

*LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE GASTO: RETO O QUIMERA.
SU APLICACIÓN EN ESPAÑA*

**Encuentro
de
Coordinación Presupuestaria y Fiscal
Intergubernamental de países Iberoamericanos**

José Manuel Adán

18 Agosto 2011
Buenos Aires

I - EVALUACION

VERSUS

AUDITORIA

EVALUACION

VERSUS

AUDITORIA

- **Evaluación: dirigida fundamentalmente a OBJETIVOS, RESULTADOS Y AYUDA PARA MEJORARLOS**

DIFERENCIAS:

- **Por sus orígenes**
- **Por el tipo de relaciones con los evaluadores**
- **Por las cuestiones que tratan**
- **Por la solidez de las instituciones**
- **Por el destino de las auditorias y las evaluaciones**
- **Por el tecnicismo reglado de los auditores**
- **Por la relación con los evaluados y auditados**
- **Por el campo de actuación**
- **Por las técnicas a utilizar**
- **Por la contrastación de los resultados**
- **Por el grado de objetividad**

Por las cuestiones que tratan:

Auditoria ----- responde a la pregunta QUÉ se ha hecho.

Evaluación ---- intenta responder a la pregunta POR QUÉ se ha hecho.

Por el campo de actuación

Audidores = viaje a lo desconocido o parcialmente desconocido.

Evaluadores= evalúan solo lo que les han pedido que evalúen.

Por el grado de objetividad

- La auditoria “tradicional” ha sido más objetiva. La medida de EFICACIA, EFICIENCIA ... mas subjetiva
- La evaluación, en general es más subjetiva

– ¿ POR QUÉ SE SUSTITUYE LA
EVALUACIÓN POR LA AUDITORÍA
EN EL ÁMBITO PRESUPUESTARIO?

La introducción de la gestión por RESULTADO
¿Es SUFICIENTE?

El sistema de gestión por resultado se debilita:

- Debido a los múltiples conjuntos de objetivos de desempeño.
- A objetivos de desempeño no consistentes con la prioridad del objeto.

El sistema de gestión por resultado

Se debilita aún más

si las CC.AA. comparten objetivos
pero no existe coordinación



¿Qué es una política pública?

- Conjunto de acciones para alcanzar un objetivo de interés público realizado o dirigido por una Administración pública.

- **¿Qué políticas Públicas?**

- ≡ **¿Qué programas públicos?**

- ≡ **¿Políticas de gasto?**

• El proceso de políticas públicas es un concepto amplio en contraste con el ciclo presupuestario.

• La “política” suele durar mas de un presupuesto.

PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Las políticas se estructuran en programas
- Los programas deben ser acordes con las políticas.
- Si los programas no son acordes con las políticas, será imposible su evaluación y si se realiza no tendrá valor alguno.

Proceso de Políticas Públicas

- Diseño
- Decisión
- Formulación de programas
- Implementación de Programas
- Evaluación de Programas

- Evaluación circunscrita a programas específicos.

• *La Evaluación de políticas ubicadas en la cima de los sistemas de gestión por resultados no son suficientemente creíbles.*

- La evaluación de programas en algunos casos tiene poca o ninguna influencia con el propósito de las políticas.
- Solo es útil en determinados programas coincidentes con la esencia de las políticas.

- Las políticas públicas son eminentemente “políticas” y no deben ser auditadas.
- Difícilmente evaluadas.
- El nivel más técnico de un programa es más proclive a la auditoría.

***Ningún sistema aborda la
totalidad
de la política en sí.***

- En la primera fase de la creación de una política pública, el diseño de la misma, la evaluación ex-ante, es interesante, ya que la política puede estar influenciada por intereses privados, ajenos a la verdadera esencia de la política.

Se trataría de diseñar la política más afín a los intereses públicos

El ciclo de políticas públicas existe, a pesar de ser desordenado o de discutirse su racionalidad.

- Se aspira a su eficiencia, pero por ahora solo es un reto.
- Las políticas y los programas deben estar cohesionados.
- El diseño de las políticas debe ser acorde con su distribución en programas.

- El Gobierno debe tener verdadero interés en su implementación.
 - homogénea en sus programas.
 - técnicamente implementables.
 - consensuador con los sectores importantes.
 - deben disponer de una memoria económica por el conocimiento del coste de su aplicación.

- Los resultados de las evaluaciones ex-post no suelen tomarse en consideración en el diseño de las políticas. Suelen utilizarse para mejorar su aplicación.
- Tampoco suelen usarse para mejorar las decisiones presupuestarias.
- MOTIVO de la escasa influencia:
La esfera política rechaza la intromisión del área técnica

III. OBJETIVOS DEL CONTROL

- Art. 142.1.c: **Evaluar** que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera.
- (Evaluar como “técnica”)
≡ función interventora → control financiero permanente → Auditoria pública

- **Auditoria operativa**

Cubre todos los ámbitos que pueden ser evaluados.

