

TÍTULO: LAS EXIGENCIAS COMUNITARIAS EN EL IMPULSO DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS EN ESPAÑA.

Subtítulo: El caso de los programas operativos territoriales en el primer MCA para el caso de Andalucía.

**José Manuel Cansino Muñoz-Repiso
Departamento de Teoría Económica y Economía Política.
Universidad de Sevilla.
Correo electrónico: cansino@cica.es**

1.- INTRODUCCIÓN:

El importante volumen de recursos puestos en manos del sector público junto con las críticas realizadas por quienes de un lado señalan los efectos desincentivadores de las prestaciones del estado del bienestar, y de otro la elevada presión fiscal para financiar los mismos, provocan el que el estado haya de legimitar sus gastos frente a los ciudadanos mostrando una gestión eficiente en la ejecución de los diferentes programas que determinan la clasificación funcional del gasto.

El proceso de integración nacional en el marco de la Europa de las Comunidades, ha supuesto un doble impulso a un proceso evaluador de la gestión del dinero público que, como es sabido, siempre es difícil.

Esos dos impulsos han sido en primer lugar, la vocación de los últimos gobiernos nacionales de cumplir las exigencias del Tratado de Maastricht e integrarse en la III fase la Unión Monetaria, para lo que resulta útil la evaluación de programas públicos por cuanto la reducción de los niveles de gasto que puedan conseguirse por la mejora de la gestión de lo que conocemos como Centros Gestores del Presupuesto de Gasto, redundan en una liberación de recursos públicos que puede coadyuvar al cumplimiento de al menos dos de los objetivos

de la convergencia nominal, esto, el déficit público a corto plazo, y la deuda viva a medio plazo.

En segundo lugar, la reforma en 1.989 del funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), catalogó a la mayor parte de las regiones españolas como zonas Objetivo nº 1, con lo que se las haría receptoras de un volumen de ayudas establecidas en los marcos comunitarios de apoyo en cuya buena administración estarían interesados los países miembros, así quedó recogido en el articulado del Reglamento de coordinación de fondos aprobado por la Comisión en 1.988¹.

En este trabajo nos vamos a circunscribir al periodo 1.988-93, que coincide con la vigencia temporal del primer Marco Comunitario de Apoyo, y dentro de los instrumentos de ejecución del mismo, nos detendremos en la evaluación de los Programas Operativos Territoriales.

En el apartado 2 realizamos una breve introducción del FEDER como instrumento esencial de la política regional comunitaria así como de los marcos comunitarios de apoyo. En el apartado 3 repasamos la importancia de la evaluación de programas y el papel que en ella juegan los indicadores. El apartado 4 estudia el concepto, el uso y la taxonomía de los indicadores y el 5 analiza la posibilidad de llevar a cabo la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía en los programas territoriales. En el apartado 6, justificamos el subtítulo del artículo, explicando la elección de los programas operativos territoriales de entre todos los tipos de ejecución del Marco Comunitario de Apoyo. El epígrafe 7, presenta un breve recorrido por la experiencia nacional en la evaluación de programas para, en el apartado 8 nos referimos a la evaluación de los programas operativos y en el 9 señalamos los límites del proceso evaluador. En este mismo apartado también mostramos el intento comunitario de

¹ Reglamento nº 4.253/88.

superar las limitaciones del proceso de evaluación de programas a través del programa MEANS. El último epígrafe recoge algunas conclusiones y valoraciones críticas.

2.- EL CASO DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL.

En 1.975, mediante el Reglamento 724/75, la Comisión Europea aprobó un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con el objeto de contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales, fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones poco desarrolladas y a la reconversión de las regiones industriales en declive de los estados miembros.

Tras las reformas de 1.984 y 1.989, el FEDER se ha convertido en el instrumento más importante de la Política Regional Comunitaria.

2.1 Las Reformas de 1.989 y 1.993.

A partir de 1.989, los tres fondos estructurales existentes en la Comunidad -FEDER, Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrario (FEOGA)- se utilizarían de manera coordinada para conseguir los siguientes cinco objetivos que acabarán determinando una configuración del mapa comunitario en función de la adscripción de las regiones a los objetivos²:

- 1.- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- 2.- Reconvertir las regiones gravemente amenazadas por el declive industrial.
- 3.- Combatir el paro de larga duración.
- 4.- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
- 5.- En la perspectiva de la Política Agrícola Común:

² Estos objetivos están fijados en el artículo 1 del Reglamento 2.052/85.

- a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.
- b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Tras la reforma de 1.993 se introdujo un sexto objetivo:

6.- La solución de los problemas específicos de la dispersión poblacional en las regiones de los países nórdicos.

La práctica totalidad del territorio nacional y el conjunto de la región andaluza, se incluye como sabemos en la lista de regiones del Objetivo nº 1.

La reforma de 1.989 establecía la forma de distribución de los fondos estructurales a través de los marcos comunitarios de apoyo (MCA) aprobados para cada uno de los países miembros.

El MCA es una figura de planificación plurianual que recoge, agrupadas en 7 ejes y subejos, las inversiones a financiar con fondos estructurales a lo largo de un determinado periodo de tiempo, implicando además en la cofinanciación de esas actuaciones a los países miembros en virtud del principio de adicionalidad. Estos marcos comunitarios de apoyo se encuentran divididos en dos bloques:

- El Submarco Pluriregional, gestionado por la Administración Central, y que engloba la financiación de proyectos de los ministerios, las empresas públicas de la Administración Central y las Administraciones Locales.

- El Submarco Regional, donde se recoge la financiación de cada una de las Comunidades Autónomas.

El primer MCA ha comprendido el periodo 1.989-1.993, y sus inversiones, para el Submarco Regional de Andalucía, se han diseñado sobre siete ejes:

Eje 1: Integración y articulación territorial.

Eje 2: Industria, artesanía y servicios.

Eje 3: Turismo.

