



## Los planes de ayuda y de recuperación exigen una fiscalización más allá de la regularidad

**Joaquín Izquierdo Peris**

Auditor de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

**Resumen:** El objetivo de este artículo es sintetizar unas directrices básicas que contribuyan a dotar de mayor eficiencia a la función fiscalizadora de los órganos de control externo (OCEX), estableciendo unos objetivos mínimos de auditoría para los trabajos relacionados con la fiscalización de los planes de ayudas y de recuperación, que se han puesto en marcha en el segundo semestre de 2020 y durante todo el 2021 por parte de las administraciones para contribuir a la recuperación de la economía y mitigar los efectos sociales ocasionados por la pandemia provocada por la COVID-19.

La pandemia, por su propagación a nivel mundial y por su extensión en el tiempo, ha conducido no sólo a una grave crisis sanitaria, sino también a un elevado impacto social y económico. En este entorno, el papel de los órganos de control externo es fundamental para garantizar que las actuaciones de las administraciones públicas respeten los principios básicos recogidos en el ordenamiento jurídico.

**Palabras Clave:** Recuperación, ayudas, evaluación, riesgos de auditoría, pandemia.

**Abstract:** The objective of this article is to synthesize some basic guidelines that contribute to making the audit function of regional public sector audit institutions more efficient, establishing minimum audit objectives for the work related to the audit of aid and recovery plans, which have been launched in the second half of 2020 and throughout 2021 by the administrations to contribute to the recovery of the economy and mitigate the social effects caused by the pandemic caused by COVID -19.

The pandemic, due to its worldwide spread and its extension over time, has led not only to a serious health crisis, but also to a high social and economic impact. In this environment, the role of external control bodies is essential to ensure that the actions of public administrations respect the basic principles set out in the legal system.

**Keywords:** Recovery, aid, assessment, audit risks, pandemic.

## 1. Los planes de ayuda y de recuperación

Todas las administraciones han previsto que las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia deben venir acompañadas por medidas de apoyo público a los sectores gravemente afectados que eviten un deterioro del tejido empresarial; que ayuden a la conservación del empleo y que mitiguen las consecuencias sociales que supone la paralización de un sector de actividad.

### 1.1 Los planes de ayuda en la Comunitat Valenciana

#### 1.1.1 El Plan Resistir

El **Plan Resistir** es el plan de choque puesto en marcha en 2021 por la Generalitat Valenciana para ayudar económicamente a los sectores más afectados por las restricciones sanitarias y que se han visto obligados a cerrar sus negocios, a reducir sus horarios de apertura o a limitar su actividad, con las pérdidas económicas que ello ha ocasionado. Este plan, dotado inicialmente con 160 millones de euros, se ha ido ampliando según ha evolucionado la pandemia y actualmente<sup>1</sup> alcanza los **500 millones de euros**.

Las ayudas directas de urgencia (conocidas como “ayudas paréntesis”<sup>2</sup>) aglutinan aproximadamente el 32% de los fondos destinados dentro del Plan Resistir. Las ayudas paréntesis son fondos destinados a cubrir gastos corrientes de la actividad realizada por personas trabajadoras autónomas y microempresas (las que tengan un máximo de 10 personas trabajadoras). En este caso, el gobierno autonómico libra a los municipios el 100% del importe correspondiente a su aportación, con carácter de anticipo, no requiriéndose garantía previa por parte del ayuntamiento beneficiario. Los ayuntamientos serán los responsables de distribuir las ayudas entre los beneficiarios últimos.

El 21% del conjunto del Plan Resistir se ha destinado a ayudas directas<sup>3</sup> a autónomos y empresas, ayudas complementarias a trabajadores en ERTE y a ayudas extraordinarias

a autónomos como medidas que persiguen minimizar el impacto en la destrucción del empleo que afecta de una manera muy especial a empresas y personas trabajadoras autónomas que han tenido que cesar temporalmente su actividad o bajar su producción de bienes y servicios como consecuencia de la pandemia.

