes al sector. Un primer punto que observar es la constante escasez de recursos asignados al sector de la Defensa. Esta realidad exige una gestión cada vez más eficiente de la Fuerza Naval, para cumplir con su misión institucional.

Además, tal y como se recoge en la Directiva de Defensa Nacional (2020), es necesario promover la conciencia y la cultura de defensa entre los ciudadanos. Para ello, aunque el sector de Defensa debe tener un cierto grado de secreto en su presupuesto por razones de seguridad, la sociedad debe disponer de información que le permita conocer a las fuerzas armadas, cuya actuación repercute en la protección y promoción de su bienestar. Y una parte significativa de esta información se refleja en el presupuesto, cuya transparencia acercará la defensa al ciudadano común.

Atento a esta cuestión, el sistema presupuestario de la Armada española está orientado a buscar una mayor transparencia, que permita aumentar el conocimiento de la asignación de los créditos de que dispone, mejorar su priorización, en función de las necesidades y disponibilidades, así como mantener la coherencia con el planeamiento de la defensa. Además, se orienta a aumentar la responsabilidad de sus gestores, basada en la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados alcanzados (Instrucción DIGENECO 332/2/2009).

En función de la complejidad del tema y para cumplir con los fines establecidos por la Instrucción anterior y, por lo tanto, su gobernanza presupuestaria sea eficiente, eficaz y efectiva, la Armada utiliza, desde el 2015, el Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa (SIDAE) para gestionar sus recursos e informaciones derivadas, que son fundamentales para el apoyo a los procesos de trabajo (Prat Iglesias & Gil, 2016).

El SIDAE, en sustitución a los antiguos sistemas informáticos de cada Fuerza Armada, actúa como una plataforma con base de datos única, se propone transformar esos datos en información. Como consecuencia, tiene como finalidad generar conocimiento, lo que vislumbra posibilitar el perfeccionamiento de los

procedimientos y el apoyo a la toma de decisiones de manera unificada para por todo el sector de Defensa.

El propósito del SIDAE, aparte de gestionar todo el proceso económico del Ministerio de Defensa (y por tanto de la Armada), tiene como objetivo hacer avanzar la gestión de los aspectos relacionados con la aplicación de los recursos en este sector. Con ello, busca la evolución continua de la gestión económica, para contribuir al fortalecimiento de la gobernanza presupuestaria de las Fuerzas Armadas y, en consecuencia, de su propio gobierno corporativo (Prat Iglesias, 2015).

1.1 Definición del problema de investigación

A partir de los aspectos introductorios anteriormente mencionados, surge la siguiente pregunta-problema: ***¿cómo se establece la gobernanza presupuestaria en la Armada Española, después de que el Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa se haya desplegado?***

1.2 Objetivos de la investigación

1.2.1 Objetivo general

Comprobar cómo se establece la gobernanza presupuestaria en la Armada Española, después de que el Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa se haya desplegado.

1.2.2 Objetivos específicos

Para contribuir a la consecución del objetivo general de la investigación, se persiguen los siguientes objetivos específicos:

- a) Analizar la estructura y describir los principales instrumentos de gobernanza presupuestaria presentes en la Armada Española;
- b) Identificar la contribución del SIDAE a la gobernanza presupuestaria de la Armada, a la luz de los pilares de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas y responsabilidad; y
- c) Comparar las ventajas y los inconvenientes de un sistema único de gestión económica frente a los sistemas individualizados.

1.3 Relevancia de la investigación

La gobernanza es un tema que está ganando cada vez más espacio y aceptación en el sector público. Teniendo en cuenta que una parte indispensable de este concepto radica en su aspecto económico, el interés por la gobernanza presupuestaria de los organismos públicos también es creciente.

Entonces, por su parte, la gobernanza presupuestaria engloba la institucionalidad de la política fiscal, ya que abarca el marco de leyes, reglamentos y procedimientos que establecen la forma y el alcance del presupuesto, en cuanto a su elaboración, ejecución y control (Damasceno & Gomes, 2019).

Además, la importancia del tema es resaltada por los organismos internacionales, que han destacado la gobernanza presupuestaria como un factor clave para construir un entorno de confianza entre el Estado y sus ciudadanos. Por ello, en los últimos tiempos, la experiencia ha puesto de relieve los pilares de la moderna gobernanza presupuestaria pública, que se basa en importantes pilares, entre los que se destacan la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad que se confieren al enfoque estratégico de la organización (OCDE, 2015).

En este sentido, tras más de cinco años de la implementación del Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa (SIDAE), es relevante obtener datos sobre su utilización, para de esta manera comprobar la contribución aportada en la gestión económica de la Armada.

Este trabajo, entonces, mediante el examen del contexto institucional de la gobernanza presupuestaria pretende realizar una aportación académica al tema y, además, se propone permitir que las organizaciones militares optimicen sus procedimientos de gobernanza presupuestaria, de modo que puedan explorar sus fortalezas y vislumbrar oportunidades para mejorar sus prácticas de gestión, al tiempo que hacen menos relevantes sus debilidades y refutan las posibles amenazas a su buen gobierno.

1.4 Estructura del trabajo

Este trabajo académico está estructurado en cinco capítulos, a saber:

- 1) Introducción: presentación del tema de la investigación, del problema de la investigación, objetivo general y objetivos específicos de la investigación, la relevancia y la estructura del trabajo.

- 2) Fundamentos Teóricos: presentación de la forma en que se aborda el tema en la literatura, con el fin de presentar el origen, el marco conceptual y la evolución de la gobernanza pública, destacando los autores e instituciones especializados en el tema; la gobernanza presupuestaria y el instrumento del presupuesto; la gobernanza presupuestaria de Defensa, en particular de la Armada española; y una revisión de la literatura sobre el tema, con el fin de poner de relieve el vacío de la investigación, es decir, un abordaje del SIDAE desde la perspectiva de la gobernanza presupuestaria.
- 3) Metodología de Investigación: en este capítulo serán presentados el método y las técnicas de investigación, público objetivo y los procedimientos metodológicos utilizados en la recogida y en el análisis de datos.
- 4) Análisis: en este apartado se presentarán los resultados de la investigación para alcanzar cada uno de los objetivos específicos y, en consecuencia, el objetivo general. Para ello, se evidenciará la estructura y los principales instrumentos de gobernanza presupuestaria presentes en la Armada Española, identificando ventajas e inconvenientes de la utilización de un sistema único de gestión económica tras la implementación del SIDAE, destacando sus contribuciones inherentes a los aspectos eficiencia, transparencia y rendición de cuentas y responsabilidad.
- 5) Conclusiones: en el capítulo final serán expuestas las consideraciones inferidas tras el análisis presentado en el apartado anterior, puntuando las conclusiones acerca de la investigación, como las limitaciones impuestas al estudio y presentadas las sugerencias para investigaciones derivadas.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 La Gobernanza Pública

En este apartado se presentará la Gobernanza Pública y se mostrará su origen, evolución y marco conceptual.

2.1.1 Origen

Con el crecimiento de las grandes empresas y la necesidad de grandes inversiones, a principios del siglo XX, surge la financiación por acciones, hecho que cambia el control empresarial que hasta entonces se quedaba solo en las manos de su propietario (Rosseti & Andrade, 2014). A partir de esta nueva relación, empiezan a existir enfrentamientos en la relación entre el propietario de la empresa y el gestor ejecutivo que comienza a conducirla, teniendo en cuenta que el bienestar de uno depende de las decisiones del otro (Faria & Novelli, 2020).

A partir de entonces, se identifica lo que se denomina “conflicto de agencia”, cuya esencia está en la relación entre el control y la propiedad, que es el centro de la cuestión de la gobernanza corporativa (Berle & Means, 1984; Gomes, 2016; Jensen & Meckling, 2008; Oliveira & Pisa, 2015). O sea, la gobernanza corporativa aparece como un instrumento relevante en la búsqueda de la reducción de estos conflictos, derivados de las relaciones existentes entre los directivos y las partes interesadas en las actividades de la organización (Faria, Novelli & Costa, 2022).

Sabiendo que el interés del financiero, el accionista, se basa en el largo plazo, preocupado por la sostenibilidad y perpetuidad de la empresa, el interés del administrador, en cambio, tiende a vislumbrar el corto plazo, centrándose en los resultados inmediatos (Gamble & Thompson, 2012; Jensen & Meckling, 2008; Rosseti & Andrade, 2014). Entonces, la gobernanza debe garantizar la alineación de intereses de los deseos de las partes implicadas (Barbosa & Faria, 2018; Gomes, 2016).

Con las crisis financieras mundiales de las últimas décadas, desde el final del siglo XX y el principio del siglo XXI, como el crack financiero en 2008, se comprendió que el concepto de la gobernanza corporativa podría ser acogido por la esfera pública. La intención era mejorar la conducción de la gestión de los gobiernos y equilibrar la productividad del órgano público a corto plazo con el rendimiento sostenido también a largo plazo (Matias-Pereira, 2010; Marques, 2007).

Por lo tanto, la atención prestada por la gobernanza pública a sus procesos productivos tuvo sus referentes en el sector privado, cuyo gran mérito fue percibir

que, además de los problemas administrativos, los problemas más críticos de las empresas eran los de dirección corporativa. (Aguilar Villanueva, 2014). Según Matías-Pereira (2012), los administradores públicos son aquellos responsables por la adecuada aplicación de los recursos, cuya financiación es realizada por medio de los tributos pagados por los ciudadanos, que esperan sobre todo eficiencia.

2.1.2 Evolución

La falta de eficiencia es, tal vez, el principal motivo de la adaptación de la gobernanza corporativa al sector público, en vista de algunos servicios de baja calidad y la gran burocracia en la gestión de los órganos públicos, a veces sobredimensionados y poco efectivos (Costa, Leal, Nascimento, Mendonça & Guerra, 2018; Henn, Casagrande, Nunes, Leite & Picolli, 2017). Debido a que no había satisfacción social con lo practicado hasta entonces por el sector público, se produjo a finales del siglo XX un movimiento conocido como *New Public Management* (NPM) o Nueva Gestión Pública, cuyo núcleo sería que el Estado se mantuviera centrado en sus responsabilidades exclusivas, delegando otras actividades al sector privado (Kissler & Heidemann, 2006; Osborne, 2010).

El Estado debe acercarse a las prácticas del sector privado. Hay que tener siempre como objetivo mejorar su actuación, tanto a través de la disminución de la burocracia, como por el incremento de la gestión participativa advenida de la buena gobernanza (Kissler & Heidemann, 2006; Rhodes, 1996; Santos, Freitas, & Vicente, 2018). Así la gobernanza pública es el resultado del nuevo modo de administrar resultante de la NPM en modo gerencial.

En este movimiento se produjeron dos cambios interdependientes: el cambio gerencial y el cambio gubernativo. El primero se basa en la manera de administrar, focalizando en el coste-eficiencia entre los programas y las finanzas públicas. El segundo incrementa la capacidad del gobierno de asociarse con el sector privado y con la sociedad, a fin de construir una red para direccionar las políticas públicas (Aguilar Villanueva & Ruesta, 2010).

El objetivo de la nueva gestión pública debe ser la mejora del desempeño en los servicios, contando con estructuras muy bien definidas para alcanzar los resultados, con la debida rendición de cuentas a la sociedad (Australian National Audit Office [ANAO], 2014; IFAC, 2013; Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2017). Según Días & Cairo (2014), la evolución del modelo de la gobernanza pública empieza a combinar el enfoque en los procesos del modelo burocrático con el enfoque en los resultados que aporta la NPM, como se resume en la Tabla 1.

Tabla 1 - Evolución de la Gobernanza Pública

Modelo Burocrático	Nueva Gestión Pública	Gobernanza Pública
Enfoque en los procesos (eficiencia)	Enfoque en los resultados (eficacia)	Centrarse en la coordinación entre los procesos y los resultados (eficiencia y eficacia)

Fuente: Faria & Novelli (2020), traducción libre.

Se observa entonces que el concepto de gobernanza pública contempla la implantación y la conducción de las políticas públicas y que estas deben atender al interés de la sociedad. Así, al adoptar sus prácticas, hay un fortalecimiento de los órganos públicos, los cuales son cobrados por los ciudadanos por servicios más eficientes. Y, por lo tanto, en el sector público, la gobernanza tiene que determinar los resultados teniendo presente quién forma parte del contexto – gobierno y sociedad –, pero siempre respetando las normas y los principios establecidos (Bovaird & Löffler, 2003).

2.1.3 Marco Conceptual

Tras comprobar el origen y la evolución de la gobernanza pública, es posible comprender mejor su significado. Sin embargo, hay una diversidad de enfoques y definiciones específicas sobre su significado.

Es pues, que, con la finalidad de corroborar la comprensión del tema, es pertinente aportar un marco conceptual. Aunque no existe un concepto exacto de gobernanza pública, importantes organizaciones han intentado definirla en los últimos años. La Tabla 2 presenta las contribuciones de cada una de ellas.

Tabla 2 - Conceptos de Gobernanza Pública

	Organización	Año	Definición
1	Comisión de las Comunidades Europeas	2001	Forma mediante la cual la sociedad, en su sentido más amplio, resuelve lo que le interesa o es común a todo. Es la gestión transparente y responsable de las personas, recursos naturales, económicos y financieros con el fin de desarrollo equitativo y sostenible. Implica procesos claros de toma de decisiones a nivel de las autoridades, instituciones transparentes y responsables, priorizando la gestión y distribución de los recursos y en el fortalecimiento de la capacidad de diseñar y aplicar medidas destinadas a prevenir y combatir la corrupción.
2	Comisión de Gobernanza Global (CGG)	2003	El conjunto de las diversas formas en que los individuos y las empresas públicas gestionan sus problemas comunes. No sólo afecta a las

Organización	Año	Definición
		instituciones y regímenes formales autorizados para imponer la obediencia, sino también los acuerdos informales que sirven a los intereses de personas e instituciones.
3 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)	2004	Consiste en un sistema de valores, políticas e instituciones, donde una sociedad genera sus asuntos en el ámbito económico, político y social, a través de las interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.
4 International Federation of Accounts (IFAC)	2013	Comprende la estructura (administrativa, política, social, medioambiental, legal y otros) establecidos para garantizar que los resultados previstos por las partes interesadas se definen y se consiguen.
5 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	2017	Es una forma de alcanzar determinados resultados, identificando las necesidades de los ciudadanos para ampliar los objetivos establecidos.
6 Banco Mundial	2017	Es el proceso por lo cual los actores públicos y privados interactúan para definir y aplicar las políticas según un conjunto de reglas formales e informales en las que influye el poder.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Faria & Novelli (2020) y Teixeira & Gomes (2019).

Al analizar las definiciones de la tabla, se percibe que, además de la gobernanza pública ser un proceso estructural, las mencionadas organizaciones destacan la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Aguilar Villanueva (2015) corrobora ese parecer, al abordar que la gobernanza comenzó a denotar que la sociedad es tanto sujeto como destinatario de las políticas públicas, en cuyas decisiones el gobierno forma parte del proceso de toma de decisiones, pero comparte con los ciudadanos los temas y circunstancias sociales. Además, define la gobernanza como:

(...) es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos (Aguilar Villanueva, 2015, pág. 71).

Así, los ciudadanos, como parte interesada, participan e interactúan para un mejor resultado de las instituciones públicas (Teixeira & Gomes, 2019). Partiendo del mismo parecer, Aguilera y Jackson (2010) describen la gobernanza como el estudio de las relaciones de poder de quienes tienen una participación en la empresa y su influencia en el proceso de toma de decisiones. La diferencia es que ahora el controlador es el gobernante, mientras el propietario es la sociedad.

Entonces, la gestión estratégica entiende al ciudadano como el agente crucial del entorno gubernamental (Aguilar Villanueva, 2015).

