

Mesa redonda sobre la evaluación de las políticas públicas.

La modernización en el seno del control de la gestión pública tiene su piedra de toque en la utilización de técnicas como la evaluación, la cual persigue un mayor protagonismo de la eficacia, la eficiencia y la calidad en la gestión pública. Precisamente la recuperación del viejo debate sobre la necesidad de avanzar en materia de eficacia y eficiencia públicas, es uno de los aspectos colaterales de la actual situación de crisis económica.

La situación económica actual se caracteriza por los momentos de complejidad que atraviesa. En el año 2009 la generalidad de las economías occidentales está padeciendo una recesión a la que España no es ajena. La restricción y encarecimiento del crédito, el ajuste del sector de la construcción y la incertidumbre generalizada, han dado lugar a un retraimiento del gasto interno provocando una importante contracción de la demanda interna. Como consecuencia de lo anterior nos encontramos ante una situación de debilitamiento del PIB y ante un importante aumento de las tasas de paro.

Ante esta realidad, al igual que está ocurriendo en la generalidad de los países occidentales, el Gobierno ha adoptado un amplio conjunto de medidas, englobadas dentro del Plan para el estímulo de la economía y el empleo (Plan-E), cuyo fin es suavizar el impacto de la crisis sobre la actividad económica y el empleo. En este marco económico están apareciendo nuevas formas de gestión pública, que permiten superar las restricciones presupuestarias vigentes, y ello está obligando a que el control deba adaptarse a esa nueva realidad.

No tendría sentido que, ante las nuevas formas de gestión que están surgiendo debido a la actual situación de crisis económica y de restricción presupuestaria, se mantuviera un esquema de control basado en un control de legalidad sin más, sino que éste debe evolucionar y poner un mayor énfasis en aquellas formas que sean capaces de medir la eficacia y eficiencia de esos nuevos modelos de gestión, y es en este punto, donde la evaluación de las políticas públicas adquiere su protagonismo.

Para poder verificar que la utilización de recursos ha sido eficaz y eficiente es preciso proceder a una medición y esa medición ha de realizarse a través de la evaluación. En la actualidad se concibe la evaluación de las políticas públicas como una herramienta para

la gestión, contribuyendo así a avanzar hacia una cultura de la calidad en la Administración pública. Es en este marco donde ha de situarse la evaluación de las políticas públicas, como elemento sustantivo que coadyuva a la gestión de los recursos públicos.

España, al igual que los países de su entorno, se ha ido dotando de un conjunto de normas legales y reglamentarias tendentes a hacer posible la evaluación de las políticas públicas, las cuales conforman en la actualidad un marco normativo dentro del cual la IGAE goza de un importante protagonismo, tal y como se pone de manifiesto a continuación.

El control ejercido por la IGAE ha evolucionado desde 1984, año en el que se produce una importante reforma presupuestaria al establecer la Ley de Presupuestos Generales del Estado la clasificación por programas dentro del Presupuesto. Posteriormente, en la Ley de Presupuestos Generales para el ejercicio 1989 se estableció la necesidad de llevar a cabo un seguimiento especial de determinados programas presupuestarios. La competencia para la ejecución de este control, según la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de julio de 1992, se atribuyó a la IGAE, concretándose su finalidad en la obtención de información que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos que sirven de base para la asignación de recursos.

Otro importante paso en esta materia fue la aprobación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) que establece los principios generales para ir hacia una presupuestación por objetivos que permita asignar los créditos presupuestarios sobre la base de la eficiencia que se ha alcanzado en la gestión de dichos créditos en ejercicios precedentes. Es decir, tal y como establece el artículo 31.2 de la LGP, las asignaciones presupuestarias a los centros gestores del gasto se realizarán teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos de los ejercicios anteriores.

Además, la Ley 47/2003 atribuye sustantividad propia al control financiero permanente, dada su relevancia como instrumento de control más próximo al momento en que se realizan los actos verificados, lo que le convierte en un control idóneo para coadyuvar a una gestión más eficiente.

La Ley General Presupuestaria al definir el contenido del control financiero permanente impone la extensión de este control a todos los programas de gasto, atribuyendo a la IGAE el “seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los centros gestores del gasto y verificación del balance de resultados e informe de gestión”. Asimismo la Ley atribuye al control financiero permanente el análisis de las operaciones y procedimientos, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas.

