

Control de eficiencia del Gasto Público y Evaluación de las Políticas Públicas en las Comunidades Autónomas

II Jornada sobre “La Organización Territorial del Estado”

Murcia, 18 noviembre 2016

Fernando Pérez Domínguez

<http://orcid.org/0000-0003-1727-9864>

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

- **Impacto de la crisis sobre la financiación de las políticas públicas:**
 - **Vía tradicional:** intervenir sobre el Gasto y/o los Ingresos (en qué y cuánto gastar).
 - **Vía complementaria:** gestión y control eficiente de los recursos públicos (cómo se gasta) ex art. 31.2 CE.
- **Analizar la posición de las CCAA sobre control del Gasto Público y su alcance:**
 - Responsables de la ejecución de las políticas sociales de mayor gasto > terreno idóneo para enriquecer el Control.
 - **Influencia de la crisis en las últimas reformas estatutarias:** antes y después de 2006.

EL CONTROL (ACTUAL) DEL GASTO PÚBLICO: DEFICIENCIAS.

- **Control social:**
 - Larga distancia: procesos electorales, cauces de participación como usuarios de servicios.
- **Control Político:**
 - Actividad de “trazo grueso”: debates de Presupuestos, reformas legislativas...
- **Control técnico-jurídico: instituciones clásicas de Derecho Presupuestario.** Intervenciones Generales y OCEX
 - Alcance limitado: control económico-financiero y de legalidad.
 - Intentos con dificultades para integrar la variable de la Eficiencia.

LA NECESIDAD DE CONTEXTUALIZAR EL CONTROL DE EFICIENCIA EN EL MARCO DE LA EPP

- **La Evaluación de las Políticas Públicas** como disciplina del ámbito de la **Ciencia Política**.
 - Ciclo de vida de una Política Pública: Agenda > Toma de decisiones > Implementación > Evaluación > Revisión de la Agenda.
 - Aplicación sistemática de técnicas de investigación social (método, procedimiento) sobre la ejecución de Políticas Públicas (objeto) para su revisión y mejora (función y utilidad).
 - Técnica propia de *New Public Management*.
- **La EPP en España**
 - Escasa “Cultura de la Evaluación”. Retraso (AEVAL, 2006).
 - Sistema de partidos bipartidista y debilitamiento del control político.
 - Retraso en el desarrollo de la Transparencia.
 - Problemas de articulación territorial > dificultad para la evaluación integral de Políticas Públicas.
- **EPP y CRISIS: ¿POR QUÉ AHORA?**

EPP y CRISIS: ¿POR QUÉ AHORA?

DIMENSIÓN MACROECONÓMICA:

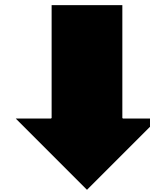
- Ajuste de las Cuentas públicas.
- Reducción del déficit.
- Sostenibilidad de la Deuda



DIMENSIÓN MICRO:

- Repercusión en políticas materiales concretas

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Adaptación racional, reflexiva de las políticas materiales a las circunstancias.



EPP y CONTROL DE EFICIENCIA EN EL ESPACIO AUTONÓMICO (EEAA'2006)

- **Referencias concretas a la EPP:**
 - Cataluña: ámbito específico de participación ciudadana (43). Relación de instrumentalidad con Transparencia (71.4).
 - Aragón: como derecho de participación (15.3).
 - Andalucía: Participación ciudadana en la EPP (objetivo de la CA, 10.3) + Mandato al Legislador de regulación de un sistema de EPP (138).
 - Resto: atribución competencia evaluadora de materias concretas.

EPP y CONTROL DE EFICIENCIA EN EL ESPACIO AUTONÓMICO (EEAA'2006)

- **Referencias al parámetro de la Eficiencia:**
 - Criterio para la realización de los objetivos y los principios rectores de la CA: Andalucía.
 - Principio de organización y actuación de la Administración Autónoma: Andalucía, Extremadura, Navarra, Aragón,
 - Principio de la Hacienda Autónoma: Extremadura, Castilla y León, Baleares.
 - Principio para la programación y ejecución del Gasto Público: Andalucía, Extremadura.
 - Parámetro del control a realizar por el OCEX: Cataluña (*control de eficiencia* de la Generalitat), Extremadura (criterios de legalidad, economía y *eficiencia en el gasto*), Aragón (*gestión operativa del sector público*).