A la vista de ello, aunque no está completamente determinado por los estudiosos, conviene establecer una breve distinción entre los conceptos de gestión y gobernanza¹. Mientras que el primero se refiere a los cambios de la estructura, de los instrumentos y de la operación de la administración pública, el segundo destaca más bien los cambios en las formas de conducción social, a través de los cuales el gobierno y la sociedad comienzan a relacionarse (Aguilar Villanueva, 2015).

Entonces, en base a estas descripciones, la gobernanza, a consecuencia de la consolidación de la democracia, es parte de un proceso de relación de poder entre gobierno y sociedad. Al ejercer su poder, las dos partes coproducen políticas públicas, cuyo resultado está orientado a la realización de objetivos sociales preferidos (Aguilar Villanueva & Ruesta, 2010; Cantú, 2011). Para lograr estos objetivos, se necesitan recursos públicos, que deben planificarse, aplicarse y gestionarse adecuadamente. Es por tanto que, la gobernanza presupuestaria influye en las prioridades en la asignación y gasto de esos recursos (Goñi, 2016). Esa temática es asunto de la próxima sección.

2.2 La Gobernanza Presupuestaria

Si la gobernanza pública se inspiró en la de las empresas privadas, gran parte de ello se debe a las crisis económicas y financieras que atravesaron. Así, al abordar la cuestión de la gobernanza en el sector público, más que gestionar los recursos públicos, emana la necesidad de que la gobernanza los englobe. Es decir, la gobernanza pública incluye necesariamente la gobernanza presupuestaria.

2.2.1 El Presupuesto

Sin embargo, para entender el tema de la gobernanza presupuestaria es necesario saber más sobre lo que es un presupuesto público, conceptualmente. De este modo, la Tabla 3 recoge algunos conceptos de presupuesto, que se ha definido de varias maneras por autores y entidades de diferentes países.

¹ Para un análisis más profundo de la distinción entre los dos conceptos, véase Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. (2020). *Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes direcionados ao TCU*. (3ª ed.). Brasília:TCU.

Tabla 3 - Definiciones de Presupuesto

Entidad/autor	Concepto
Paredes (2006)	Una herramienta que le permite a la entidad pública cumplir con la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía (p. 37).
Resico (2011)	Documento contable y financiero donde se expresan las estimaciones de los ingresos que el Estado espera recibir durante un ejercicio, así como también la estimación de los gastos que se espera llevar a cabo dentro de ese mismo lapso (p. 210).
Matias-Pereira (2012)	Un acuerdo especial entre el estado y el contribuyente, bajo la mediación del parlamento, ya que es un acto que materializa el origen y la cantidad de recursos a efectuar, a través de actividades y proyectos, que permiten la consecución de objetivos y el logro de metas (p. 302).
Marcel, Guzmán y Sanginés (2013)	Un ejercicio comprensivo de asignación de recursos y gestión pública, donde se debe poner especial énfasis en relacionar costos y desempeño (p. 32).
Ministerio de Economía. Secretaría Federal de Presupuestos (SOF) – Gobierno Brasileño (2021)	Instrumento de planificación que estima los ingresos que el Gobierno espera recaudar a lo largo del año siguiente y, en base a ellos, autoriza un límite de gasto a realizar con dichos recursos. Al englobar los ingresos y los gastos, el presupuesto es una pieza fundamental para equilibrar las cuentas públicas e indica a la sociedad las prioridades establecidas por el Gobierno (p. 6, traducción libre).
Sanchez León (2021)	Es una herramienta para la gestión responsable de una planeación detallada encaminada a la consecución de las metas urgentes para el bienestar social; resulta ser el reflejo de la construcción de programas y actividades coherentes (p. 149).
Gobierno de España – Administración General del Estado (2022)	El documento en el que se recoge la previsión anual de ingresos y gastos de todas las entidades que forman parte del Sector Público Estatal. Es elaborado por el Gobierno y aprobado por las Cortes Generales. Tanto la elaboración como la aprobación y ejecución se sujetan a normas jurídicas y a un calendario previamente fijado. Contiene una amplia y detallada información de la actividad económico-financiera del Sector Público Estatal.

Fuente: elaboración propia.

Con la evolución de la forma de gobernar los asuntos públicos, la parte presupuestaria ha cobrado mayor importancia a lo largo de los años. Al analizar las definiciones expuestas en la tabla, se percibe que algunos puntos destacan, como “herramienta”, “objetivos y metas”, “bienes y servicios”, y “bienestar social”. O sea, corrobora el entendimiento de que el presupuesto ya no es sólo un documento contable, con previsiones de ingresos y gastos, sino es también un instrumento de dirección y orientación de la política económica que el gobierno (y la sociedad) pretende aplicar (Goñi, 2016).

Tras observar y comprobar que el presupuesto es un instrumento de dirección y orientación económica y social, es necesario presentar los principios clásicos que lo sustentan, tal y como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4 - Principios Clásicos del Presupuesto

Naturaleza	Principios	Descripción
Política	Competencia	Corresponde al Legislativo la competencia por la aprobación de la propuesta elaborada por el Ejecutivo.
	Universalidad	Necesidad de recoger en el presupuesto la totalidad de los gastos e ingresos del Estado.
	Unidad	La presentación ha de ser hecha en forma de un presupuesto único.
	Especialidad	Los créditos consignados deben ser gastados solamente en aquello que ha sido especificado en los mismos, en la cantidad definida y dentro del ejercicio presupuestario para el cual fueron asignados.
	Temporalidad	Debe referirse a un periodo de tiempo limitado, que suele corresponder al año natural.
	Publicidad	Las fases de aprobación y la gestión del presupuesto deben ser públicas, a fin de que los ciudadanos puedan informarse a respecto.
Económica	Gasto público mínimo	Deber del Estado de reducir el gasto público a su expresión mínima para aquellos bienes y servicios que solo el Estado puede prestar.
	Nivelación presupuestaria	No gastar más de lo que se obtiene por los impuestos ordinarios.
	Neutralidad de la imposición	Indica que los impuestos no se deben relacionar con la protección y satisfacción que la sociedad recibe del Estado, debiendo ser neutrales.
	No emisión de deuda pública	El Estado debe requerir la preceptiva autorización del Poder Legislativo para emitir deuda pública.
Contable	Presupuesto bruto	Todos los ingresos y gastos deben reflejarse por su importe total, sin descuentos eventuales.
	Unidad de caja	Todos los ingresos y gastos deben centralizarse en una caja única.
	Especificación	Todos los gastos deben estar identificados en el presupuesto.
	Temporalidad	Solo podrán aplicarse al presupuesto de un ejercicio los gastos y pagos realizados en aquel período.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Revenga (2016).

Aunque algunos de los principios mencionados necesitan ser actualizados, sobre todo los de carácter económico, debido a que el Estado realiza nuevas funciones, ellos son los que tienen la función de regir el presupuesto durante toda su vigencia. Los principios mantienen los caracteres normativo, económico e instrumental de la actividad presupuestaria pública (Revenga, 2016).

Naturalmente, y también como consecuencia de la adaptación a las formas de gobernar, el presupuesto español ha evolucionado con el tiempo. La Tabla 5 presenta un resumen de las normas legales vinculadas a la evolución presupuestaria española.

Tabla 5 - La Evolución del Presupuesto en España

Instrumento legal	Contribución
Ley de Administración y Contabilidad de 1911	Definía el presupuesto como la expresión en números de las obligaciones del Estado. Los presupuestos eran formados por bienio. La clasificación era muy primaria y meramente administrativa.
Orden Ministerial de 1957	Supone importante modernización en el tratamiento económico en los pagos del Estado. Primer paso para la modernización del presupuesto.
La Reforma de 1962	Define las bases para un tratamiento completo de las fases de la gestión del gasto de Estado. Permitió la obtención de información de los aspectos principales de la gestión presupuestaria.
Orden Ministerial de 1967	Sienta los pilares para una moderna clasificación de los ingresos y gastos del Estado y Órganos Autónomos. Estableció las clasificaciones orgánica, económica y funcional al gasto público. A partir de entonces, se percibe una distinción entre gastos corrientes, de capital y/o financieros.
Ley General Presupuestaria de 1977	Unificó muchas normas que existían sobre el tema; reguló y perfeccionó materias que todavía se quedaban sin respaldo legal y/o necesitaban ajustes por el transcurso del tiempo. Presenta la idea de clasificar los créditos por programas. Primera norma presupuestaria que integra los ingresos y gastos de la Seguridad Social. Es reconocida por un importante primer paso hacia la transparencia de las finanzas públicas.
Real Decreto 324/1986	Establece en la Administración un nuevo sistema de información contable. Trajo avances en la gestión presupuestaria, al distinguir informaciones sobre los créditos. Intento de tratamiento unitario a todas las operaciones económico-financiera del Estado, por el Sistema de Información Contable Presupuestaria (SICOP), que sustituyó los sistemas de contabilidad tradicionales vigentes, integrándolos.
Orden Ministerial de 1979	Primera norma que introduce la obligación de la confección de los Presupuestos Generales del Estado por programas.
Orden Ministerial de 1984	Defendía la continuación del método de presupuestación en base a objetivos y programas vinculantes, perfeccionando el procedimiento del año anterior, para favorecer la transparencia y claridad de su contenido. Modificaciones más importantes: <ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionamiento de las clasificaciones por programas; - Clasificación de programa en subfunciones (y grupos de funciones): información a todos los niveles de los gastos;

Instrumento legal	Contribución
	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de los objetivos de cada programa; (junto con indicadores); - Mejora de la estructura económica; y - Mayor libertad para variar las asignaciones de crédito pertenecientes a un mismo programa. <p>Ha sido un importante perfeccionamiento de la gestión presupuestaria.</p>
<p>Ley General Presupuestaria de 2003</p>	<p>Objetivos básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria; - Perfeccionamiento de los procedimientos de elaboración y gestión; - Mayor agilidad en la ejecución. <p>Entre otras novedades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Son enunciados principios y reglas básicas de programación presupuestaria basados en la plurianualidad; - Imputación de gastos; - Definición de crédito presupuestario; - Límite anual de gasto no financiero; - Determinación normativa del contenido del proyecto de Ley de Presupuestos; - Cambios en la estructura del presupuesto de gastos; - Mayor facilidad/flexibilidad en la gestión de los créditos; - Algunas restricciones relativas a las transferencias de créditos son eliminadas; y - Creaciones de subvenciones normativas.
<p>Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012</p>	<p>Introducción en la normativa presupuestaria de principios generales básicos: de estabilidad presupuestaria, de plurianualidad, de transparencia, y de eficiencia. Las reformas introducidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se establece un déficit estructural máximo; - Se establece límite máximo para deuda pública; - Se establece referencia al Producto Interno Bruto (PIB); - Superávit presupuestario para amortización de la deuda pública o fondo de reserva; - Añaden como principios presupuestarios básicos: de sostenibilidad financiera, de responsabilidad de los administradores, y de lealtad institucional.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Revenga (2016).

La tabla anterior muestra los numerosos cambios que la citada legislación ha aportado al presupuesto. No es la intención de este trabajo profundizar técnicamente en cada una de estas aportaciones, sino destacar la evolución del presupuesto a lo largo de los años, lo que ayuda a comprender la importancia de este instrumento de gestión pública y, en consecuencia, comprender la aparición

y el desarrollo de la gobernanza presupuestaria en la toma de decisiones de los administradores públicos.

2.2.2 La Propia Gobernanza Presupuestaria

Como ya se ha señalado, no sólo la gobernanza presupuestaria, sino también la política central de un gobierno democrático se refleja en el presupuesto, dado que es el documento que demuestra las asignaciones de los recursos, según las órdenes de prioridad establecidas y, por tanto, tiene una participación importante en la gestión económica. La Comisión Europea define la gobernanza presupuestaria como “un conjunto de normas, procedimientos, acuerdos e instituciones específicos” para elaborar y ejecutar el presupuesto. Además, defiende que los Estados miembros lo establezcan con una vocación duradera, de acuerdo con procedimientos de planificación, elaboración, evaluación, coordinación y transparencia (Comisión Europea, 2017, p. 1).

De este modo, para que el presupuesto cumpla su finalidad y responda a las expectativas del gobierno y de la sociedad, su gestión implica una sinergia coyuntural. Esto es lo que entiende el Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria de la OCDE cuando define la gobernanza presupuestaria como la que “se refiere a los procesos, las leyes, las estructuras y las instituciones que se han establecido para garantizar que el sistema presupuestario cumple con sus fines de una forma efectiva, sostenible y duradera” (OCDE, 2015, p. 6).

Según el consejo, la promoción de la gobernanza pública necesita de directrices actualizadas de gobernanza presupuestaria, ya que es uno de sus pilares más importantes. Son las directrices que proporcionarán una orientación con claridad para la planificación, implantación y perfeccionamiento de los presupuestos, siempre con vistas a la consecución de los objetivos de política pública establecidos – lo que indica un impacto positivo para los ciudadanos – y que, por supuesto, implica un uso eficiente de los recursos públicos (OCDE, 2015). La Ilustración 1 señala las diez directrices para una buena gobernanza presupuestaria presentadas por la citada organización internacional.

Ilustración 1 - Las 10 Directrices de la Buena Gobernanza Presupuestaria



Fuente: OCDE (2015).

Al observar las directrices resaltadas en la figura anterior, se nota el incremento del marco de conocimientos sobre las prácticas presupuestarias. La importancia de estas directrices no radica en presentar algo nuevo, pero en el hecho de que reconocen la relevancia, la validez y la actualidad del tema gobernanza presupuestaria, cuyo núcleo tiene que ver con la eficiencia, la eficacia y la efectividad de las acciones gubernamentales (Bijos, 2014).

La gobernanza presupuestaria, aunque en principio siga unas directrices sólidas, como preconiza la OCDE, debe ser evaluada con frecuencia para actualizarla. La evaluación debe centrarse en algunos principios esenciales, cuya definición ha sido hecha por la Comisión de las Comunidades Europeas (2001). La Tabla 6 preséntalos y destaca su aspecto clave.

Tabla 6 - Principios de Gobernanza Presupuestaria

Principios	Características	Aspecto clave
Apertura	Gestión abierta, comunicación simple, y accesibilidad a informaciones.	Transparencia
Participación	Incentivo a amplia participación de los ciudadanos en todas las fases del proceso de definición de las políticas públicas.	
Responsabilidad	Definir lo que corresponde a cada agente y sus correspondientes responsabilidades.	
Eficacia	Foco en los objetivos y necesidades.	
Coherencia	Las acciones emprendidas deben estar de acuerdo con las políticas públicas definidas. Facilidad en la comprensión de las acciones.	

Fuente: elaboración propia, adaptado de Goñi (2016).

En resumen, la gobernanza presupuestaria debe pautarse en estos principios, con la toma de decisiones para los gastos públicos siendo compartida con la sociedad y que la correspondiente documentación sea accesible. Los agentes públicos deben rendir cuentas y responder por sus acciones. Además, hay que buscar acciones coordinadas, a fin de atender a las necesidades de los ciudadanos y, por tanto, hacer que las políticas públicas sean consistentes y efectivas (Goñi, 2016). También se infiere que todos estos principios están vinculados a un aspecto clave: la transparencia, cuyo fomento es quizá el mayor legado de la gobernanza.

2.2.3 La Transparencia

Aparte de ser un principio, la transparencia es un eje fundamental entre gobernantes y ciudadanos para el acompañamiento de los programas de gobierno. Para el Banco Mundial (2017), la transparencia es la posibilidad de acceso a todas las informaciones relativas a la organización pública, siendo uno de los requisitos de control del Estado por la sociedad civil. La adecuada transparencia resulta en un clima de confianza, tanto internamente como en las relaciones de órganos y entidades con terceros.