#### 1.1.2 El Plan Resistir Plus

Después de tantos meses de pandemia, el alargamiento de la crisis sanitaria en el primer trimestre de 2021 y los efectos en la economía de las medidas tomadas para frenar su expansión en todo el mundo aumentó el riesgo de un deterioro significativo de los balances de las empresas y del sobreendeudamiento que podría lastrar la recuperación y la creación de empleo a partir de la segunda parte del año. Con el fin de responder de manera anticipada a posibles problemas de solvencia con impacto macroeconómico, se adoptaron medidas adicionales de refuerzo de la solvencia de aquellas empresas viables que están sufriendo una intensa caída de sus ingresos debido a la larga duración de la reducción de actividad en determinados sectores y ámbitos geográficos más afectados por la pandemia. Estos son los fundamentos por los cuales en marzo de 2021, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

Se crea una nueva Línea Covid de ayudas directas a autónomos y empresas, para reducir el endeudamiento suscrito a partir de marzo de 2020, con una dotación total de 7.000 millones de euros. Con esta línea se canalizan ayudas directas a las empresas y autónomos cuya actividad se ha visto más negativamente afectada por la pandemia. Estas ayudas directas tienen carácter finalista, empleándose para satisfacer la deuda y realizar pagos a proveedores y otros acreedores, financieros y no financieros, así como los costes fijos por ejemplo, relativos al suministro de energía y al coste de cambio de potencia, incurridos por los autónomos y empresas considerados elegibles.

Las comunidades autónomas son las responsables de realizar las correspondientes convocatorias para la asignación de las ayudas directas a los destinatarios sitios en sus territorios, y

1. A 8 de septiembre de 2021 según información disponible en <https://plaresistir.gva.es/index.html#cuantias>.

2. Decreto Ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, por el cual se aprueba el Plan Resistir, que incluye ayudas paréntesis en cada municipio para los sectores más afectados por la pandemia.

3. Decreto Ley 2/2021, de 29 de enero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a trabajadores y trabajadoras, empresas y trabajadores y trabajadoras autónomas, para paliar los efectos de la crisis derivada de la pandemia por la Covid-19.

asumen la tramitación y gestión de las solicitudes, así como su resolución, el abono de la subvención, los controles previos y posteriores al pago y cuantas actuaciones sean necesarias para garantizar la adecuada utilización de estos recursos.

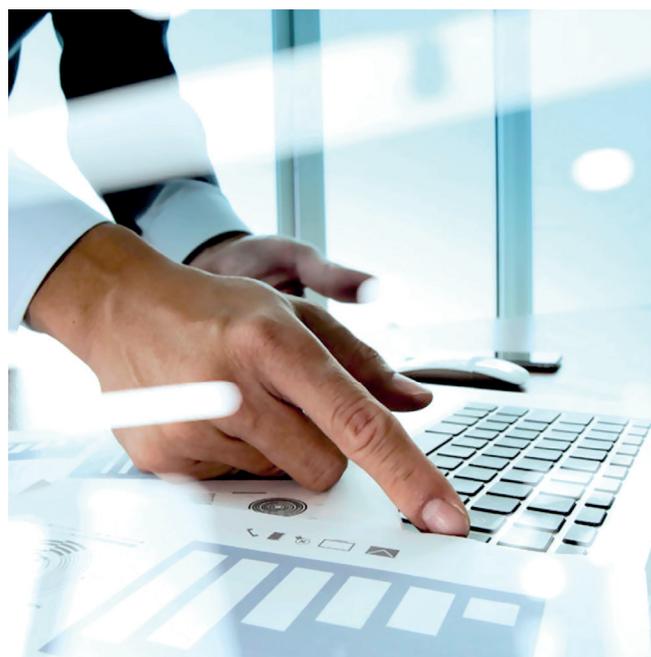
El **Plan Resistir Plus** nace en el ámbito de la Comunitat Valenciana<sup>4</sup> con una cuantía inicial de 647,1 millones de euros<sup>5</sup>, y tienen la consideración de beneficiarios de estas ayudas los empresarios, profesionales y entidades no financieras más afectados por la pandemia, de todos los sectores de actividad, con domicilio fiscal en territorio valenciano, con algunas excepciones, siempre y cuando hayan realizado durante 2019 y 2020 alguna actividad económica no financiera y continúen en su ejercicio en el momento de la solicitud y que cumplan con los requisitos específicos de elegibilidad<sup>6</sup>.

## 1.2 El plan de recuperación impulsado por la Unión Europea

Si bien los planes de recuperación se encuentran todavía en una fase embrionaria, resulta conveniente llevar a cabo previamente una breve referencia al plan español, el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España: “España Puede” (PRTRE)**.

La red de seguridad desplegada desde el primer momento, mediante una importante inyección de recursos públicos para sostener el tejido productivo, el empleo y las rentas de las familias permitió mitigar el impacto económico y social. Sin embargo, las medidas de apoyo a las empresas y las familias no son suficientes para recuperar a corto plazo el nivel de producción y volver a medio plazo a la senda de inversión y crecimiento potenciales previos a la pandemia.

Todo ello hizo imprescindible y urgente poner en marcha un plan de inversiones y reformas, con un triple objetivo: apoyar a corto plazo la recuperación tras la crisis sanitaria, impulsar a medio plazo un proceso de transformación estructural, y llevar a largo plazo un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental.