Con esta herramienta abarcamos campos de la evaluación.

Auditoria de programas presupuestarios y planes de actuación:

- Tipo de auditoria que tiene por objeto comprobar el grado de **eficacia** alcanzado en la consecución de los **objetivos** previstos en los programas y planes de actuación, así como de la **legalidad** de las actuaciones efectuadas en la ejecución de los programas y planes de referencia.

- **Art. 142.1.d: Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto**



= IGAE → Evalúa? →

- Función interventora
- Control financiero
- Auditoria

- **Control financiero permanente:**
- Verificación continuada de ENTIDADES.
“Aspecto económico financiero” (art. 157)
→ ajuste a principios de buena gestión financiera.
- **La Evaluación debe evaluar políticas, no Instituciones.**
- Auditoria operativa: examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económica.

- **Clasificación funcional de NN.UU.**

01. Servicios Generales

02. Defensa

03. Orden Público y Seguridad

04. Asuntos económicos

05. Protección medioambiental

06. Vivienda y Servicios Comunitarios

07. Sanidad

08. Ocio, cultura y religión

09. Educación

10. Protección Social

- **R.D. 1127/2008, de 4 de Julio**
“El análisis y evaluación de las políticas de gasto, que comprenderá de forma especial la consideración de sus aspectos sectoriales, territoriales y de su financiación, así como el de la propuesta de colaboración con otras AA.PP. en materia de financiación de inversiones u otra política de gasto ≡
Dirección General de Presupuestos

- **Las políticas de gasto de la Orden EHA/ 1333/2011, de 19 de Mayo:**

Justicia (7 programas)

Defensa (7 programas)

Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias
(11 programas)

Política Exterior (5 programas)

Pensiones (7 programas)

Otras prestaciones económicas (3 programas)

Servicios sociales y Promoción Social (15 programas)

Fomento del empleo (2 programas)

Desempleo (1 programas)

Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
(4 programas)

Gestión y administración de la Seguridad Social
(2 programas)

Sanidad (14 programas)

Educación (16 programas)
Cultura (15 programas)
Agricultura, Pesca y Alimentación (11 programas)
Industria y Energía (10 programas)
Comercio, Turismo y Pymes (6 programas)
Subvenciones al transporte (4 programas)
Infraestructura (17 programas)
Investigación, desarrollo e innovación (17 programas)
Otras actuaciones de carácter económico (12 programas)
Alta Dirección (10 programas)
Servicios de carácter general (21 programas)
Administración Financiera y Tributaria (7 programas)
Transferencias a otras Administraciones Públicas (8 programas)
Deuda Pública (2 programas)

IV.LEY DE AGENCIAS (18 de Julio de 2006)

- Surge al no ser suficiente la respuesta dada de intentar solucionar problemas de gestión con herramientas exclusivamente presupuestarias.

COMPROMISO CON LA MODERNIZACION Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION

- El Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2006 aprueba el Real Decreto por el que se crea la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Compromiso fundamental del Ejecutivo para la modernización de la Administración.
- Primera Agencia Estatal que se constituye para promover la cultura y la práctica de la evaluación

¿QUÉ VA A EVALUAR LA AGENCIA?

CUESTIONES REFERENTES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Impacto normativo
Diseño
Implementación
Resultados
Impactos finales
Aspectos económicos

