

Estudio para la implementación de un Plan estratégico de evaluación de políticas públicas de gasto del sector público valenciano

Juan Pérez Ballester (Ivie)

Jornada “La evaluación de Política Públicas y la mejora
de la eficiencia en la Administración”

Valencia, 28 de marzo de 2023

¿Cuál es el origen de este trabajo?

- Desde la **Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic** se detecta la necesidad de dar una mayor relevancia a la evaluación y al análisis de las políticas de gasto:
 - ❑ ¿Cuál es el **volumen de gasto** compatible con el horizonte de disponibilidad de recursos?
 - ❑ ¿**Cómo distribuir** ese volumen de recursos limitado entre las distintas demandas y establecidos unos objetivos de gobierno?

- La **Ley de Presupuestos de 2020** menciona la "*aprobación de un Plan Estratégico para la Evaluación de las Políticas Públicas*":
 - ❑ Revisar las **procesos de gestión** presupuestaria
 - ❑ Mejorar la **ejecución de los programas** de gasto presupuestados

- **DESARROLLO DE SISTEMAS DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN**
- **RACIONALIZAR LOS PROCESOS DE DECISIÓN ENTRE ALTERNATIVAS DE GASTO**

- **EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS**
- **EFICACIA EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS**

¿Cuál es el origen de este trabajo?

- ¿Cuál es el encargo?
 - ❑ Un estudio previo que permita orientar la Implementación de un **Sistema de evaluación continua** de las políticas públicas de gasto, control económico y valoración de resultados **en el marco de la planificación presupuestaria** del sector público valenciano

- Y el proyecto final se materializa en cinco entregables:
 - ❑ **Entregable 1.** Informe de situación actual de la planificación presupuestaria e instrumentos de análisis vigentes en la Generalitat Valenciana
 - ❑ **Entregable 2.** Informe sobre la evaluación del gasto liquidado de la Generalitat
 - ❑ **Entregable 3.** Prototipo de ficha para una evaluación ex ante de gasto
 - ❑ **Entregable 4.** Propuestas de actuación para el Plan de Evaluación
 - ❑ **Entregable 5.** Indicadores de referencia y valoración de resultados

• **EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA**

• **CINCO ENTREGABLES**

¿En qué aspectos se centra esta presentación?

- 1. Situación de partida de la Generalitat Valenciana**
- 2. Casos de éxito en otras Comunidades Autónomas**
- 3. Propuestas de actuación para el desarrollo del Plan Estratégico de Evaluación**
- 4. Principales conclusiones**

1. Situación de partida de la Generalitat Valenciana en materia de evaluación

¿Qué normativa autonómica está relacionada con la evaluación de políticas públicas?

PERSPECTIVA FINANCIERA

Ley 1/2015 de Hacienda Pública

➤ Escenarios presupuestarios (Conselleria de Hacienda)

- Se ajustan a los objetivos de estabilidad fijados por el Reino de España y abarcan un período de **3 años**.
- Determina los **límites financieros** que la acción de gobierno debe respetar en sus decisiones que afectan al presupuesto
- Se desarrollarán **programas plurianuales, agrupados por Consellerias**, fijando los objetivos, las acciones y los recursos necesarios.

➤ Resultados y cumplimiento de los objetivos (Consellerias de gasto)