Del mismo modo la Ley General Presupuestaria, refuerza el alcance de la auditoría operativa, al establecer en su artículo 170 que la IGAE, a través de las diferentes modalidades de auditoría operativa, analizará la adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores. Asimismo, serán objeto de análisis los procedimientos administrativos de gestión financiera con el fin de detectar sus posibles deficiencias u obsolescencia y proponer las medidas correctoras o la sustitución del procedimiento de acuerdo con los principios de buena gestión. También se realizarán auditorías de economía, eficacia y eficiencia, consistentes en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía logrado en la utilización de los recursos públicos.

De lo hasta aquí apuntado se observa que la Ley General Presupuestaria a través de la labor de control efectuada por la Intervención General a través del control financiero permanente y de la auditoría pública pretende retroalimentar, mediante el análisis de la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos, el proceso de asignación presupuestaria.

Otro aspecto destacable de la Ley General Presupuestaria es el contemplado en su artículo 172, donde establece que la Intervención General también tiene atribuida la revisión del cumplimiento de las previsiones contenidas en los Planes Iniciales de Actuación que se elaboran previamente a la creación de un organismo público, con el objetivo de *“informar sobre la adecuación a la realidad de sus objetivos y sobre la continuidad de las circunstancias que dieron lugar a la creación del organismo público”*. La Ley General Presupuestaria ha extendido esta revisión a las memorias que deben rendir las fundaciones del sector público estatal y a la prevista para las sociedades mercantiles estatales

Después de casi 25 años desde que aparece la clasificación por programas dentro del Presupuesto, la IGAE tiene ya amplia experiencia en esta materia en relación con algunos programas sobre los que se han realizado algunas actuaciones evaluadoras, como por ejemplo, la I+D+i. No obstante, los retos que la IGAE tiene por delante no son menos importantes, pues se encuentra pendiente la adaptación de nuestros sistemas de control y evaluación a determinadas nuevas formas de gestión pública que se están utilizando de forma cada vez más frecuente para hacer frente a la actual situación de restricción presupuestaria. Esas nuevas formas de gestión son las que conocemos como formas de colaboración público-privada (CPP) y que recientemente ha regulado la nueva Ley de contratos.

En los últimos años, los países de la Unión Europea deben combinar las exigencias de estabilidad presupuestaria impuestas por la Unión Económica y Monetaria a los Estados que participan en la misma, y las exigencias en materia de empleo y crecimiento derivadas de la Estrategia de Lisboa. Estas dos exigencias han dado lugar a la necesidad de aplicar políticas orientadas a mejorar la productividad, el empleo y el crecimiento a través de una mayor inversión en capital, tanto físico como humano pero al mismo tiempo garantizando unas finanzas públicas saneadas.

Estas razones han determinado que el sector público, en prácticamente todos los países de nuestro entorno, acuda a las fórmulas de colaboración público-privada cada vez de manera más frecuente para llevar a cabo proyectos en el ámbito de las infraestructuras del transporte, en el de la sanidad pública, la educación, la I+D+i, etc. La idea asociada a estas fórmulas de colaboración público-privada es doble: la aportación de criterios de eficacia y eficiencia, característicos de la empresa privada, en la financiación y gestión de infraestructuras, y la convicción de que determinadas figuras creadas para tal fin alivian las restricciones presupuestarias impuestas por la Unión Europea.

Ahora bien, antes de entrar en los aspectos relacionados con el control y la evaluación de estas nuevas fórmulas de financiación de los servicios públicos, es preciso tener en cuenta que la prestación de un servicio público debe considerar factores que van más allá de la búsqueda del beneficio económico y de la minimización de los riesgos. Existen otros factores que no deben descuidarse como son la calidad, la transparencia, los derechos constitucionales de los ciudadanos y sobre todo el cumplimiento de los principios legales que rigen la actuación de los poderes públicos, ya que cualquiera que

sea la forma de financiación y provisión de un servicio público, la Administración es la última responsable ante los ciudadanos de los servicios públicos que presta y, por tanto, no puede obviarse ninguno de estos aspectos y en particular el escrupuloso respeto a los principios legales que deben estar presentes en la actuación pública.