Eje 4: Agricultura y desarrollo rural.

Eje 5: Infraestructura de apoyo a las actividades económicas.

Eje 6: Valorización de Recursos Humanos.

Eje 7: Asistencia técnica.

2.2.- Los Programas Operativos Territoriales.

Han sido un total de seis:

- El Plan Nacional de Interés Comunitario (PNIC) Almería-Levante. Este programa operativo fue el primero en aprobarse en el MCA (1.989-93). Fue presentado a la Comisión el 21 de Diciembre de 1.988 y aprobado por Decisión c(89)1.805 de 25 de Octubre de 1.989. El gasto público total ha sido de 65.160'61 millones de pesetas cofinanciado por el FEDER, la Administración Autónoma a través del Submarco Regional y las Administraciones Central y Local dentro del Submarco Pluriregional (este último Submarco ha soportado la mayor carga financiera).

- Programa Operativo de Málaga y su Area de Influencia. Presentado a la Comisión el 19 de Diciembre de 1.990 y aprobado por Decisión nº c(91) 1.989. El coste total del Programa Operativo es de 33.927'4 millones de pesetas, de los cuales 6.000 millones son aportaciones del capital privado. El FEDER aporta 14.824'1 millones, la Junta de Andalucía 19.315'4 millones, corriendo el resto de la financiación pública con cargo a los presupuestos de la Administración Central, Local y de las empresas públicas adscritas a la Administración Central.

- Plan Operativo del sur y este de Jaén y Norte de Granada. Fue presentado a la Comisión de las Comunidades Europeas el 18 de Enero de 1.991, y se aprobó el 16 de Diciembre del mismo año por la Decisión c(91) 3004/2. Su coste total asciende a 17.518 millones de pesetas, de los que 3.175'4 corresponden a aportaciones de capital privado. Como dato relevante podemos decir que el 0'1 % de los recursos, esto es, más de 17'5 millones de pesetas se destinaban a la asistencia técnica y al seguimiento del Programa.

- Plan Operativo de la Comarca del Bajo Guadalquivir. Este Plan Operativo se presentó para su aprobación por la Comisión de las Comunidades, el 16 de Enero de 1.991 y aprobado por Decisión (92) 101 de 30 de Enero de 1.992. Para ejecutar el Plan se han invertido un total de 24.779'4 millones de pesetas; 24.419'4 es gasto público y 360 capital aportado por el sector privado.

- Plan Operativo del Norte de Huelva. Este Plan no fue presentado a la Comisión hasta el 18 de Septiembre de 1.992, posteriormente fue aprobado por Decisión (93) 544 de fecha 24 de Marzo de 1.993. Sus recursos financieros suman un total de 11.447'3 millones de pesetas, 9.711'3 de carácter público y 1.736 de procedencia del sector privado.

- Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana (1ª fase)³. En 1.993 fue aprobado la primera fase de est Plan Operativo con cargo al MCA 89-93, según la Decisión c(93) 3635 de 9 de Diciembre de 1.993 de la Comisión. Su coste total es de 1.679'5 millones de pesetas financiados por la Junta de Andalucía.

3.- LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS. EL PROCESO DE EJECUCIÓN Y LOS INDICADORES.

³ El contenido de este Programa Operativo no ha sido publicado por el Servicio Técnico y de Publicaciones de la Consejería de Economía de la Junta de Andalucía.

Siguiendo a Giró (1.995), todo sistema de control de gestión en una organización, y también, la evaluación de programas, precisa que se definan tres elementos básicos:

- Los objetivos de la organización, cuya difícil definición en el ámbito público ha sido recordada por Zapico y Mayne⁴ (1.995).
- Los sistemas de medida de los resultados y del control de las desviaciones que permitirán realizar un diagnóstico de su situación.
- Las acciones correctoras o modelos de decisión que deberán aplicarse para la reconducción de la evolución del sistema hacia sus objetivos.

4.- LOS INDICADORES: CONCEPTO, USO Y TIPOS.

4.1.- Definición y clasificación.

Como se acaba de señalar, la evaluación de la eficiencia de un departamento requiere un indicador correlacionado con el objetivo explícito del mismo, sirviendo adicionalmente para comparar departamentos alternativos⁵.

El objetivo de analizar la información ofrecida por los indicadores, es permitir al responsable del gobierno en materia presupuestaria, reforzar los argumentos cuando exige a una unidad administrativa, obtener un determinado nivel de producción de no mercado con una dotación presupuestaria menor, basándose en el hecho de que unidades administrativas similares socioeconómicamente, han demostrado que es posible.

Los indicadores son los instrumentos más frecuentemente utilizados en la evaluación de programas. En palabras de Kells (1.991, pág. 423) los indicadores son “*sistemas de*

⁴ En particular, véase Zapico y Mayne (1.995), pág. 43, refiriéndose a los estudios de Terje Nilsen.

⁵ Cfr. Albi (1.992).

elementos cuantificables o relaciones numéricas para medir ciertos aspectos de los inputs de las entidades públicas, de su funcionamiento y de los resultados”.

La demanda del uso de los indicadores ha aumentado considerablemente debido según Stowe (1.992, pág. 23) a tres causas:

- 1.- La necesidad de realizar una asignación óptima de los recursos escasos.
- 2.- La mejora de la contabilidad como instrumento de gestión.
- 3.- La tendencia hacia la Dirección por objetivos y hacia la Gestión de la calidad total.

En cuanto a la posibilidad de establecer una taxonomía entre los indicadores, Duquette y Stowe (1.992, pág. 22) establecen una clasificación que distingue entre indicadores de inputs, outputs, resultados, impacto y significatividad. Así,

A) Indicadores de inputs: Ofrecen información sobre los recursos utilizados por un área o programa (horas-hombre, horas de utilización de equipos, etc) o sobre los costes por programas (distinguiendo entre costes directos, costes indirectos, costes marginales y costes económicos).

