



## Aplicación práctica y principales dificultades de las auditorías operativas con enfoque evaluador

**Elisa Orellana Hidalgo y Natalia Salguero Carretero**

Técnicos de auditoría de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Revista Auditoría Pública nº 81

Enero - junio 2023. Páginas: 48-61

**Resumen:** El desarrollo de un marco de evaluación de políticas públicas es uno de los principales retos a los que se enfrentan las instituciones de control externo en la actualidad.

La evaluación de las políticas públicas es una herramienta consolidada que permite la mejora y el aprendizaje de las acciones tomadas por las Administraciones Públicas, fundamental para favorecer la toma de decisiones, proponer eventuales correcciones, y, en última instancia, facilitar la transparencia y rendición de cuentas con los ciudadanos.

La GUID 9020 Evaluación de las Políticas Públicas es la guía principal para orientar a los órganos de control externo en el proceso de auditorías operativas con enfoque de evaluación. A nivel nacional, la ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado tiene como objetivo institucionalizar la evaluación como herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, de mejora del servicio público y de rendición de cuentas y transparencia, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la acción pública. A través de esta nueva regulación, la evaluación de políticas públicas adquiere un carácter integral y transversal.

Las auditorías operativas con enfoque evaluador tienen algunos matices específicos que las diferencian de las auditorías operativas definidas en la norma internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, en sus siglas en inglés) 300. Mientras que éstas tratan la economía, la eficacia y la eficiencia de una determinada política pública, la auditoría operativa con enfoque evaluador añade a estos criterios, otros, no excluyentes entre sí, como son el impacto o su utilidad, la pertinencia y relevancia, coherencia, complementariedad con otras políticas, el nivel de cobertura poblacional alcanzado, el nivel de implementación, la sostenibilidad, la equidad, entre otros.

**Abstract:** The development of a public policy evaluation framework is one of the main challenges facing External Control Institutions today.

The evaluation of public policies is a consolidated tool that allows the improvement and learning of the actions taken by the Public Administrations, essential to favor decision-making, propose possible corrections, and, ultimately, facilitate transparency and accountability, accounts with the citizens.

GUID 9020 Evaluation of Public Policies is the main guide to guide external control bodies in the process of operational audits with an evaluation approach. At the national level, law 27/2022, of December 20, on the institutionalization of the evaluation of public policies in the General State Administration, aims to institutionalize evaluation as a tool for collective and organizational learning, for improving the public service and for accountability and transparency, contributing to the effectiveness and efficiency of public action. Through this new regulation, the evaluation of public policies acquires a comprehensive and transversal character.

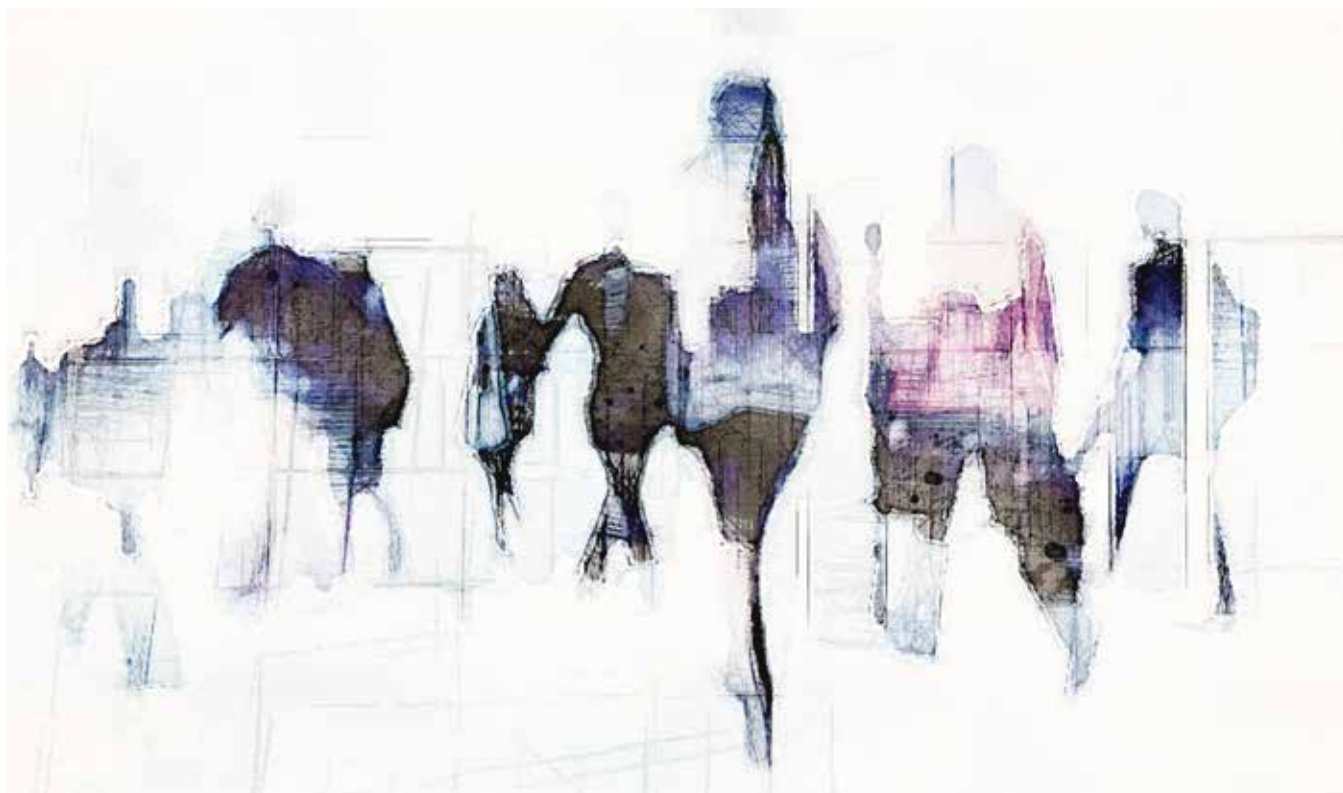
Operational audits with an evaluative approach have some specific nuances that differentiate them from operational audits defined in the International Standard of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 300. While these deal with economy, effectiveness and efficiency of a certain public policy, the operational audit with an evaluative approach adds to these criteria, others, not mutually exclusive, such as the impact or its usefulness, the relevance and relevance, coherence, complementarity with other policies, the level of population coverage achieved, the level of implementation, sustainability, equity, among others.