La Comisión Europea adoptó el 16 de junio de 2021 una evaluación positiva del PRTRE. Según la decisión de ejecución del Consejo de la Unión Europea, se pondría a disposición de nuestro país una contribución financiera en forma de ayuda no reembolsable por un importe de **69.512 millones de euros**. Se desembolsará un importe de 46.592 millones de euros para ser objeto de un compromiso jurídico a más tardar el 31 de diciembre de 2022 y se desembolsará un importe adicional de 22.919 millones de euros para ser objeto de un compromiso jurídico desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023.

En el marco de cogobernanza que lleva aparejado el PRTRE están previstas un gran número de actuaciones que necesitan, para su efectividad, de la colaboración de las comunidades autónomas y también de las entidades locales, siendo en muchas ocasiones los destinatarios de las mismas, bien al 100%, bien compartido con el ministerio competente, según el ámbito competencial de que se trate.

4. Decreto Ley 7/2021, de 7 de mayo, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19 y Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la Covid-19.

5. Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo, por la que se concretan los aspectos necesarios para la distribución definitiva, entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, de los recursos de la Línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

6. Detallados en el artículo 5 del Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la Covid-19.

Un mecanismo de cogobernanza es la articulación de la concesión de las ayudas entre los ministerios y las comunidades autónomas. Por ejemplo, es el caso del Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES III), ayudas de apoyo a la adquisición de vehículos eléctricos y al despliegue de infraestructura de recarga. El procedimiento de concesión de estas ayudas es mediante concesión directa a las comunidades autónomas, que deben realizar su convocatoria de ayudas<sup>7</sup> y designar el órgano competente para instruir y resolver el procedimiento de concesión de las ayudas.

## 2. Principales riesgos de auditoría

El auditor debe identificar y valorar los riesgos relacionados con la materialización de los distintos planes de ayuda y de recuperación, que se instrumentarán mediante la contratación pública, la concesión de ayudas y subvenciones, y la formalización de convenios de colaboración.

En mi opinión, el reparto de los fondos debe ser evaluado no sólo desde el punto de vista del cumplimiento de la legalidad, sino desde el punto de vista de la gestión, y el auditor debería dar respuesta a algunos de los riesgos inherentes a la gestión de estos planes:

### Insuficiencia de recursos por parte de las administraciones públicas

La gestión de los fondos puede resultar muy complicada debido a dos factores: la elevada cuantía de fondos económicos que deberán ser canalizados por las administraciones y las carencias de recursos humanos y tecnológicos que las mismas adolecen. Si las plantillas de las administraciones públicas que tienen que gestionar estos fondos no están bien dimensionadas, y los procedimientos no son eficientes, existe un elevado riesgo de no ejecutar los planes previstos.

### Disminución de mecanismos de controles y garantías internos

Uno de los conflictos a los que se enfrenta la administración pública española en la gestión de los fondos europeos de recuperación es tener que encontrar el equilibrio entre un sistema de ejecución de los fondos rápido y ágil, sin renunciar

a un sistema de controles y garantías que permita asegurar la adecuada gestión e inversión de los mismos. A este respecto, el Real Decreto-ley 36/2020 incorpora un conjunto de especialidades en materia de gestión, dirigido a simplificar y facilitar el desarrollo y ejecución del Plan, agilizando y simplificando procedimientos y trámites.

### Falta de transparencia

Los más de 69.500 millones de euros que el Gobierno español recibirá por parte de la Unión Europea en transferencias no reembolsables para la recuperación de la pandemia corren el riesgo de ser objeto de corrupción y mal uso debido a las deficiencias en los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. España obtuvo solo dos de seis puntos en el análisis realizado por el equipo de Access Info Europe sobre su plan para gestionar los fondos de recuperación, por no incluir la publicación de los beneficiarios de estos fondos, los informes a la Comisión Europea, las auditorías de estos fondos ni la publicación de cualquier información referida al gasto de los fondos en formato de datos abiertos. (Open Procurement EU Coalition, 2021).

### Centralización del Plan

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tal y como está diseñado, es un instrumento finalista de financiación de la Unión Europea vinculado a la realización de unas reformas estructurales e inversiones. Esto implica desarrollar un plan nacional donde el beneficiario es el conjunto del Estado y donde hay que alcanzar unos objetivos generales. Pero el reparto de los fondos se fija a través de las diez políticas palanca y no por territorios. Por tanto, son las conferencias sectoriales de cada una de esas áreas -por ejemplo, de medio ambiente, de energía, la de reto demográfico...- las encargadas de establecer el reparto de esos recursos. Será preciso la implementación de mecanismos eficaces de coordinación entre los distintos niveles de la administración pública.