B) Indicadores de outputs: Se refieren a la cantidad de bienes y servicios generados por una entidad o programa.

C) Indicadores de resultados: Hacen referencia a los resultados directos en términos de calidad o grado de satisfacción de los beneficiarios del servicio.

D) Indicadores de impacto: Tratan de medir las repercusiones de los resultados de un programa/actividad tanto a nivel interno como externo.

E) Indicadores de significatividad: Aportan datos sobre el comportamiento de los resultados en el tiempo.

4.2.- Los indicadores utilizados en los programas territoriales del primer Marco Comunitario de Apoyo para Andalucía.

A continuación presentamos en el Cuadro 1 los indicadores más relevantes que han sido utilizados en los programas operativos. Cada programa operativo se estructura en función de subprogramas cada uno de los cuales tratan de llevar a cabo los objetivos de los siete ejes de actuación señalados al definir el MCA 1.989-93. A su vez, los subprogramas incluyen una serie de medidas que se plasman en un determinado número de acciones. Para cada una de estas acciones se establece un indicador de seguimiento y evaluación, que son los que hemos utilizado para construir el Cuadro 1.

CUADRO 1. PLANES OPERATIVOS TERRITORIALES. RESUMEN DE LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN SEGÚN SUBPRORAMAS.

Subprograma 1: Integración y articulación territorial.	<p>Indicadores de seguimiento y e</p> <p>a) Kms. de carretera construidos proyecto. b) Kms. construidos y certificaci c) Atraques de embarcaciones co d) Tipo de firme y grado de curv.</p>
Subprograma 2: Industria, artesanía y servicios a las empresas.	<p>a) Ayudas prestadas para el desar b) Ayudas concedidas. c) Proyectos aprobados, inversió d) Ediciones de catálogos de las ;</p>
Subprograma 3: Turismo.	<p>a) Ayudas concedidas a nuev existentes.</p>
Subprograma 5: Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas (agua, protección y mejora del medio ambiente).	<p>a) Urbanización de terrenos tecnológicos y centros de empres b) (Abastecimiento de aguas). Ki c) Capacidad en m³ de depósi d) Seguimiento y evaluación seg e) Población abastecida/dotación f) Construcción de colectores y n g) Población saneada. h) Carga contaminante. i) “Se controla el desarrollo elaborados trimestralmente. j) Se utiliza el “Plan de trabajo”</p>
Subprograma 6. Valoración de los recursos humanos.	<p>a) Construcción de centros de fo b) Número de matriculados. c) Dotación de equipamientos de</p>
Subprograma 7. Asistencia técnica, acompañamiento y seguimiento e información.	<p>a) Informes anuales, jornadas de b) Edición de libros, folletos, car</p>

La crítica común que se le realiza a los indicadores, y en gran medida a la evaluación de programas, se sustenta en aquellas situaciones en las que el indicador está mal establecido y no es relevante a la hora de evaluar los resultados obtenidos por el departamento público. Si esto ocurre, ni las decisiones que el representante gubernativo encargado del presupuesto con arreglo al valor del indicador estarían asentadas sobre un valor riguroso, ni el gestor público estaría de acuerdo en conseguir un buen resultado para ese indicador, por entender que no es relevante para evaluar su gestión al frente del departamento.

Es evidente que la definición de objetivos resulta, normalmente, más compleja para la Administración que para el sector privado, donde, habitualmente, se aplica el criterio del beneficio.

Los procesos de reforma presupuestaria desarrollados en el presente siglo, y especialmente el Presupuesto Por Programas (PPP), han incorporado criterios de racionalidad económica para mejorar la asignación de los recursos financieros públicos, incorporándose el análisis coste-beneficio y coste-eficacia. La discusión que estamos realizando sobre la calidad de los indicadores, está más relacionada con el segundo tipo de análisis que con el primero, pues el análisis coste-eficacia sustituye la valoración monetaria de la corriente de beneficios asociada a un programa presupuestario por algún índice que nos indique, en alguna unidad, la eficacia del programa.

Los indicadores que hemos resumido en el Cuadro 1 son en su práctica totalidad, indicadores de outputs, con la excepción posible de la inversión arrastrada y el empleo generado por las actividades que han recibido el apoyo de las acciones públicas.

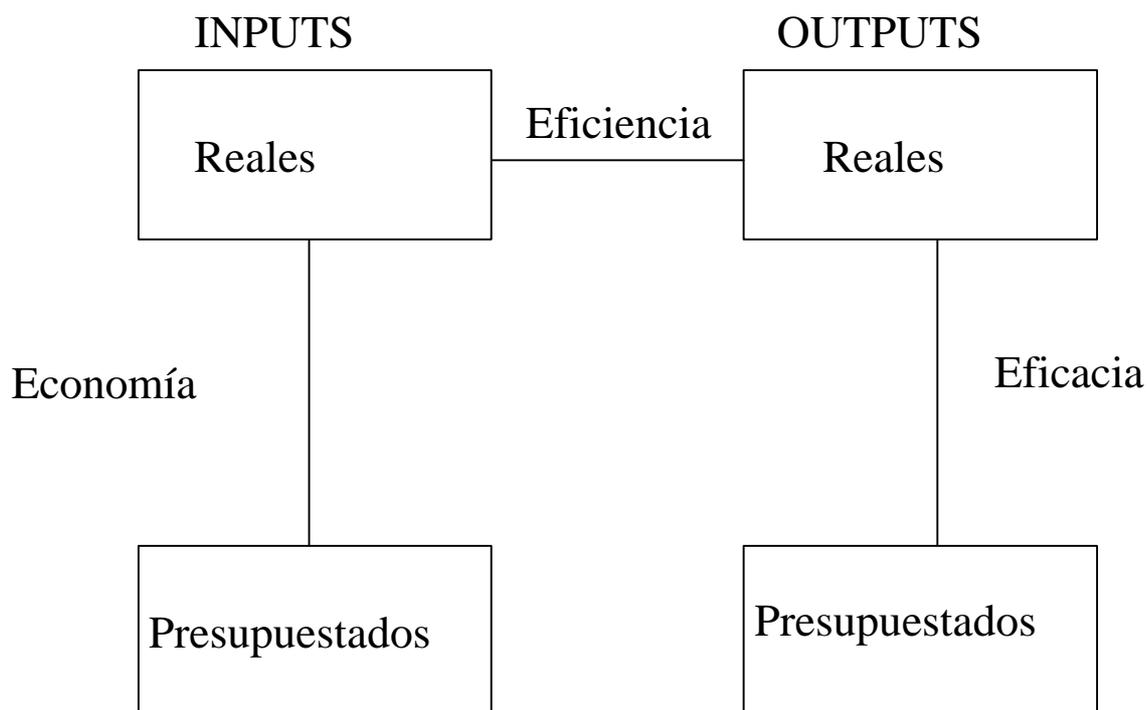
5.- LA POSIBLE EVALUACIÓN DE LAS 3 E (s).