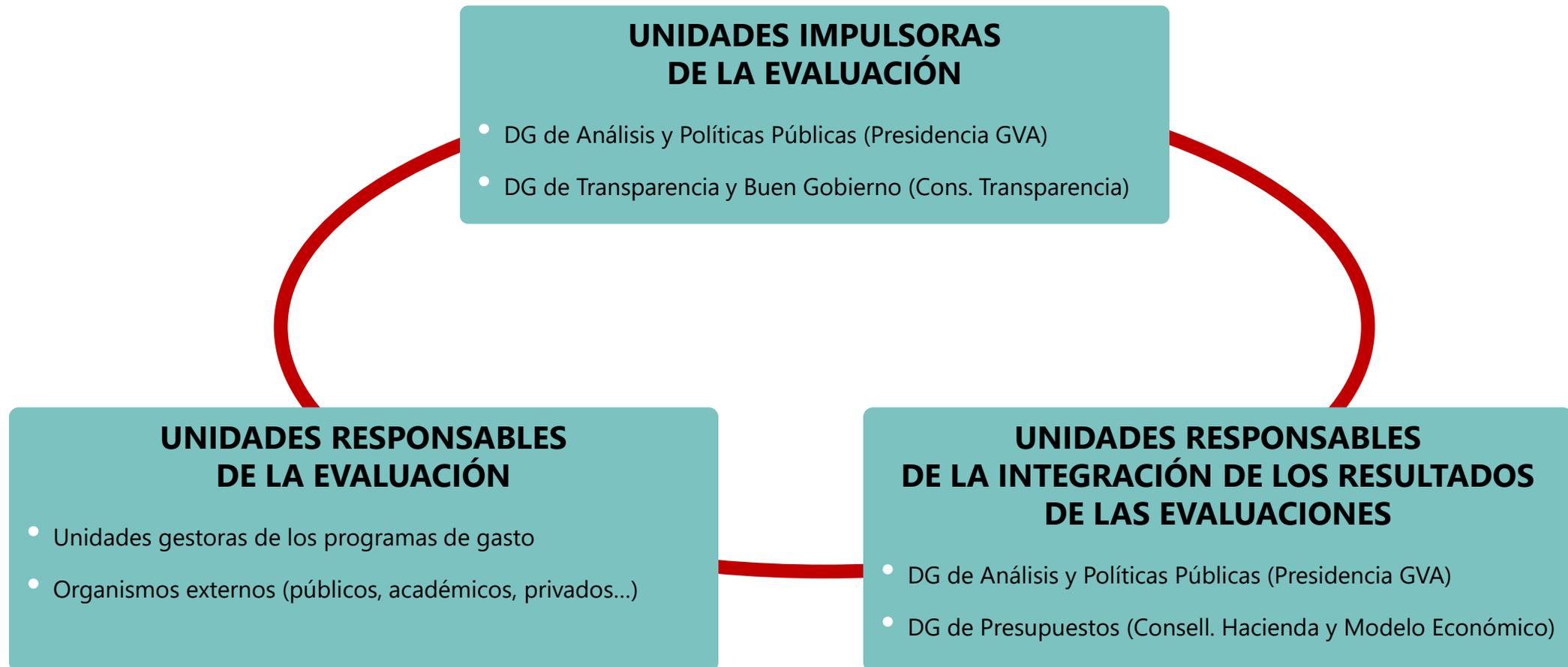
- En el **Presupuesto anual**, los programas de gasto indican sus objetivos, las actividades a realizar, los medios necesarios e indicadores de ejecución por objetivos
- Las **asignaciones presupuestarias** a las Consellerias se realizarán teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores

PERSPECTIVA TRANSPARENCIA

Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana

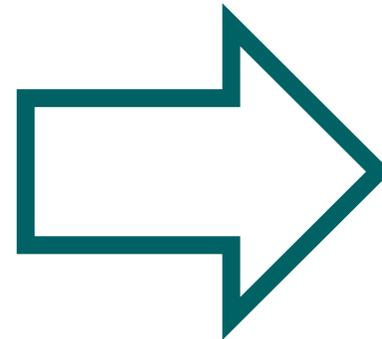
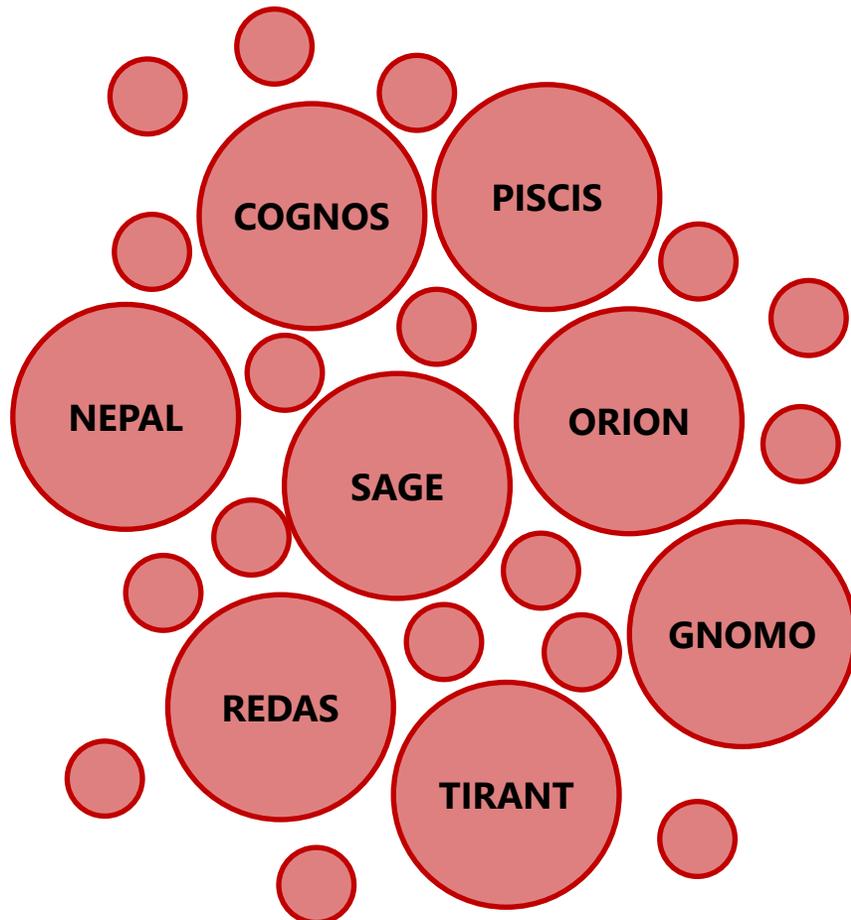
- **Los departamentos deben publicar todos los planes y programas** (anuales y plurianuales) donde se fijen objetivos, actividades, medios, planificación temporal e indicadores de seguimiento, **así como los informes de evaluación** de los mismos.
- El desarrollo de esta Ley en el Decreto 41/2016 establece que:
 - Todas las Consellerias deben **implantar sistemas de medición de su actividad** a través de indicadores asociados a sus planes y programas: tanto de eficacia como eficiencia
 - Las evaluaciones serán **impulsadas por las Subsecretarías de cada Consellerias de gasto** y publicadas en el Portal de Transparencia
 - Todos los planes y programas se acompañarán de un **informe de evaluación**: tanto del diseño de cada política, como de los resultados e impactos de su puesta en marcha.

¿Cómo se reparten las competencias en materia de evaluación?



¿Qué herramientas se disponen para hacer el seguimiento de las políticas?

SITUACIÓN ACTUAL



SITUACIÓN ESPERADA

NEFIS

- NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LA GENERALITAT
- SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA
- INTEGRACIÓN DE SISTEMAS PRESUPUESTARIOS, CONTABLES, DE GESTIÓN Y DE SEGUIMIENTO
- SISTEMA CENTRALIZADO E INFORMACIÓN A TIEMPO REAL ENTRE PERSONAL ADMINISTRATIVO, DE GESTIÓN Y RESPONSABLES POLÍTICOS

¿Qué acciones de evaluación y seguimiento se desarrollan?

➤ Escenarios presupuestarios plurianuales

- Obligados por el Ministerio de Hacienda **durante el mes de marzo**
- Información sobre año en curso y dos años posteriores (**2023-2025**)
- Información tendencial de ingresos y gastos** detallados por capítulos
- Identificación de gastos fundamentales:** Sanidad, Educación, Servicios Sociales, Empleo, Resto de políticas y Deuda

➤ Seguimiento continuo del gasto

- Seguimiento de ejecución mensual** de las partidas de gasto (presupuesto inicial y definitivo vs gasto comprometido y obligaciones reconocidas):
 - Por secciones y organismos autónomos
 - Por grandes políticas, principalmente las sociales
 - De los principales programas de gasto
 - Del gasto de personal (capítulo 1)

➤ Presupuesto anual

- Identificación de los ingresos (clasificación económica) y gastos por secciones o Consellerias (clasificación económica y funcional).
- Los programas de gasto muestra información por fichas:
 - **Fichas FP4:** problemática sobre la que se actúa, objetivos básicos, líneas de actuación, indicadores de seguimiento y valores de referencia.
- Informe sobre grado de ejecución** de indicadores FP4 del ejercicio t-2
- Informe económico-financiero:** relación entre el Presupuesto y los objetivos de Gobierno (Acuerdos del Botànic 2 o Estrategia Alcem-nos).