El objeto de este artículo es analizar, en cada una de las fases del trabajo de auditoría (planificación, ejecución del trabajo y emisión del informe) las principales dificultades y problemática, desde el punto de vista técnico, en la realización de auditorías operativas con enfoque evaluador. Este tipo de auditorías están cargadas de complejidad, y requieren un nivel de formación y conocimiento previo que permita elegir adecuadamente el objeto de evaluación, definir correctamente los criterios, fijar el alcance temporal de la política, realizar un análisis contrafactual, determinar la composición del equipo, definir los indicadores para poder establecer un razonamiento de la causalidad que pueda demostrar la conexión entre una acción política y su efecto medido, entre otros aspectos.

**Palabras Clave:** Auditoría operativa, enfoque evaluador, evaluación de políticas públicas, impacto, criterios evaluación, eficiencia, eficacia, economía, causalidad.

The purpose of this article is to analyse, in each of the phases of the audit work (planning, execution of the work and issuance of the report) the main difficulties and problems, from the technical point of view, in carrying out operational audits with a focus on evaluator. These types of audits are loaded with complexity, and require a level of training and prior knowledge that allows for the proper selection of the object of evaluation, correctly defining the criteria, setting the time scope of the policy, performing a counterfactual analysis, determining the composition of the team, define the indicators to be able to establish a causality reasoning that can demonstrate the connection between a political action and its measured effect, among other aspects.

**Keywords:** Operational audit, evaluative approach, evaluation of public policies, impact, evaluation criteria, efficiency, effectiveness, economy, causality.



*“Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre.”*

W.T. Kelvin, físico y matemático británico.

## 1. Introducción

El desarrollo de una cultura de evaluación de políticas públicas es uno de los principales retos a los que se enfrentan las instituciones de control externo (Tribunal de Cuentas y órganos de control externo de las Comunidades Autónomas) en la actualidad.

La evaluación de las políticas públicas está consolidada como una herramienta de mejora y de aprendizaje de las acciones de gobierno fundamental para favorecer la toma de decisiones, proponer eventuales correcciones y, en última instancia, para rendir cuentas a la ciudadanía. Todo lo cual redundará en unos servicios públicos de calidad y en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Las guías o directrices básicas para orientar a las instituciones de control externo en el proceso de auditorías operativas con enfoque de evaluación se enmarcan en la **GUID 9020 Evaluación de las Políticas Públicas**, la cual forma parte de un conjunto de pronunciamientos profesionales emitidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, en adelante, por sus siglas en inglés).

A nivel nacional, en diciembre de 2022, se aprobó la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la administración general del estado.