Las diferentes matizaciones que los autores utilizan en la definición de estos tres conceptos hace que un repaso de algunas de ellas sitúe la extensión de este trabajo fuera de unos límites razonables, por ello, optamos por reseñar algunas de las más relevantes y elegir una sólo de ellas. De entre las reseñables nos atrevemos a citar la establecida por el Manual de Auditoría Operativa de la IGAE (1.996, pág. 12), el trabajo de García y Calzado (1.996, pág. 190) refiriéndose a los trabajos de Sansegundo (1.991, pág. 88), Duquette y Strowe (1.992, pág. 26), el trabajo de Bosch et al. (1.995, pág. 152), la ya clásica opinión de Suárez (1.986, pág 46), o la de Albi et al en el conocido manual de Hacienda Pública.

Para dar sólo una definición, en el trabajo de Arcos et al (1.993), Jaime Pou (op. cit. págs. 136 y 137), afirma que

“Toda entidad capta y emplea recursos para obtener una «producción», consistente en actividades, bienes o prestaciones de servicios; es decir, utiliza «inputs» para la obtención de «outputs». Las relaciones entre ellos se ponen de manifiesto en el esquema siguiente⁶:

⁶ Este esquema aparece por primera vez en Metcalfe y Richards (1.987, pág. 58).



Estas relaciones nos conducen a considerar tres conceptos de vital importancia y que en el Sector Público adquieren una particular configuración:

- a) El término eficacia nos pone de manifiesto el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en un periodo de tiempo.*
- b) La eficiencia es el parámetro que relaciona el coste de los recursos empleados con los objetivos alcanzados.*
- c) La economía hace referencia al coste de los recursos empleados con los presupuestados.*

En el caso que nos ocupa, la inexistencia de indicadores de inputs hace imposible la evaluación de la eficiencia de los programas operativos ni mediante el análisis tradicional de ratios (valor del output/valor del input) ni por los análisis de frontera -paramétricos o no- que pretendan estimar la frontera de costes oportuna. La posibilidad de desarrollar los métodos de análisis de frontera se reduce al ser escasas las unidades productivas similares socioeconómicamente que pueden permitir el análisis de *clusters*.

En cuanto al análisis de costes, durante el periodo de vigencia del primer MCA, el desarrollo de la contabilidad analítica en España se caracteriza por el abandono del deseo de implantación generalizada de la contabilidad de gestión o analítica a todo el sector público. Este proceso da paso a la aprobación de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de Mayo de 1.994 por la que se aprueba el Nueva Plan General de Contabilidad Pública que suprime el grupo 9 que el anterior Plan General de Contabilidad Pública dedicaba a la contabilidad analítica. Todo lo anterior explica el que tampoco exista información disponible sobre la estructura de costes de producción del sector público.

El análisis de eficacia, por su parte, está condicionado al conocimiento directo de los objetivos de cada subprograma, estando aquellos definidos en términos pocos precisos.

Finalmente, la evaluación de la economía con la que se ejecutan los planes operativos, está supeditada a la existencia de datos sobre los costes de los inputs, de forma que salvo que una auditoría de gestión arroje esa información, ésta no está a priori disponible.

6.- LA ELECCIÓN DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS TERRITORIALES.

Los Programas Operativos Territoriales, como instrumentos de ejecución del Marco Comunitario de Apoyo para el periodo 1.989-93, han absorbido un total de 154.512'21 millones de pesetas; la mayor parte de los cuales son financiación pública, bien a través del Submarco Regional de Andalucía, bien a través del Pluriregional.

Todos los programas operativos, destinan una parte de su dotación a hacer cumplir el Eje 7 del Submarco Regional de Andalucía, esto es, a la asistencia técnica, publicidad, evaluación y seguimiento.

La importancia de la magnitud financiera junto con la disponibilidad del contenido de dichos programas operativos, nos ha hecho elegir este tipo de intervención estructural (siguiendo la terminología utilizada por los reglamentos de la Comisión), para detenernos en la forma en la que se desarrolla su evaluación por parte de los organismos responsables de su ejecución.

7.- LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS.

7.1.- La legislación nacional.

La introducción del sistema de presupuestación por programas en España, nominalmente por la Ley General Presupuestaria de 1.977 (Ley 11/1.977 de 4 de Enero) y de manera más efectiva por la Ley 44/1.983 de Presupuestos Generales para 1.984, justifica la consideración de la evaluación de los programas públicos en España como parte determinante de la presencia del sector público en la economía nacional.