➤ Seguimiento financiero del Sector Público Instrumental

- Análisis de los presupuestos de los organismos autónomos**, entidades de derecho público, sociedades mercantiles, consorcios sanitarios...
 - Información económico-financiera: balances y cuentas de resultados
 - Control y seguimiento de la ejecución presupuestaria
 - Seguimiento de los gastos de personal

Principales conclusiones del diagnóstico inicial

- La **información de origen presupuestario** vinculada a las necesidades a cubrir por cada programa de gasto, los objetivos establecidos y los indicadores de seguimiento son, con frecuencia, **genéricos, poco precisos y vinculados a la actividad y no a los resultados o al impacto.**
- La situación respecto a la evaluación es muy similar a otras Comunidades Autónomas:
 - ❑ **Debilidad en la configuración de unos marcos presupuestarios** que sirvan como referencia para la elaboración del presupuesto anual
 - ❑ **Escaso análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo**
 - ❑ **Medición de los recursos dedicados (inputs) y acciones realizadas (outputs), pero no de los resultados o impactos que se obtienen de los programas (outcomes)**
- El seguimiento de las políticas de gasto se basa en el **análisis del grado de ejecución respecto al presupuesto inicial.**
- **No existe un seguimiento analítico** que permita identificar los recursos destinados junto a los resultados obtenidos **vinculados a las prioridades y compromisos de gobierno.**

2. Casos de éxito en otras Comunidades Autónomas

Cataluña. Una normativa concreta en materia de evaluación

- La **Ley 5/2020** añade un capítulo al texto refundido de la Ley de finanzas públicas referido a la **evaluación de políticas públicas en Cataluña**.
- La finalidad de la evaluación será la **incorporación de sus resultados a mejorar las políticas públicas y a facilitar la toma de decisiones a los responsables públicos**.
- ¿Quién promueve la evaluación? El **departamento competente en finanzas públicas**, que incluso puede realizar o encargar evaluaciones para así maximizar el valor social de los recursos públicos:
 - ❑ **Plan plurianual de evaluaciones aprobadas por el Gobierno** respecto a las actuaciones consideradas como prioritarias
 - ❑ Además de **planes de evaluación definidos por cada Departamento respecto a sus programas**
- Los cambios en intervenciones públicas o nuevas intervenciones deben ir acompañados de un **Informe de Impacto Económico y Social (IIES)** donde se evalúan los costes y beneficios de las mismas
- Además se mencionan **procesos de revisión del gasto con la finalidad de aumentar la eficiencia y la eficacia** en la gestión de los recursos.

Canarias. Marcos presupuestarios a medio plazo

- **Escenarios presupuestarios plurianuales publicados** y con detalle de ingresos y gastos por capítulos presupuestarios.
- Los escenarios presupuestarios son **aprobados con carácter previo a la elaboración de los presupuestos anuales**, y sobre estos escenarios de gastos e ingresos se elabora el presupuesto anual.

Ingresos esperados. 2022-2025

Capítulos	Inicial 2022	Previsión 2022	Inicial 2023	Inicial 2024	Inicial 2025
I. IMPUESTOS DIRECTOS	1.730.458,08	1.730.458,08	1.968.360,35	1.964.241,21	2.042.472,49
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	1.556.750,87	1.556.750,87	1.734.581,35	1.791.565,37	1.848.198,86
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	172.252,72	190.368,55	169.126,46	169.352,59	160.035,32
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4.503.038,48	4.568.020,48	4.969.821,67	5.199.839,86	5.358.331,59
V. INGRESOS PATRIMONIALES	5.134,49	5.148,38	3.744,85	3.967,61	3.955,18
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	7.967.635	8.050.746	8.845.635	9.128.967	9.412.993
VI. ENAJENAC. INVERSIONES REALES	500,00	0,00	500,00	500,00	500,00
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	991.970,19	1.017.599,13	811.208,42	600.011,66	483.768,49
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	992.470	1.017.599	811.708	600.512	484.268
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	8.960.105	9.068.345	9.657.343	9.729.478	9.897.262
VIII. ACTIVOS FINANCIEROS	114.744,10	7.652,43	93.620,24	76.518,68	19.298,68
IX. PASIVOS FINANCIEROS	898.748,54	898.807,24	940.882,26	759.983,65	748.820,03
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	1.013.493	906.460	1.034.502	836.502	768.119
TOTAL INGRESOS	9.973.597	9.974.805	10.691.846	10.565.981	10.665.381