EPP y CONTROL DE EFICIENCIA EN EL ESPACIO AUTONÓMICO (EEAA'2006)

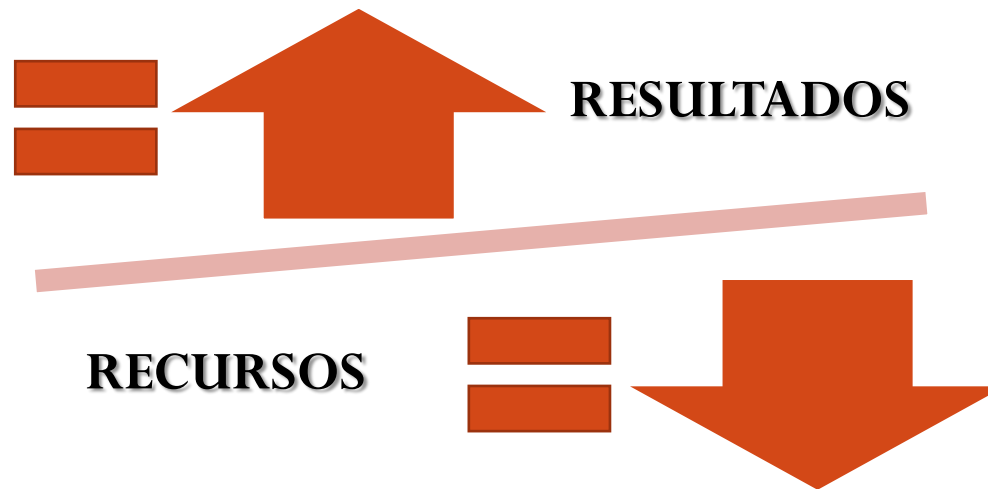
- **Conexiones de la EPP y el control de eficiencia con otras referencias estatutarias:**
 - Buena administración.
 - Como derecho: Andalucía, Cataluña, CValenciana, Castilla y León, Baleares...
 - Mandato y reserva de ley: Extremadura, Baleares...
 - Principio de actuación administrativa: Navarra...
 - Participación ciudadana
 - Información pública y Transparencia
 - Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía – Art. 12:
 - Define la EPP.
 - Identifica la información sobre planificación y evaluación de políticas como obligación de información activa.

APROXIMACIÓN AL CONTROL DE EFICIENCIA: EL QUÉ (I)

- **El argumento de la eficiencia hoy:** abuso y desvirtuación.
- **El control de eficiencia del Gasto Público desde la perspectiva de la EPP:**
 - **Objeto:** proyectos, programas y políticas en todo su ciclo de vida.
 - **Enfoque:** evaluación económica (del gasto) > eficiencia (integra la verificación de consecución de objetivos – eficacia).
 - **Procedimientos:** diversidad de técnicas de investigación social (estadística, demoscopia, contabilidad, cálculo de costes, indicadores de gestión, análisis sociológicos...).
 - **Carácter aplicado:** función descriptiva y prospectiva > feedback, rendición de cuentas, control político y social.

APROXIMACIÓN AL CONTROL DE EFICIENCIA: EL QUÉ (II)

- El parámetro de referencia de la Evaluación del Gasto Público: la Eficiencia.
 - La eficiencia en clave económica y dinámica del Estado Social:



APROXIMACIÓN AL CONTROL DE EFICIENCIA: EL QUÉ (II)

- **El parámetro de referencia de la Evaluación del Gasto Público: la Eficiencia.**
- La eficiencia en clave jurídica: art. 31.2 CE y referencias estatutarias sobre la asignación, ejecución y control del Gasto Público:
 - Concepción accesoria o instrumental al principio de justicia material del Gasto: no legitima decisiones de gasto, se traduce y materializa a posteriori en técnicas de buena administración y gestión > su control se limita a la gestión de los Recursos (Gasto).
 - Concepción sustantiva, integradora del principio de justicia material del gasto y relacional > control sobre Recursos (Gasto) y Resultados materiales, y su interacción > EPP.