La Ley General Presupuestaria de 1.977⁷ modificó la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de Julio de 1.911, que a su vez había sido sustancialmente modificada por la Ley de 18 de Diciembre de 1.950, por la Ley de 20 de Diciembre de 1.952, por el Decreto-Ley de 8 de Noviembre de 1.957 y por las propias leyes de Contrato y de Patrimonio del Estado de 1.965 y 1.964, respectivamente. Por su parte, la Ley 44 de 28 de Diciembre de 1.983⁸ en su exposición de motivos, afirma:

⁷ Ley 11/77 de 4 de Enero de Administración y Contabilidad del Estado. BOE nº 7 de 8 de Enero.

⁸ Ley 44/83 de 28 de Diciembre. Presupuestos Generales del Estado para 1.984. BOE nº 312 de 30 de Diciembre de 1.983.

"Con los Presupuestos Generales del Estado para 1.984 se inicia un importante camino de reforma presupuestaria (...) que transformará nuestro tradicional presupuesto administrativo en un presupuesto por objetivos"

Los propósitos de la reforma eran dos:

- Conseguir una utilización eficaz de los recursos.
- Que sirviese para explicar el sentido de la política presupuestaria del Gobierno.

Aparece aquí la información sobre la administración de los recursos públicos como parte del proceso de reforma, sobre esta idea volveremos más adelante.

7.2.- El impulso de la legislación comunitaria.

Junto a las leyes mencionadas, el impulso del proceso evaluador ha venido en nuestro país de la mano de las exigencias de la Unión Europea.

Como ya afirmábamos al introducir este trabajo, la participación española en los fondos estructurales se ha desarrollado de forma paralela a las exigencias de las autoridades comunitarias de garantizar una adecuada gestión de los citados fondos.

De esta forma, desde el año 1.988, la Comisión Europea ha regulado la evaluación de los programas con participación de sus fondos estructurales -FSE, FEDER y FEOGA-⁹.

La legislación comunitaria en esta materia se encuentra en el Reglamento nº 2.052/88 del Consejo y en los reglamentos que lo desarrollan (nº 4.253/88, nº 4.254/88, nº 4.255/88 y nº 4.256/88), así como en el Reglamento nº 2.081/93 de 20 de Julio que modifica el Reglamento nº 4.252/88, y los reglamentos que lo desarrollaban (nº 2.082/93, nº 2.083/93, nº 2.084/93 y nº 2.085/93).

⁹ En particular, véase el Reglamento de coordinación de los fondos nº 4.253/88, reforzándose la exigencia de la evaluación por el Consejo Europeo en 1.993 a través del Reglamento 2.081/93.

8.- LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS TERRITORIALES

8.1.- La exclusividad del control de legalidad.

Con la legislación comunitaria, el proceso evaluador se contempla en el Eje 7 del Submarco Regional: “Asistencia Técnica, acompañamiento e información”. El citado eje incluye como acciones la publicidad, el seguimiento y la evaluación del Programa Objetivo.

Este proceso evaluador utiliza el análisis multicriteria. En particular, se hace uso del método de “Análisis de las correspondencias”, de cuya aplicación se obtiene una “Matriz de Interacciones”, a partir de la cual se realiza una clasificación de las acciones incluidas en el Programa Operativo según su prioridad.

Esta priorización toma en cuenta las sinergias positivas de las diferentes acciones contempladas, esto es, el efecto que cada una de ellas tiene en el desarrollo de las restantes, ya que técnicamente ningún Subprograma, Medida o Acción es independiente de los demás sino que, antes al contrario, existen entre ellos interrelaciones funcionales.

Adicionalmente, las fichas de las acciones contemplan los indicadores de seguimiento y evaluación.

8.2.- La evaluación por las autoridades corresponsables. El control interno del gasto.

En lo referente a la regulación de la evaluación de las intervenciones realizadas con cargos a los fondos estructurales -intervenciones estructurales-, el art. 6 del Reglamento nº 2.081/93, establece, la apreciación previa, seguimiento y evaluación posterior de las intervenciones estructurales. Todas las disposiciones referentes a esta materia, han de ser fijadas por el Consejo en virtud del art. 130 E del Tratado de la Unión Europea.

Por su parte, el art. 23 del Reglamento nº 2.082/93, regula la forma general en la que se establecerá el control financiero de las intervenciones estructurales. Concretamente, el control financiero debe:

1.- Verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad, se han realizado correctamente.

2.- Prevenir y perseguir las irregularidades.

3.- Recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia (...).

El seguimiento de las intervenciones estructurales se regula en el artículo 25 del mismo Reglamento. El citado seguimiento;

I.- Se realizará conjuntamente por la Comisión y los estados miembros, mediante:

a) Procedimientos aprobados de común acuerdo.

b) Control por sondeo.

c) Comités creados al efecto.

II.- Se realizará mediante indicadores físicos y financieros definidos en la decisión de la Comisión. Los indicadores deberán permitir conocer:

a) El estado de avance de la operación, así como los objetivos que se deben alcanzar en un plazo determinado.

b) Los progresos realizados en la gestión y los posibles problemas conexos.

Finalmente, el artículo 26.4 del reglamento al que estamos haciendo referencia, cuando alude al sistema de apreciación y evaluación de las intervenciones estructurales, establece que *“El principio y las modalidades de apreciación y evaluación se precisarán en los marcos comunitarios de apoyo”*.

A continuación, señalamos las modalidades de control interno, así como su regulación legal para el caso de la Administración Autonómica. Las leyes de Hacienda

Pública de las Comunidades Autónomas, transcriben genéricamente, las normas que sobre control interno establece la Ley General Presupuestaria, siendo ésta, en todo caso, supletoria de aquellas. Por ello, las modalidades de control aplicadas por los órganos correspondientes en cada Comunidad Autónoma, según los distintos centros inversores, son análogas a las de la Administración Central.

En el caso concreto de la Junta de Andalucía se diferencia entre la normativa aplicable a las Consejerías y Organismos Autónomos, empresas públicas y empresas privadas y otros. Centrándonos en el primer caso, la normativa aplicable es:

-Función interventora: Artículos 77, 78, 80 y 81 de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía (Ley 5/83 de 19 de Julio, reformada por la Ley 9/87 de 9 de Diciembre), artículos 1 a 3 del reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (D. 149/88 de 5 de Abril).