A través de
diferentes
Tipologías de
Evaluación

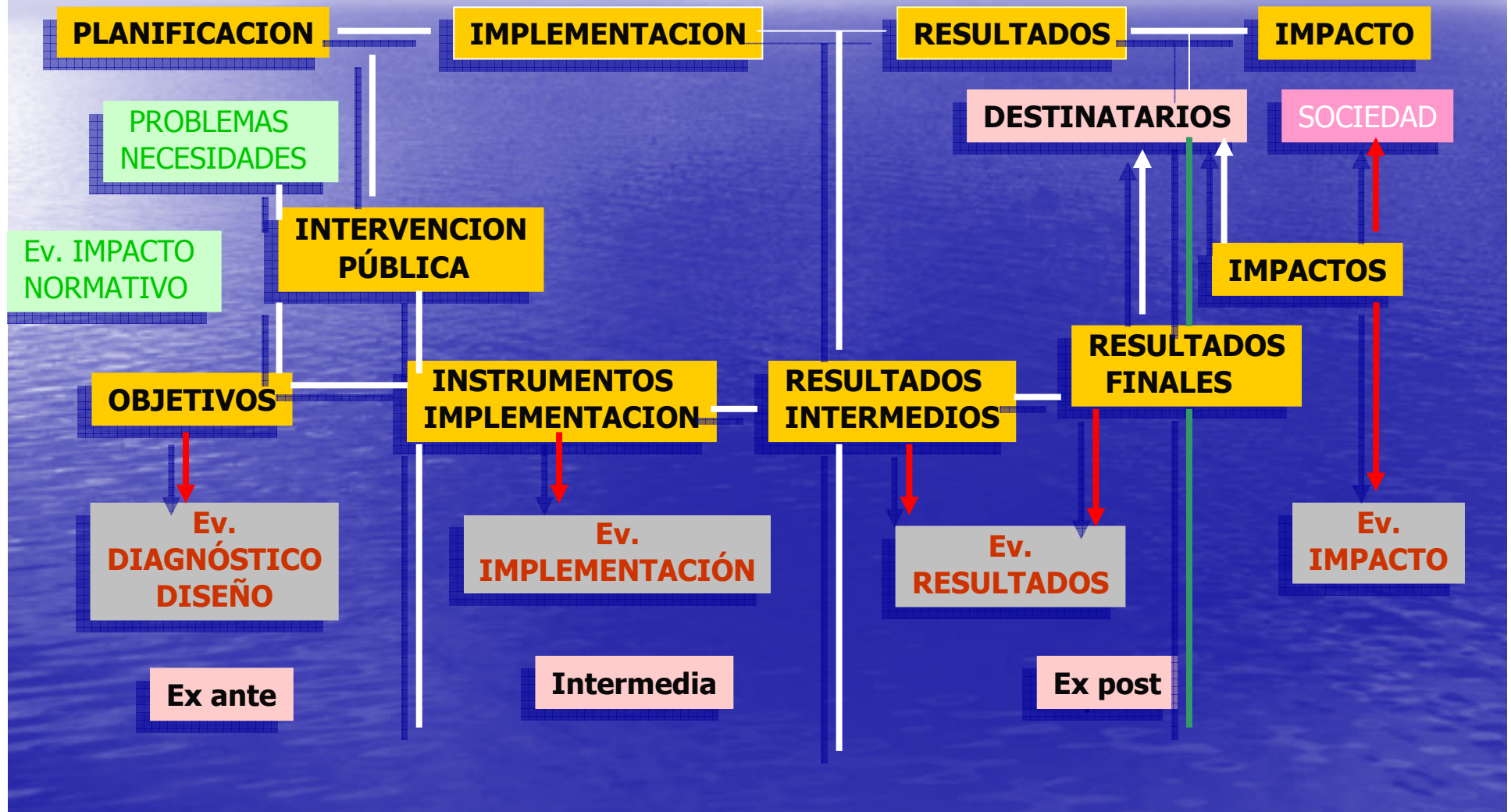
DEFINICION

- Entendemos por Evaluación el proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impacto.

LA EVALUACION

EN EL CICLO DE INTERVENCION PUBLICA

La evaluación puede referirse tanto a los procesos de diseño, como de implementación, desarrollo y finalización de una intervención pública.



COMPROMISOS ADQUIRIDOS

- Evaluación de los programas y políticas públicas que anualmente le encargue el **Consejo de Ministros**.
- Evaluación anual del grado de aplicación y de éxito de las principales medidas del **Programa Nacional de Reformas**.
- Informe Anual al **Congreso de los Diputados** acerca de la actividad desplegada por las Agencias Estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

ESTRUCTURA DE GESTION

PRESIDENCIA

División Técnica

División de Estudios y Metodología

Vertiente ejecutiva



COLABORACIÓN

- La Agencia está abierta a la participación y la colaboración con los distintos órganos de la Administración General del Estado, Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
- Las Comunidades Autónomas que firmen un Convenio de Colaboración con la Agencia podrán contar con representantes en el Consejo Rector de la misma.

AEVAL

Plan de trabajo 2010

- Programa y Políticas Públicas

1. Plan Español de Energías Renovables 2005-2010.
2. Líneas ICO-PYME.
3. Estrategia de salud de cuidados paliativos.
4. Programa de ayudas a Reindustrialización.
5. Gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio Público Marítimo.
6. Programas de Vacaciones para personas mayores y termalismos sociales.

AEVAL

Plan de Trabajo 2011

- Programas y políticas públicas

1. Evaluación de las líneas ICO-PYME (segunda fase).
2. Evaluación sobre las trabas administrativas para la creación de empresas.
3. Evaluación externa de la calidad del servicio prestado por la ventanilla única para el comercio exterior de Canarias.

AEVAL

Plan de Trabajo 2011

Programa y políticas públicas objeto de
Convenio con las CC.AA.

- Evaluación del Plan de Acción Integral de la playa de Palma.
- Evaluación de los programas de Selección y Formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha.