Para el Gobierno español, la transparencia es un aspecto fundamental de la acción pública, ya que contribuye a la eficacia del Estado. En este sentido, ha establecido explícitamente, a través de la Ley 19 (2013), que la transparencia debe incrementarse y reforzarse en la gestión de los asuntos públicos, destacándola como principio básico y condición sine qua non para un buen gobierno.

Además, según Aguilar Villanueva y Ruesta (2010), la transparencia del proceso es un punto significativo para evaluar la gobernanza de las organizaciones públicas. En los estados libres que, por lo tanto, deben intentar siempre profundizar y consolidar la democracia, la transparencia se presenta como algo esencial para que esa manera de gobernar sea posible. Es la transparencia que va a posibilitar al ciudadano participar activamente del planeamiento del gobierno y también acompañar la ejecución de las políticas públicas de su interés.

Es decir, en una democracia, es la gente la que delega su poder soberano a los gobernantes y estos tienen la obligación de asumir sus responsabilidades de orden fiscal y/o gerencial. O sea, deben rendir cuentas a los ciudadanos de los recursos que han sido puestos bajo su control y mostrarles como han sido empleados en función de los programas establecidos cuando de la aprobación del plan de gobierno (IFAC, 2013).

Para la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) corrobora el entendimiento de que la transparencia es una herramienta de la vía democrática. Fortalecerla y facilitar la participación de los ciudadanos son factores clave para llevar a un incremento en el compromiso con la democracia, al posibilitar crecer la confianza en el gobierno y que este pase a proveer servicios públicos más eficientes y de forma más responsable.

Los responsables del diseño de políticas de los países de la OCDE están ampliamente de acuerdo en que realzando la transparencia y facilitando la participación de los ciudadanos se puede acentuar el compromiso democrático, aumentar la confianza en el gobierno y emplear formas productivas de responsabilidad, incluida la provisión de servicios públicos (CORA, 2013, p. 315).

Sin embargo, aunque de la transparencia y la rendición de cuentas debieren ser una responsabilidad del gobernante público por imposición legal y/o normativa, hay que cambiar la mentalidad de los políticos y funcionarios para que ellos deseen hacerla de manera voluntaria (Matias-Pereira, 2010). El cambio de la mentalidad en transparencia pública está en definir prácticas y/o normas para que los ciudadanos interesados puedan tener informaciones sobre como participar en el diseño de la gobernanza, enseñando las explicaciones sobre lo que ha sido incluido y/o excluido del proceso y las razones por las cuales ha decidido por ello (Aguilar Villanueva & Ruesta, 2010). De ahí promover la transparencia por la divulgación de informaciones claras y justas a todos los interesados (Institute of Internal Auditors [IIA], 2011).

Aunque la transparencia en la rendición de cuentas no debería limitarse al desempeño económico-financiero, este, por obviedad, es una parte muy importante para los ciudadanos. Como ha sido señalado, una herramienta que permite este acompañamiento de los gastos de los recursos públicos por parte de la sociedad es el presupuesto, donde están las sumas de dinero para ejecución de cada una de las políticas públicas que deberán ser ofrecidas a los ciudadanos. Eso porque la transparencia se relaciona de forma prominente con las medidas para abordar la disciplina presupuestaria y fiscal, principalmente referente a calidad y la posibilidad de acceso a la información (CORA, 2013).

Según el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, la transparencia presupuestaria es un elemento clave para sustentar la confianza en el gobierno (OCDE, 2015). Atento a esa cuestión, el gobierno español, a través de la Ley General Presupuestaria 47 (2003, p. 2), destaca la transparencia como uno de los principios rectores al servicio de la estabilidad presupuestaria, definiéndola como *“el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”*.

Además, la citada ley destaca que, para el adecuado funcionamiento de la gestión económico-financiera, los sujetos que componen el sector público estatal deben atenerse a la transparencia en su actividad administrativa en la búsqueda por la consecución de los objetivos fijados. Por lo tanto, se puede decir que el presupuesto es el enlace entre la transparencia y la adecuada rendición de cuentas en términos de la destinación de recursos públicos.

Cabe destacar que ambas informaciones – presupuesto y rendición de cuentas – son puestas a disposición por la AGE, en su portal de transparencia. El hecho de que el gobierno español facilite el acceso a la información económico-presupuestaria de cada uno de sus ministerios a través de su portal también corrobora la importancia dada a la transparencia, especialmente en relación con el gasto de los recursos públicos por parte de los agentes estatales.

2.3 La Gobernanza Presupuestaria de la Armada

Partiendo del entendimiento sobre el principio de legalidad, en el que el administrador público sólo puede actuar de acuerdo con lo que la ley prevé, la Armada Española debe cumplir con lo que la legislación prevé en materia de gobernanza presupuestaria. En este sentido, las siguientes leyes/normas presentadas en la Tabla 7 deben guiar las acciones de la Fuerza.

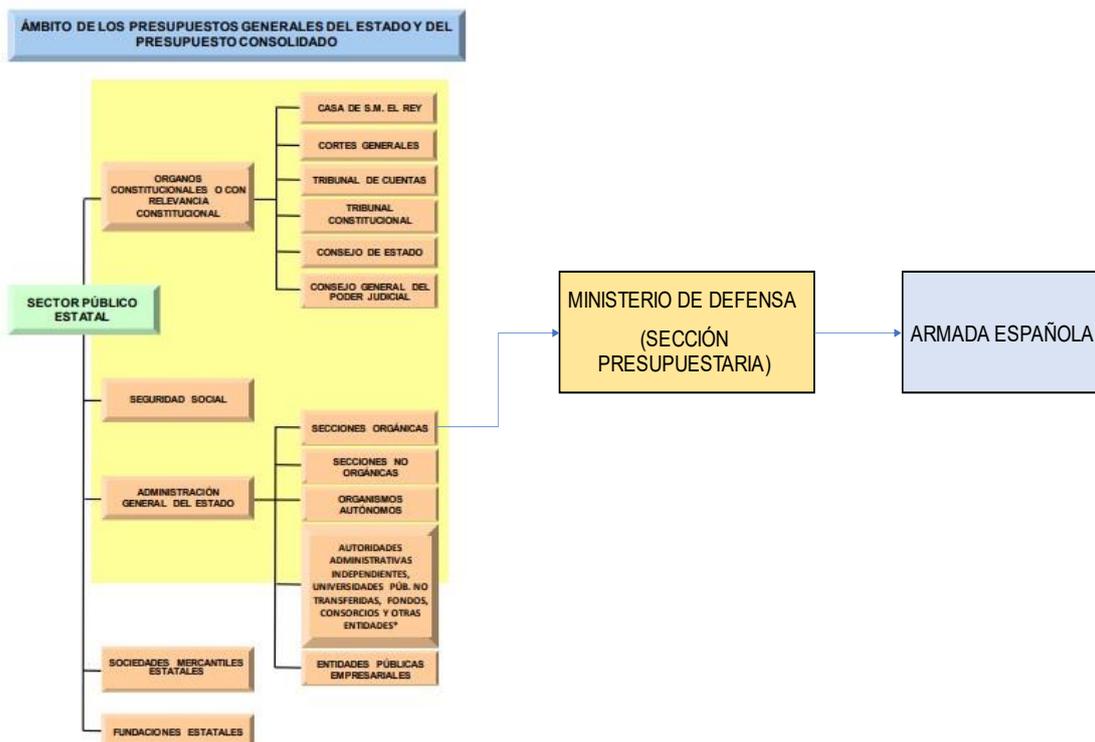
Tabla 7 - Marco Jurídico

Constitución Española	Dedica su artículo 134 a regular los Presupuestos Generales del Estado
LO 2/2012	Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
Ley 47/2003	Ley General Presupuestaria
Ley 22/2021	Presupuestos Generales del Estado para 2022
Orden HAC/669/2021 PGE 2022	Se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado
Orden DEF/246/2021	Se delegan determinadas competencias en materia presupuestaria
Resolución 330/05091/21 SEDEF	Desarrollo el Presupuesto del MINISDEF
Instrucciones DIGENECO	Directrices de la Dirección General de Asuntos Económicos del MINDEF
DDR	Directiva de Recursos de la Armada

Fuente: elaboración propia, adaptado de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021).

En el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, la Armada Española forma parte del Ministerio de Defensa, que a su vez es una Sección Orgánica de la Administración General del Estado, perteneciente al Sector Público Estatal, como presenta la Ilustración 2.

Ilustración 2 - Ámbito Presupuestario de la Armada Española



Fuente: elaboración propia, adaptado de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021).

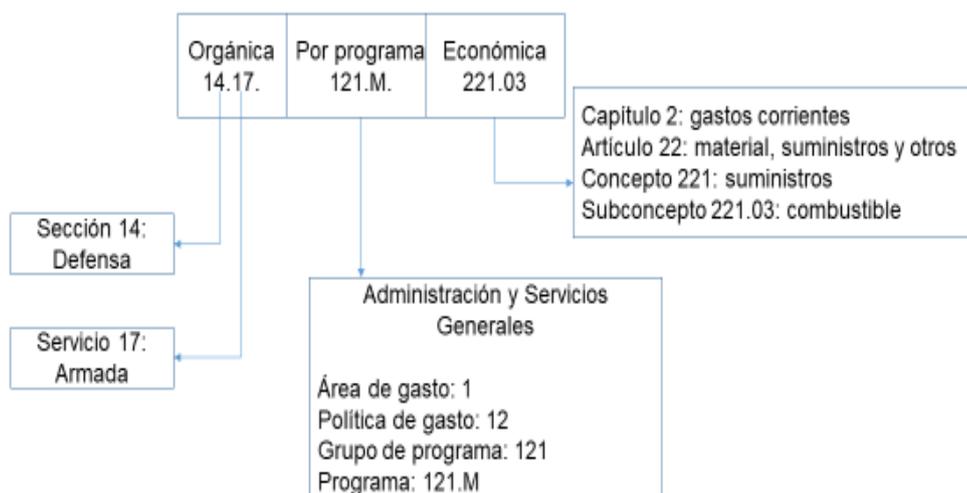
Como se muestra en la figura anterior, la Armada integra el sector público estatal y según la Ley General Presupuestaria (LGP), sus créditos presupuestarios tienen carácter limitativo. El límite cuantitativo (art. 46 LGP) define que no se pueden adquirir obligaciones y gastos por un importe superior a los créditos presupuestarios autorizados. Es decir, establece el máximo de gasto que la Fuerza Naval puede ejecutar.

Por otro lado, según el límite cualitativo (art. 42 y 43 LGP), la finalidad específica de los créditos presupuestarios que se han asignados a la Fuerza es establecidos por la triple clasificación definida en la LGP: orgánica, económica, y por programas (funcional). O sea, con arreglo a la dicha clasificación, "orgánica" define la organización del sector público estatal que gasta el recurso. La naturaleza económica de los gastos es el criterio para la clasificación "económica". Ya la clasificación "por programas" reúne las finalidades u objetivos que se pretenden conseguir con la aplicación del presupuesto. La Ilustración 3 ejemplifica un código presupuestario para adquisición de combustible por la Armada española.

Ilustración 3 - Ejemplo de estructura presupuestaria

Código presupuestario

14.17.121.M.221.03



Fuente: elaboración propia.

Como se detalla en la figura anterior, la clasificación orgánica señala que el presupuesto pertenece a la Armada, que está bajo el Ministerio de Defensa. La clasificación funcional del presupuesto, es decir en qué se realiza el gasto, se indica con un código alfanumérico compuesto por tres dígitos y una letra, los cuales definen el área de gasto, la política de gasto y el grupo de programas que componen el programa “administración y servicios generales”. Y la clasificación económica indica la naturaleza del gasto, en este caso corriente para compra de combustible.

Como ya ha sido señalado, en la política económica del gobierno, el presupuesto es uno de los instrumentos más importantes, en los que se plasman los objetivos estratégicos de las distintas políticas públicas y los recursos asignados para su cumplimiento (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021, p. 15). En el ámbito de Defensa, no es diferente. Por lo tanto, con arreglo a la Instrucción 332/2 (2009), de DIGENECO, para que sea posible poner en marcha una buena gobernanza presupuestaria, que presente una mayor transparencia, con eficiencia demostrada en la gestión y que aumente la responsabilidad de los gestores en la rendición de cuentas, se necesita el soporte de un adecuado sistema de presupuestación.

2.3.1 El SIDAE

Como se ha señalado anteriormente, una buena gobernanza presupuestaria necesita, entre otras cosas, de una adecuada herramienta de gestión de los recursos públicos. Toda organización, no importa el tamaño que tenga, tiene necesidad de gestionar sus recursos y sus reflejos en la consecución de sus objetivos. *“Cualquier organización, y más aún cuanto más grande y compleja es, tiene necesidad de gestionar información, y esta información se convierte en un elemento fundamental de su funcionamiento, de su desarrollo, de su eficiencia y de su supervivencia”* (Prat Iglesias, 2015, p. 101).

Para gestionar la información es necesario desarrollar e implantar un sistema informático en que se apoyen los procesos de trabajo. Los datos obtenidos y tratados de ese sistema se transforman en información y, posteriormente, pueden generar conocimiento a los gestores. A consecuencia, hay posibilidad de mejora en los procedimientos laborales y también un perfeccionamiento del sistema, de manera a hacer un ciclo virtuoso y positivo para a organización (Prat Iglesias, 2015).

A la vista de eso, vale la pena repetir aquí la definición de Arjonilla Domínguez & Medina Garrido (2009), utilizada por Prat Iglesias (2015) sobre los sistemas de información:

El conjunto de elementos integrados e interrelacionados que persiguen el objetivo de capturar, depurar, almacenar, recuperar, actualizar y de tratar datos para proporcionar, distribuir y transmitir información en el lugar y momento en el que sea requerida en la organización (Arjonilla Domínguez & Medina Garrido, 2009, pp. 29-30).

Consciente de la relevancia del tema, desde principios de este siglo, el MINISDEF, por su complejidad y magnitud, ha señalado la necesidad de generar un sistema de gestión que permita conocer la aplicación del presupuesto. El objetivo era entonces obtener información de forma integrada y consolidada.

Hasta el 2014, cada fuerza armada tenía sus propios sistemas de gestión económica. Hasta entonces, existían seis sistemas diferentes para la gestión del servicio presupuestario, con el argumento de que las necesidades, los gastos y otras características de cada una de las fuerzas eran diferentes. Así, se desarrollaron sistemas presupuestarios de forma individual, cuyo enfoque difería mucho, además de la diversidad de tecnología adoptada por cada uno de ellos. La Ilustración 4 muestra esta gama de sistemas.

Ilustración 4 - Sistemas de Gestión Económica hasta 2014



Fuente: Lara (2015).

Como se puede ver en la figura anterior, cada ejército, la armada y el órgano central del MINISDEF tenían sus propios sistemas de información organizativa. En consecuencia, era necesario desarrollar un sistema de información único. Luego, en el ejercicio 2015, el MINISDEF culmina la implantación de un sistema único para toda la gestión del recurso económico y de servicios presupuestarios del Ministerio, el SIDAE – Sistema Informático de Dirección y Administración Económica.

Desde el momento en que se surgió la necesidad hasta la implantación efectiva, el proceso demandó un cierto periodo de tiempo. La Tabla 8 señala en resumen un histórico evolutivo hasta la implantación del SIDAE.

Tabla 8 - Histórico de Implantación del SIDAE

2002	Es aprobado el Plan Director de Sistemas de Información y Telecomunicaciones, establecía las líneas generales de la política del Ministerio de Defensa al respecto, su dirección, gestión y seguimiento (Orden DEF/315).
2001-2005	Surge un Proyecto denominado de Sistema de Gestión Económica del Ministerio de Defensa (SIECODEF).
2005-2008	Desmantelamiento del proyecto SIECODEF. Sin compatibilidad entre los sistemas de las fuerzas. Reunión de los Subdirectores Generales de la DIGENECO y los Directores de Asuntos Económicos de los Ejércitos: planteamiento de un proyecto para la explotación de la información económica del Ministerio en forma de Cuadros de Mando, y que terminó desembocando en algo más ambicioso.