A través de esta nueva regulación, la evaluación de políticas públicas adquiere un carácter integral y transversal y se institucionaliza, en línea con las recomendaciones efectuadas tanto por la Unión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, en adelante) como herramienta para fortalecer la institucionalización, la modernización y la cultura de la evaluación de políticas públicas, así como para la mejora, rendición de cuentas y transparencia, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la acción pública.



## 2. Sinergias y diferencias entre la evaluación de políticas públicas y las auditorías operativas

Tanto la evaluación de políticas públicas como la auditoría operativa examinan las relaciones de causalidad entre la acción pública y sus efectos. Existe una diferencia entre estos dos enfoques:

- De acuerdo con las normas internacionales de auditoría del sector público elaboradas por INTOSAI, en concreto, la ISSAI 300, es la guía que marca los principios fundamentales de **fiscalización operativa o de desempeño** trata sobre la auditoría de la economía, la eficacia y la eficiencia.

En el ámbito de los órganos de control externo (OCEX, en adelante), se han aprobado, con fecha 9 de junio de 2022, tres Guías prácticas de fiscalización que incluyen requerimientos para la práctica profesional de la auditoría operativa, en concreto:

- GPF-OCEX-3000 Norma para la auditoría operativa.
- GPF-OCEX-3910 Conceptos fundamentales de la auditoría operativa.
- GPF-OCEX 3920 El proceso de auditoría operativa.

- Mientras que la evaluación de las políticas públicas añade el estudio de otros principios, como la pertinencia y utilidad, la relevancia, coherencia, complementariedad con otras políticas, el nivel cobertura o de implementación, la sostenibilidad y equidad, entre otros.

Ambos enfoques son, sin embargo, complementarios y constituyen dos componentes decisivos para evaluar la utilidad de una política.

## 3. Papel de las Instituciones de Control Externo en las auditorías operativas con enfoque evaluador

Existen numerosos actores que pueden realizar evaluaciones de políticas públicas, ya que, además de la propia administración y órganos gestores de las políticas públicas, se pueden añadir los estudios y evaluaciones realizados por expertos en la materia, personal investigador, profesores y personal universitario.

No obstante, en relación con las instituciones de control externo, el Tribunal de Cuentas ya ha publicado algunos informes de fiscalización operativa, en los que se incluyen elementos evaluadores, como, por ejemplo, el Informe de Fiscalización del programa de activación para el empleo y el Informe de Fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en



prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación.

En el resto de las instituciones de control externo de las comunidades autónomas, la realización de fiscalizaciones operativas con enfoque evaluador está condicionada a las funciones que otorgan sus leyes de creación y reglamentos.

En el caso de la Cámara de Cuentas de Andalucía, según el artículo 4 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en su ámbito de competencias, se establece la comprobación, mediante auditorías operativas, de la adecuación de la actividad pública a los principios de economía, eficacia, eficiencia y equidad en cuanto al cumplimiento de los planes y programas establecidos.

En este ámbito, hasta la fecha, se han publicado dos informes de fiscalización operativa con enfoque evaluador, a los cuales vamos a hacer referencia a lo largo del presente artículo:

- *Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria*, mediante Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA, en adelante) número 141, de fecha 25 de julio de 2022.
- *Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar*, mediante BOJA número 76, de fecha 24 de abril de 2023.

## 4. Principales dificultades en la aplicación práctica de auditorías operativas con enfoque evaluador

En cada una de las fases del proceso de auditoría se observan diferentes circunstancias que dificultan el trabajo, en la práctica, de las auditorías operativas con enfoque evaluador.

### A) Fase de planificación

Dentro de esta primera fase hay que establecer la elección del objeto de auditoría. Hay que tener en cuenta que dicho objeto suele ser un concepto muy amplio, ya que podrá consistir en una política, o programas presupuestarios, disposiciones jurídicas y financieras, incluso acciones de diversas organizaciones, recursos humanos y materiales o financieros.

Para decidir si es posible evaluar una política determinada debe realizarse un análisis de la viabilidad de la misma, en el que se defina el alcance de la evaluación, y se determinen las condiciones bajo las cuales la auditoría operativa con enfoque evaluador puede llevarse a cabo, teniendo en cuenta: el tamaño del presupuesto asignado a la política pública, el alcance de su efecto potencial previsto sobre los destinatarios y la sociedad, la complejidad de la política en relación con la multiplicidad de partes interesadas y la dificultad para evaluar sus efectos, así como la importancia simbólica de la política en la opinión pública.

Dos errores que evitar en esta elección son los siguientes:

- a. Elegir una política demasiado general.
- b. Elegir un proyecto o una acción pública demasiado específica, dado que sus efectos pueden ser demasiado pequeños para resultar relevantes.