CONCLUSIONES PARCIALES

- 1.** Dentro del ámbito del MEH, solo se pueden realizar evaluaciones de políticas de gasto.
- 2.** Quien tiene la competencia directa es la DGP que carece de los medios adecuados.
- 3.** La evaluación como competencia de la IGAE se ciñe más a la “actividad y procedimiento” y se ahorma dentro de las modalidades del control interno. No obstante es el órgano que dispone de un mayor aparato logístico para la realización de la Evaluación.
- 4.** Es necesaria una acomodación normativa que permita a la IGAE tener las competencias adecuadas para la Evaluación de las políticas de gasto. De otro modo se puede interpretar el art. 72 de la LGP en el sentido lato y conceder a la IGAE esta competencia de evaluar, pero en mi opinión es necesaria una base más clara y sólida.
- 5.** La Agencia de Evaluación tiene unas competencias amplias y no habrá solape con la evaluación ejecutada por el MEH siempre que se centre en políticas públicas distintas a las de gasto.

V. LA ESCASA EXPERIENCIA EN OTROS PAISES.

- **Australia (Australian National Audit Office, ANAO)**
- **Finlandia (Vaitionouden Tarkastusvirasto, Oficina del Auditor del Estado)**
- **Irlanda (Office of the Comptroller and Auditor General)**
- **Noruega (Riksrevisjonen, Auditoria del Estado)**
- **Países Bajos (Tribunal de Auditores)**

- Evaluación ≡

No se puede hacer gestión pública de calidad, si quienes ejercen el control político **NO TIENEN VERDADEROS MECANISMOS** de evaluación.

Los indicadores de gestión se cumplen de acuerdo con la planificación.

- Seguimiento de PROYECTOS ≡

- Indicadores de cumplimiento

- Elaboración del presupuesto ≡ Columna vertebral de las políticas públicas.

La Evaluación en la Union Europea

Cuestionario Inicial (2003)

- 1ª. ¿En qué parte del sector público se lleva a cabo la evaluación?**
- 2ª. ¿Qué coordinación de las actividades de evaluación tiene lugar a lo largo de la administración y quien es el responsable?.**
- 3ª. ¿Cuál es el foco de la evaluación en su país?**
- 4ª. ¿Cuántos tipos de evaluación se llevan a cabo?**
- 5ª. ¿Por qué se llevan a cabo las evaluaciones?**
- 6ª. ¿Los afectados en la evaluación están involucrados o son consultados y en qué etapa?.**
- 7ª. ¿Cómo se utilizan los resultados de la evaluación?.**
- 8ª. ¿Qué seguimiento se hace de las evaluaciones?.**
- 9ª. ¿Qué medidas se llevan a cabo para estructurar la capacidad de evaluar?.**
- 10ª. ¿Hasta qué punto las evaluaciones son planeadas anticipadamente?**

La Evaluación en la UE

1ª.

- En los Ministerios →
modelo descentralizado

- Si se añaden las autoridades regionales
- no

UE = Cada D.G. es responsable de evaluar su actividad.

2ª. - M.H. principalmente.

-UE= cada D.G. La D.G. de Presupuesto coordina

1ª. ¿En qué parte del sector público se lleva a cabo la evaluación?

2ª. Qué coordinación de las actividades de evaluación tiene lugar y quien es el responsable?.

d1

Diapositiva 49

d1

ne lugar y quien es el responsable
dg090090, 14/07/2011

La Evaluación en la UE

- 3ª. Economía, Eficacia, Sostenibilidad.
- UE=Eficacia, Eficiencia, Consistencia.
- 3ª.¿Cuál es el foco de la evaluación en su país?

La Evaluación en la UE

**4ª. - No fué posible una respuesta común válida.
- U.E. contestó numéricamente**

○ **4ª. ¿Cuántos tipos de evaluación se llevan a cabo?.**

La Evaluación en la UE

- ◌ 5ª.-Requerimiento presupuestario.
- ◌ Solo Estonia contestó "... Como HERRAMIENTA del gestor.
- ◌ UE=R.Financiero (Art. 27,28 y 33).
- ◌ En la Programación y Planificación estratégica los resultados del ciclo de evaluación, impacto esencial para análisis objetivos políticos y asignación de recursos.
- ◌ 5ª.¿Por qué se llevan a cabo las evaluaciones?

La Evaluación en la UE

**6ª Fundamentalmente al final en la comprobación de resultados.
UE=En cualquier etapa.**

- 6ª.¿Los afectados en la evaluación están involucrados o son consultados y en qué etapa?

La Evaluación en la UE

7ª.-Dentro del MH.

- -UE=Establecimiento de prioridades políticas.

- 8ª.-Para ser públicas y disponibles.

- -UE=Públicas

- 7ª. ¿Cómo se utilizan los resultados de la evaluación?.

- 8ª.¿Qué seguimiento se hace de las evaluaciones?

La Evaluación en la UE

**9ª. - Respuestas diversas
(recursos financieros,
humanos)**

**U.E. = Responsabilidades
definidas, procedimiento
de mejora.**

10ª.