2009	<p>Por medio de la Instrucción 8/2009, de SEDEF, se aprobaba el Programa Permanente de Eficiencia y Economía de Gasto del Ministerio de Defensa (PPEEG); En su apartado Séptimo: definición del proyecto común de elaboración de un nuevo sistema informático de dirección y administración económica (SIDAE); estableciendo las responsabilidades de las diferentes Direcciones Generales; y fijando como plazo para la plena operatividad del sistema tres años desde la entrada en vigor de la mencionada Instrucción.</p> <p>Se constituye el Grupo de Trabajo para la contratación del sistema informático de administración y dirección económica del Ministerio de Defensa.</p>
2010	Se crea la Unidad SIDAE dentro de la Subdirección General de Gestión Económica.
2014	<p>La Instrucción 52/2014, de SEDEF, establece la funcionalidad del sistema informático de dirección y administración económica.</p> <p>Implantación de la aplicación informática de gestión económica del Ministerio de Defensa SIDAE en el Órgano Central y el EMAD.</p>
2015	Implementación del SIDAE en los Ejércitos de Tierra y de Aire y en la Armada.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Prat Iglesias (2015).

Como se puede ver en la tabla, tras más de una década después de la primera idea de un sistema único, hasta su implantación efectiva, el sistema de información fue implantado en el ámbito de Ministerio de Defensa español. El SIDAE es definido en la Instrucción 52/2014, del SEDEF, como *“el sistema de información que tiene como objetivo la unificación y automatización de procesos de gestión económica”*.

Las ventajas que se vislumbran con la implantación del nuevo sistema residen en tres pilares: base de datos única, aplicación única y apoyo a la toma de decisiones. Con una única base de datos, hay integridad de datos, acceso global a la información, pero sin información redundante.

Una sola aplicación, con un único procedimiento, permite reducir los costes de mantenimiento y simplifica el proceso de formación de los usuarios mediante una interfaz uniforme y la conectividad a Internet. Además, favorece la movilidad de los usuarios, ya que allá donde vayan encontrarán el mismo sistema, con la misma posibilidad de acceso. Y, al presentar cuadros de mando con visibilidad de toda la información y la contabilidad analítica, permite un apoyo más eficaz a la toma de decisiones. La Ilustración 5 muestra esas ventajas.

Ilustración 5 - SIDAE: Ventajas de la implantación



Fuente: Dirección de Asuntos Económicos (DAE) de la Armada.

Con la posibilidad de que el SIDAE proporcione las ventajas mencionadas, se pretende alcanzar algunos objetivos. Todavía por medio de la Instrucción 8 (2009), del SEDEF, han sido establecidos tres objetivos, cuyos criterios principales son: transparencia; eficiencia; y responsabilidad y rendición de cuentas. La Tabla 9 los presenta.

Tabla 9 - Objetivos del SIDAE

Principales Criterios	Objetivos
Transparencia	Una mayor transparencia presupuestaria para mejorar el conocimiento público y la evaluación posterior del empleo de los créditos del departamento y el propio proceso de presupuestación a medio y largo plazo.
Eficiencia	Priorizar sistemáticamente la asignación de recursos a los servicios, de acuerdo con las necesidades, las disponibilidades y la eficacia de gestión demostrada, así como asegurando su coherencia con las prioridades resultantes del Planeamiento de la Defensa.
Responsabilidad y rendición de cuentas	Estimular la responsabilidad de los gestores, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

Fuente: Instrucción 8 (2009), de SEDEF.

Actualmente, el SIDAE gestiona todo el proceso económico del MINISDEF: desde el presupuesto y contabilidad hasta la contratación, gestión económica y tesorería. Ha sido un salto evolutivo integrar toda la gestión económica del Departamento en el único sistema (Prat Iglesias, 2015).

Por lo tanto, al ser el SIDAE el eslabón entre la gestión económica y la gobernanza en el ámbito de la Defensa y, en consecuencia, al buen gobierno de

los asuntos públicos, se buscaron artículos sobre este sistema como forma de poner de manifiesto el vacío de investigación. La Tabla 10 muestra las publicaciones encontradas en los distintos repositorios públicos.

Tabla 10 - Publicaciones sobre el SIDAE

Publicación	Autor	Año	Tipo	Repositorio
El <i>business Intelligence</i> aplicado al Ministerio de Defensa.	Lorenzo Rafael Prat Iglesias	2015	Artículo de Revista	Google Académico
SIDAE: Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa	Juan Manuel Rodríguez Lara	2015	Artículo de Revista	Dialnet
La modernización de la gestión económica del Ministerio de Defensa. Nueva organización y sistema informático para la gestión económica del departamento	Lorenzo Rafael Prat Iglesias	2015	Tesis Doctoral	Google Académico
Sistema de Dirección Y Administración Económica de la Dirección General de Asuntos Económicos: Más Allá del Cambio de Aplicación Informática	Agustín Caballero Hernández-Pizarro	2016	Trabajo Académico	CESEDEN
Sistema de Información Económica: SIDAE	Oscar Ingelmo Cruz	2017	Artículo de Revista	Dialnet

Fuente: elaboración propia.

Tras la búsqueda de las publicaciones, se realizó un análisis del enfoque de cada una de ellas. Se constató que ninguno de los artículos tenía la intención de verificar la contribución del SIDAE a la gobernanza presupuestaria en la Armada (y/o a la gobernanza pública), lo que avala la pertinencia del objetivo de este trabajo, que se buscará a través de la investigación metodológica presentada en el Capítulo 3, a continuación.

3 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para lograr los objetivos específicos – y, por consiguiente, alcanzar el objetivo general – es necesario construir un camino lógico para el proceso de investigación. Este camino es el método (Prodanov & Freitas, 2013). En otras palabras, conviene utilizar el método de investigación para obtener la información deseada, que en este caso es la respuesta a *¿cómo se establece la gobernanza presupuestaria en la Armada Española, después de que el Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa se haya desplegado?*

Para este propósito, la estructura del método de investigación se compone de los siguientes apartados: enfoque metodológico; diseño de la investigación; locus de la investigación; participantes; instrumentos; procedimientos de recogida; y procedimientos de análisis.

3.1 Enfoque Metodológico

El método de esta investigación es de naturaleza fundamentalmente cualitativa, ya que se caracteriza por la búsqueda de factores explicativos clave, a través tanto de la percepción subjetiva del investigador como la de los estudiados, siendo la subjetividad de los puntos de vista el arranque de la investigación (Flick, 2009; Larrinaga & Landeta, 2010). Por lo tanto, según Richardson (2014), la elección de un método cualitativo se justifica porque mediante su uso es posible comprender en detalle los significados y las características situacionales del funcionamiento de una estructura social.

La intención de este estudio no es evaluar cuantitativamente la gobernanza presupuestaria de la Armada Española, sino entenderla en su subjetividad. Las interpretaciones de lo que se observa, además de despertar interés acerca de pensamientos y reflexiones de los participantes con relación al tema, se convierten en datos en sí mismas, lo que hace que la recogida de información sea más sólida y enriquecedora (Flick, 2009).

Desde el punto de vista de sus objetivos, la investigación se caracteriza como descriptiva, porque no hay interferencia del investigador en los hechos observados sobre la gobernanza presupuestaria en la Armada Española, sino registro y descripción de sus características (Prodanov & Freitas, 2013).

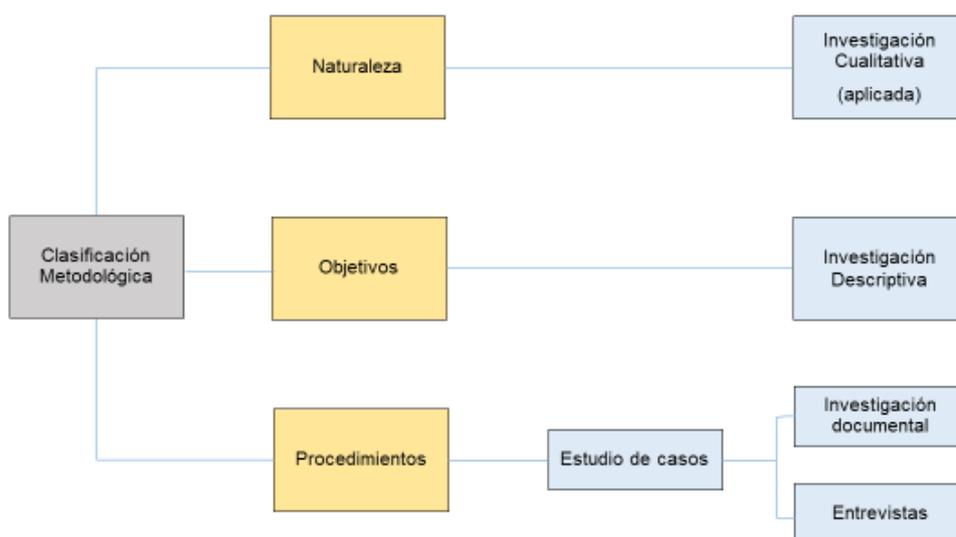
Como modalidad de investigación se adoptará en este trabajo el estudio de casos, cuya metodología de investigación se clasifica como aplicada. Es decir, se trata de una modalidad que pretende ampliar el conocimiento sobre un objeto para buscar la aplicación práctica del conocimiento y proponer soluciones a los

problemas sociales encontrados. En este caso, esto se traducirá en el conocimiento holístico del establecimiento de la gobernanza presupuestaria en la Armada Española (Gil, 2010; Yin, 2015).

Como complemento al estudio de casos, se llevará a cabo una investigación documental, sobre todo porque esta se basa en fuentes primarias, es decir, en materiales que aún no han sido objeto de un tratamiento analítico o que pueden rehacerse para cumplir los objetivos de la investigación (Gil, 2010). La revisión de documentos se realiza principalmente a partir de fuentes documentales internas (normas, informes y directivas), archivos de presentación y páginas web (Larrinaga & Landeta, 2010).

En resumen, la Ilustración 6 presenta la clasificación metodológica de esta investigación en relación a su naturaleza, objetivos y procedimientos técnicos.

Ilustración 6 - Clasificación Metodológica de la Investigación



Fuente: elaboración propia.

Además de la clasificación relacionada con las tres variables presentadas en la figura anterior, esta investigación se caracteriza también por un método de enfoque predominantemente inductivo. Es decir, ante la imposibilidad de verificar la gobernanza del presupuesto en su totalidad, se llegará a las proposiciones generales a partir de las observaciones particulares, para que lo observado lleve a la conclusión de lo que no fue posible observar (Gil, 2010).

3.2 Locus de la Investigación

Como punto de partida de este estudio, cabe mencionar la Constitución Española (CE), que en el artículo 8.1 establece:

A las Fuerzas Armadas, la Carta Magna les asigna la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Todos los poderes públicos contribuirán a que se realice este fin. Estas Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército de Tierra, el Ejército del Aire y la Armada.

La investigación ha sido aplicada en la Armada Española que, para cumplir con la disposición constitucional, debe aportar algunas misiones complementarias. En la Tabla 11 son relacionadas estas misiones y sus principales cometidos asociados.

Tabla 11 – Misiones e Cometidos de la Fuerza Naval

Misiones	Cometidos asociados
Disuasión y defensa	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectar el poder naval sobre tierra; • Ejercer el control del mar
Gestión de crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Operaciones de embargo; • Operaciones de evacuación de no combatientes; • Operaciones de entrada; • Operaciones de apoyo a la paz; • Gestión de catástrofes: • Operaciones de ayuda humanitaria
Seguridad marítima	<ul style="list-style-type: none"> • El Conocimiento del entorno marítimo; • Las Operaciones de Seguridad Marítima
Seguridad cooperativa	<ul style="list-style-type: none"> • Tareas de cooperación y ayuda a terceros países
Apoyo a agencias civiles	<ul style="list-style-type: none"> • Control del tráfico marítimo y seguridad en la navegación; • Seguridad de la vida humana en la mar, búsqueda y rescate de náufragos; • Vigilancia de pesca; • Seguridad de los recursos vivos, del suelo y subsuelo, del patrimonio arqueológico y del medioambiente

Fuente: elaboración propia, adaptado de Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (2012, p. 44).

La Fuerza Naval está organizada en unidades, desarrollada por la Instrucción 15 (2021), del AJEMA, tras la definición por la Orden DEF/707 (2020) (Anexo I). La Tabla 12 presenta su estructura básica, que se divide en Cuartel General, Fuerza (Flota) y Apoyo a la Fuerza.

Tabla 12 - Estructura Básica de la Armada Española

Cuartel General de la Armada (CGA)	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Mayor de la Armada • Gabinete del AJEMA • Los Órganos de Apoyo a la Acción Orgánica • La Jefatura de Servicios Generales y Asistencia Técnica • Instituto de Historia y Cultura Naval • Asesoría Jurídica de la Armada • Tribunal Marítimo Central
Fuerza (Flota)	<ul style="list-style-type: none"> • Cuartel General de la Flota • Cuartel General Marítimo de Alta Disponibilidad • La Fuerza de Combate de Superficie • Fuerza de Acción Marítima • Fuerza de Infantería de Marina • Flotilla de Submarinos • Flotilla de Aeronaves • Centro de Evaluación y Certificación para el Combate • Centro de Doctrina de la Flota
Apoyo a la Fuerza	<ul style="list-style-type: none"> • Jefatura de Personal • Jefatura de Apoyo Logístico • Dirección de Asuntos Económicos (Anexo II)

Fuente: Instrucción 15 (2021), del AJEMA.

Para que sea posible cumplir las misiones y cometidos asignados, en un país con posición geográfica relevante (con identidad europea, mediterránea y atlántica), la Armada Española dispone aproximadamente de veinte mil militares y civiles, de ambos sexos, distribuidos por todo el territorio español (continental, peninsular, archipiélagos, islas y las plazas de soberanía en el norte de África), como muestra la Ilustración 7.

Ilustración 7 - Despliegue Geográfico de la Armada Española



Fuente: Armada Española, 2022.

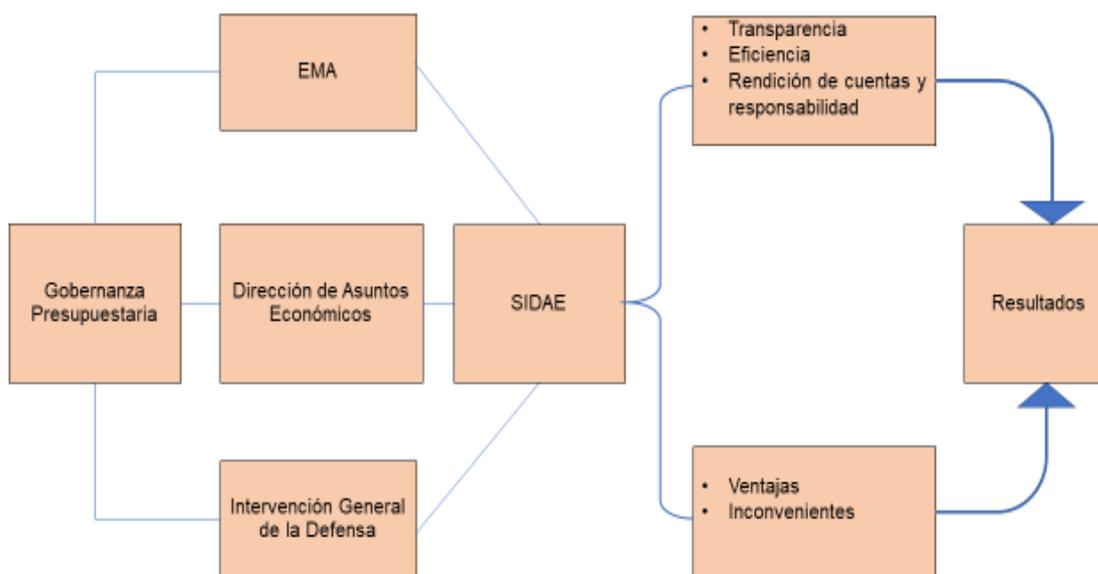
Ante esta realidad, los retos de la Armada Española son diversos y se requieren importantes inversiones para sus actividades. Por ello, es relevante conocer un poco más cómo se establece la gobernanza presupuestaria para permitir el cumplimiento de tan singular misión.