Gastos esperados. 2022-2025

Capítulos	Inicial 2022	Previsión 2022	Inicial 2023	Inicial 2024	Inicial 2025
I GASTOS DE PERSONAL	3.798.369,94	3.969.925,24	3.971.253,24	3.998.505,37	4.026.130,02
II GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	1.260.484,53	1.515.855,59	1.367.093,02	1.392.575,19	1.398.165,14
III GASTOS FINANCIEROS	24.562,35	25.821,29	36.911,89	35.437,05	34.134,22
IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.627.816,06	2.686.670,07	2.847.300,96	2.869.014,45	2.910.062,59
GASTOS CORRIENTES	7.711.233	8.198.272	8.222.559	8.295.532	8.368.492
VI INVERSIONES REALES	737.546,72	570.895,13	786.850,29	811.704,53	816.704,53
VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	649.532,05	676.469,93	766.217,12	723.423,82	756.027,41
GASTOS DE CAPITAL	1.387.079	1.247.365	1.553.067	1.535.128	1.572.732
GASTOS NO FINANCIEROS	9.098.312	9.445.637	9.775.627	9.830.660	9.941.224
VIII ACTIVOS FINANCIEROS	16.260,61	10.649,38	15.060,61	15.060,61	15.060,61
IX PASIVOS FINANCIEROS	859.025,21	859.025,20	901.158,93	720.260,31	709.096,70
GASTOS FINANCIEROS	875.286	869.675	916.220	735.321	724.157
TOTAL GASTOS	9.973.597	10.315.312	10.691.846	10.565.981	10.665.381

Galicia. Planificación estratégica del presupuesto

- Destaca la **estructura organizativa para la elaboración presupuestaria**:
 - ❑ **Comisión de análisis y evaluación de objetivos de programas de gasto.** Garantiza la coherencia de los indicadores de productividad asignados a cada programa de gasto
 - ❑ **Comisión de ingresos propios y finalistas**
 - ❑ **Comisión de fondos europeos y de compensación interterritorial**
 - ❑ **Comisión funcional del gasto.** En base a las prioridades que se marquen en la Orden de elaboración, procederá a la distribución de los recursos por programas y proyectos de gasto.
- La elaboración del **presupuesto pivota alrededor del Plan Estratégico de Galicia**, que es el que fija objetivos a medio plazo de la región y un escenario plurianual.
 - ❑ Los programas de gasto del Presupuesto están encuadrados en cuatro niveles: eje, prioridad de actuación, objetivo estratégico y objetivo operativo, existiendo una rápida vinculación entre Presupuesto y Estrategia Política

3. Propuesta de implementación del Plan de evaluación en la Comunitat Valenciana

¿Cuáles son las propuestas de actuación para la implementación de un Plan de evaluación?

- El Plan Estratégico para la Evaluación de las Políticas Públicas versará sobre **tres objetivos centrales**:
 - ❑ Garantizar una evaluación continua de las políticas de gasto, así como una **valoración de sus resultados en el marco de la planificación presupuestaria**,
 - ❑ Asegurar una **mayor eficiencia en la gestión** de los recursos públicos, así como contribuir a la **mejora en la asignación** de los mismos y,
 - ❑ Realizar un **proceso de revisión del gasto público** actual en colaboración con todos los departamentos y entidades del sector público de la Generalitat
- Para su puesta en marcha se recomiendan **tres propuestas de actuación**:

1. LANZAMIENTO PRÁCTICO DE LA EVALUACIÓN

2. FORTALECIMIENTO DEL MARCO PRESUPUESTARIO

3. IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS DE GASTO

Propuesta 1. Lanzamiento práctico de la evaluación

PROPUESTA 1A. Iniciar la evaluación ex ante de políticas de gasto

FASE 1. Clasificación de políticas de gasto

- Agregar o desagregar la actual clasificación de programas presupuestarios vigente para 2023.
- Identificar cada política pública con una necesidad o un problema (véase el ejemplo del Programa Asistencia Sanitaria)

FASE 2. Comparación del gasto

Calcular el nivel de recursos que se ha dedicado en el último año liquidado a cada política de gasto público.

FASE 3. Evaluaciones ex ante

Proceso de evaluación ex ante de las Consellerias en base a la metodología establecida por la Conselleria de Hacienda (ficha tipo al estilo Informe de Impacto Económico y Social de Cataluña).

PROPUESTA 1B. Programas piloto de evaluación ex post

- ¿Qué análisis se realizan en la actualidad por instituciones como las Intervenciones Generales, la Inspección de Servicios o la Sindicatura de Cuentas?
- Cambio de paradigma a partir de la metodología ya iniciada por la AIREF: **Spending Reviews**
- Los programas pilotos deben realizarse dentro de las **principales políticas de gasto del actual Presupuesto**:
 - Gasto público hospitalario
 - Gasto público en atención primaria
 - Gasto público en enseñanza primaria
 - Gasto público en enseñanza secundaria
 - Gasto público en formación profesional
 - Gasto público en enseñanza universitaria
 - Gasto público en dependencia
 - Gasto público en inclusión social
 - Gasto público en políticas activas de empleo

Propuesta 2. Fortalecimiento del Marco Presupuestario

- El actual desarrollo del **marco de planificación presupuestaria es débil** tanto en su fuerza ejecutiva como en su relevancia instrumental:
 - ❑ **No se someten a la aprobación del Consell**
 - ❑ En sus previsiones de ingresos y gastos **no se incorporan todas las especificaciones y previsiones que requiere** un marco presupuestario de calidad
- Ello, **limita las dos principales funciones** de los Marcos Presupuestarios:
 - ❑ **Determinar los límites financieros** que debe respetar la acción de gobierno y que tengan incidencia en el Presupuesto
 - ❑ **Adecuar el contenido de planes sectoriales plurianuales a estos Marcos** de la GVA

PROPUESTA 2A.

Robustecer la confección técnica de los Escenarios como instrumento de planificación presupuestaria de la Generalitat Valenciana.

PROPUESTA 2B.

Elevar su rango ejecutivo sometiendo su **aprobación y actualización al Consell** previo a la elaboración presupuestaria.

Propuesta 2. Fortalecimiento del Marco Presupuestario

PROPUESTA 2A. Robustecer la técnica de los Marcos Presupuestarios

- Sin un Escenario Presupuestario lo más **preciso y fiable** posible es improbable poder tomar decisiones bien informadas sobre bases fiables
- Necesidad de **detallar los distintos conceptos** de ingresos y de gastos.
- Distinguir entre **partidas consolidables** a lo largo del tiempo (por decisión legal, por un plan plurianual por decisión propia) y cuáles no lo son.

ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS

- Efecto de las **variables macro y sectoriales** sobre las fuentes de ingresos
- Distinguir entre: recaudación ingresos de gestión propia; ingresos del Sistema de Financiación Autonómica; o financiación europea.

ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS

- Especial atención a los **gastos de personal**
- Identificar **gastos estructurales vs discrecionales**

PROPUESTA 2B. Elevar el rango ejecutivo la aprobación de los Marcos

- Aprobación y actualización al Consell** cada año, tras la liquidación del ejercicio anterior y con carácter previo a la elaboración del proyecto de Presupuestos (mayo/junio).
- Las decisiones coyunturales, derivadas de las urgencias o la voluntad política y que afectan al **Presupuesto Anual, debe alinearse con una visión a medio plazo, estratégica y sostenible** (Marco Plurianual).
- En la actualidad, los Marcos Presupuestarios se informan al Consell con anterioridad a la aprobación del Proyecto de Ley del Presupuesto. Sin embargo, si realmente los Marcos fijan los límites financieros de la acción de gobierno:
 - a) Su aprobación debe **separarse en el tiempo** y debe ser previo a la elaboración de los presupuestos anuales (**mayo/junio**)
 - b) Y **su aprobación debe tener el mismo rango**, como mínimo, que la del Proyecto Ley de Presupuestos. De ahí que deba **elevarse al Consell**.