**- En el M.H. la mayoría
U.E. ≡ Programa
Multianual de Evaluación
establecido a finales de
2003**

**Programa Anual de
Evaluaciones**

○ **9ª. ¿Qué medidas se
llevan a cabo para
estructurar la capacidad
de evaluar?**

○ **10ª. Hasta que punto las
evaluaciones son
planeadas
anticipadamente?**

La Evaluación en la UE

Conclusiones Parciales (test)

- 1ª. El modelo más común en los Estados Miembros concerniente a las actividades de evaluación es una combinación de las llevadas a cabo en el Ministerio de Hacienda y en otros Ministerios.
- 2ª. La coordinación de las actividades de evaluación tiene lugar en la mayoría de los Estados Miembros con un énfasis singular del Ministerio de Hacienda.
- 3ª. La respuesta al foco de la evaluación no permite alcanzar ninguna conclusión.
- 4ª. El resultado del cuestionario no permite un cuadro completo de los diferentes tipos de evaluación llevados a cabo por los Estados Miembros.
- 5ª. 17 Estados Miembros respondieron que llevan a cabo evaluaciones por requerimientos ligados a las actividades financiadas por la UE y era solamente la única razón por la que la llevaban a cabo 4 Estados Miembros.

Evaluación de Políticas en la UE

- Evaluación “Judgement of interventions according to their results, impacts and needs they aim to satisfy”
- **“Juicio de las intervenciones en relación con sus resultados, sus impactos y las necesidades que dichas intervenciones quieren satisfacer”**
- **≡ proceso que culmina con un juicio sobre una acción**
- **Foco: necesidad, resultados, impactos**

Evaluación de Políticas en la UE

Principales razones para EVALUAR

- **Contribuir al diseño de las intervenciones, suministrando ideas para establecer prioridades políticas.**
- **Ayudar en la asignación eficiente de los recursos.**
- **Mejorar la calidad de las intervenciones.**
- **Informar sobre los logros de las intervenciones.**

Evaluación de Políticas en la UE

Diferencias entre EVALUACIÓN Y AUDITORIA

AUDITORIA

- Engloba el examen y consejo sobre la adecuación y efectividad de los sistemas de control interno de las Direcciones Generales.
- La auditoria por resultados tiende a centrarse en la ejecución de una actividad y sus efectos inmediatos.

EVALUACION

- Valoración de resultados con respecto a los efectos de una intervención
- Trata de explicar como resultados e impactos están condicionados por los mecanismos de aplicación.

Auditoria ≡ Examina como se conceden las becas

Evaluación ≡ Examina el impacto y resultados de la concesión de becas

Evaluación de Políticas en la UE

Aspectos de los Efectos de las Políticas

- ¿Como se aplican los instrumentos políticos en los E. Miembros?.
- ¿A quien afecta?
- ¿Como la intervención se piensa que debe comportarse y como se comporta en realidad?
- Efectos de la intervención (por qué produce ciertos efectos y no otros)

Evaluación de Políticas en la UE

- **1 área política**
- **4 Actividades** \equiv a, con 2 programa de gasto
 \equiv d, con 2 medidas sin gasto
 \equiv b, c,, mezcla

Ej.: U.E. \equiv medida regulatoria (actividad b-1)

objetivo de la directiva \equiv mejorar la calidad del aire (impacto) a través de la reducción de las actividades de polución (resultados).

Output de intervención Ej.: multas por incumplimiento, impuestos, cargas, limites cuantitativos a la polución ...

impacto.

POLITICA A

Actividad a

Inversiones

(Subvenciones)

Concienciación

(contratista externo)

Actividad b

1. Medidas Regulatorias

(Directiva del Consejo)

2. Proyecto Piloto

(Contratista Externo)

Actividad c

Regulación transitoria

(Acuerdos sectoriales)

Apoyo

(Subvenciones)

Estudio de viabilidad

(Contratista externo)