3.3 Diseño de la Investigación

Según Yin (2015), el diseño de la investigación es el que define la conexión entre la cuestión inicial a investigar, los datos a recoger y los resultados obtenidos. Como ha sido señalado, según la Instrucción 8 (2009), del SEDEF, el SIDAE se estableció sobre tres factores, que son pilares fundamentales para el buen gobierno de los recursos públicos: transparencia; eficiencia; y rendición de cuentas y responsabilidad.

Por lo tanto, esta investigación utilizará un diseño de investigación que recorrerá estos tres pilares junto a los sectores que estructuran la gobernanza presupuestaria de la institución objeto de este estudio, con el fin de verificar los resultados, que indicarán cómo se establece la gobernanza presupuestaria en la Armada Española, después de que el Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa se haya desplegado. La Ilustración 8 muestra el diseño de la investigación.

Ilustración 8 - Diseño de la Investigación



Fuente: elaboración propia.

3.4 Participantes

La investigación se realizó con el fin de buscar información sobre la gobernanza presupuestaria de los participantes en tres niveles diferentes: estratégico – Estado Mayor de la Armada; táctico/operacional – Dirección de Asuntos Económicos; y de control – Intervención General de la Defensa².

Así, la investigación aspira a cubrir la información de personas empleadas en diferentes sectores y que, por lo tanto, contribuyen a la gobernanza presupuestaria en su entorno organizativo. La Tabla 13 resume y justifica cada una de las participaciones.

Tabla 13 - Participantes y Justificativas

Unidad	Justificativas	Cantidad de participantes
EMA	Por medio de la División de Planes, responsable del planeamiento global de la Armada, tiene como uno de sus cometidos liderar el planeamiento y la administración de los recursos presupuestarios asignados a la Armada y definir la doctrina a ese respecto.	2
Dirección de Asuntos Económicos (DAE)	Responsable de todo lo relacionado con el Recurso Financiero (dirección, gestión, administración y control) puesto a disposición de la Armada, de la contratación y de la contabilidad. Una de sus competencias es la administración y gestión del Servicio Presupuestario 17 (Armada), de la elaboración técnica del anteproyecto de presupuesto y la programación, así como de controlar y tramitar las modificaciones presupuestarias.	8
Intervención General de la Defensa	Responsable por la comprobación del funcionamiento en el aspecto económico-financiero en cuanto a si se adecua a los principios generales de buena gestión, cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, equilibrio financiero y respectivos ordenamientos jurídicos.	2

Fuente: elaboración propia, adaptado de Intranet Armada (2022).

² Ejerce en el ámbito del MINISDEF el control interno de la gestión económico-financiera y es dependiente funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en los términos regulados en la LGP.

3.5 Instrumentos

El instrumento principal de esta investigación es la entrevista, que es una técnica de observación directa intensiva de recogida de datos (Prodanov & Freitas, 2013). El propósito de la entrevista es obtener conocimientos de aquellos que lo poseen en mayor profundidad a través de una conversación en términos profesionales (Flick, 2009; Gil, 2010). La Tabla 14 enseña el alcance de la entrevista junto a los objetivos específicos.

Tabla 14 - Alcance del instrumento en relación con los objetivos específicos

Instrumento	Objetivos específicos	Finalidad
Entrevistas	Analizar la estructura y describir los principales instrumentos de gobernanza presupuestaria presentes en la Armada Española.	Permitir al investigador obtener información más allá de la obtenida a partir de los documentos y las normas. Es decir, utilizarla como una herramienta para recoger información más subjetiva y particular de cada entrevistado sobre estructura e instrumentos de gobernanza presupuestaria en la Fuerza Naval.
	Identificar la contribución del SIDAE a la gobernanza presupuestaria de la Armada, a la luz de los pilares de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas y responsabilidad.	Obtener la opinión de cada entrevistado sobre la contribución del SIDAE con respecto a estos tres pilares, para que el investigador pueda llegar a conclusiones más fiables sobre la contribución efectiva del sistema a la gobernanza presupuestaria de la Fuerza.
	Comparar las ventajas y los inconvenientes de un sistema único de gestión económica frente a los sistemas individualizados.	Captar la percepción de los usuarios sobre el uso de un sistema único de gestión económica en comparación con los sistemas individualizados, con el fin de identificar las principales ventajas y los principales inconvenientes.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Faria & Novelli (2020).

Aunque la entrevista es un instrumento de recogida fundamental en la metodología del estudio de casos (Larrinaga & Landeta, 2010), de forma complementaria y para enriquecer la entrevista, todavía se realizó previamente una encuesta documental.

3.6 Procedimientos de recogida

Las entrevistas han sido conducidas de manera semiestructuradas. Según Larrinaga & Landeta (2010, p. 48), ese tipo de entrevista es utilizada para permitir “*la iniciativa dialéctica de los informadores clave*”. Para ello, se preparó un guion para la realización de las entrevistas (Apéndice).

3.7 Procedimientos de análisis

En cuanto al procedimiento de análisis de datos, se decidió adoptar la técnica de análisis de contenido, que permite la interpretación de textos obtenidos de la transcripción de entrevistas y/o documentos. La técnica tiene la capacidad, al extraer el significado de los materiales textuales, de albergar un contenido que, leído e interpretado adecuadamente, permite ampliar el conocimiento sobre diversos aspectos y fenómenos sociales (Abela, 2002).

En primer lugar, se recopilaron los documentos relacionados con el tema para extraer los tópicos principales. Tras esta fase, se han realizado las entrevistas, que fueron grabadas para su posterior transcripción. Cabe destacar que la identificación de los participantes se mantuvo confidencial. La confidencialidad tuvo dos propósitos principales: no comprometer al entrevistado frente a la institución y poder profundizar en el abanico de información sin ningún temor.

A continuación, se ha utilizado el programa informático gratuito IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que asiste en el análisis del contenido de las respuestas transcritas de las entrevistas. Al procesar los datos de los textos, el IRAMUTEQ organiza las palabras que se destacan y establece relaciones entre ellas, lo que posibilita que las interpretaciones cualitativas de los contenidos sean más claras y objetivas (Camargo & Justo, 2013).

4 ANÁLISIS

4.1 Encuesta Documental

Con el fin de revisar las publicaciones y las normas que de alguna manera influyen en la gobernanza presupuestaria en la armada española, se realizó un estudio documental. Este marco normativo ha servido para ayudar a rellenar los huecos de la encuesta, así como para apoyar al investigador antes de entrevistar a los participantes. La Tabla 15 expone los documentos que se han obtenidos en la investigación.

Tabla 15 - Informe de Publicaciones

Publicación	Asunto	Año
Ley 47/2003	General Presupuestaria.	2003
Instrucción 45, del AJEMA	Establece la organización del Cuartel General de la Armada	2006
Manual de transparencia fiscal (FMI)	Promueve la apertura y la claridad en la divulgación de las políticas y las tendencias fiscales.	2007
Instrucción 332/1, DIGENECO	Establece la nueva estructura administrativa del gasto en el ámbito del Ministerio de Defensa.	2009
Instrucción 332/2, DIGENECO	Establece el nuevo sistema de presupuestación en el ámbito del Ministerio de Defensa.	2009
Instrucción 78, del AJEMA	Modifica la Instrucción 133/2044, por la que se establece la organización de la Dirección de Asuntos Económicos.	2011
Plan Anual de Contratación Centralizada (PACC)	Contiene las propuestas que serán objeto de contratación centralizada por las Juntas de Contratación del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor de la Defensa y de los Ejércitos y de la Armada.	2011
Ley 19/2013	De transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	2013
Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa (PACDEF)	Previsión de contratos a celebrar por todos los órganos de contratación en el ámbito de Defensa.	2013
Orden Ministerial 60, del Ministerio de Hacienda	Regulación del proceso de Planeamiento de la Defensa.	2015
Instrucción 42/2015, de SEDEF	Regulación del Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa.	2015
Instrucción 23, de SEDEF	Se aprueba el código ético y de conducta del personal relacionado con la función compras en el Ministerio de Defensa.	2020

Gestión Estratégica en la Armada Española: un estudio del SIDAE y sus repercusiones en la gobernanza presupuestaria de la Fuerza Naval.

Publicación	Asunto	Año
Directiva de Defensa Nacional	Directrices de Política de Defensa (actualización de la Directiva de Defensa 2012).	2020
Manual PROSE	Manual de uso del Módulo de Programación Y Seguimiento (PROSE) del (SIDAE) para los servicios presupuestarios.	2021
Orden HFP/1031	Establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	2021
Proyecto para Presupuestos Generales del Estado para 2022	Actualización de las vías de presentación de la información, de manera que resulte más accesible y transparente.	2021
Ley 22/2021	Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.	2021
Orden DEF/52/2022	Delegación de determinadas competencias en materia presupuestaria.	2022
Resolución 330/01628/22 de SEDEF	Desarrollo del presupuesto de la Sección 14, Ministerio de Defensa.	2022
Orden de Aplicación y Desarrollo del Presupuesto de la Armada	Documento que detalla, en el ámbito específico de la Armada, los créditos que los Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 asignan al Servicio Presupuestario 17 (SP17), mediante su distribución por Centro de Responsabilidad de Gasto (CRG).	2022
Informes de Seguimiento del Presupuesto	Documento mensual del seguimiento del presupuesto de la Sección de Presupuestos y Programación de la DAE.	2022

Fuente: elaboración propia.

Del análisis del cuadro anterior se desprende la evolución de la producción normativa en diversos aspectos relacionados con la gobernanza presupuestaria. El alcance normativo va desde los relacionados con la transparencia y el código de conducta hasta la adaptación de la estructura y los procedimientos administrativos (como la centralización de la contratación), pasando por las directrices y la asignación de competencias.

4.1.1 Estructura e instrumentos de gobernanza presupuestaria

En ámbito del MINISDEF, está establecido el Comité Director de Planeamiento de Recursos Financieros y Materiales (y su Comité Ejecutivo). El Comité mencionado es un órgano técnico permanente responsable por coordinar la planificación y programación de los recursos financieros y materiales, constituido por miembros de cada una de las Direcciones Generales de SEDEF

De la compilación de las informaciones del proceso de planeamiento de recursos es elaborado el Plan Director de Recursos Financieros y Materiales, instrumento basado en las Directrices de la DIGENECO que establece políticas, directrices y estrategias inherentes a Defensa.

Otro instrumento importante para la gobernanza presupuestaria de Defensa es el PACDEF. En ello se establecen los productos y servicios que el MINISDEF pretende adquirir para el año siguiente, sirviendo de guía para el seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Llevándolo al contexto de la Armada, no se ha identificado tal cosa. Es decir, no existe un comité o consejo específico para la gobernanza del presupuesto, aunque haya un seguimiento de la aplicación por los CRG, DAE y EMA. Como instrumentos, son utilizadas las informaciones extraídas del SIDAE, la programación presupuestaria (elaborada tras la determinación de las necesidades de la Fuerza), la Directiva de Recursos de la Armada y también el PACDEF.

Además de la observación sobre la evolución de las publicaciones, el estudio previo de las mismas proporcionó al investigador un mayor acervo de conocimientos normativos sobre estructuras e instrumentos de la gobernanza presupuestaria en el ámbito de Defensa y, a consecuencia, en el ámbito de la Armada.

Eso permitió reducir la distancia de conocimientos teóricos entre el entrevistador y los entrevistados, optimizando las entrevistas para buscar información más allá de lo que ya se conocía sobre las normas, lo que se refleja entonces en las entrevistas realizadas, cuyas aportaciones se presentan en la siguiente sección.

4.2 Entrevistas

Las entrevistas se realizaron entre febrero y abril de 2022, con los sectores responsables de la planificación, ejecución y control de la gobernanza presupuestaria en la Armada Española: el Estado Mayor de la Armada (División de Planes), la Sección de Presupuestos la Dirección de Asuntos Económicos

(Subdirección de Contabilidad y Presupuesto) y la Intervención General de la Defensa, respectivamente.

El objetivo era obtener información de los entrevistados sobre su percepción de la contribución del SIDA E a la gobernanza presupuestaria desde el punto de vista de la eficiencia, de la transparencia y de la rendición de cuentas, así como los principales beneficios y/o inconvenientes que, en su opinión, aporta el uso del sistema. Como ha sido previsto, las entrevistas se apoyaron en un guion para ayudar al investigador a llevarlas a cabo, pero se dio total libertad a los entrevistados para que hablaran sobre el tema y así captar la percepción individual de los entrevistados, es decir una comprensión más subjetiva de ellos.

Todos los entrevistados aceptaron participar en las entrevistas, que duraron aproximadamente una hora. Aunque no se identificó a los entrevistados (para que se sintieran muy cómodos al exponer sus puntos de vista), se recogieron ciertas características de los participantes. La mayoría de ellos eran hombres y sus edades estaban entre los 30 y los 59 años (media = $43,3 \pm 9,3$). En cuanto a la antigüedad, eran: 16,7% tenientes (n=02), 33,3% capitanes (n=04), 16,7% comandantes (n=02) y 33,3% tenientes coroneles (n=04), mientras que su tiempo de servicio militar va desde 6 hasta 35 años (media= $17,5 \pm 9,1$).

Para el análisis de las entrevistas se utilizó el *software* para el análisis léxico IRAMUTEQ, que, por medio de indicadores estadísticos permite identificar las características textuales, el posicionamiento y la estructuración de las palabras en el texto (Camargo & Justo, 2013). El análisis utilizado fue la técnica del *Método Reinert*, que hace uso de la lógica de la correlación, utilizando las segmentaciones del corpus textual, junto con la lista de formas reducidas y el diccionario incrustado para presentar un esquema de clases jerárquico (Reinert, 1983).

4.2.1 Clasificación Jerárquica Descendente (CJD)

En el análisis de la Clasificación Jerárquica Descendente (CJD) se insertaron las entrevistas realizadas. Uno de ellos tenía una estructura diferente y se utilizó para ayudar en la triangulación de datos para verificar las diferencias entre los contextos. Los resultados obtenidos del análisis de las entrevistas a través de la CJD permitieron identificar los contenidos relacionados con la gobernanza presupuestaria.

Se identificaron cinco clases que utilizaron el 78,12% del contenido del corpus inicial, en un total de 192 segmentos de texto (ST), lo que representa una porción adecuada para el uso del método de la CJD, ya que proporciones inferiores al 60,0% para el análisis de las entrevistas representaría descartar contenido significativo (Reinert, 1983). El dendrograma que se muestra en la

Ilustración 9 dibuja las relaciones entre las clases e indica el porcentaje de ST de cada una de ellas en relación con el conjunto de ST que se retuvo en el análisis.