### Concentración de los fondos en pocos actores

Si bien muchos de los proyectos estratégicos son impulsados por grandes corporaciones, dadas las características de la economía española, en donde las PYMES y autónomos son los actores que más empleo generan, será preciso que los fondos se canalicen de forma adecuada, y que no se concentren únicamente entre las grandes empresas. Es preciso reforzar lo público y asegurar que también reciben

7. En la Comunitat Valenciana, estas ayudas se han convocado mediante la Resolución de 22 de julio de 2021, del presidente del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE).

ayudas los actores más pequeños para así aumentar el potencial transformador de los planes de recuperación.

### Accesibilidad de la información

La efectividad de los fondos depende en gran medida de que las mismas lleguen a todos los individuos que forman parte de los colectivos considerados como beneficiarios potenciales. La primera traba que los posibles interesados tienen que salvar es la accesibilidad a la información, de tal forma que las administraciones públicas tienen que realizar un esfuerzo para dar a conocer las ayudas y facilitar al interesado la tramitación de las solicitudes.

### Indefinición de los hitos y metas

La viabilidad de las auditorías está supeditada a la calidad de los hitos y metas en sí mismos. Si los objetivos se definen vagamente y sin concreción numérica, será complicado evaluar el nivel de eficacia alcanzado.

### Impacto real de las actuaciones financiadas

Desde un punto de vista de gestión, deberíamos plantearnos si los instrumentos que canalizan los fondos fiscalizados se han definido adecuadamente y si su estructura y ejecución contribuye a resolver los problemas identificados.

Es posible que la urgencia en ejecutar los fondos recibidos, empuje a las distintas administraciones a apostar por

inversiones que disten del concepto transformador que rige el esquema propugnado por la Comisión Europea. Las ayudas deben destinarse a transformar la economía, y no a apuntalar la economía del ayer.

### Debilidades del procedimiento de subvenciones

La normativa vigente es insuficiente en su cobertura y está desactualizada, generando en algunas ocasiones cargas administrativas excesivas para gestores y beneficiarios. Asimismo, los controles están únicamente centrados en el control de legalidad, dejando de lado la evaluación de eficacia y eficiencia que también contempla la normativa vigente. Se aprecia margen para mejorar la transparencia en el proceso subvencional y para aprovechar todo el potencial que ofrece una base nacional de subvenciones (AIREF, 2019).

## 3. El papel de los órganos de control externo en relación a los planes de ayuda y de recuperación

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) es la **Autoridad de Control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia** conforme a lo establecido en el artículo 21 del Real Decreto-ley 36/2020. La IGAE asume “la coordinación de los controles asignados a cualquiera otro órgano de control estatal, autonómico o local”.





- La consecución de los criterios de economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- La asignación y utilización de los recursos públicos es eficiente.
- Las administraciones públicas cooperan, colaboran y se coordinan entre ellas.

Los OCEX deberían adoptar distintos enfoques de fiscalización de las entidades que gestionen planes de

ayuda y de recuperación y que den respuesta a los riesgos identificados, enfoques que pueden ser complementarios o alternativos, posibilitando fiscalizaciones horizontales (por ejemplo, las ayudas a un determinado sector tanto si son concedidas por la administración autonómica o por la administración local) o fiscalizaciones singulares de una entidad o un programa (por ejemplo, todas las ayudas concedidas por un ayuntamiento).

En el cuadro siguiente se sintetizan las distintas posibilidades que el OCEX puede plantearse en relación a los distintos planes de ayuda y de recuperación.