Actividad d

Convenio

Output 1

Resultado 1

Output 2

Resultado 2

Output 3

Output 4

Output 5

Resultado 3

Output 6

Resultado 4

Output 7

Resultado 5

Output 8

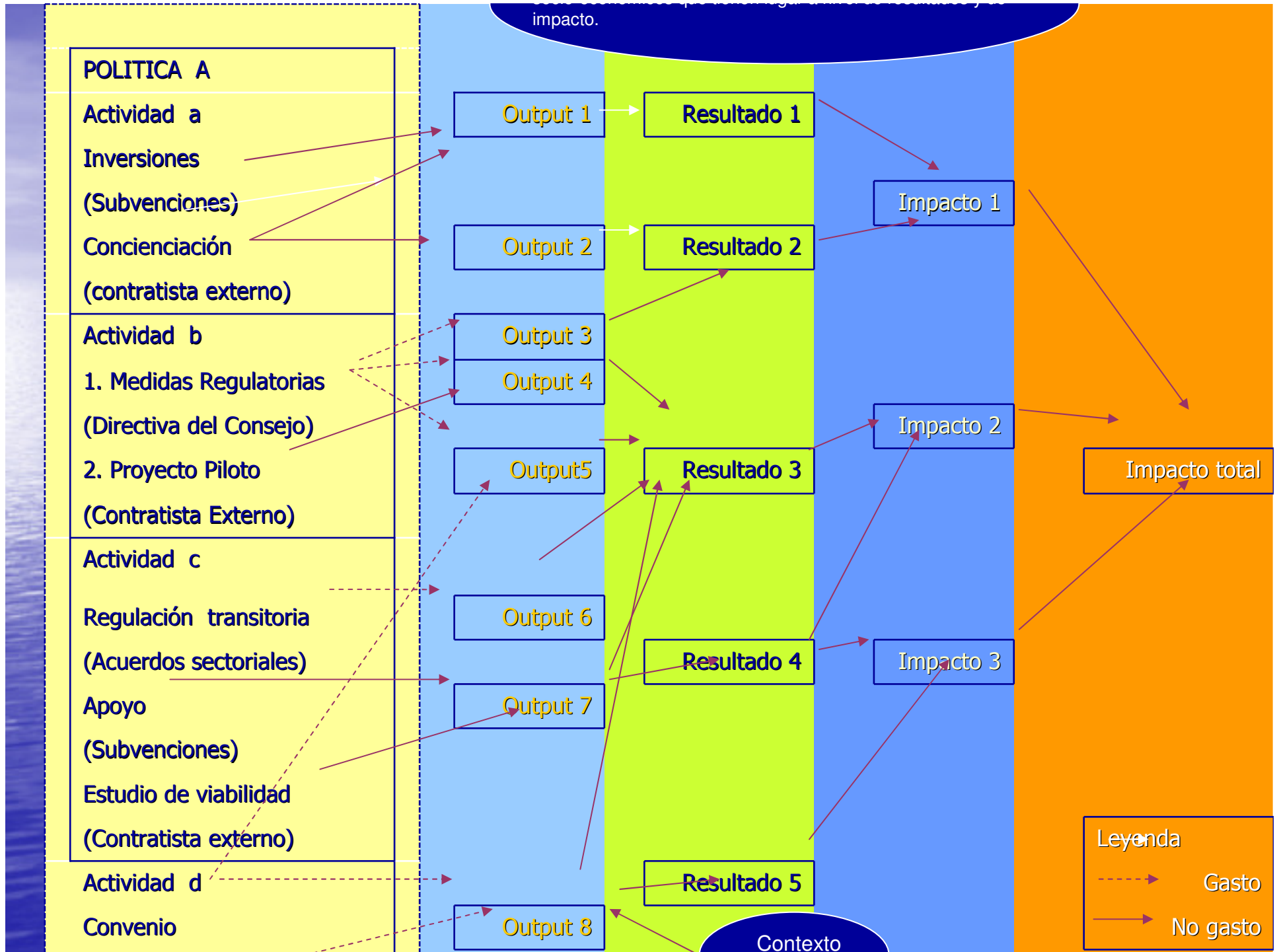
Impacto 1

Impacto 2

Impacto 3

Impacto total

Contexto



VI. - LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO Y LA AUDITORIA

- Política de Gasto: I+d+i (Investigación, desarrollo e innovación)
 - Programas de gasto: 17
 - Órganos gestores: 38
 - Intervenciones Delegadas: 10
 - Divisiones ONA: 1
- Programas:
 - 462M Investigación y estudios sociológicos y constitucionales
 - 462N Investigación y estudios estadísticos y económicos
 - 463A Investigación científica
 - 463B Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica
 - 464A Investigación y Estudios de las Fuerzas Armadas

La Evaluación de las Políticas de Gasto y la Auditoría

- **464B Apoyo a la Innovación tecnológica en el sector de la defensa**
- **465A Investigación sanitaria**
- **466A Investigación y evaluación educativa**
- **467A Astronomía y astrofísica**
- **467B Investigación, desarrollo y experimentación en transportes e infraestructuras.**
- **467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial**
- **467D Investigación y experimentación agraria**
- **467E Investigación oceanográfica y pesquera**
- **467F Investigación geológico-minera y medioambiental**
- **467G Investigación y desarrollo de la Sociedad de la Información**
- **467H Investigación energética, medioambiental y tecnológica**
- **467I Innovación tecnológica de las telecomunicaciones**