-Control financiero: artículo 85 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y artículos 49 a 57 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

-Control de eficacia: Artículos 54 y 56 del D. 149/88 de 5 de Abril.

9.- LOS LÍMITES DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS: EL PROGRAMA MEANS

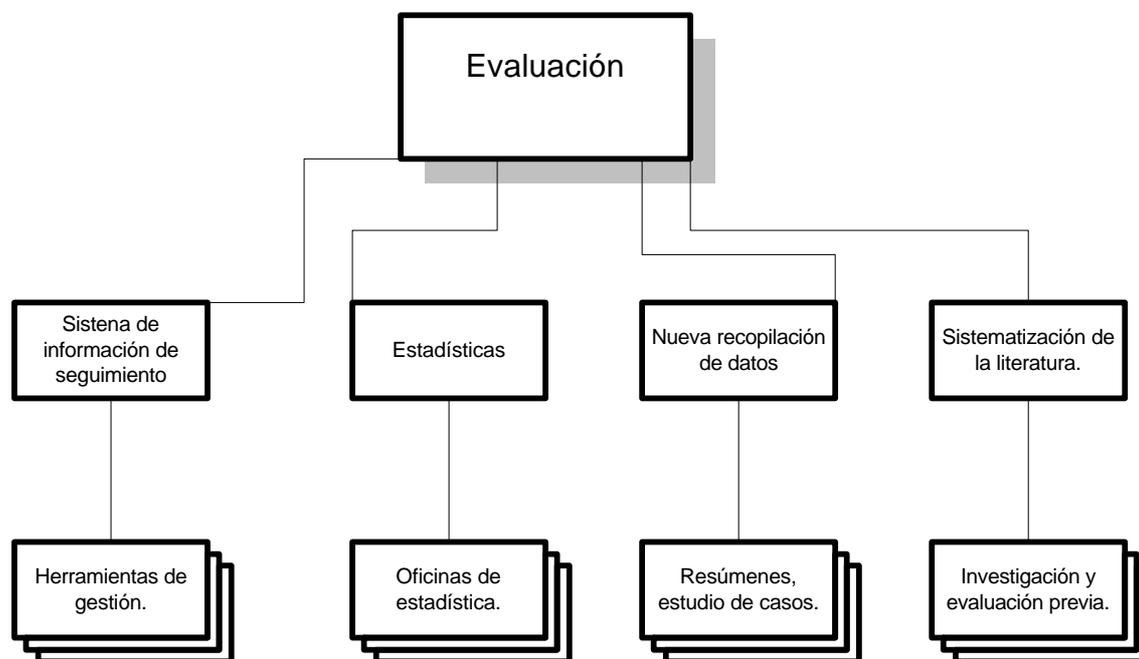
La Comisión ha contribuido al avance y difusión de las técnicas de evaluación mediante la edición de manuales y orientaciones. Especialmente importante ha sido el programa MEANS (Methods for Evaluating Actions of Structural Nature) con vigencia para el período 1995- 97 (Pazos, págs. 11 y 12).

Este programa es parte de un conjunto mayor de actividades llevadas a cabo por la Comisión. En particular, es parte de la iniciativa “SEM-2.000 (Sound and Efficient Management) mediante la cual, ésta institución comunitaria pretende definir una estrategia común entre las autoridades europeas y las de los países miembros. La primera fase del MEANS se realizó en 1.995 y en 1.996 la segunda, cuyas principales conclusiones recogemos a continuación.

El avance de las técnicas de evaluación parece haber sido más rápido en las evaluaciones globales de programas, desde una perspectiva agregada, que en el análisis del impacto de un programa individual. En estos casos, las conclusiones de la evaluación a menudo, están basadas en una única fuente de información (los datos recogidos por los gestores del programa, por ejemplo), esto provoca una inevitable sobre estimación de los impactos cuando se pretende volver a solicitar fondos.

Los evaluadores han de diversificar las fuentes de información pese a que la información estadística no siempre está disponible. En estos casos, los indicadores concretos tienen que estimarse mediante interpolación. Finalmente, la medición de impactos resulta mucho más adecuada cuando los datos recogidos de las fuentes de información diversificadas, se incorporan dentro de un modelo correcto de análisis causal. Esta recomendación puede esquematizarse según se muestra en el Gráfico 1.

Gráfico 1: Recogida de Datos a partir de fuentes adecuadas.



Fuente: Comisión Europea 1.996.