Propuesta 3. Implementar un sistema de seguimiento de la eficacia del gasto

- La **tipología de indicadores** para realizar el seguimiento y evaluación de una política de gasto puede clasificarse en dos grandes categorías:
 - ❑ **Indicadores de cumplimiento:** desarrollo real del programa desde una perspectiva de los recursos utilizados (inputs) o de las acciones realizadas (outputs).
 - ❑ **Indicadores de rendimiento,** tanto en términos de eficiencia (resultados alcanzados respecto a inputs utilizados) o de eficacia (impactos o outcomes).
- En la actualidad, se ha detectado que el sistema utilizado por la GVA tiene los siguientes problemas:
 - ❑ **La problemática asociada a cada programa de gasto es demasiado amplia,** asociando a los problemas objetivos demasiados genéricos y no específicos para cada problema.
 - ❑ **Esto dificulta encontrar indicadores SMART** que midan bien los resultados que se quieren conseguir para estos objetivos tan genéricos
 - ❑ La mayoría de los **indicadores utilizados son de realización y resultados,** y prácticamente no se utilizan indicadores de impacto ni de eficiencia

Propuesta 3. Implementar un sistema de seguimiento de la eficacia del gasto

➤ **Ejemplo: Programa de Universidades y estudios superiores (422.60)**

- ❑ **Problemática:** Marco estable de financiación para las Universidades públicas de la CV, suficiente y que garantice el servicio público de enseñanza
- ❑ **Objetivo básico:** Mejorar la gestión del gasto universitario e incrementar la eficiencia de los recursos públicos
- ❑ **Actuaciones:** a) Coordinar un sistema de presentación de cuentas públicas y memoria de actuaciones común a todas las universidades; b) Comisión técnica para estudiar el sistema de financiación universitario
- ❑ **Indicadores:**
 - 1) Resoluciones del seguimiento de las cuentas públicas: 10
 - 2) Reuniones de coordinación con las universidades: 16
 - 3) Realización de estudios o informes: 50
- ❑ ¿Debe financiarse igual si hay menos alumnos universitarios? ¿Y si hay menos actividad investigadora? ¿o menos transferencia de conocimiento al tejido empresarial?

1. La Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic quiere dar una **mayor relevancia a la evaluación** y al análisis de las políticas de gasto con un doble objetivo:
 - ❑ **Revisar el proceso de gestión presupuestaria:** ¿cuál es el gasto sostenible con los recursos que se van a disponer en el corto y medio plazo? ¿cómo repartirlo entre las políticas de gasto?
 - ❑ Mejorar la ejecución de los programas: **más eficiencia y más eficacia**
2. **La información que actualmente se genera dificulta la evaluación:** problemática amplias que provocan objetivos demasiado genéricos. Ello impide identificar indicadores apropiados para medir los resultados o impactos de una determinada política de gasto. En definitiva, **se analizan indicadores que no miden lo que se quiere corregir.**
3. Existen **casos de éxito que pueden marcar el camino** de qué acciones pueden facilitar que la Comunitat Valenciana integre la evaluación como una parte elemental de su actividad.
4. Se proponen **tres propuestas de actuación** para implementar el Plan:
 - ❑ **Poner en práctica la evaluación:** informes de gasto ex ante y programas piloto ex post
 - ❑ **Fortalecer los Marcos Presupuestarios:** técnica depurada y elevar su rango ejecutivo
 - ❑ **Implementar un sistema de indicadores adecuado** para medir la eficacia del gasto

Estudio para la implementación de un Plan estratégico de evaluación de políticas públicas de gasto del sector público valenciano

Juan Pérez Ballester (Ivie)

Jornada “La evaluación de Política Públicas y la mejora
de la eficiencia en la Administración”

Valencia, 28 de marzo de 2023