La evaluación de las políticas públicas debe tener en cuenta no sólo los efectos objetivos de la política, sino también el impacto medible y los **resultados** percibidos por los actores participantes en la política y los beneficiarios de esta.

Debe existir un razonamiento de causalidad que pueda demostrar la conexión entre una acción política y un efecto medido. Es fundamental que la evaluación de las políticas públicas tenga por objeto asignar los efectos observados a los instrumentos de la política aplicada, sin lo cual no sería posible valorar la utilidad de dicha política y sus resultados e impacto.



Otra dificultad que nos encontramos en esta fase de planificación es la **definición de los criterios** que van a evaluar la política elegida, ya que, además de los criterios propios de las auditorías operativas (principios de eficacia, eficiencia y economía, y, si existen, áreas de mejora) se incluyen otros criterios que deben ser definidos, tal y como se refleja en el Informe de fiscalización operativa con enfoque evaluador de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria:

- *“16. En relación con el presente informe de fiscalización, la responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía es concluir sobre la eficacia, eficiencia y economía de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria, así como sobre la validez, exhaustividad y enfoque evaluador de dicha política, siguiendo la Guía INTOSAI GUID 9020 “Evaluación de las políticas públicas”.*

Y en el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar:

- *“8. En relación con el presente informe de fiscalización, la responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía es concluir sobre la eficacia, eficiencia y economía de la gestión de los planes y programas relacionados con el abandono educativo y el éxito escolar, así como sobre la validez, exhaustividad de la evaluación realizada sobre esos planes y programas, siguiendo la Guía INTOSAI GUID 9020 “Evaluación de las políticas públicas” a los que hemos hecho referencia anteriormente.*

Estos criterios, no excluyentes entre sí, deben definirse correctamente, ya que, además de que debe existir una relación lógica entre la política y los criterios de evaluación, es preciso elegirlos dependiendo del tipo de auditoría a realizar.

Otra dificultad radica en el establecimiento del **alcance temporal** de la política. Y, para ello, es fundamental realizar una primera distinción entre resultados de la política (efectos inmediatos y a corto plazo) e impactos (efectos a largo plazo). La medición de los impactos a medio y largo plazo es característica de la evaluación de las políticas públicas y va más lejos que la realizada en la auditoría operativa.

En lo que respecta al tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de la política, desde un punto de vista teórico, la evaluación de una política pública puede efectuarse en tres momentos diferentes, ex ante, concomitante y ex post.

Los OCEX, sin embargo, realizan las auditorías operativas con enfoque evaluador ex post, es preferible esperar dos o tres años desde su puesta en marcha con el fin de disponer de suficientes datos y evitar resultados provisionales. Este decalaje es fundamental para poder evaluar los efectos indirectos y a largo plazo, que son una parte muy importante de la evaluación.

Tal y como se refleja en el Informe de fiscalización operativa con enfoque evaluador de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria:

- *“29. El alcance temporal de esta fiscalización se corresponde con la duración del PEDLA<sup>1</sup>. Su marco financiero cumple cinco anualidades (2016 a 2020), lo que en términos de cursos escolares se corresponde con el periodo 2016/2017 a 2020/2021.*

- *“31. Esta consideración temporal dificulta el enfoque evaluador, pues la medición de los resultados e impactos requeriría que hubiese transcurrido, al menos, un curso escolar desde la finalización del PEDLA. No obstante, al tratarse de un análisis de cinco cursos, es posible considerar, como hipótesis de trabajo, que los resultados obtenidos en los últimos cursos del plan representan el impacto de las medidas adoptadas en los primeros cursos.”*

Y en el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar:

- *“33. El alcance temporal de esta fiscalización es el ámbito de aplicación del PEEA<sup>2</sup>, que se corresponde con cuatro anualidades desde su aprobación, por lo que abarca desde el 29/11/2016 a 29/11/2020. En términos de años escolares se corresponde con los cursos 2016/17 a 2019/20. Además, se añade el curso 2020/21 por las siguientes razones:”*

Si se concede un cierto margen de tiempo a la política pública, resultará más fácil poder realizar un **análisis contrafactual**. El análisis contrafactual es una técnica que permite visualizar y corregir errores futuros, sobre la base del conocimiento obtenido a través de simulaciones controladas, que consigue establecer las relaciones de condicionalidades y de consecuencias. Aplicándolo con rigurosidad, pueden establecerse cuadros acabados de resultados (consecuencias), donde se indiquen sus causalidades.