**Cuadro 1. Enfoque general de las fiscalizaciones de los planes de ayuda y de recuperación**

Ámbito territorial	Alcance subjetivo	Riesgos de auditoría	Respuesta de auditoría	Ejemplo de fiscalización	Objetivo general	Posibles preguntas de auditoría
Administración autonómica	Por entidad individualizada	– Disminución de mecanismos de controles y garantías internos.	Fiscalización de regularidad	Fiscalización de cumplimiento de las subvenciones concedidas por la Conselleria xx o la Entidad xx.	Verificar el cumplimiento de los principios básicos de igualdad, publicidad, transparencia y objetividad.	¿Las entidades fiscalizadas han facilitado el acceso completo a la información para todos los posibles beneficiarios de las ayudas?
Sector instrumental	Por tipo de ayuda	– Falta de transparencia.				
Entidades locales	Fiscalización horizontal	– Accesibilidad de la información.				
		– Insuficiencia de recursos por parte de las administraciones públicas.	Auditoría operativa	Auditoría operativa de los procedimientos de concesión de ayudas directas por parte de la Conselleria xx o de la Entidad xx.	Verificar el cumplimiento del principio básico de eficiencia en la gestión: recursos destinados, plazos de ejecución, grado de penetración, etc...	¿Las entidades fiscalizadas disponen de los recursos humanos suficientes para atender de forma eficiente la gestión de las ayudas definidas?  ¿El programa de ayudas ha establecido unos hitos y objetivos precisos y cuantificables?
		– Concentración de los fondos en pocos actores.				
		– Indefinición de los hitos y metas.				
		– Debilidades del procedimiento de subvenciones.				
		– Impacto real de las actuaciones financiadas.	Evaluación de resultados e impactos	Fiscalización con criterio de evaluación de las ayudas paréntesis concedidas por los municipios con una población entre xxx y xxx habitantes.	Verificar el impacto de las ayudas concedidas en el sector, en términos de empleo y nivel de actividad.	¿Las ayudas concedidas por las entidades fiscalizadas han permitido mantener el nivel de empleo?  ¿Las entidades beneficiarias de las ayudas han mantenido la actividad económica que tenía con carácter previo a la obtención de la ayuda?

La experiencia acumulada en los OCEX, tanto en revisiones de legalidad como en auditorías operativas, así como la existencia de guías prácticas de fiscalización específicas en estas materias, invitan al optimismo y a pensar que la planificación de este tipo de trabajos no supondrá un especial “quebradero de cabeza”, más allá que el auditor deberá tener presente las novedades normativas introducidas, en el ámbito estatal por el Real Decreto-ley 36/2020 de 30 de diciembre por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en el ámbito autonómico las medidas legislativas complementarias<sup>9</sup>.

Sin embargo, en cuanto a las evaluaciones de resultados e impactos, y dada la novedad de este tipo de fiscalización en el seno de los OCEX, considero oportuno comentar brevemente algunos de los aspectos clave del trabajo a realizar, si bien la metodología a seguir para la ejecución de la misma es muy similar a las directrices relativas a la auditoría operativa.

#### 4. Concepto de evaluación de resultados e impactos de los planes

La evaluación de políticas públicas es un proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública- sea ésta una política, plan, programa o norma-, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica (implementación) y efectos (resultados e impactos) (AEVAL, 2015).

La evaluación de resultados es un tipo de evaluación orientado o focalizado en un sentido amplio en los efectos, resultados y la eficacia que tienen las intervenciones públicas. La evaluación de resultados, tomando como base la definición de la OCDE, vendría caracterizada por centrarse específicamente en el logro de objetivos, sus efectos, utilidad, en el análisis de la eficacia y el impacto, y en realizarse una vez puesta en práctica la intervención (ex post). La evaluación de resultados sirve fundamentalmente para responder a la pregunta de “qué” ha logrado una intervención pública (IEPP, 2020).

El único objetivo es conocer en qué medida un plan, programa o proyecto ha influido en la población o en el contexto de las actuaciones, causando los efectos que se perseguían con él (Serrano et al, 2018).

Aunque la literatura tiende a centrarse en la existencia de una correlación positiva entre el apoyo público a las empresas y el crecimiento económico (inversión, empleo, nuevos productos), es conveniente señalar que el efecto incentivador de la ayuda no siempre puede darse por sentado. De hecho, existen otros factores que influyen en el éxito de una política, como la evolución económica general, el funcionamiento de los mercados y la fiscalidad general. A este respecto, algunos estudios señalan que las empresas que reciben una ayuda directa reducen las inversiones privadas (Martini y Bondonio, 2012).

El entorno actual requiere adoptar medidas extraordinarias pero a la vez ágiles en el tiempo, pero las administraciones públicas concedentes de los fondos carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo la evaluación “ex ante” de los distintos programas de ayudas puestos en marcha, pues entrañarían un incremento generalizado de los costes para la administración pública y las empresas, y una dilación de los plazos que restaría efectividad a los distintos planes.

Sin embargo, las administraciones públicas deben comprometerse a realizar la evaluación “ex post”, de tal forma que lo realizado hasta ahora constituya una lección de cara al futuro, en cuanto al diseño de programas de ayudas de emergencia y, al mismo tiempo, permitir que el ciudadano tenga información sobre la eficacia real de las ayudas concedidas.

#### 5. Cómo medir los resultados e impactos de los planes

##### 5.1 El efecto contrafactual

En las guías metodológicas de evaluación publicadas se recomienda la utilización de la metodología **contrafactual**, Este tipo de análisis está dirigido a determinar si los participantes beneficiarios han obtenido resultados positivos que no hubieran experimentado en caso de no haber participado en el programa o plan.