Ilustración 9 - Dendograma de las clases

Gobernanza Presupuestaria en la Armada 192 Segmentos de texto (ST) - Mantenido 78,12%														
Rendición de cuentas \ Ejecución					Responsabilidad \ Planificación					Transparencia e Acceso a la Información				
Clase 2 15,33% - 23 ST			Clase 1 25,33% - 38 ST			Clase 4 26,00% - 39 ST			Clase 3 20,00% - 30 ST			Clase 5 13,33% - 20 ST		
Palabra	f	χ^2	Palabra	f	χ^2	Palabra	f	χ^2	Palabra	f	χ^2	Palabra	f	χ^2
Tribunal de Cuentas	9	28,50	Aplicación	16	36,46	Alto	5	25,71	Planificación	16	33,92	Información	16	47,33
Interventores	4	22,69	Ejecutar	6	18,42	Anterior	5	14,72	Contrato	6	25,00	Activo	6	40,63
Sector	3	16,90	Gastar	6	18,42	Patrimonial	5	14,72	Pacdef	6	25,00	Divulgación	6	40,63
Facilitar	4	16,66	Informática	6	18,42	Poner	5	14,72	Contractual	8	24,11	Clasificar	5	33,62
Finalidad	4	16,66	General	5	15,25	Ejecución	18	14,18	Elaboración	5	20,69	Pedir	5	33,62
Transparencia	4	16,66	Crédito	10	13,08	Mensual	6	13,61	Siapremf	5	20,69	Destinatario	4	26,71
Programa	7	14,29	Sidae	20	12,41	Responsabilidad	10	12,40	Financiero	7	16,74	Mandar	4	26,71
Bueno	3	11,27	Organismo	4	12,11	Evaluación	4	11,70	Mencionar	4	16,44	Persona	4	26,71
Parlamentario	3	11,27	Trabajo	7	11,30	Pago	4	11,70	Preciso	4	16,44	Acceso	6	23,57
Contable	5	9,92	Manera	5	11,12	Penal	4	11,70	Referente	4	16,44	Pasivo	5	21,45
Pregunta	4	9,89	Dato	9	10,59	Semestral	4	11,70	Revisión	4	16,44	Interno	6	20,19
Hecho	3	7,95	Presupuestario	12	9,19	Gasto	10	10,74	Denominar	3	12,25	Ver	4	19,89
Informático	3	7,95	Administración	3	9,02	Jefe	5	10,68	Futuro	3	12,25	Usuario	7	16,03
Fiscalización	3	7,95	Sistema	6	8,65	Instrucción	3	8,71	Prose	3	12,25	Simendef	4	15,39
Mucho	4	7,82	Asignar	4	8,17	Seguimiento	3	8,71	Satisfacer	3	12,25	Querer	4	15,39
Responsabilidad	6	6,78	Forma	4	8,17	Normativo	6	8,23	Necesidad	11	11,92	Principal	4	15,39
Externo	4	6,25	Utilizar	4	8,17	Norma	4	7,84	Previsión	4	11,64	Obtener	3	13,52
Detalle	2	6,21	Ir	5	6,17	Realizar	11	6,73	Determinar	4	11,64	Uso	3	12,40
Sistema Informático	2	6,21	Posibilidad	5	6,17	Legal	4	5,37	Ministerio	4	11,64	Ejemplo	3	9,75
Acto	2	6,21	Único	4	5,65	Vez	4	5,37	Planeamiento	4	11,64	Permitir	5	9,75

Fuente: elaboración propia.

4.2.1.1 Clase 01 – Ejecución

En términos de tamaño, la Clase 01 ocupa el segundo lugar del conjunto de palabras (corpus). Con 38 ST representa el 25,33% de las palabras del conjunto y se relaciona con la clase 2. Es decir, la ejecución y la rendición de cuentas se relacionan.

La Clase 01 agrega los segmentos de texto referente a la ejecución del presupuesto en el SIDAE, como la interconexión con otras aplicaciones informáticas, su modo de funcionamiento e incluso la posibilidad de seguir trabajando en caso de fallo o intermitencia del sistema.

Entre los segmentos de texto que representan el contenido de esta clase, destacan los siguientes:

[...] le falta interconexión con otras aplicaciones de la administración general del estado que se falla el sistema no se puede trabajar de forma paralela o se trabaja por SIDAE o no se trabaja no hay posibilidad de trabajo fuera de la aplicación [...] (Entrevistado 06)

[...] el sistema de planificación funciona de forma diferente según sea el capítulo presupuestario al que se dedica las aplicaciones informáticas que intervienen GESOPRE que sirve para cargar los datos que se van a enviar a hacienda para el anteproyecto de presupuesto [...] (Entrevistado 10)

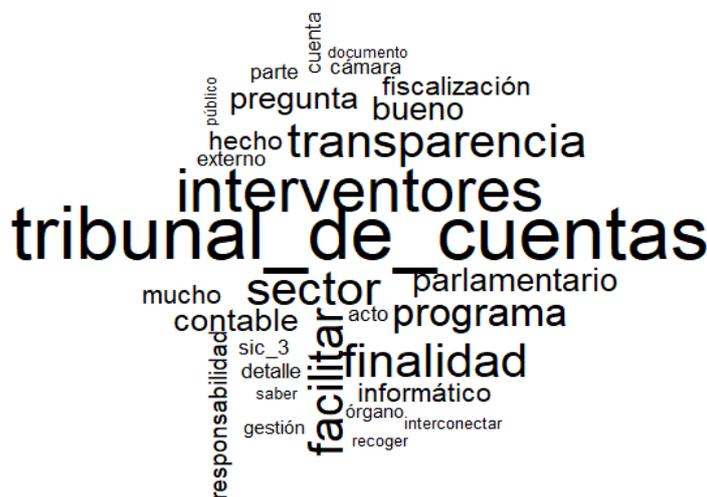
la responsabilidad quién ha hecho algo ya que todo queda registrado [...] (Entrevistado 10)

[...] el SIDA E a nivel militar está interconectado con el programa informático SIC-3, donde se realizan los documentos contables que acreditan la posibilidad de la realización del gasto que son pedidos por los interventores [...] (Entrevistado 11)

[...] el Tribunal de Cuentas ejerce la auditoría externa en sus áreas de responsabilidad la fiscalización externa permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos [...] (Entrevistado 09)

En la nube de palabras (Ilustración 11), se puede comprobar qué palabras tuvieron más peso en la construcción de la Clase 02.

Ilustración 11 - Nube de Palabras de la Clase 02



Fuente: elaboración propia.

4.2.1.3 Clase 03 –Planificación

La Clase 03 ocupa el tercer lugar en cuanto a su tamaño, tiene el 20,0% del corpus textual, con 30 ST. Está relacionada con la Clase 04. Esta clase expone la relación entre el SIDA E y la planificación administrativa y presupuestaria-financiera.

Entre los segmentos de texto que representan el contenido de esta clase, destacan los siguientes:

[...] existe un proceso de trabajo para la elaboración del presupuesto en el ámbito de la Armada. La revisión del proceso corresponde al EMA. A nivel de ministerio, el órgano encargado de realizar esta planificación es la Oficina Presupuestaria de DIGENECO [...] (Entrevistado 04)

Gestión Estratégica en la Armada Española: un estudio del SIDAE y sus repercusiones en la gobernanza presupuestaria de la Fuerza Naval.

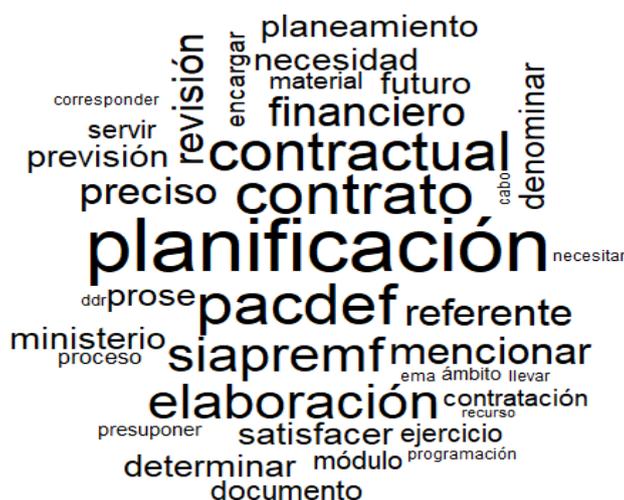
[...] referente a la planificación financiera, el programa informativo SIDAE no ayuda en el proceso. Todo se lleva a cabo fuera de esa herramienta [...] (Entrevistado 09)

[...] esta planificación contractual en el Ministerio de Defensa se realiza a través de la elaboración anual de un documento que se denomina PACDEF y que sirve tanto para la planificación como posterior control y revisión como para también informar al mercado de la previsión de contratos de un determinado ejercicio económico [...] (Entrevistado 01)

[...] las necesidades se establecen en una lista integrada priorizada donde se ordenan por prioridad existe varios módulos en SIDAE, GESOPRE y SIAPREMF para la elaboración de los anteproyectos de presupuestos y gestionar la planificación [...] (Entrevistado 02)

Las palabras con más relevancia en la construcción de la Clase 03 son demostradas en la Ilustración 12.

Ilustración 12 - Nube de Palabras de la Clase 03



Fuente: elaboración propia.

4.2.1.4 Clase 04 – Responsabilidad

La Clase 04 es la más grande en relación con el tamaño, con el 26,0% del corpus de texto (39 ST). Está vinculada a la Clase 03. Esta clase expone las características del SIDAE relacionadas con la ejecución del presupuesto y los diversos matices inherentes a esta actividad.

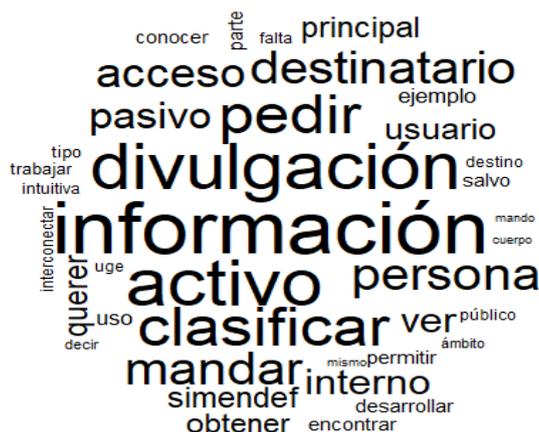
Entre los segmentos de texto que representan el contenido de esta clase, destacan los siguientes:

[...]si realizada por la intervención semestral y anual si proceso de responsabilidad patrimonial si a través del Tribunal de Cuentas la información contenida en SIDAE es la que se pone a disposición de la intervención para su control no [...] (Entrevistado 02)

[...] no tienen acceso a la información salvo que lo pida expresamente y el mando permita enseñásele y se la piden solo se manda la parte que quiera ver porque si no tiene necesidad de conocerlo no hace falta mandarlo [...] (Entrevistado 11)

Las palabras con más relevancia en la construcción de la Clase 05 son demostradas en la Ilustración 14.

Ilustración 14 - Nube de Palabras de la Clase 05



Fuente: elaboración propia.

Al comparar los principales factores de los objetivos a alcanzar por SIDAE, mostrados en la Tabla 9, con el análisis del contenido de las cinco clases resultantes de las entrevistas (reflejados en las correspondientes nubes de palabras), se infieren diferentes niveles de adherencia. La Tabla 16 presenta la citada comparación.

Tabla 16 - Adherencia de las Clases a los Objetivos del SIDAE

Principales Criterios	Principales clases relacionadas	Adherencia
Transparencia	Clase 05	Mediana
Eficiencia	Clase 01	Alta
	Clase 03	Baja
Responsabilidad y rendición de cuentas	Clase 02	Alta
	Clase 04	Mediana

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al criterio transparencia, el SIDAE sólo contribuye conservando la información en su base de datos. En otras palabras, si se solicita, será posible obtenerla. Sin embargo, el sistema no permite el acceso activo a la información por parte de los no usuarios, entre los que se encuentran los interventores responsables por el control interno. Por esta razón se observa un nivel mediano de adherencia.

En relación con el criterio de eficiencia del SIDAE, se destacan dos pilares en relación con la gobernanza presupuestaria: la planificación y la ejecución del presupuesto. Las entrevistas dejaron muy claro que el sistema se ocupa de la ejecución (adherencia alta) pero no cubre la parte de la planificación presupuestaria (adherencia baja).

En cuanto al criterio responsabilidad y rendición de cuentas, los resultados del análisis mostraron que el SIDAE permite la responsabilidad de los agentes al identificarlos en sus acciones (adherencia alta), pero la rendición de cuentas no es un producto específico del sistema. Es decir, el SIDAE no proporciona un informe de rendición de cuentas, sino que es una plataforma de la que se pueden extraer datos, transformándolos en información para este fin (adherencia mediana).

4.2.2 Plan Factorial

Tras definir las clases y establecer el grado de similitud entre ellas, él IRAMUTEQ presenta un plan factorial que produjo cuatro ejes. A continuación, elabora una matriz que relaciona las unidades de contexto en columnas y filas, respectivamente, en función de las distancias de los qui-cuadrados, y somete esta matriz a una descomposición *eigenvalue* (valor propio), formando así un espacio dimensional $n-1$, donde n es el número de filas o de columnas, según cuál de estos parámetros sea menor.

La Tabla 17 presenta el valor propio y el porcentaje de asociación de cada factor. Recordando que el espacio dimensional del plan factorial corresponde a $n-1$ y sabiendo que 5 es el número de clases estables, la dimensionalidad del plan factorial debe ser 4.

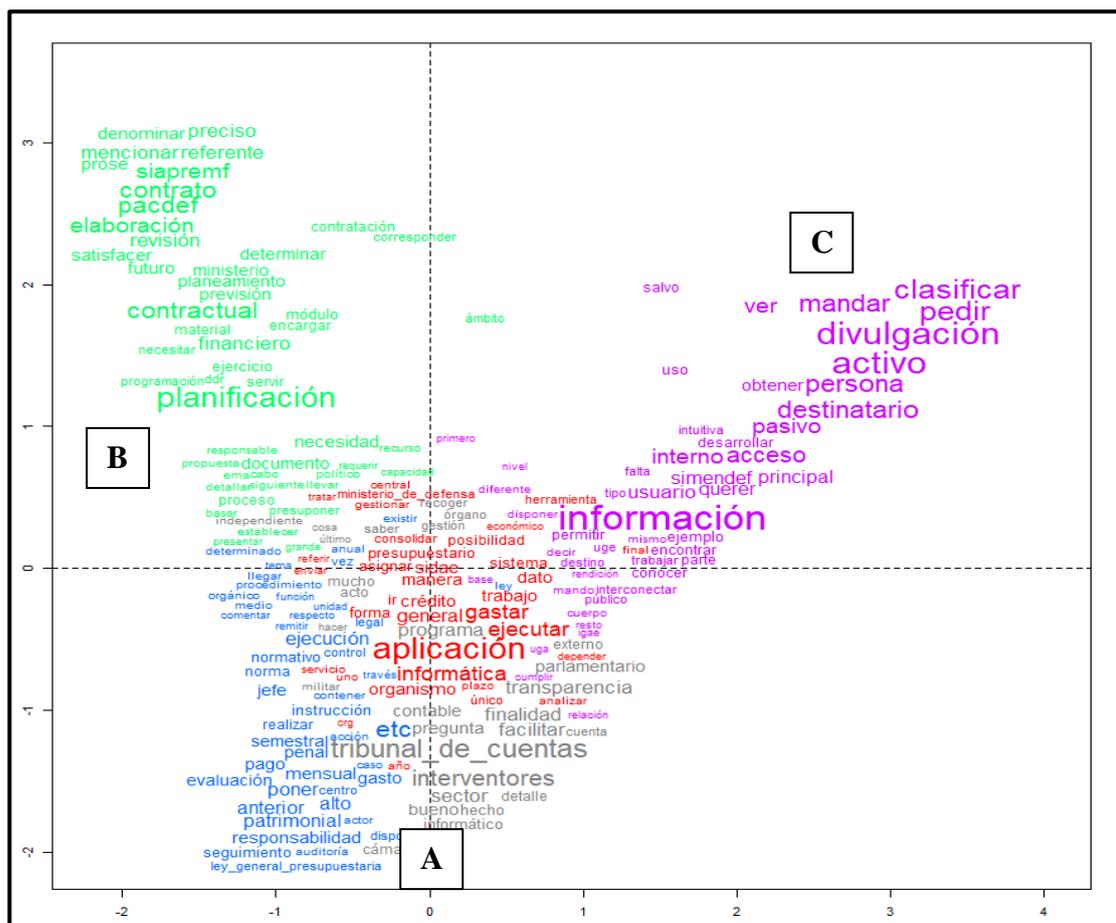
Tabla 17 - Autovalores y porcentaje de asociación de los factores

Factores	Autovalores	% asociación	% acumulada
1	0,46	33,14	33,14
2	0,35	25,05	58,19
3	0,32	23,28	81,47
4	0,26	18,53	100,00

Fuente: elaboración propia.