Lo anterior obliga a verificar que estos extremos se están cumpliendo, por lo que resulta fundamental ejercer un control o evaluación sobre las políticas públicas gestionadas mediante estas fórmulas, y dicho control tiene que ser tan exhaustivo, o más aún si cabe, que el control que se ejerce sobre las obras públicas financiadas por los modelos tradicionales.

Aunque existen muchas fórmulas de financiación privada de los servicios públicos, tan sólo haré referencia a una de ellas que está adquiriendo mucha importancia en los últimos años y probablemente su importancia será creciente en el futuro. Se trata de las Asociaciones Público Privadas (APP) para grandes proyectos de infraestructuras.

En líneas generales, se puede decir que una APP es un contrato a largo plazo entre una Administración pública y una empresa, generalmente privada, según la cual la empresa se compromete a la construcción de un activo que va a servir de base fundamental para la prestación de un servicio público, siendo la Administración pública la principal compradora de los servicios proporcionados por el socio privado.

Según las normas contables europeas aplicables a todos los Estados miembros, la inversión no se registrará en el balance de la Administración Pública, y por tanto no afectará al déficit público, si se dan las dos condiciones siguientes:

- El socio privado soporta el riesgo de construcción, y
- El socio privado soporta al menos uno de los dos riesgos siguientes: el de disponibilidad o el vinculado a la demanda.

Una primera categoría es el riesgo de construcción. Es decir, el riesgo que supone tener que soportar las consecuencias económicas derivadas de acontecimientos que dan lugar a retrasos en la entrega, los incrementos del coste con relación a los previstos inicialmente, deficiencias técnicas, etc. Con relación al análisis de este tipo de riesgo, si la Administración pública está obligada a realizar pagos al socio privado antes de que

finalice la construcción, ello es una prueba evidente de que la Administración soporta la mayoría de los riesgos de construcción.

Una segunda categoría es el riesgo de disponibilidad, que es el riesgo de tener que asumir una rebaja en el precio inicialmente pactado en el contrato si una vez terminada la obra, la calidad, especificaciones técnicas, seguridad, etc. son inferiores a las que se fijaron inicialmente en el contrato.

Por último, una tercera categoría es el riesgo de demanda, que es el riesgo de tener que asumir una rebaja del precio inicialmente pactado en el contrato si la demanda del servicio público es inferior al establecido en el contrato.

Ésta y todas las demás formulas de participación privada en la financiación y gestión de infraestructuras públicas, dan lugar a que obras públicas, en muchos casos importantes y significativas tanto desde la óptica económica como social, salgan del control directo de las Administraciones públicas para ser gestionadas por el sector privado de acuerdo con los principios y procedimientos propios de dicho sector y esos principios son, fundamentalmente, la eficacia y eficiencia. Además, estas fórmulas, en última instancia, implican que se transfiera la financiación de la construcción de la obra pública al contratista privado, el cual en compensación por el esfuerzo financiero que realiza, incluye en el precio final que cobre el precio de la construcción y los costes de financiación y el beneficio por la obra realizada.

Por tanto aquí el control es esencial, pues debe garantizar tanto el cumplimiento de los principios legales que rigen la actuación de los poderes públicos, como los derechos constitucionales de los ciudadanos, ya que la Administración pública, como se decía anteriormente, es la última responsable ante el ciudadano de la provisión de los servicios públicos.

Es necesario que los sistemas de control se amolden a estas nuevas figuras contractuales, como así se está haciendo, de manera que con respecto a las mismas se controlen no sólo aspectos de legalidad, sino también de regularidad contable y de gestión. En cuanto a los aspectos de legalidad, se debe comprobar el cumplimiento de la normativa de aplicación, tanto nacional como comunitaria, analizando aspectos tales

como que la distribución de riesgos entre la Administración pública y la empresa privada está debidamente equilibrada.

El control debe detenerse también en cuestiones de regularidad contable, analizando, entre otros aspectos, la presentación de la imagen fiel de la situación financiera, la correcta imputación de las transacciones, así como la verificación de la realidad de las inversiones. También es preciso que se lleve a cabo una evaluación del impacto de la participación privada, es decir, debe recogerse correctamente el impacto temporal de la financiación privada de las obras en el déficit y la deuda pública, y esto, entre otras razones, para garantizar la mayor transparencia en estas operaciones, de forma que los ciudadanos conozcan que aunque algunas de esas inversiones no afecten al déficit público, comportan un coste que van a tener que pagar con sus impuestos al igual que cualquier obra pública.