APROXIMACIÓN AL CONTROL DE EFICIENCIA: EL CÓMO

- **La medida de la eficiencia** del Gasto Público que sustenta las políticas públicas.
- **Métodos técnicos.** Condicionantes para la medición:
 - De los Recursos: partidas presupuestarias.
 - De los Resultados: problemas de tangibilidad.
 - Acceso y déficit de información significativa para valorar resultados.
 - Falta de idoneidad de la Información disponible (económico-financiera).
 - Análisis sobre justicia material del gasto con una base objetiva: debate político/técnico-contable.

APROXIMACIÓN AL CONTROL DE EFICIENCIA: EL CÓMO

- El reflejo normativo de la medición de la eficiencia:
 - La regulación del Presupuesto en relación con los Recursos: LGP' 2003, previsiones EEAA y Leyes de Hacienda Pública CCAA:
 - CCAA: Elaboración conforme a “*criterios homogéneos con los del Estado*”: Andalucía, Murcia, Madrid, CValenciana, Castilla y León...
 - Previsiones específicas: Extremadura, Castilla y León...
 - *Eficiencia como Principio*: de programación y ejecución presupuestaria, de funcionamiento de la gestión ec-financiera del sector público.
 - Limitaciones en relación con los Resultados:
 - *Técnicas e instrumentos*: presupuestación plurianual, por programas (consejerías y centros gestores), gestión por objetivos, indicadores de medios, gestión y ejecución de los objetivos...
 - *Memorias de objetivos y descripción de programas* de los Presupuestos.
 - *Indicadores* cuantitativos Vs indicadores cualitativos y complejos.
 - Excepciones: políticas vinculadas a fondos UE.
 - Los órganos responsables de evaluar.

APROXIMACIÓN AL CONTROL DE EFICIENCIA: QUIÉNES Y PARA QUÉ

NATURALEZA	ÓRGANO	MEDIOS	UTILIDAD	ADSCRIPCIÓN
Control de calidad de la gestión administrativa	Inspecciones de Servicios	-Sistemas de gestión. -Cartas de servicios. -Encuestas	Mejora del servicio	Ejecutivo
Control interno de la gestión económico-financiera	MINHAP/Consejería de Hacienda- DGP	- Evaluación de las Políticas de Gasto (72 LGP)	Elaboración de PPGG	Ejecutivo
	IGAE / IIGG-CCAA	-Intervención. -Control financ. Permanente. -Auditoría Pública (operativas)	Control de legalidad y mejora de la gestión financiera.	Ejecutivo
Control externo de la gestión económico-financiera	Tribunal de Cuentas y OCEX	Func. Jurisdicc.	Responsab. contable	Legislativo
		Func. Fiscalizadora	Control de legalidad y eficacia-efienc.	Legislativo
Control de impacto/satisfac. de políticas materiales	AEVAL Agencias de evaluación especializadas por áreas	Técnicas multidisciplinares (investigación social).	-Valoración de resultados materiales. - Debate y control político	Ejecutivo ... ¿?

Condicionantes, tendencias actuales y futuro de la Evaluación de eficiencia de las Políticas Públicas.

- **“La primera en la frente”**: entramado institucional de la evaluación. Ineficiente y falta de coordinación y sistemática.
- Necesidad de **convergencia de enfoques evaluativos**: Recursos/Resultados; ec-financiero/impacto real.
- **Desarrollo desigual de las previsiones estatutarias sobre EPP**: control del Gasto, Calidad de la gestión e Impacto real.
- **Problemas de legitimación y fiabilidad de la EPP**:
 - Vinculación preponderante de órganos evaluadores al Ejecutivo (hegemonía).
 - La apertura a la participación y el recurso a Agentes Externos.
 - La “sombra de la Tecnocracia”.
 - Rol del Parlamento: la “agenda evaluadora”. Tándem Parlamento-OCEX: control del gasto y control político.
- **Premisas, requisitos previos (cimentación de la EPP) y complementos**:
 - Transparencia e Información pública.
 - Buena administración y Buen gobierno.
 - Exigencia de responsabilidades.
 - Participación ciudadana y fomento de la Cultura de la Evaluación.

Muchas gracias por su atención

fernando.perez@uhu.es

<http://orcid.org/0000-0003-1727-9864>