1. PEDLA – Plan Estratégico de Desarrollo de las Lenguas en Andalucía.

2. PEEA – Plan de Éxito Educativo de Andalucía.



Sin embargo, el problema fundamental de la evaluación de políticas públicas consiste en encontrar un grupo contrafactual adecuado, lo cual dificulta que se pueda estimar de forma precisa lo que habría ocurrido con la variable objetivo en ausencia de la política pública que ha afectado al grupo de tratamiento, de forma que se elimine el sesgo de selección.

En la actualidad, la utilización de estos métodos no es muy frecuente más allá del ámbito académico, pero se han desarrollado técnicas que bajo determinadas condiciones permiten la identificación precisa de los efectos causales de una política pública, incluso cuando existen diferencias no observables entre el grupo de individuos beneficiario de la política pública y los no beneficiarios. No obstante, un conocimiento adecuado de los efectos de los programas públicos redundaría en una mejora de la toma de decisiones por parte de los gestores políticos y en consecuencia del bienestar general.

Un ejemplo de ello lo encontramos en el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono

educativo y para el incremento del éxito escolar, en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

- *“A.246 Una de las características esenciales de las evaluaciones de impacto es la utilización del análisis contrafactual de lo que podría haber pasado de no haberse llevado a cabo la acción pública u otros factores externos. Las evaluaciones presentadas por la DGOEE<sup>3</sup> no utilizan esta técnica, la cual podría comparar los resultados de abandono y éxito escolar entre alumnos o centros que participen o no en los programas fiscalizados.*

*Este informe de fiscalización presenta una aproximación a esta técnica comparativa aplicándola a los centros docentes públicos. Para ello se analizan las tasas de “abandono escolar en la ESO<sup>4</sup>” y de “alumnado de ESO que alcanza la titulación” de todos los IES<sup>5</sup> y su participación o no en los programas PROA<sup>6</sup>, IMPULSA y Refuerzo educativo en periodo estival. El análisis se encuentra en el apéndice 7.3.2.2.4. de “resultados obtenidos” del subobjetivo 1.2”*

3. Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa.

4. Educación Secundaria Obligatoria.

5. Instituto de Educación Secundaria.

6. Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo a los centros docentes públicos en Andalucía.





En cuanto al **alcance subjetivo** de la auditoría operativa con enfoque evaluador, determinar cuáles son las partes interesadas es también una tarea que tiene sus matices propios en la evaluación. Este alcance suele ser más amplio que en las fiscalizaciones operativas, ya que es fundamental incluir dentro de los criterios de auditoría la satisfacción de las partes interesadas, y para ello se deben emplear indicadores específicos.

Por ejemplo, en el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar:

- *A.19 El equipo de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha definido unos objetivos y subobjetivos, expuestos en forma de preguntas, a los que se asocian unos criterios de auditoría y unos indicadores que sirven para evaluar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión de estos planes y programas. (...).*

**Cuadro nº 1**

<b>Objetivo nº 1</b> ¿Ha resultado eficaz la gestión de los planes y programas objeto de alcance?		
<b>Subobjetivo nº 1.2</b> ¿Se han cumplido los objetivos de los planes y programas?		
Preguntas de auditoría	Criterios	Indicadores
¿Cómo se ha realizado el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados?	Satisfacción de las partes interesadas	Encuestas de valoración, quejas y reclamaciones

Otro aspecto muy importante que destacar en la realización de auditorías operativas con enfoque evaluador y relacionado con el apartado anterior es la **comunicación constante y la cooperación activa** entre el órgano de control externo y la entidad fiscalizada. El enfoque debe ser construido de forma conjunta, pues el objetivo principal de la evaluación no es revelar y corregir disfunciones, sino ayudar a los responsables de la toma de decisiones a satisfacer las necesidades sociales y políticas. Ello conlleva la realización de reuniones con la entidad fiscalizada para explicar en qué va a consistir la auditoría, su enfoque y alcance, objetivos a establecer y criterios a utilizar.

Por último, vamos a destacar como dificultad en la fase de planificación, la correcta y adecuada elección y **composición**

**del equipo** que va a participar en la auditoría operativa con enfoque evaluador. Es necesario que el personal implicado reciba formación sobre evaluación de políticas públicas (acerca de diseño, lógica de la intervención, planificación, metodología, técnicas y métodos de análisis cuantitativos y cualitativos, tratamiento de datos, etc).

Hay que tener en cuenta, además, las capacidades técnicas del equipo fiscalizador, que a veces, no pueden cubrir todas las materias, por lo que habría que recurrir a expertos externos en diferentes materias: economistas, estadísticos, sociólogos, expertos en el ámbito sometido a evaluación, entre otros. (NIA-ES-SP 1620 "Utilización del trabajo de un experto").