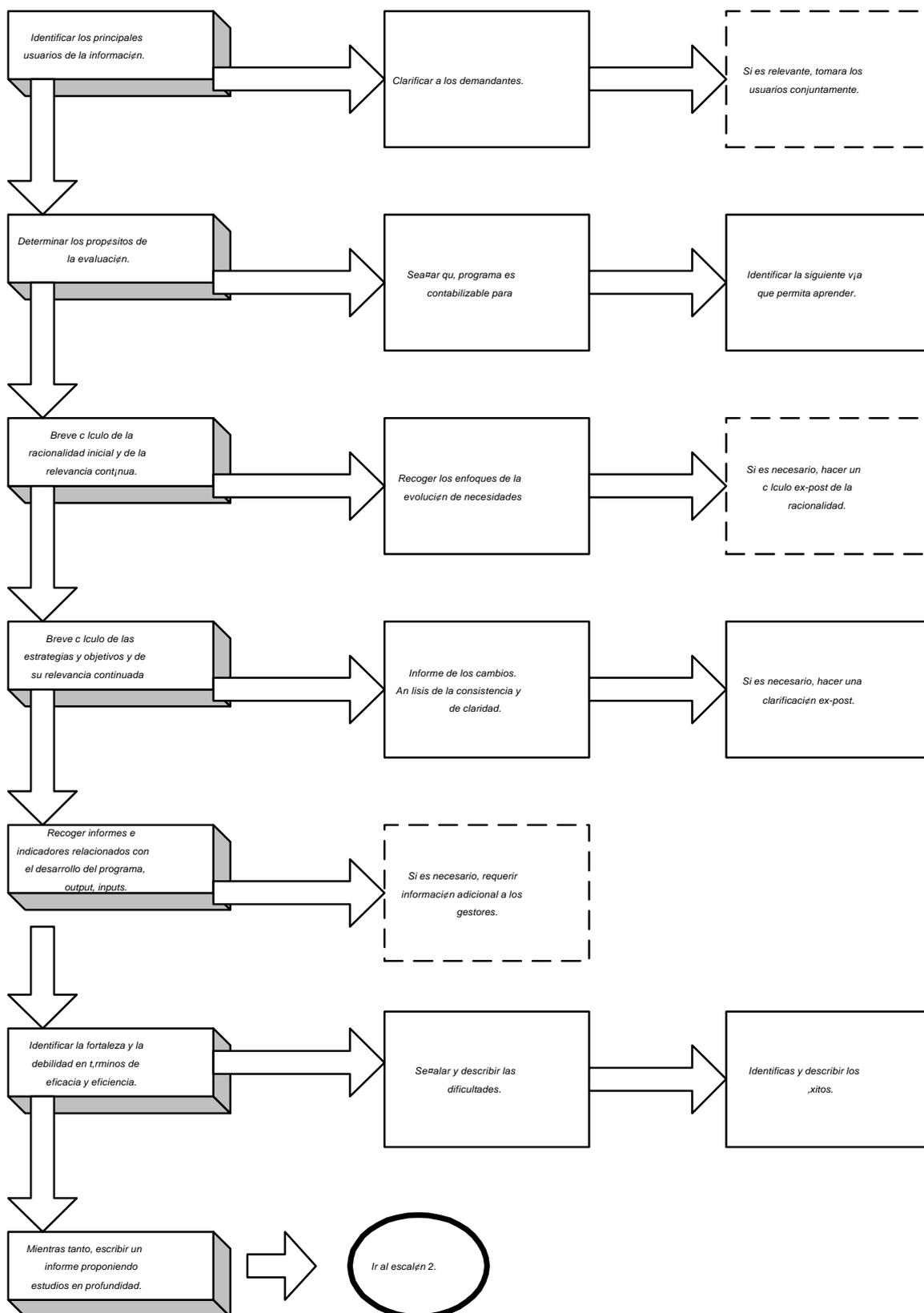
El desarrollo de la evaluación comunitaria de los programas, se ha caracterizado por tres importantes desarrollos con notables implicaciones en términos del método utilizado:

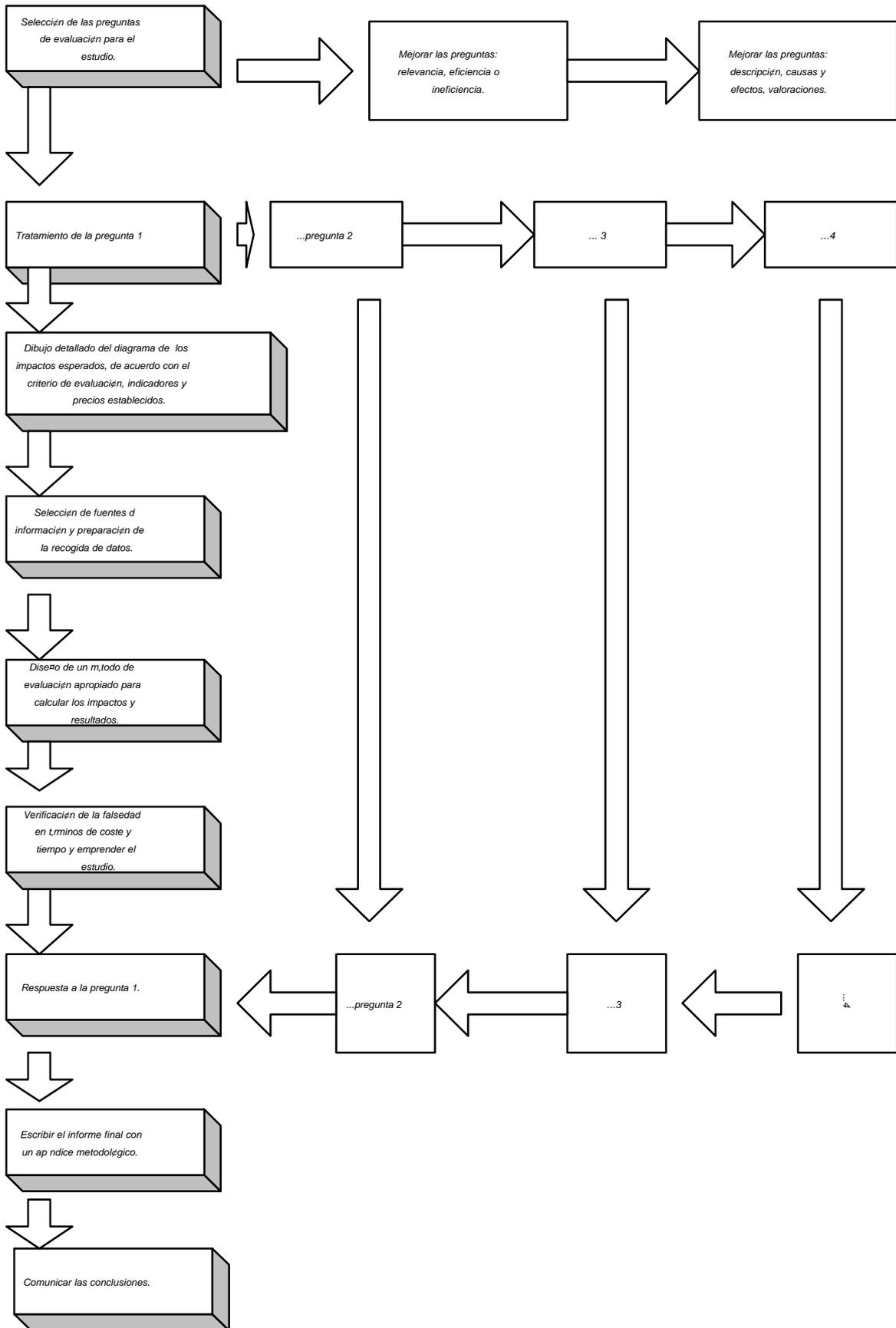
- 1.- El comienzo sistemático de la evaluación intermedia de los Programas operativos.
- 2.- La descentralización de la evaluación al nivel del Comité de Seguimiento.
- 3.- El establecimiento de una corresponsabilidad entre los representantes de las administraciones que cofinancian el programa.