Dado que no es posible determinar sobre un mismo sujeto de análisis los resultados en caso de “haber participado” y “no participado” en un programa o intervención, la teoría económica ha desarrollado diversos métodos cuasi experimentales que permiten valorar esos resultados mediante la creación de “grupos de control” que presenten características homogéneas a la del grupo de “beneficiarios” de manera que puedan compararse con y sin programa.

9. En el caso de la Comunitat Valenciana, Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19.

En el caso de las ayudas directas, el objetivo de la evaluación de impacto es demostrar un efecto causal, midiendo el impacto de la ayuda en alguna variable de interés. Existe una causa y un efecto. Por ejemplo, ¿cuál es el impacto de conceder una ayuda económica a una microempresa? La causa es la concesión de una ayuda directa y el efecto podría medirse en términos de la variación en la plantilla al finalizar el periodo de análisis.

Para completar la evaluación es necesario conocer cuáles son los resultados entre las empresas que no han sido beneficiarias de las ayudas, para lo cual el auditor debe observar la variación en la plantilla del “grupo de control,” es decir, empresas del mismo sector y localización que no hayan participado en el programa. Para obtener resultados fiables, el grupo de control debe tener las mismas características excepto una: su participación en el programa de ayudas.

## 5.2 Qué debe entenderse por “resultados”<sup>10</sup>

Las políticas públicas tienen su razón de ser en la existencia de un problema o situación social insatisfactoria, y los objetivos de la política pública deben hacer referencia al cambio que la intervención pública pretende inducir sobre este problema o situación. Parece, pues, que la definición de los resultados con los que mediremos el impacto debería derivarse de forma bastante directa de los objetivos del plan o del programa, ya sean los declarados formalmente o los identificados en la elaboración de la teoría del cambio de la intervención. Por ejemplo, si el objetivo de un programa es la reducción de la siniestralidad en las carreteras, parece que la definición de los resultados debería capturar de la mejor manera posible el fenómeno de la siniestralidad en las carreteras. Sin embargo, la tarea de identificar los resultados y la forma de medirlos raramente es directa y suele precisar de la toma de algunas decisiones sobre qué, cómo y cuándo medir.

Debemos tener en cuenta que definir los impactos no solamente implica especificar qué medimos y cómo lo medimos, sino también cuándo lo medimos. Esta cuestión reviste una especial importancia, ya que distintos momentos de medida pueden conducir a conclusiones diferentes sobre los impactos del programa, ya que mientras que algunos impactos implican procesos lentos y pueden tardar en producirse, otros pueden ocurrir rápidamente, pero no mantenerse en el tiempo. El tiempo de medida deberá definirse con precisión: no se puede hablar de corto o largo plazo, sino que habrá que decidir, con exactitud, si nos referimos a seis, doce, dieciocho o veinticuatro meses después del programa.



10. Apartado 2.3 de la “Guía práctica 5 Evaluación de impacto. (Iválua, 2009).

### 5.3 Métodos de medición de resultados<sup>11</sup>

Los métodos que se emplean en la evaluación de impacto difieren entre sí en función del procedimiento utilizado para definir el grupo de individuos que actúan como contrafactual:

- Por una parte, los denominados diseños experimentales son aquellos en los que, partiendo de una población de potenciales beneficiarios del programa o política, los individuos acaban participando o no de acuerdo con un mecanismo de asignación puramente aleatorio; los individuos que no participan, el denominado grupo de control, constituyen el contrafactual en este tipo de diseño.
- Por otra parte, el resto de métodos disponibles, que reciben el nombre de diseños cuasiexperimentales, comparten la característica de que la participación de los individuos en el programa no la define como un procedimiento aleatorio: ya sea porque son los propios individuos los que eligen participar o no, ya sea porque otro agente toma esa decisión, o por las dos cosas al mismo tiempo. En los diseños cuasiexperimentales, el contrafactual se define a partir de los individuos que no participan en el programa, que constituyen lo que se denomina grupo de comparación. Entre éstos últimos destacan métodos tales como diferencias en diferencias, Propensity Score Matching y regresiones discontinuas.

El auditor debe tener presente que el proceso de obtención de datos resulta crítico. Es una condición necesaria para poder realizar evaluaciones de impacto, disponer de microdatos, tanto del grupo de tratamiento como de comparación, para todo el ámbito temporal de la evaluación.