Desde el punto de vista de la gestión es preciso verificar la existencia de un plan de actuación y de unos objetivos claros y verificables, así como evaluar la calidad de los servicios prestados por el socio privado. Es preciso detenerse también en los costes y los rendimientos de las inversiones o servicios gestionados por el sector privado, pues ellos justificarán la presencia del socio privado en el sector público y, además, verificar aspectos que van más allá del ámbito estrictamente económico y que son responsabilidad del sector público, como el impacto social, el medioambiental o los indicadores de gestión.

De lo anterior se desprende que la evaluación resulta fundamental sobre todo en aquellos casos en los que el control debe superar la dimensión estrictamente contable o de legalidad y se adentra en aspectos de eficacia, eficiencia y de calidad como es el caso de la colaboración público-privada.

Para ello se está empezando a trabajar en evaluaciones en materia de CPP. En este sentido la IGAE cuenta ya con cierta experiencia en esta materia en relación con otros programas sobre los que se han realizado algunas actuaciones evaluadoras. No obstante lo anterior, la evaluación no se puede quedar en analizar determinadas figuras o programas presupuestarios. Es decir, la evaluación no debe abarcar exclusivamente un aspecto de la política de infraestructuras, como es por ejemplo la CPP por muy importante que ésta sea, sino que debe abordar la política de infraestructuras de forma

integral. La evaluación es una herramienta que persigue el análisis integral de una realidad con todas sus implicaciones económicas, presupuestarias, sociales, culturales, medioambientales, etc. y por ello no puede limitarse a verificar aspectos concretos de una política pública, como puede ser un programa, o una figura concreta, sino que la evaluación, para ser realmente eficaz y eficiente, debe analizar las políticas públicas en su totalidad.

Ahora bien, para adentrarnos en la evaluación de políticas públicas con éxito, es preciso que previamente se siga avanzando e incluso se superen ciertas debilidades detectadas en algunas ocasiones por la IGAE en materia de evaluación de programas en sus más de 20 años verificando el cumplimiento de objetivos de los programas más importantes del Presupuesto y examinando la estructura de dichos programas y los balances de gestión presentados por los responsables de los mismos. Así, entre otros factores:

- a) Los gestores públicos deben practicar una auténtica gestión por objetivos, ejerciendo un seguimiento continuado que permita autocontrolar el cumplimiento y la eficiencia en la consecución de dichos objetivos.
- b) La cultura de gestión por objetivos debe estar presente no sólo en los titulares de los órganos responsables de la gestión, sino también, y de manera singular, en todo el personal de la organización administrativa, a cuyo fin es indispensable potenciar los incentivos para su asunción. En este sentido, si bien la puesta en marcha de esta nueva forma de gestión ha penetrado de manera evidente en la organización administrativa del Estado, es necesario seguir creando un contexto cultural favorable para favorecer la profundización en estos nuevos hábitos.
- c) Los sistemas específicos de seguimiento deben adecuarse a las peculiaridades del programa o del plan de actuación cuyo resultado se pretende medir, ligando el análisis de cumplimiento a la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad de los servicios públicos.
- d) La definición correcta de objetivos es la clave del modelo. Los responsables de los programas han de determinar unos objetivos comprensibles, mensurables y ejecutables, coherentes con las decisiones prioritarias de políticas públicas.
- e) La determinación de indicadores como elemento sustantivo para efectuar un análisis de seguimiento exige un esfuerzo de adaptación del patrón de medida a los objetivos perseguidos. Sin embargo, en ocasiones, se recurre excesivamente a indicadores

económicos y financieros, que únicamente permiten evaluar el grado de ejecución del presupuesto de gastos, de forma que, los indicadores de materialidad física, no siempre son adecuados para determinar el grado de realización de los objetivos.

En resumen, este modelo de gestión y evaluación de cumplimiento de objetivos, a pesar de los avances producidos en los últimos años, admite un margen de mejora en el que estamos implicados todos, gestores y controladores, ya que sólo de esa manera seremos capaces de llevar a cabo un trabajo que permita mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de las políticas y los servicios públicos que reciben los ciudadanos, lo cual es responsabilidad de todos.