El Plan Factorial mostró que existen tres ejes temáticos (*clusters*), que resultaron estables, manteniendo el 81,47 de la varianza inicial, representados gráficamente en un espacio donde las agrupaciones mantienen relaciones estrechas, debido a la correspondencia de las palabras. Las cinco clases presentadas anteriormente componen tres factores, como se presenta en la Ilustración 15.

Ilustración 15 - Plan Factorial de los Ejes Temáticos



Fuente: elaboración propia.

El factor A, situado predominantemente en los cuadrantes inferior derecho e izquierdo, aglutina palabras de las clases 1, 2 y 4 y se basa en el insertar lo que señalan las clases en su conjunto. Por lo tanto, ilustra que el sistema permite que la ejecución, la rendición de cuentas y responsabilidad se desarrollen de forma interrelacionada.

A su vez, el factor B, ubicado en el cuadrante superior izquierdo, retuvo las palabras de la Clase 03, reproduciendo el contenido de la clase referida a Planificación. Se observa que el factor está alejado de los demás, lo que corrobora el entendimiento de que el SIDAE no cubre la planificación presupuestaria.

Mientras tanto, el factor C ubicado en el cuadrante superior derecho, mantiene las palabras de la Clase 05, reproduciendo el contenido de la clase en cuanto a Transparencia y acceso a la información. Aunque este factor mantiene cierta relación con el factor A, existe una mayor desviación del eje central del plan factorial, lo que refuerza la indicación de que el SIDAE no está desarrollado con

la intención de proporcionar informes de gestión de forma proactiva para fomentar la transparencia.

4.2.3 SIDAE frente a otros sistemas

Durante las entrevistas, además de buscar información específica sobre la contribución del SIDAE a la gobernanza presupuestaria en la Armada, se buscó reportes sobre la percepción que los entrevistados tenían del actual sistema informático de gestión económica del MINISDEF en relación con sistemas más antiguos y/o similares.

Los entrevistados han aportado interesantes informes, tanto sobre su percepción de las ventajas e inconvenientes del SIDAE en comparación con el anterior sistema de gestión económica de la Armada, como en comparación con el sistema utilizado por la administración pública civil del gobierno español, el sistema SIC/Sorolla.

Comparando el SIDAE con la aplicación “Intendente Montojo”, utilizado por la Armada hasta 2014, se destaca:

a) Ventajas de la utilización del SIDAE:

- Se emplea una única base de datos a nivel Ministerio de Defensa.
- El recurso de los Ejércitos y del MINISDEF que se pone a disposición de la Armada, se hace directamente en la aplicación. En Intendente Montojo había que recibir físicamente los documentos contables expedidos por esos organismos e introducirlos de forma manual en la aplicación. Eso provocaba retrasos en la tramitación de los contratos, ya que había que esperar a tener físicamente los documentos para darlos de alta en el sistema y hasta entonces no se podía iniciar ningún trámite, así como la posibilidad de errores humanos.
- Permite su conexión con la planificación a través del dato ORM y con PACDEF.
- SIDAE es una aplicación *web*, que puede ser empleada desde cualquier equipo. Intendente Montojo requería su instalación en los equipos físicos.
- Es la misma interfaz para los diferentes destinos que se pueden desarrollar en el ámbito del cuerpo de intendencia.
- Uniformidad en los procedimientos en todo MINISDEF.

b) Desventajas de la utilización del SIDAE:

- A diferencia del sistema Intendente Montojo, al no ser el SIDAE un sistema exclusivo de la Armada, no es posible adaptarlo a las

necesidades inherentes a la Fuerza, hecho que es percibido en varias ocasiones como un inconveniente para el logro eficiente de su gestión económica.

- SIDAE proporciona menos asistencia en la tramitación del anteproyecto de presupuesto de la Armada, al contrario de su antecesor en cuya aplicación se creaban unos formularios que debían cumplimentarse, que finalmente proporcionaban los importes del borrador de anteproyecto. Además, al iniciar el ejercicio, esos datos se volcaban automáticamente en el siguiente ejercicio, lo que no es posible hacerlo con SIDAE.
- El SIDAE no genera los informes mensuales de seguimiento del presupuesto, sino contiene los datos que son utilizados para ello, tratados fuera de la aplicación, lo que no pasaba con su antecesor.

Ya en la comparación de SIDAE con SIC/Sorolla, se destaca:

a) Ventajas de la utilización del SIDAE

- En SIDAE se debe manejar solo una aplicación, mientras que con SIC/Sorolla debes manejar simultáneamente dos (puede ser negativo en la gestión).
- Proporciona información sobre contabilidad financiera en cuanto a elaboración de las cuentas anuales, necesarias a la gobernanza económica.
- Se puede realizar trabajos en el mismo expediente simultáneamente.

b) Desventajas de la utilización del SIDAE

- Dependencia de un programador para el sistema y complejidad de manejar por los usuarios.
- Las versiones o modificaciones a veces no son fáciles de interpretar y desconocidas por la inmensa mayoría de los usuarios.
- La utilización de SIC/Sorolla es muy intuitiva y todas las modificaciones y versiones están disponibles de forma inmediata por la IGAE, con notas informativas que trasladan al gestor, lo que no pasa con SIDAE.
- El mantenimiento de SIC/Sorolla es mínimo comparado con la necesidad de recursos que emplea SIDAE.
- SIDAE supone una desconexión de la gestión que se lleva en el resto de la administración pública española ya que, con carácter general, se utiliza el sistema informático Sorolla.

5 CONCLUSIONES

El objetivo general de este trabajo es analizar cómo se establece la gobernanza presupuestaria en la Armada Española, después de que el SIDAE se haya desarrollado, permitiendo un mayor conocimiento de la gestión económica y su contribución a la transparencia, eficiencia y responsabilidad en la gestión presupuestaria de la Fuerza Naval.

Los fundamentos teóricos han mostrado el origen y la evolución de la gobernanza pública, así como uno de sus pilares más importantes: la gobernanza presupuestaria. A continuación, se destacó el presupuesto como nexo entre la gestión y la transparencia y su importancia en el proceso de gobernanza en los organismos públicos. Por último, se ha resaltado la necesidad los sistemas informáticos como apoyo a la gestión económica, sobresaliendo en el caso de la Armada el SIDAE como su principal herramienta.

Se ha realizado una investigación cualitativa, a través de un estudio de casos en la Armada Española. Tras la búsqueda y el análisis de los documentos relacionados con el tema, se realizaron entrevistas semiestandarizadas con militares de diferentes sectores y niveles organizativos de la Fuerza, lo que permitió obtener información con diferentes enfoques y/o percepciones.

A respecto al primer objetivo específico, análisis de la estructura e instrumentos de gobernanza presupuestaria, se identificó que el MINISDEF cuenta con comités específicos, establecidos por instrumento normativo. Sin embargo, en el ámbito de la Armada, no existe reglamento y estructura permanente de gobernanza presupuestaria, lo que implica una mayor dificultad para percibirla, supervisarla y, en consecuencia, evaluarla.

Para analizar el segundo objetivo específico, la contribución del SIDAE a la gobernanza presupuestaria de la Armada, relacionados con los tres criterios, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, se ha utilizado el *software* IRAMUTEQ para extraer los datos más significativos de las respuestas de los entrevistados.

En relación con el primer criterio, la eficiencia, la investigación demostró que, aunque el SIDAE es una herramienta útil para la ejecución del presupuesto, la planificación queda totalmente al margen de su aplicación, no permitiendo evaluar directamente la ejecución en relación con objetivos estratégicos planeados.

Relacionado con el segundo criterio, la transparencia, los resultados obtenidos en la encuesta apuntan a una contribución parcial del SIDAE a este factor, en la medida en que esta se caracteriza como pasiva y/o indirecta. Aunque

sea necesario un cierto grado de secretismo por razones de seguridad nacional, es aconsejable promover la transparencia en la medida de lo posible incluso para acercar a la sociedad hacia las importantes actividades que lleva a cabo el sector de la defensa.

Con respecto al tercer criterio, rendición de cuentas y responsabilidad, el SIDAE no proporciona un informe en el que se presenten las cuentas, sino sólo los datos que pueden utilizarse para ello, pero sí es eficaz al permitir comprobar individualmente las acciones de los agentes y, por lo tanto, hacerlos responsables. En consecuencia, se percibe un sistema reactivo, puesto que no contribuye directamente a la rendición de cuentas.

De la comparación del SIDAE con otros sistemas de gestión económica, tercer y último objetivo específico de este trabajo, se puede inferir que, además de posibilitar la reducción de la burocracia, la principal ventaja radica precisamente en que perciben que el sistema es capaz de ejercer la gobernanza presupuestaria de forma más amplia. Como inconveniente de la utilización del SIDAE, sobresale el hecho de que su plataforma es poco intuitiva para el usuario. Además, al no estar conectado con el resto de la administración pública, el sistema no permite el intercambio instantáneo de información, generando re-trabajos para proporcionar informes, aclaraciones o similares con otros organismos gubernamentales.

Al alcanzar cada uno de los objetivos específicos señalados, se ha podido lograr el objetivo general de este trabajo, al comprobar el establecimiento de la gobernanza presupuestaria en la Armada Española tras la implantación del SIDAE. Por lo tanto, se ha observado que el sistema alcanza parcialmente los objetivos que presentó en el momento de la implantación en año 2015.

Como acciones de mejora del SIDAE, se sugiere explorar más sus potencialidades, incorporándolo a todo el proceso de gestión presupuestaria. Lo que ahora es básicamente un sistema de ejecución se convertiría de hecho en un instrumento de gestión presupuestaria, tal y como se pensó en el momento de su puesta en marcha y que incluso se incluye en su propio nombre.

Igualmente se sugiere la realización de estudios de viabilidad de la interfaz entre SIDAE y Sorolla, para interconectar los sistemas informáticos de los organismos públicos españoles. El propósito sería avanzar hacia la existencia de un sistema único para toda la AGE, pero sin descuidar las peculiaridades de cada organismo.

Se entiende que con estas acciones será posible promover la gobernanza presupuestaria de la Fuerza de una manera más exhaustiva, en consonancia con

lo que se preconiza sobre el tema. En consecuencia, consolidaría sobre bases aún más firmes el buen gobierno corporativo de la Armada.

Entre las limitaciones, para la realización de este estudio, se encuentra el poco conocimiento del investigador sobre la cultura organizacional de la institución estudiada; la inviabilidad de la investigación de abarcar todas las unidades de intendencia de la Armada; y la imposibilidad de acceder a los generales intendentes para obtener de ellos una visión más holística y/o política sobre el tema.

Como oportunidades de investigaciones futuras, se vislumbra ampliar el análisis del estudio a los Ejércitos de Tierra y de Aire, para fortalecer el diagnóstico sobre la contribución del SIDAE al gobierno corporativo de Defensa; y comparar la gobernanza presupuestaria de la Armada Española con la de otra Marina de Guerra, para identificar e incorporar buenas oportunidades relacionadas con el tema.

BIBLIOGRAFIA

- Abela, J. A. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Sevilla: Fundación Centro Estudios Andaluces.
- Aguilar Villanueva, L. F. A. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Aguilar Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de cultura económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. A., & Ruesta, M. B. (2010). Gobernanza y Evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), 23-51.
- Aguilera, R. V., & Jackson, G. (2010). Comparative and international corporate governance. *The Academy of Management Annals*, 4(1), 485-556.
- Arjonilla Domínguez, S. J., & Medina Garrido, J. A. (2009). *La gestión de los sistemas de información en la empresa*. Madrid: Pirámide.
- Australian National Audit Office. (2014). *Sector Governance. Strengthening performance through good governance*. Barton.
- Banco Mundial. (2017). *World Development Report 2017: governance and the law*. The World Bank.
- Barbosa, C. R. & Faria, F. A. (2018). Governança no Setor Público: Um Estudo na Administração Direta Estadual. *Revista de Administração FACES Journal*, 17(4), 129-147.
- Berle, A. A., & Means, G. C. (1984). *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada*. São Paulo: Abril Cultural.
- Bijos, P. R. S. (2014). Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento em Discussão*, 12, 1-43.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 313-328.
- Camargo, B. V., & Justo, A. M. (2013). IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, 21(2), 513-518.
- Cantú, J. A. T. (2011). Gobernanza en la administración pública. *Revisión teórica y propuesta conceptual*. Contaduría y administración, 233, 121-147.
- Cavalcante, M. C. N., & Luca, M. M. M. (2013). Controladoria como instrumento de Governança no Setor Público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 7(1), 73-90.

- Código de Transparencia y Buen Gobierno. (2021). *Códigos electrónicos. Transparencia y Buen Gobierno*. Madrid, España: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). *La gobernanza Europea*. Un Libro Blanco. Bruselas.
- Comisión Europea. (2017). *Gobernanza Presupuestaria Nacional*. Fichas Temáticas del Semestre Europeo, p. 10.
- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. (2013). *Reforma de las administraciones públicas, informe presentado al Consejo de Ministros español el 21 de junio de 2013*. Madrid.
- Constitución española. (1978). BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Costa, A. C. P., Leal, A. F. P., Nascimento, L. C. B., Mendonça, C. M. C., & Guerra, L. C. B. (2018). Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso de uma universidade federal da Amazônia. *Revista do Serviço Público*, 69(3), 741-772.
- Cuomo, F., Mallin, C., & Zattoni, A. (2016). Corporate Governance Codes: A Review and Research Agenda. *Corporate Governance an Internation Review*, 24(3), 222-241.
- Damasceno, G. V., & Gomes, R. C. (2019). Governança Orçamentária no Setor Público: uma Revisão Sistemática da Literatura. In *22 Seminários em Administração*. (pp. 1-15). São Paulo: FEAUSP.
- Dias, T. & Cario, S. A. F. (2014). Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 17(3), 89-108.
- Directiva de Defensa Nacional. (2020). Madrid, España: Presidencia del Gobierno.
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. (2012). *La Armada Española*. 2ª ed. Madrid: Departamento Específico de las Fuerzas Armadas.
- Faria, R. P., & Novelli, J. G. (2020). *Gestão Estratégica na Marinha do Brasil: um estudo da governança na Força Naval*. Brasília, Distrito Federal, Brasil.
- Faria, R. P., Novelli, J. G., & Costa, B. A., Filho. (2022). Gestão na Marinha do Brasil: um estudo da governança na Força Naval. *Contabilidade Gestão e Governança*, 25(1), 123-141.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. (3. ed.). Porto Alegre: Artmed.
- Gamble, J. E., & Thompson, A. A., Jr. (2012). *Fundamentos da Administração Estratégica: a busca pela vantagem competitiva*. Porto Alegre: AMGH.
- Gil, A. C. (2010). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. (5ª ed.). São Paulo: Atlas.