En este sentido, una vez que se tiene claro el diseño que puede tomar la evaluación de la política o programa, la tarea del equipo evaluador consiste en identificar todas aquellas bases de datos con información relevante sobre los individuos que componen los grupos de control y tratamiento previamente definidos, idealmente con el horizonte temporal más amplio posible.

Para ello, resulta imprescindible disponer de la colaboración de instituciones como el Instituto Nacional de Estadística, los servicios públicos de empleo, la Seguridad Social o la

Agencia Estatal de Administración Tributaria, que requeriría la formalización de convenios individualizados con las mismas. Además de los registros administrativos, la búsqueda de información puede ampliarse a encuestas ya disponibles o, incluso, a la elaboración de una nueva.

### 5.4 Elaboración de la matriz de evaluación<sup>12</sup>

La evaluación no deja de ser un proceso de investigación específico del análisis de las políticas públicas. Toda metodología de investigación parte de la formulación de una serie de preguntas. En el caso de la evaluación, las denominadas preguntas de evaluación pretenden indagar sobre distintos aspectos de la intervención pública llevada a cabo. Las preguntas de evaluación pueden agruparse o vincularse con los denominados criterios de evaluación, que son los elementos de valoración que permiten emitir juicios valorativos sobre las distintas fases del ciclo de la intervención: su eficacia, implementación, pertinencia, etc.

Los indicadores, análisis o variables permiten obtener evidencias acerca de las preguntas formuladas en la evaluación. Son la operacionalización de las preguntas, sobre las que se construirán las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Finalmente, las fuentes de verificación son las fuentes de información o herramientas o datos que posibilitan construir los indicadores o realizar los análisis.

La matriz de evaluación es la herramienta fundamental que integra de forma lógica las preguntas de evaluación, sus subpreguntas, los criterios o niveles de análisis a los que corresponde cada una de ellas. Permite integrar las respuestas medibles o mensurables a dichas preguntas, puesto que se acompaña de los indicadores y análisis apropiados para cada una de ellas y las fuentes de verificación de las que se extraen.

#### Las preguntas de evaluación

En evaluación es común referirse a las preguntas de evaluación como la unidad básica de la investigación. Las preguntas sirven para concentrar el trabajo de evaluación en los puntos clave. Tradicionalmente, suele estructurarse en torno a una serie de preguntas que indagan determinados

11. Apartado 3 de la "Guía práctica 5 Evaluación de impacto. (Iválua, 2009).

12. Apartado 3.1 de la "Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas Enfoque AEVAL" 2015.

elementos de la intervención, preguntas que a su vez se descomponen en subpreguntas que detallan o particularizan los distintos aspectos de la pregunta. Para ser investigables, las preguntas de evaluación deben cumplir una serie de condiciones: claras, específicas, objetivas, neutrales, y sobre todo, medibles.

### Los criterios de evaluación

Los criterios pueden definirse como los diferentes puntos de vista o aproximaciones que se realizarán al objeto de evaluación.

Además de los criterios que tradicionalmente se han aplicado en evaluación (por ejemplo, coherencia, eficacia, eficiencia) existen otros menos utilizados, que se relacionan con los valores sociales existentes en las sociedades complejas más avanzadas (equidad, participación, transparencia...).

Para evitar ser excesivamente ambiciosos, se pueden proponer como criterios de evaluación la eficacia y la cobertura para los primeros trabajos de evaluación por parte de un OCEX.

La eficacia es la medida en que el problema, demanda o necesidad que motivó la intervención ha sido resuelto. La eficacia también hace referencia al grado en que se alcanzaron los objetivos establecidos en la intervención. Éstos deben

ponerse en relación con los resultados esperados de un programa, si éstos son explícitos. O bien derivados de un constructo de dichos resultados.

La cobertura se refiere al estudio del grado en el que un programa alcanza a una parte o toda la población objetivo de un programa o política. El criterio de cobertura consiste en evaluar hasta qué punto el proyecto ha llegado a la población necesitada, analizar el posible sesgo en la cobertura y sus causas.

### Los indicadores

Los indicadores captan la información y los datos necesarios para la evaluación, y sirven para responder las preguntas de evaluación.

Existen dos tipos de indicadores: de tipo cuantitativo y de tipo cualitativo. A pesar de que los primeros son más habituales y más comúnmente aceptados, los segundos son de gran valor desde el punto de vista de la evaluación, puesto que el fenómeno a analizar no sólo puede captarse de forma cuantitativa, sino que en ocasiones tan sólo podemos apreciar la realidad de forma cualitativa.