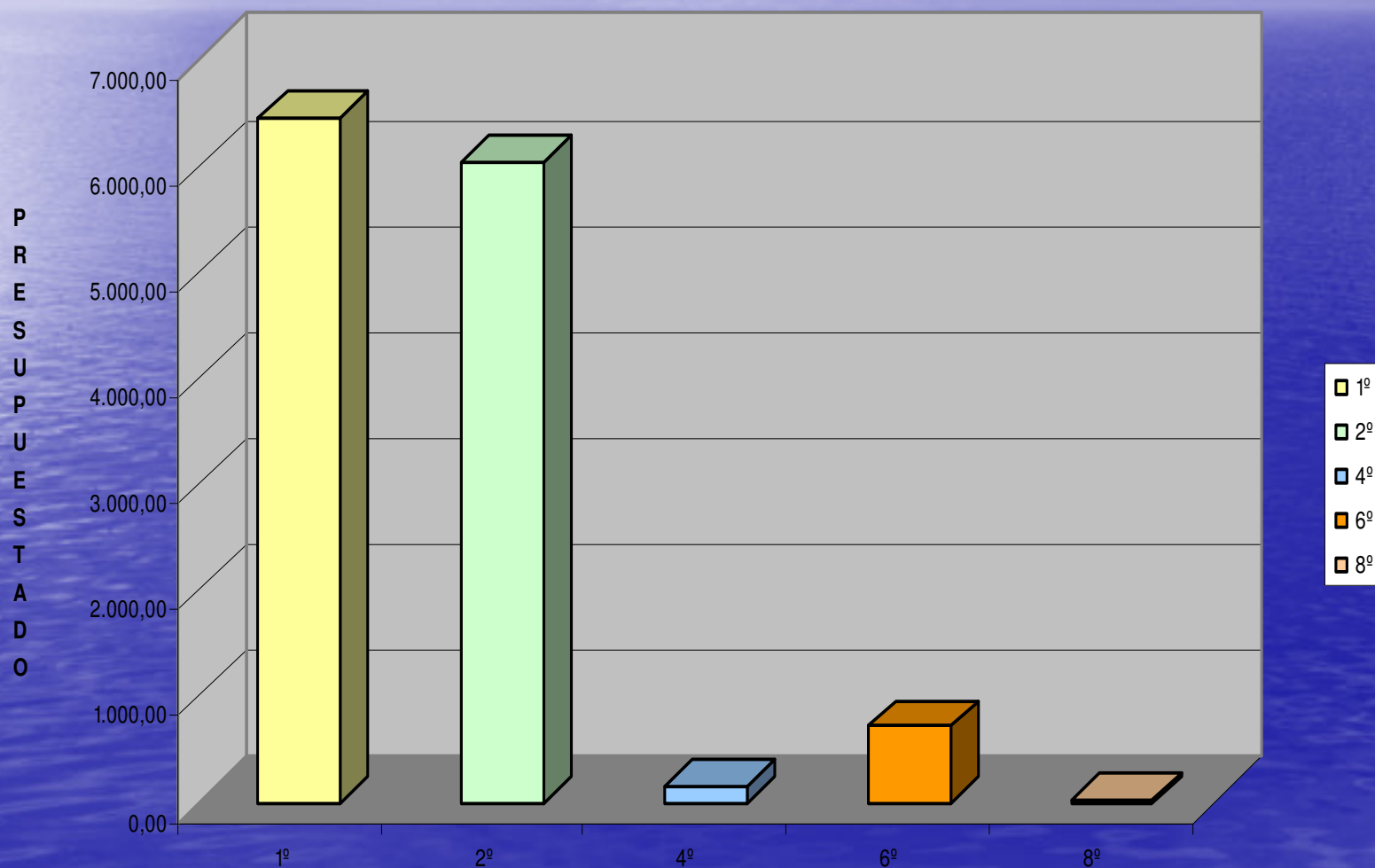
Política de gasto: Investigación, desarrollo e innovación

PROGRAMAS	ORGANO GESTOR	Intervención Delegada
462M Investigación y estudios sociológicos y constitucionales	CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES	Intervención Delegada Ministerio de la Presidencia
	CENRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS	Intervención Delegada Ministerio de la Presidencia
462N Investigación y estudios estadísticos y económicos	INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES	Intervención Delegada Ministerio de Economía y Hacienda
463A Investigación científica	Mº. EDUCACION Y CIENCIA	Intervención Delegada Ministerio Educación y Ciencia
	CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS	Intervención Delegada en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas

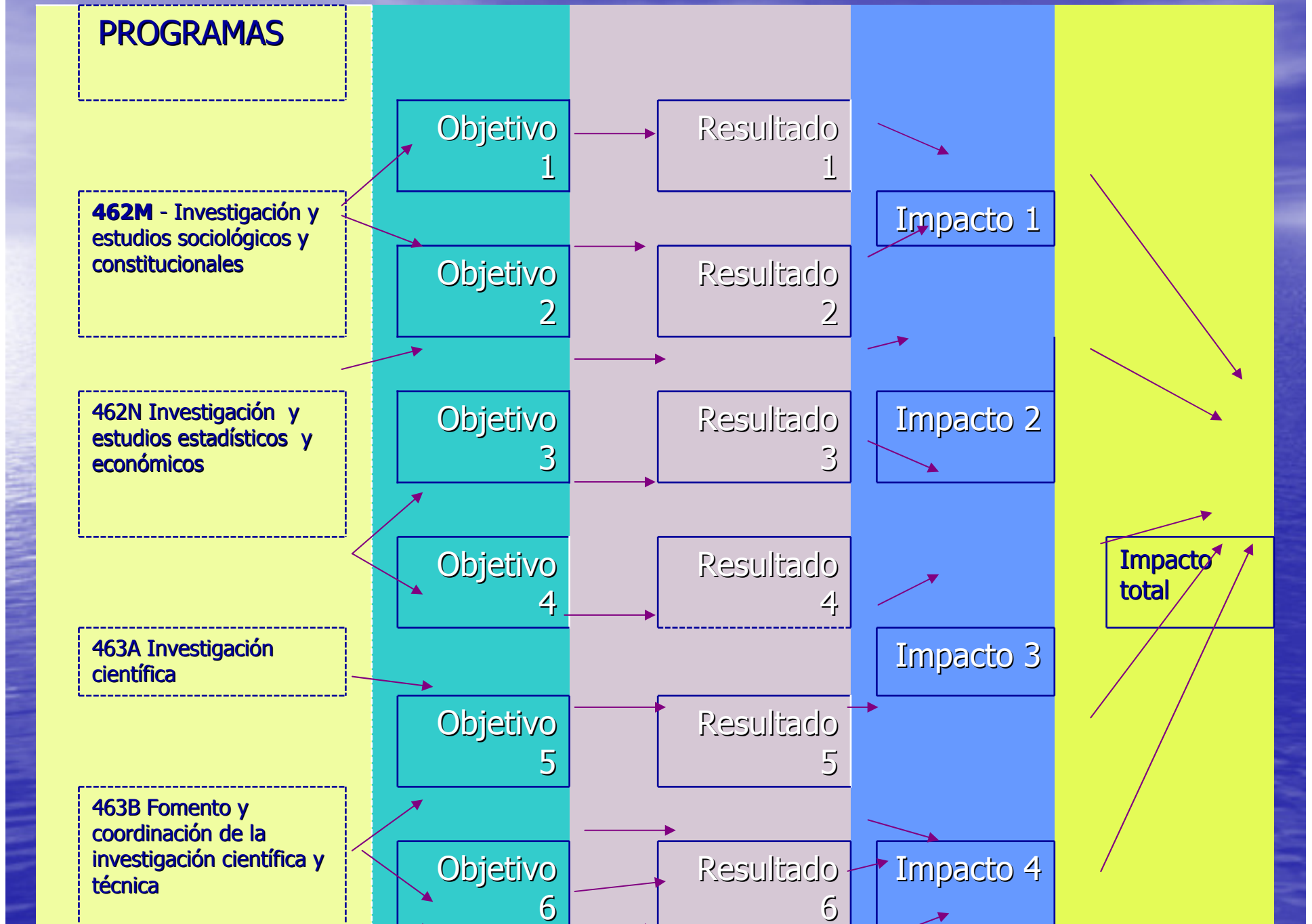
EJEMPLO DEL PROGRAMA 462M

PROGRAMA	CENTRO GESTOR	SERVICIO	CAPITULO (en miles de euros)							TOTAL	
			1ª	2ª	3ª	4ª	6ª	7ª	8ª		9ª
462M – Investigación y estudios sociológicos y constitucionales A	CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (Mº. Presidencia)		3.092,88	1.510,08	0	3,01	438,72	0	12,03	0	5.057,32
	CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIAOLOGICAS		3.361,13	4.537,47	0	152,80	280,16	0	12,02	0	8.343,58
			6.454,01	6.047,55		156,41	719,88		24,05		13.400,90

PROGRAMA 462M - Investigación y estudios sociológicos y constitucionales



POLITICA DE GASTO: Investigación, Desarrollo e Innovación



CONCLUSIONES

- 1.** Evaluación y Auditoria son técnicas distintas
- 2.** Es necesario un ajuste normativo para permitir al control interno la realización de las evaluaciones de las políticas de gasto.
- 3.** La técnica de la evaluación a partir de las auditorias es muy compleja pero se considera la más eficaz.
- 4.** Las auditorias de programas y las operativas, son las herramientas más eficaces para lograr evaluaciones basadas en auditorias.
- 5.** No existe experiencia internacional suficiente en evaluaciones realizadas por órganos de control.