- Gomes, A. (2016). Características da Governança como Estímulo à Gestão Fiscal. *Revista Contabilidade & Finanças*, 27(71), 146-168.
- Goñi, E. Z. (2016). Reflexiones sobre evaluación y gestión del gasto público en el marco de los principios de gobernanza. *Crónica Presupuestaria*, (4), 260-284.
- Henn, S. A., Casagrande, J. L., Nunes, N. A., Leite, A. L., & Picolli, I. (2017). Planejamento Estratégico de uma Instituição de Ensino Superior Federal Brasileira: uma análise à luz do movimento da governança pública. *Revista Organizações em Contexto*, 13(25), 219-243.
- Institute of Internal Auditors [IIA]. (2011). *Normas internacionais para la práctica profesional de auditoría interna*.
- Instrucción 15, de 11 de marzo de 2021. *Del Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada, por la que se desarrolla la organización de la Armada*.
- Instrucción 332/2, de 30 de diciembre de 2009. *Del Director General de Asuntos Económicos, por la que se establece el nuevo sistema de presupuestación en el ámbito del Ministerio de Defensa*.
- Instrucción 52, de 29 de octubre de 2014. *Del Secretario de Estado de Defensa, por la que se establece la funcionalidad del Sistema informático de dirección y administración económica*.
- Instrucción 8, de 09 de marzo de 2009. *Del Secretario de Estado de Defensa, por la que se aprueba el Programa Permanente de Eficiencia y Economía de Gasto del Ministerio de Defensa*.
- International Federation of Accounts [IFAC]. (2013). *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*. New York, New York, EUA.
- Intranet Armada. (2022). *Estructura*. Mdef.es.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista Administração de Empresas - RAE*, 48(2), 87-125.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança Pública: movo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.
- Kreuzberg, F., & Vicente, E. F. (2019). Para onde Estamos Caminhando? Uma Análise das Pesquisas em Governança Corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, 23(1), 43-66.
- Lara, J. M. (2015). Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa. *Revista Ejército* (896), 46-53.
- Larrinaga, O. V., & Landeta, R. J. (2010). El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa. Una

Gestión Estratégica en la Armada Española: un estudio del SIDAE y sus repercusiones en la gobernanza presupuestaria de la Fuerza Naval.

aplicación a la internzalización. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 16(3), 31-52.

Ley 19, de 9 de diciembre de 2013. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. (BOE nº 295, de 10/12/2013).

Ley n. 47, de 26 de noviembre de 2003. *General Presupuestaria*. (BOE nº 284, de 27/11/2003).

Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2013). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Marques, M. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11-26.

Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública & Gestão Social - APGS*, 2(1) 110-135.

Matias-Pereira, J. (2012). *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas.

Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. (2021). *Orçamento cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Annual - PLOA 2022*. Brasília: Ministério da Economia.

Ministerio de Defensa. (2022). *Despliegue Geográfico*. Madrid: Ministerio de Defensa. Recuperado el 20 mayo 2022 en <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenosdespliegue/prefLang-es/>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2021). *Libro Azul - Introducción a la Lectura de los Presupuestos Generales del Estado*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Recuperado el 16 abr. 2022, en <https://www.congreso.es/docu/pge2021/LIBROAZUL2021.pdf>.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022). *Portal de la transparencia. Administración General del Estado*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Recuperado el 16 abr. 2022, em <https://transparencia.gob.es/>.

Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263-1290.

Orden DEF/707, de 27 de julio de 2020. *Por la que se desarrolla la organización básica de la Armada*.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE]. (2015). *Recomendación del Consejo sobre Governança Presupuestaria*. Paris: OECD Publishing.

- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE]. (2017). *Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance*. Londres: Routledge.
- Paredes, F. (2006). *Presupuesto público. Aspectos teóricos y prácticos*. Mérida, Venezuela: Editorial Venezolana C. A.
- Prat Iglesias, L. R. (2015). El Business Intelligence aplicado al Ministerio de Defensa. *Revista Atlántica de Economía*, 2, 1-47.
- Prat Iglesias, L. R., & Gil, A. G. (2016). *La Modernización de la Gestión Económica del Ministerio de Defensa*. Tesis Doctoral, Nueva Organización y Sistema Y Informático para la Gestión Económica del Departamento. Madrid, Madrid, España: UNED.
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. (2. ed.). Novo Hamburgo: Feevale.
- Real Decreto 1008, de 1 de diciembre de 2017. *Por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*.
- Reinert, M. (1983). Une méthode de classification descendante hiérarchique: application à l'analyse lexicale par contexte. *Les cahiers de l'analyse des données*, 8(2), 187-198.
- Resico, M. (2011). *Introducción a la economía social de mercado*. Berlín, Alemania: Konrad Adenauer Stiftung.
- Revenga, J. S. (2016). La institución presupuestaria española: evolución reciente y modernización. *Crónica Presupuestaria*, (4), 7-53.
- Rhodes, R. A. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Richardson, R. J. (2014). *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. (3. ed.). São Paulo: Atlas.
- Rosseti, J. P., & Andrade, A. (2014). *Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendência*. São Paulo: Atlas.
- Sanchez León, O. L. (2021). El papel del presupuesto público en el bienestar social de una nación. *InterNaciones*, (20), 137-151.
- Santos, R. R., Freitas, M. M., & Vicente, E. F. (2018). Impacto da Governança na Eficiência da Aplicação dos Recursos Públicos com Educação. *Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 16(3), 101-123.
- Serpa, S. M. H. C. (2013). Nota Técnica - Seaud 2/2013 - Compreendendo os conceitos de governança para controlar. *Revista do TCU*, 34.

Gestión Estratégica en la Armada Española: un estudio del SIDAE y sus repercusiones en la gobernanza presupuestaria de la Fuerza Naval.

Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 519-550.

Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. (2020). *Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes direcionados ao TCU*. (3ª ed.). Brasília: TCU.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. (5ª ed.). Porto Alegre: Bookman.

APÉNDICE – Guion para la entrevista semiestructurada

– Eficiencia

a) Planificación:

¿Cómo el proceso de planificación es establecido? ¿Hay proceso de revisión?

¿Cuáles son las funciones? ¿Las responsabilidades están definidas? ¿Hay un consejo de gobernanza presupuestaria? ¿Con que frecuencia se reúne?

¿La planificación es elaborada a partir de evaluación de las necesidades y capacidades?

¿Cómo el SIDAE auxilia la planificación? ¿Posibilita una evaluación de la planificación?

b) Ejecución:

¿Cómo el proceso de ejecución es establecido? ¿Hay proceso de acompañamiento?
¿Con cuál periodicidad?

¿Cuáles son las funciones? ¿La ejecución es elaborada a partir de evaluación de las necesidades y capacidades?

¿Cómo el SIDAE auxilia la ejecución? ¿Posibilita una evaluación de la ejecución?

– Transparencia

¿Cómo es el proceso de divulgación de la información presupuestaria?

¿Cómo el público interno tiene acceso a la información?

Y el público externo ¿tiene acceso a información presupuestaria? ¿Cómo? ¿Completa o limitada? ¿Por qué?

¿La divulgación de la información es activa o pasiva? ¿En qué grado?

¿Cómo el SIDAE auxilia la transparencia pasiva? ¿E activa?

– Rendición de cuentas y responsabilidad

¿Las responsabilidades de la planificación y/o de la ejecución están definidas?

¿Hay supervisión con control independiente? ¿Cuál es la periodicidad de la supervisión?
¿Hay participación del poder legislativo? ¿Cómo?

¿Los agentes tienen responsabilidad por inadecuación de la ejecución? ¿Hay procedimiento establecido?

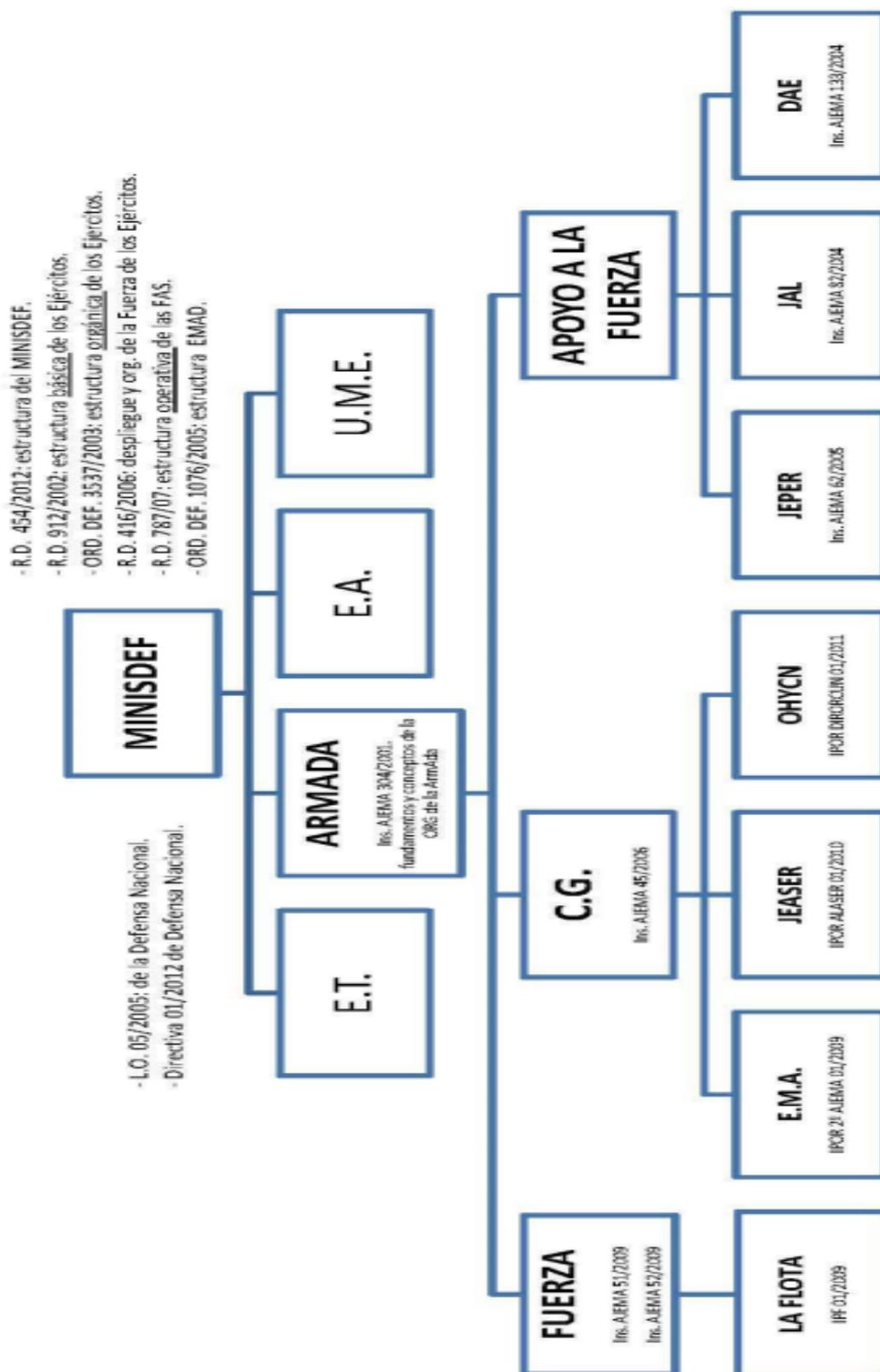
¿Hay auditoria externa?

¿Cómo el SIDAE auxilia en el proceso de rendición de cuentas y responsabilidad?

¿El SIDAE expide un informe de rendimiento de la gestión?

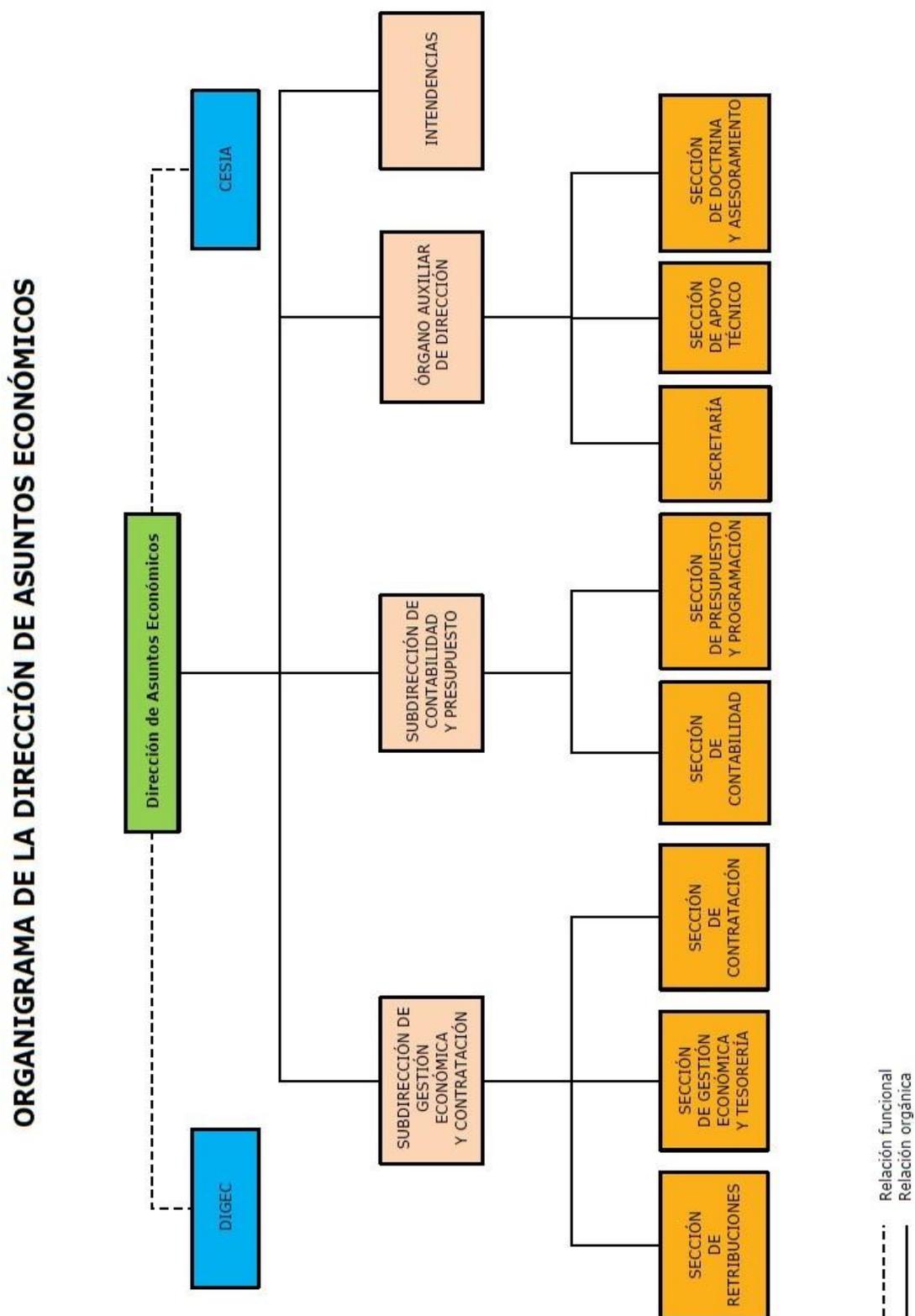
En general, ¿cuáles son las principales **ventajas** y los principales **inconvenientes** de la utilización del SIDAE en comparación a otros y/o antiguos sistemas?

ANEXO I – Organigrama Normativo de la Armada



Fuente: Compendio de normas sobre la organización de la Armada. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (2012).

ANEXO II – Organigrama de la DAE



Fuente: Intranet Armada (2022).