Las políticas o programas claramente estructurados, con objetivos estratégicos u operativos explícitos suelen estar pro-vistos de sistemas de seguimiento diseñados para obtener indicadores relativos tanto a la implementación



como a los resultados. Estos programas plantean, a priori, menor dificultad en cuanto a la obtención y valoración de indicadores. Sin embargo, en ocasiones será necesario construir indicadores ad hoc, específicamente diseñados para captar determinados elementos críticos de las preguntas de evaluación.

### Las fuentes de verificación

Las fuentes de verificación son aquellos recursos (documentos, técnicas, etc.) de las que se extrae la información relevante

para la evaluación, bien sean los indicadores, las herramientas, etc. Si los indicadores son, por decirlo de algún modo, el objeto que mide, las fuentes de verificación son el lugar o medio al que acudimos para extraer dicha información. En definitiva, son las fuentes de datos e información.

Dada su propia naturaleza, las fuentes de verificación son múltiples y diversas: estadísticas, observacionales, informes, documentos de gestión, estudios académicos, actas, técnicas de recopilación o análisis de información (encuestas, grupos de discusión, entrevistas, regresiones, etc.).

**Cuadro 2 Ejemplo de matriz de evaluación de las ayudas para la financiación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos**

Preguntas de evaluación	Subpreguntas de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuentes de verificación
¿Quiénes han sido los beneficiarios de las ayudas convocadas?	¿En qué localidades se ha concentrado el mayor número de beneficiarios?	Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de beneficiarios por habitante, para cada una de las localidades de la Comunitat Valenciana</li> <li>Importe medio de ayudas concedidas por habitante, para cada una de las localidades de la Comunitat Valenciana</li> <li>Número de beneficiarios por solicitudes recibidas, para cada una de las localidades de la Comunitat Valenciana</li> </ul>	INEM  Resolución de las ayudas concedidas  AEAT
	¿A qué sectores pertenecen el mayor número de beneficiarios?	Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de beneficiarios por habitante, para cada código de actividad económica</li> <li>Importe medio de ayudas concedidas por habitante, para cada código de actividad económica</li> <li>Número de beneficiarios por solicitudes recibidas, para cada código de actividad económica</li> </ul>	INEM  Resolución de las ayudas concedidas  AEAT
¿Cuál ha sido la eficacia de las medidas introducidas?	¿Los instrumentos utilizados han tenido los resultados (outputs) que se planteaban como objetivo?	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de puntos de recarga instalados vs número de puntos de recarga previstos</li> <li>Número de vehículos eléctricos adquiridos vs número de vehículos eléctricos previstos</li> </ul>	Expedientes de concesión de las ayudas  Inventario de puntos de recarga
	¿En qué grado las ayudas concedidas han contribuido a aumentar el parque de vehículos eléctricos?	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporción del número de vehículos eléctricos antes de la puesta en marcha del programa vs la proporción del número de vehículos eléctricos tras la finalización del programa</li> </ul>	Expedientes de concesión de las ayudas  Dirección General de Tráfico

## Bibliografía

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL): “*Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas Enfoque AEVAL*” (2015). Disponible en [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias\\_Evaluacion\\_Politicasy\\_Publicas\\_y\\_Calidad\\_SSPP/Guia\\_evaluaciones\\_AEVAL.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicasy_Publicas_y_Calidad_SSPP/Guia_evaluaciones_AEVAL.html)
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF): “*Spending Review. Estudio 1 – Estrategia y procedimiento en la concesión de subvenciones*” (2019). Disponible en <https://www.airef.es/es/estudio-1-estrategia-y-procedimiento-en-la-concesion-de-subvenciones>
- Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) “*Guía práctica 5 Evaluación de impacto. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*” (2009). Disponible en <https://ivalua.cat/es/node/75>
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP): “*Guía de evaluación de Resultados de políticas públicas*” del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020). Disponible en <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicasy-publicas/Guias-evaluacion.html>
- Martini, A., Bondonio D. (2012), “*Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy*.” Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l’Analisi delle Politiche Pubbliche (2012). Disponible en [https://www.istat.it/it/files/2016/01/ciewp\\_final.pdf](https://www.istat.it/it/files/2016/01/ciewp_final.pdf)
- Open Procurement EU Coalition: “*Analysis finds EU’s Recovery and Resilience Facility spending at risk due to lack of transparency*” (2021). Disponible en [https://www.open-procurement.eu/rrf\\_transparency](https://www.open-procurement.eu/rrf_transparency) y [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RRF\\_transparency.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RRF_transparency.pdf)
- Serrano, E., Herrera, M., Martínez, A y Simón, J. y Díaz, A. “*Bases para la Evaluación de Impacto de Políticas Públicas*.” Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía (2018). Disponible en [https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Bases\\_Evaluacion\\_Impacto.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Bases_Evaluacion_Impacto.pdf)