## B) Fase de ejecución

La elaboración de una **matriz de auditoría** es muy útil como documento de trabajo. En ella se exponen, por un lado, los objetivos de auditoría, por otro, los criterios con los que vamos a evaluar la materia, y, en tercer lugar, las preguntas de evaluación y los indicadores con los que se pretende obtener datos para obtener conclusiones. La elaboración de una matriz de auditoría requiere un nivel de conocimientos adecuados sobre la materia y de síntesis de información para su elaboración.

*“A.247. En cuanto al análisis de la evaluación realizada de los programas, de conformidad con el “enfoque metodológico” de este informe, el equipo de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha utilizado la matriz de evaluación de la “Guía de evaluación de resultados de políticas públicas” del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas.*

*La matriz de evaluación o matriz de auditoría es la herramienta básica para guiar el proceso de evaluación. Generalmente está integrada por las preguntas y criterios de evaluación y suelen incluir los indicadores, las fuentes, las herramientas y técnicas de análisis. Con ella se busca dar robustez y credibilidad a las conclusiones y recomendaciones que se generan a partir de las respuestas a dichas preguntas, en función de los criterios. La matriz que se muestra en la guía es un ejemplo de matriz de evaluación con arreglo a los criterios más habituales en una evaluación tanto de los resultados como del impacto de las políticas públicas”.*

Los **indicadores** deben cumplir los criterios SMART (ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporalmente determinados) y estar vinculados a los criterios de auditoría previamente establecidos en la fase de planificación.

No obstante, en la práctica, nos encontramos con dos dificultades:

1. Por un lado, la **definición e identificación adecuada** por parte del órgano gestor de los indicadores de evaluación de la política, recayendo esta tarea en el equipo de fiscalización.

En el caso del Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria:

- *“A.17. El PEDLA no dispone de indicadores de eficiencia ni de economía. Todos los indicadores incluidos en la “herramienta de seguimiento” utilizada para su evaluación valoran el cumplimiento de las actuaciones, medidas, objetivos y líneas de actuación del plan, por lo que son indicadores de eficacia. Ninguno de ellos presenta un valor de referencia o estándar de cumplimiento con el que comparar el resultado alcanzado.*
- *A.18. Igualmente, los indicadores de participantes por anualidades, que sí tienen definido un valor objetivo a conseguir, también miden únicamente la eficacia.*
- *A.19. Por tanto, el equipo de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha definido unos objetivos y subobjetivos, a los que se asocian unos criterios de auditoría, en forma de indicadores que sirven para evaluar la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de estos fondos”.*

También nos encontramos esta problemática en el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar:

- *“A.125 La metodología de estas evaluaciones señala que con el objetivo de medir los logros que pretenden alcanzar los programas de refuerzo se diseñó un cuadro de indicadores agrupados en diferentes dimensiones relacionadas con los objetivos generales y específicos de los programas de refuerzo. En concreto, la DGOEE ha definido seis dimensiones de indicadores, en función de la información que se busca obtener con ellos.*
- *A.126. Estos indicadores son indicadores de eficacia, si bien la propia metodología en algunos casos los califica de indicadores de impacto. No son, por tanto, indicadores de eficiencia ni de economía.*
- *A.127 Ninguno de los indicadores presenta un valor de referencia o estándar de cumplimiento con el que comparar el resultado alcanzado.”*

7. Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar, BOJA número 76, 24 de Abril de 2023.

2. Por otro lado, existiendo indicadores de evaluación definidos, **su utilización en la evaluación no es correcta.**

Tal y como se recoge en el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar:

- *“127. Los indicadores definidos en la posterior fase de evaluación de los programas son indistintamente de realización y de resultados. Por tanto, y aunque algunos de estos indicadores hayan sido denominados como de impacto, no tienen tal naturaleza desde un enfoque evaluador.”*
- *“135. El impacto presentado en los informes de evaluación realizados por la DGOEE, a través de los denominados indicadores de impacto, no mide la relación de causalidad en términos de efecto producidos única y exclusivamente por la implementación de los programas. Al no analizar directamente la tasa de abandono ni la tasa de titulación no se puede concluir cuál sería el efecto o impacto a largo plazo sobre dichos indicadores. No obstante, se pueden analizar los “resultados” que estarían circunscritos a los logros a corto: promoción de un curso a otro, mejora convivencia en el centro escolar, y utilidad para familias, docentes y alumnos.*
- *136. Una de las características esenciales de las evaluaciones de impacto es la utilización del análisis contrafactual de lo que podría haber pasado de no haberse llevado a cabo la acción pública u otros factores externos. Las evaluaciones presentadas por la DGOEE no utilizan esta técnica, la cual podría comparar los resultados de abandono y éxito escolar entre alumnos o centros que participen o no en los programas fiscalizados.”*

En la fase de ejecución debemos resaltar las dificultades en cuanto a la **obtención de los datos** y sus fuentes de información. El objetivo de los datos es obtener una evidencia adecuada y suficiente que soporte las conclusiones del informe, que debe aportar un valor añadido y las recomendaciones que se estimen oportunas. Si dichos datos no son completos, objetivos y fiables, no podremos obtener dicha evidencia.