La existencia de múltiples autoridades implicadas en la evaluación de programas se convirtió en la existencia de una disparidad de criterios metodológicos en la realización de la

evaluación. Para superar este problema, el programa MEANS recomendó limitar el número de indicadores utilizados y la diversificación de las fuentes de información haciendo un mayor uso de la información estadística. En este sentido, el programa MENAS ha intentado desarrollar un vocabulario técnico común entre los estados miembros a la hora de realizar las evaluaciones.

En otro orden de cosas, el programa MEANS ha desarrollado una metodología para la evaluación del impacto de los programas mediante la definición de una evaluación ex-post esquematizada en dos escalones:





Fuente: Comisión Europea. 1.996.

10.- CONCLUSIONES.

El artículo 54.2 del reglamento de Intervención de la junta de Andalucía, permite que, cuando no sea posible llevar a cabo una auditoría exclusivamente con los medios propios de la Intervención General, y previo informe del Interventor General, el Consejero de Economía y Hacienda, podrá contratar la colaboración de empresas privadas especializadas. Este ha sido el caso de los programas operativos a los que hemos hecho referencia.

Las autoridades responsables de la ejecución del programa, están obligadas a difundir entre los ciudadanos, el papel desarrollado por las Comunidades Europeas a través de los fondos estructurales. Esa obligación se traduce, entre otras acciones, en la exigencia comunitaria para la colocación de vallas informativas visibles, en las que se reconozca la contribución de la Comunidad Europea a la financiación del programa concreto. Este tipo de actuaciones contribuyen a mejorar la visibilidad fiscal en la medida en que los ciudadanos atisban a ver parte del destino de sus contribuciones vía impositiva.

Sin embargo, aún en 1.997, cuatro años después de la finalización de la vigencia del primer Marco Comunitario de Apoyo, todavía no se han hecho públicos los resultados de la evaluación de los programas operativos. Sin la publicación de los resultados, difícilmente se puede prever una liberación de recursos públicos consecuencia de una mejora de la eficiencia en la gestión, requisito éste, el de la eficiencia, recogido en el art. 31 de la actual Constitución Española.

BIBLIOGRAFÍA:

ALBI, E. (1.992): "Evaluación de la eficiencia pública (El control de la eficiencia del Sector Público)". *Hacienda Pública Española*, nº 120/121. pp. 299-316. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1.992.

- et al. (1.992): *Teoría de la Hacienda Pública*. 1ª edición 1.992, 2ª edición, 1.994. Ed. Ariel, Barcelona.

ARCOS J. et. al. (1.993): "Evaluación de programas y políticas públicas. Metodología de evaluación. Avances en Contabilidad Pública". En *Eficacia y legalidad en la gestión pública*. X Jornadas de control interno en el Sector Público. Editado por la IGAE. Madrid. pp. 113-158.

BOSCH N, PEDRAJA, F. y PANDIELLO, J. (1.995): "Medición de la eficiencia en la provisión de servicios públicos locales". V Congreso Nacional de Economía. Las Palmas de Gran Canaria, Diciembre de 1.995. pp. 149-169.

DUQUETTE , D. J. y STOWE, A. M. (1.992): "Enter the era of performance measurement reporting". *Government Accountants Journal*, Summer, pp. 19-28.

GARCÍA T. y CALZADO, Y. (1.996): "Metodología de evaluación de la eficiencia en las entidades públicas (1)". *Presupuesto y Gasto Público*. Nº 18/1.996, pp. 189-201.

GIRÓ, J.M. (1.995): "El control de gestión en el antiguo MOPT. Los límites de una visión gerencial". *Gestión y Análisis de Políticas públicas*, Mayo/Agosto 1.995, nº 3, pp. 35-41. Instituto Nacional de Administración Pública.

IGAE (1.996). *Manual de Auditoría Operativa*.

KELLS, H. R. (1.991): "The inadequacy of performance indicators for higher education: The need for a more comprehensive and development construct". *Higher Education Management*, vol. 2, nº 3, pp.258-270.

PAZOS, M. (1.995): "La evaluación de programas en la Administración Pública Española: El estado de la cuestión". *Papeles de trabajo del IEF*, nº 16/1.995. Instituto de Estudios Fiscales.

SANSEGUNDO, (1.991): Grupo de trabajo: "La auditoría operativa y las 3Es: Economía, eficiencia y eficacia". IV Jornadas Técnicas de Auditoría. REA/Colegio de Economistas Vasco.

STOWE, A. (1.992): "Auditing performance measurment reporting" *Government Accountants Journal*, winter, pp. 32-36.

SUÁREZ SUÁREZ, A. (1.986). *El control o fiscalización del Sector Público*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas. Madrid.

ZAPICO y MAYNE, J. (1.995): "Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados". *Gestión y análisis de políticas públicas*. Mayo/Agosto de 1.995, n° 3, pp. 43-53. Instituto Nacional de Administración Pública.