En la práctica, nos podemos encontrar, que éstos no se puedan obtener, que se obtengan de forma incompleta e insuficiente, o que incluyan lo que se conoce como “datos sucios” (datos no registrados correctamente, duplicados, celdas vacías, errores de tipografía), lo cual puede provocar que sea necesaria una exhaustiva depuración de los datos.

En cuanto a las **fuentes de origen** de la información, las **bases de datos**, en su mayoría, no están diseñadas para evaluar, sino con objetivos más tradicionales de control del gasto.

Así, las bases de datos pueden estar desactualizadas u obsoletas, o contener datos incompletos o incluso presentar descuadres, desfases en el tiempo, entre otros.

Suele ser útil realizar **encuestas, circularización o cuestionarios**. La ventaja es que podemos acudir directamente a la fuente para la obtención de los datos, y podemos obtener tanto datos cuantitativos como cualitativos. Pero un inconveniente que nos podemos encontrar es la falta de obtención de respuesta o su obtención de forma no homogénea, o que de los datos obtenidos no podamos extraer una conclusión.

Por eso, ante cualquier pregunta de evaluación que se quede sin respuesta, debemos explicar muy bien y analizar los datos disponibles, aunque existan descuadres o desfases en la información obtenida.

En relación con el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria, destacamos los siguientes párrafos:

- *“81. b) Hay una importante falta de disposición de respuesta del curso 2016/2017 de algunas provincias. También hay delegaciones que no remitieron su respuesta en el curso 2019/2020. Por ello, el objetivo de comprobar la evolución de los aspectos evaluados queda limitado.*
- *81. c) Se producen incoherencias en el número de respuestas de las encuestas sobre el grado de satisfacción del profesorado, alumnado y familias respecto a la enseñanza bilingüe y a la figura del auxiliar de conversación. Ello unido a que no se obtiene respuesta de todas las delegaciones en la gran mayoría de los aspectos analizados, induce a limitar el contenido y valor de estas encuestas a los efectos de su consideración en la evaluación del PEDLA.”*

En esta fase de ejecución del trabajo, es muy importante documentar todas las limitaciones, diferencias y descuadres encontrados, además de analizar y soportar todas las respuestas a las preguntas de evaluación, ya que, como hemos comentado, todas las preguntas inicialmente planteadas deben quedar respondidas. En el caso en el que existan preguntas que no se puedan responder, habrá que analizar su causa, porque puede deberse a distintos motivos, entre ellos, posibles debilidades, áreas de mejora o inadecuada formulación de las preguntas.

Todas las dificultades en el trabajo de campo conllevan **dilaciones de tiempo** que pueden condicionar enormemente la realización de la fiscalización. Pero, además, pueden tener que ver con debilidades o áreas de mejora a detallar en el Informe.

### C) Fase de Informe

Por último, en la **fase de Informe**, las auditorías operativas con enfoque evaluador también presentan peculiaridades.

Las principales dificultades en esta fase pueden englobarse en la **interpretación de los datos** y la **extracción de las conclusiones** a destacar en el informe, en función de los datos obtenidos finalmente y a su pertinencia y utilidad respecto a la evaluación de la política pública, y la formulación de recomendaciones encaminadas a mejorar (o replantear) dicha política, las cuales debe aportar valor añadido al ente fiscalizado y ser constructivas.

La obtención de los datos es un primer paso, y dichos datos deben ser sólidos y robustos. El siguiente paso es alcanzar una idea, una interpretación sobre el programa, que es realmente el objetivo del proceso de evaluación. Las interpretaciones de los datos están sujetas normalmente a un nivel de subjetividad que habrá que contrastar con otras fuentes, con los destinatarios del informe e incluso con el órgano gestor. Dichas interpretaciones deben ser claras y concretas, estar basadas en evidencias adecuadas y suficientes, y permitir alcanzar conclusiones sobre la eficacia, eficiencia, economía, el impacto o la utilidad, la pertinencia y relevancia, coherencia, complementariedad con otras políticas, el nivel de cobertura poblacional alcanzado, el nivel de implementación, la sostenibilidad, la equidad, entre otros criterios, definidos en la fase de planificación.

El informe final de evaluación de una política pública debe ir precedido de informes provisionales y sus conclusiones deben ser tratadas con la parte fiscalizada, con la cual, se deben debatir las principales conclusiones en un **procedimiento contradictorio**, si bien, la conclusión recae en el auditor.

En cuanto a las recomendaciones, si bien, en otros tipos de fiscalizaciones también se incluyen en los informes, en este tipo de auditorías cobran relevancia.

Como ejemplo de **recomendaciones**, en el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria, se ponen de manifiesto las cuestiones comentadas a lo largo de este artículo y relacionadas con los puntos comentados anteriormente:



- 139. Se recomienda disponer de indicadores de eficiencia y economía, en términos de coste por unidad obtenida y coste de los servicios prestados.
- 141. Establecer objetivos, actividades e indicadores de los programas presupuestarios que permitan calcular el gasto incurrido en cada objetivo y actividad.
- 145. Realizar una evaluación de impacto, estudiando grupos de alumnado de centros bilingües y no bilingües.
- 146. Evaluar los resultados y el impacto de la incidencia del nivel de competencia lingüística en la lengua extranjera (L2) del alumnado sobre el aprendizaje y adquisición de los contenidos de las áreas y materias no lingüísticas impartidas en dicha lengua.
- 147. Realizar y promover evaluaciones sobre el impacto en la empleabilidad del alumnado que ha cursado enseñanza bilingüe.
- 150. Se recomienda establecer objetivos medibles. Dotarlos de valores de referencia o estándares a conseguir.
- 151. Incorporar la estructura lógica de objetivos, líneas de actuación, medidas, actuaciones e indicadores.
- 152. Identificar los impactos a largo plazo. Definir indicadores de impacto.

Estas recomendaciones también son compartidas por el Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar.

- "140. Este plan debería contener las siguientes cuestiones: (...) 5) Definición de indicadores 6) Sistema de seguimiento y evaluación.
- 149. Disponer de indicadores de eficiencia y economía"
- 155. Realizar una evaluación de los resultados y del impacto del abandono educativo y del éxito escolar de todos los programas implementados".
- 156. Identificar los impactos a largo. Definir indicadores de impacto. En este sentido, considerar las cuestiones que no han sido tenidas en cuenta en las evaluaciones

de resultados realizadas como, por ejemplo, las causas, los efectos y las mejoras de las partes interesadas y de la sociedad en general atribuibles exclusivamente a los programas".

Así, las auditorías operativas con enfoque evaluador, como dice la GUID 9020 "Evaluación de Políticas Públicas" emitidas por la INTOSAI, dan la posibilidad a los ciudadanos de formarse su propia opinión sobre las acciones públicas, y por otra, ayudan a los legisladores a tomar decisiones sobre si continuar, modificar o abandonar una política sobre la base de evidencias sólidas y específicas (y no basándose en simples intuiciones o en encuestas de opinión). Pero esta contribución al debate democrático es neutral y está basada en hechos, proporcionando una reflexión sobre una determinada política a través de análisis y recomendaciones de carácter objetivo.

A modo de conclusión, aunque las auditorías operativas con enfoque evaluador son una herramienta fundamental, dada su complejidad, aún queda mucho por avanzar, ya que son numerosas las limitaciones existentes para su efectiva implantación.

## Bibliografía

- Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.
- Ley 1/1988, de 17 de marzo, de creación, competencias y funciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Reglamento de Parlamento de Andalucía, de 28 diciembre 2011. Reglamento de organización y funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Cámara de Cuentas de Andalucía. Manual de Procedimientos.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI GUID 9020: Evaluación de Políticas Públicas (2019), INTOSAI.
- Guía de evaluación de políticas públicas del Gobierno Vasco. Dirección de Coordinación. Dirección de Innovación y Administración Electrónica (Dpto. de Justicia y Administración Pública).



- **Tribunal de Cuentas Europeo (2017).** Manual de Auditoría de Gestión, Dirección de control de calidad de la auditoría.
- **Tribunal de Cuentas.** Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión (aprobado el 30 de abril de 2015, modificado el 29 de octubre de 2015 y actualizado el 25 de enero de 2018),
- **Tribunal de Cuentas.** "Fiscalización del Programa de Activación para el Empleo (PAE)".
- **Tribunal de Cuentas.** "Fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación".
- **M<sup>a</sup> Dolores Genaro Moya y Antonio M. López Hernández (2019):** "La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas" Revista Auditoría Pública nº 74.
- **Cámara de Cuentas de Andalucía (2022):** "Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria, 2020".
- **Cámara de Cuentas de Andalucía (2023):** "Informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar".