



UNA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LAS AYUDAS PÚBLICAS

Joaquín Izquierdo Peris

jizquierdo@sindicom.es

*"Seminario internacional:
Los órganos regionales de control
externo y la evaluación de resultados
– un intercambio de experiencias"*

5 de mayo de 2023

Organiza:
Consello de Contas de Galicia y EURORAI

1. La eficacia del gasto público



Un ejemplo de evaluación de los resultados



La fiscalización se centró en veinte aeropuertos financiados por la UE en cinco Estados miembros (Estonia, Grecia, España, Italia y Polonia). Estos aeropuertos recibieron de la UE una financiación total de **666 millones de euros** durante los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013.

La conclusión general es que las inversiones financiadas por la UE en aeropuertos resultaron poco rentables: **se financiaron demasiados aeropuertos** (con frecuencia muy próximos entre sí) y en muchos casos el tamaño de las infraestructuras financiadas por la UE era excesivo. **Solo en la mitad de los aeropuertos examinados se logró incrementar el número de pasajeros** y las mejoras en la calidad del servicio al cliente no se midieron o no pudieron demostrarse.

El Tribunal observó asimismo que la financiación de la UE no era rentable y que siete de los veinte aeropuertos examinados **tampoco lo eran**, por lo que existe el riesgo de que tengan que cerrar si no reciben ayudas públicas continuas, ...

Un ejemplo de evaluación de los resultados

Fuerteventura: ejemplo de infraestructura sobredimensionada

En el aeropuerto de Fuerteventura (España) se inició un proyecto de **21 millones de euros** de financiación de la UE para ampliar la terminal, en el cual casi se **triplicaba la superficie de suelo**, y se añadían catorce puertas de embarque, ocho cintas transportadoras de equipaje y cuatro puertas de contacto. El alcance de las obras se predeterminó en función de una previsión de 7,5 millones de pasajeros para 2015, cuando en 2013 el aeropuerto contaba con 4,3 millones de pasajeros. No obstante, aunque se hubieran alcanzado los 7,5 millones de pasajeros previstos, la terminal habría seguido estando **sobredimensionada** ya que, según las normas de la IATA, habría bastado con diez cintas transportadoras en lugar de las quince construidas.

Además, dado que no había un tráfico suficiente para que la nueva terminal se utilizara a plena capacidad, y que, según las últimas previsiones, no habría tráfico suficiente antes de 2030, **la autoridad aeroportuaria decidió cerrar una parte del aeropuerto** (seis de las veinticuatro puertas) para reducir los gastos globales de mantenimiento.



Fuente: Informe Especial nº 21/2014: Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad (Tribunal de Cuentas Europeo)

¿Qué dice la ley sobre los resultados?

Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (Comunitat Valenciana)

Artículo 32. Los créditos y programas de gasto.

3. Los **programas de gasto** establecerán su contenido referido a los extremos siguientes:

- a) Los **objetivos** expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el periodo.
- b) Las actividades a realizar para la consecución de los objetivos.
- c) Los medios económicos, materiales y personales que se ponen a disposición de los responsables de los programas, con especificación de los créditos asignados.
- d) Detalle de las líneas de subvención, proyectos de inversión y financieros a realizar.
- e) En su caso, los ingresos afectados.
- f) Los **indicadores de ejecución** asociados a cada uno de los objetivos seleccionados que permitan la **medición, seguimiento y evaluación del resultado** en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

¿Qué dice la ley sobre los resultados?

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

Artículo 8. Principios generales

1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un **plan estratégico de subvenciones** los **objetivos y efectos** que se pretenden con su aplicación,

Las bases reguladoras de cada subvención harán referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos....

2 (...)

3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
- b) **Eficacia** en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

¿Qué dice la ley sobre los resultados?

Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Artículo 12. Contenido del plan estratégico.

a) Objetivos estratégicos, que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional...

b) Líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación. Para cada línea de subvención deberán explicitarse los siguientes aspectos:

1.º ...

2.º **Objetivos y efectos que se pretenden** con su aplicación.

3.º ...

4.º ...

c) Régimen de **seguimiento y evaluación continua** aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan. A estos efectos, se deben determinar para cada línea de subvención, **un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos** del Plan, que recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos

2. La evaluación de los resultados del Plan *Resistir Plus*



Plan de ayudas *Resistir Plus*

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**.

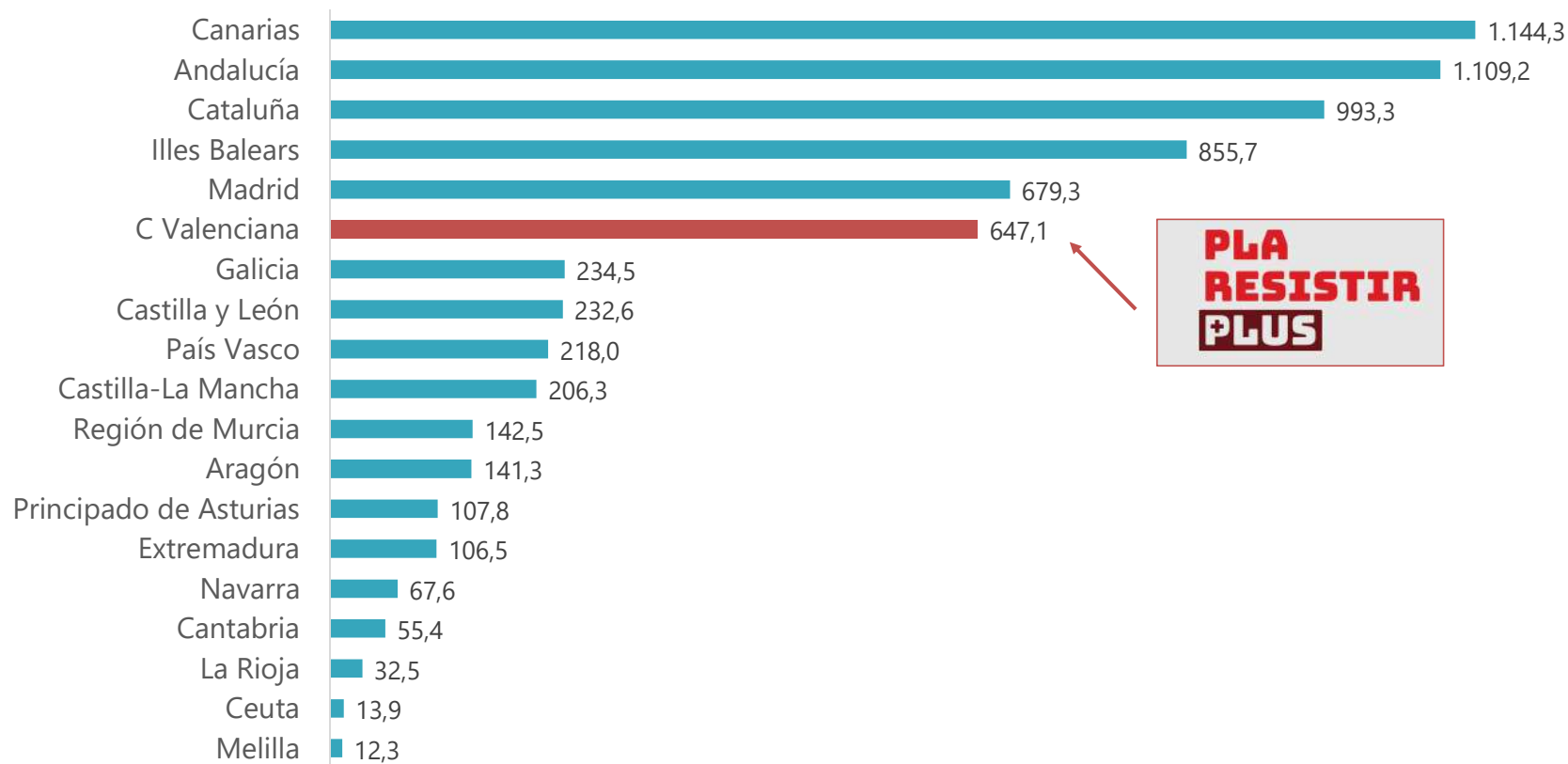
Con este Real Decreto, se creó una nueva Línea Covid de ayudas directas a autónomos y empresas, para **reducir el endeudamiento** suscrito a partir de marzo de 2020.

Con cargo a esta Línea, que contaba con una dotación total de 7.000 millones de euros, se **canalizaron ayudas directas a las empresas y autónomos** cuya actividad se vio 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).

Plan de ayudas *Resistir Plus*

Las **comunidades autónomas** fueron las responsables de realizar las **correspondientes convocatorias** para la asignación de las ayudas directas a los destinatarios sitos en sus territorios, y asumieron 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.

Importe asignado por comunidad autónoma. Millones de euros



Plan de ayudas *Resistir Plus*

Programa y código línea

- Programa: 615.30 / Código línea: S1024000

Objetivos y efectos

- Ayudas directas para el **apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento** del sector privado, en los términos establecidos en el Real Decreto ley 5/2021, de 12 de marzo, de respuesta a la pandemia derivada de la Covid 19... Las ayudas tendrán carácter finalista y, por lo tanto, no podrán aplicarse a otra finalidad diferente de los gastos subvencionables determinados de este decreto



Sectores, personas y entidades destinatarias

- Autónomos (empresarios y profesionales), empresas y entidades no financieras con domicilio fiscal en la Comunitat Valenciana o que operen en ella.

Centro gestor

- D.G. de Modelo Económico, Financiación Autonómica y Política Financiera (Conselleria de Hacienda y Modelo Económico)

Plan de ayudas *Resistir Plus*

Ámbito temporal

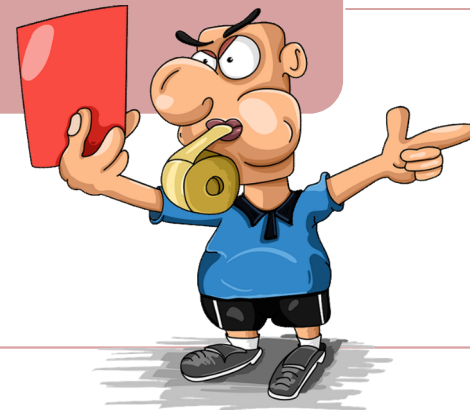
- Ejercicio 2021

Costes previsibles

- 647,1 millones de euros

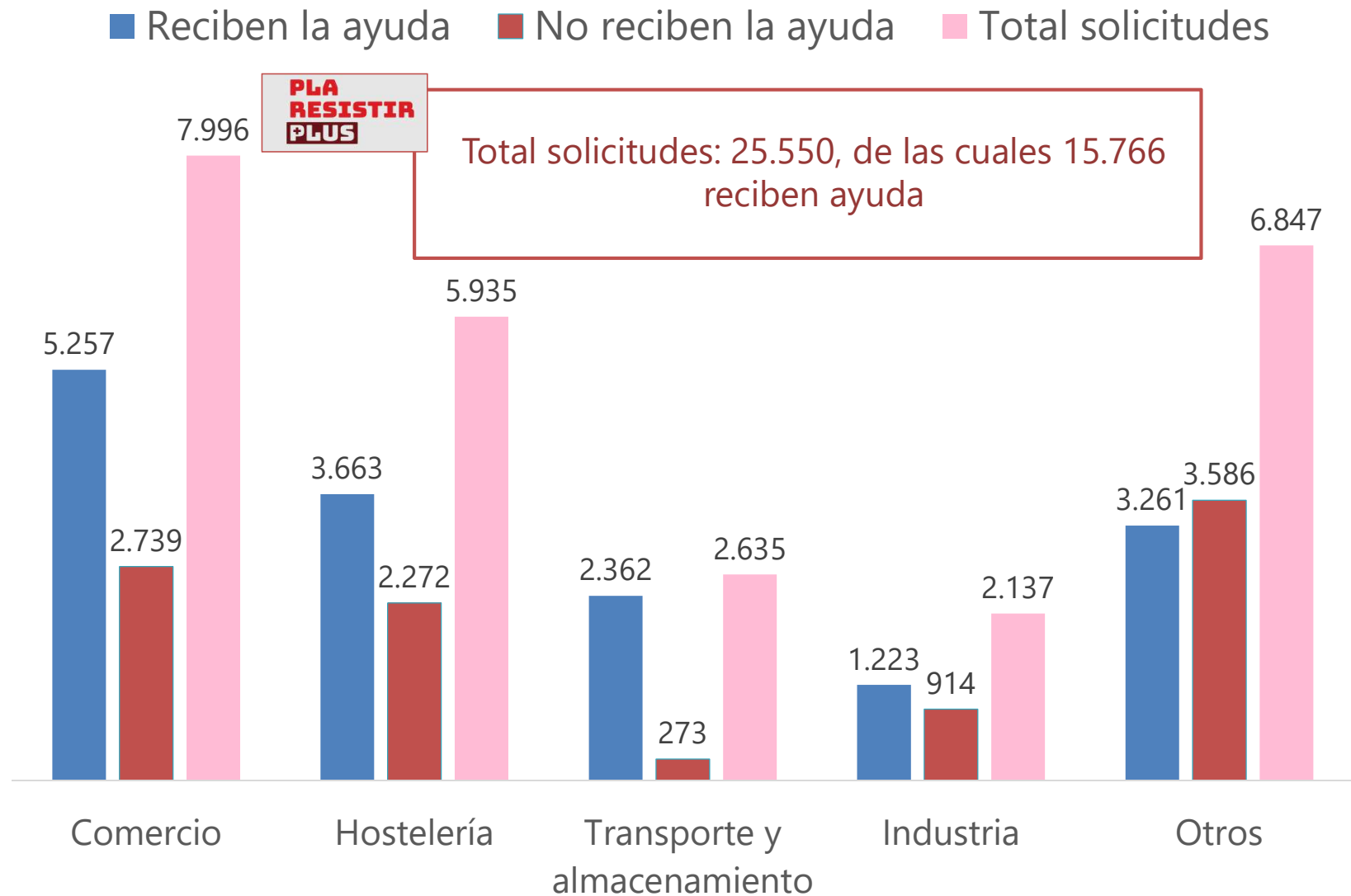
Indicadores de evaluación

- ~~• Porcentaje de ejecución presupuestaria~~
- ~~• Número de solicitantes: (30.000 previsto)~~
- ~~• Número de beneficiarios: (27.000 previsto)~~



Plan de ayudas *Resistir Plus*

Número de solicitudes y beneficiarios. Por actividad económica



Objetivo de la evaluación de resultados

Es un **análisis ex post** que trata de determinar la capacidad que tienen las “ideas potencialmente buenas” para solucionar los problemas sociales.

El objetivo es establecer si puede atribuirse o no (y en qué medida) la causa del cambio en el problema a la intervención pública: **no queremos saber si un problema mejora o empeora, sino si el programa o la actuación pública ha tenido algo que ver.**

En el caso de las subvenciones, la evaluación debe permitir analizar **el efecto incentivador directo en el beneficiario** de la ayuda (es decir, si la ayuda ha inducido al beneficiario a adoptar una línea de conducta diferente y la importancia del impacto de la ayuda).

**PLA
RESISTIR
PLUS**

¿El Plan Resistir Plus ha contribuido a mejorar el problema identificado?



Debilidades en la planificación estratégica de subvenciones

Observaciones contenidas en el Informe de auditoría de cumplimiento de las subvenciones y ayudas de la Administración de la Generalitat. Ejercicio 2021

Fuente:

https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2022/12/Informe_auditoria_cumplimiento_subvenciones_y_ayudas_Administracion_2021_cas_firmado.pdf

1) **Los objetivos estratégicos** describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el periodo de vigencia del plan. Sin embargo, los objetivos y efectos que se pretenden alcanzar en cada una de las líneas descritas **requieren de mayor concreción**, de forma que faciliten la posterior evaluación real de los resultados alcanzados como consecuencia de la concesión de la correspondiente subvención.

**PLA
RESISTIR
PLUS**

Ayudas directas para el apoyo a la **solventia y reducción del endeudamiento del sector privado**, en los términos establecidos en el Real Decreto ley 5/2021, ...



Debilidades en la planificación estratégica de subvenciones

- 2) Los sistemas de indicadores diseñados **carecen de información sobre la situación de partida**, lo que dificulta valorar plenamente la idoneidad de los resultados esperados.
- 3) El hecho de que **la evaluación esté fundamentada** principalmente en los resultados obtenidos **a través de indicadores presupuestarios** o, en su caso, de **la actividad administrativa** (número de solicitudes, número de concesiones, número de expedientes de reintegro,...), **sin abordar aspectos de eficacia**, efectividad o **impacto** de las actuaciones, impide obtener información sobre el grado de consecución de los objetivos desde la perspectiva de los resultados o de la finalidad perseguida al conceder las subvenciones.

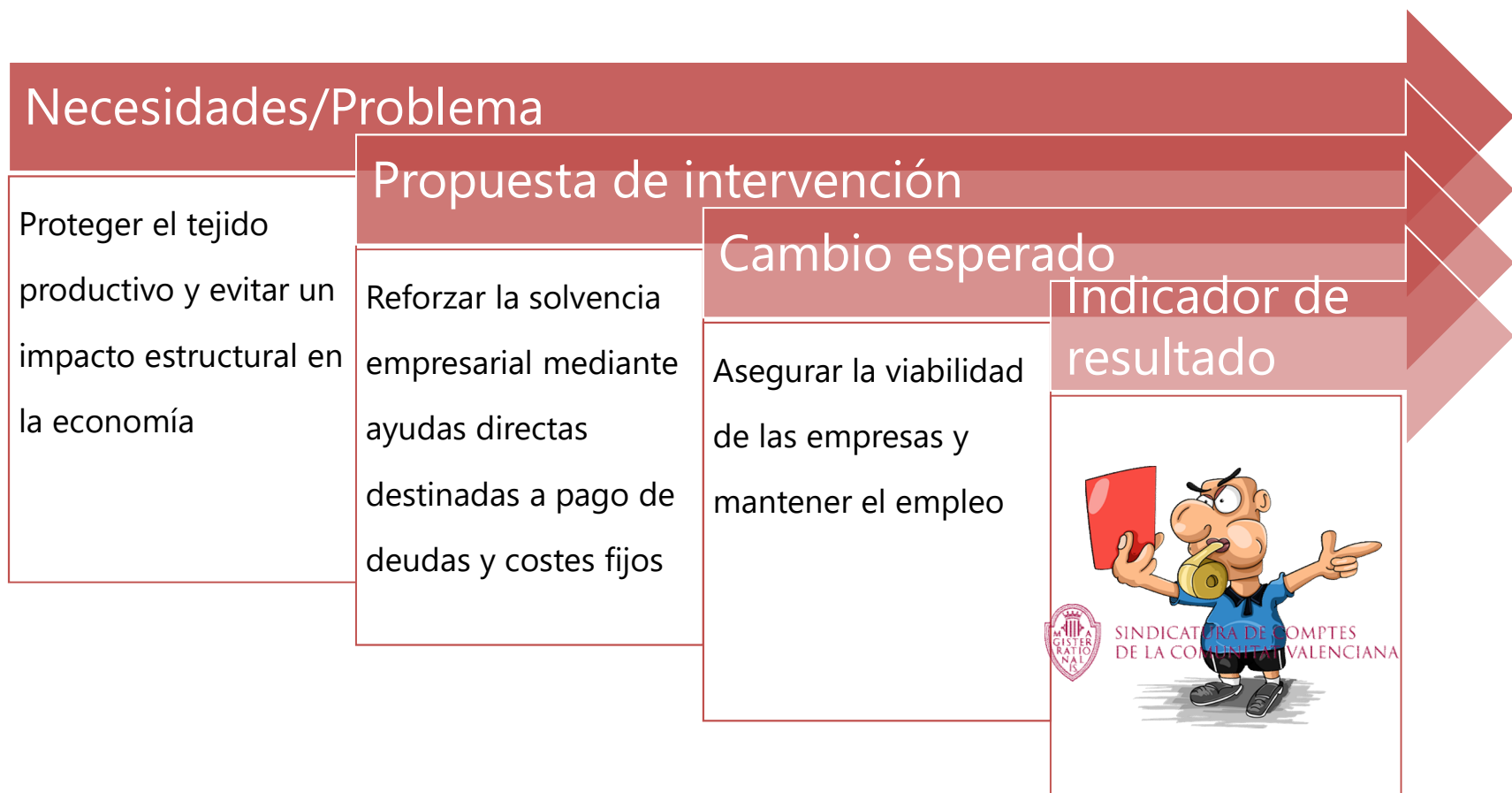
**PLA
RESISTIR
PLUS**

Porcentaje de ejecución presupuestaria
Número de solicitantes: (30.000 previsto)
Número de beneficiarios: (27.000 previsto)



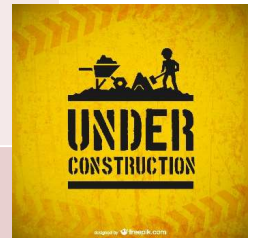
Marco lógico de la intervención

La primera fase de la evaluación de un programa de ayudas es establecer con claridad **la lógica de intervención subyacente**, en la que se describan las necesidades y problemas que el plan propone abordar, los beneficiarios y las inversiones, los objetivos generales y específicos, el impacto esperado y el **indicador más adecuado**.



Matriz de evaluación

Pregunta de evaluación	Subpreguntas de evaluación	Indicadores de resultados	Fuentes de información
¿Las ayudas concedidas han contribuido a asegurar la viabilidad de las empresas y mantener el empleo?	¿Ha aumentado la plantilla de los beneficiarios?	Número de empleados	Tesorería de la Seguridad Social
	¿Los beneficiarios han mejorado su situación de solvencia?	Número de solicitudes de concurso de acreedores	Registro Público Concursal
	¿Ha aumentado el volumen de actividad de los beneficiarios?	Importe cifra de negocios	Agencia Tributaria



La medición del resultado

Evaluar el resultado de un programa implica ser capaz de **aislar el efecto del programa** en relación con otros fenómenos que afectan al problema o situación que la intervención pública pretende abordar (por ejemplo, los conflictos geopolíticos y sus consecuencias en la economía).

La pregunta que la evaluación de resultado debe responder no es qué ha pasado después de poner en marcha una intervención pública (muchas cosas pueden haber influido), sino **qué ha pasado en comparación con lo que habría ocurrido si la intervención no se hubiera llevado a cabo**. Es lo que se conoce como **el efecto contrafactual**.

Lo que complica la evaluación de resultado es que la situación en ausencia del programa (el contrafactual), es algo que por definición **resulta inobservable** para el grupo de individuos que reciben el programa: 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.

¿Ha aumentado la plantilla de los beneficiarios?



¿Cómo medimos el resultado del Plan Resistir Plus en términos de nivel de empleo?

El resultado es la diferencia en la variación del *outcome* (=trabajadores en alta) antes (=31 de diciembre de 2021) y después de recibir la ayuda (=31 de diciembre de 2022) para los beneficiarios y para el grupo de comparación (=no beneficiarios):

$$\text{RESULTADO} = Y_1 - Y_0, \text{ siendo}$$

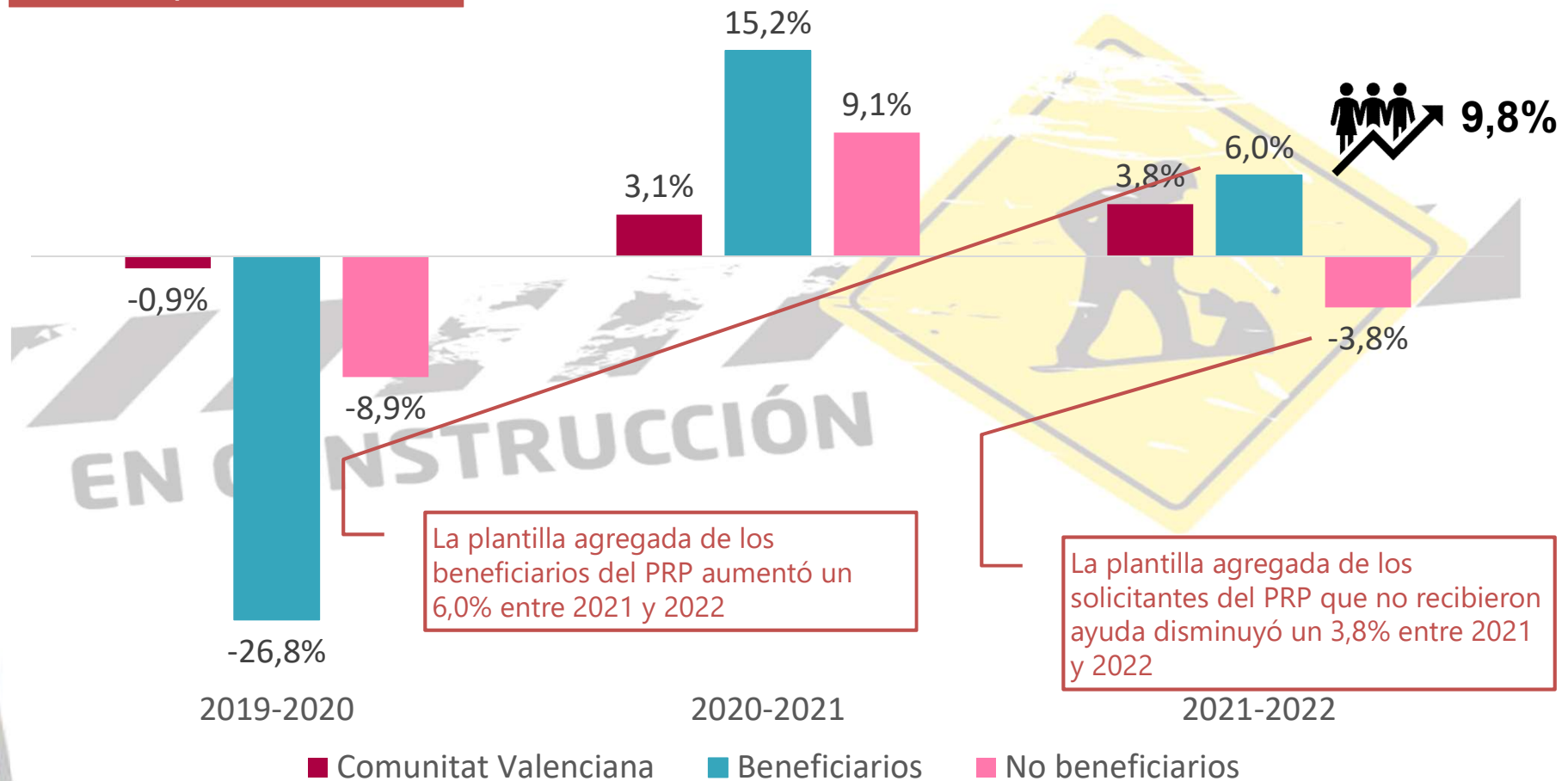
Y_1 = Variación porcentual del número de afiliados en los beneficiarios de las ayudas, entre el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022

Y_0 = Variación porcentual del número de afiliados en el grupo de comparación (no beneficiario de las ayudas), entre el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022

¿Ha aumentado la plantilla de los beneficiarios?

Datos provisionales

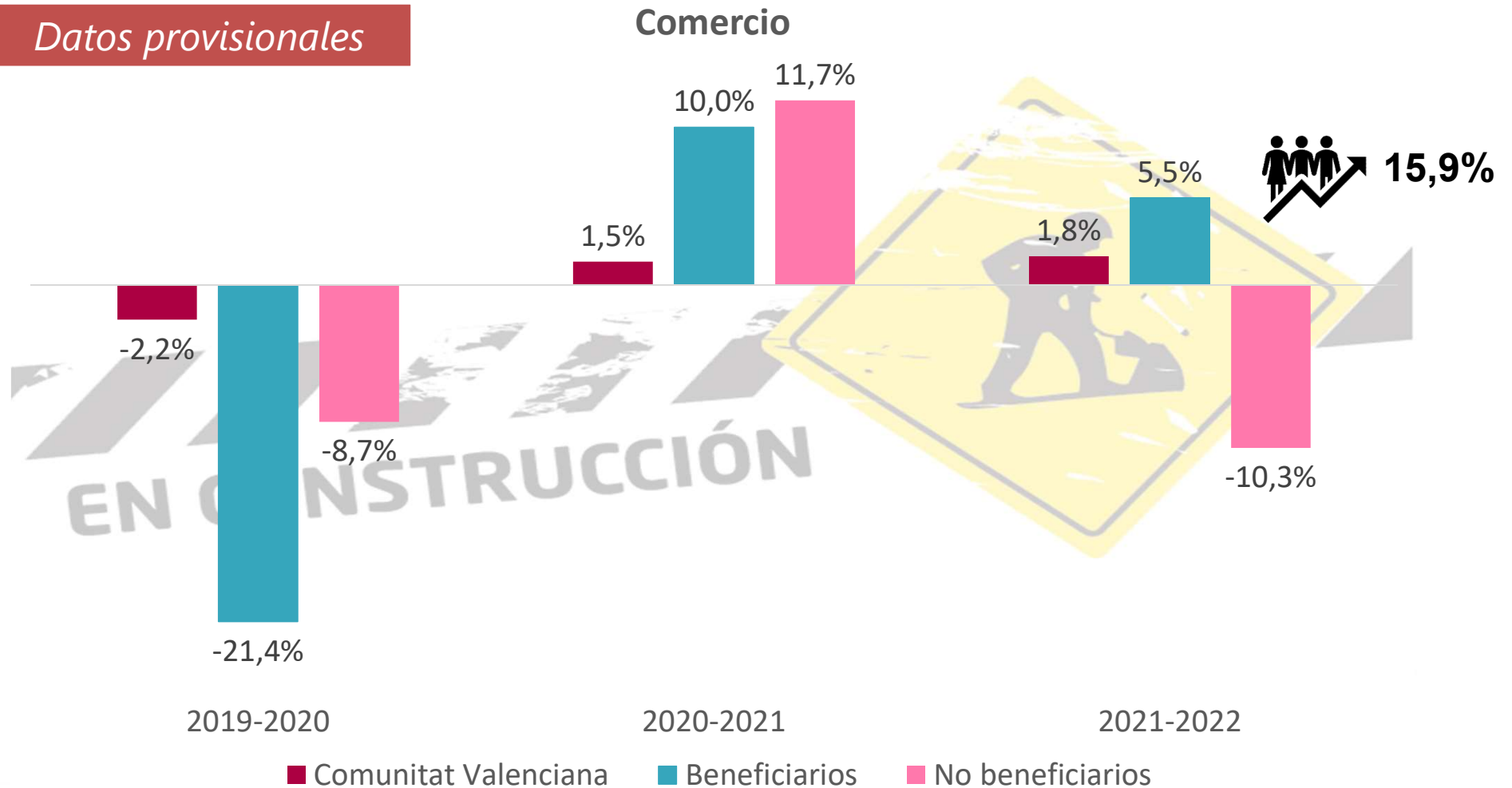
Todas las actividades económicas



$$\text{RESULTADO}_{\text{TODO CNAE}} = Y_1 - Y_0 = (6,0\%) - (-3,8\%) = 9,8\%$$

¿Ha aumentado la plantilla de los beneficiarios?

Datos provisionales

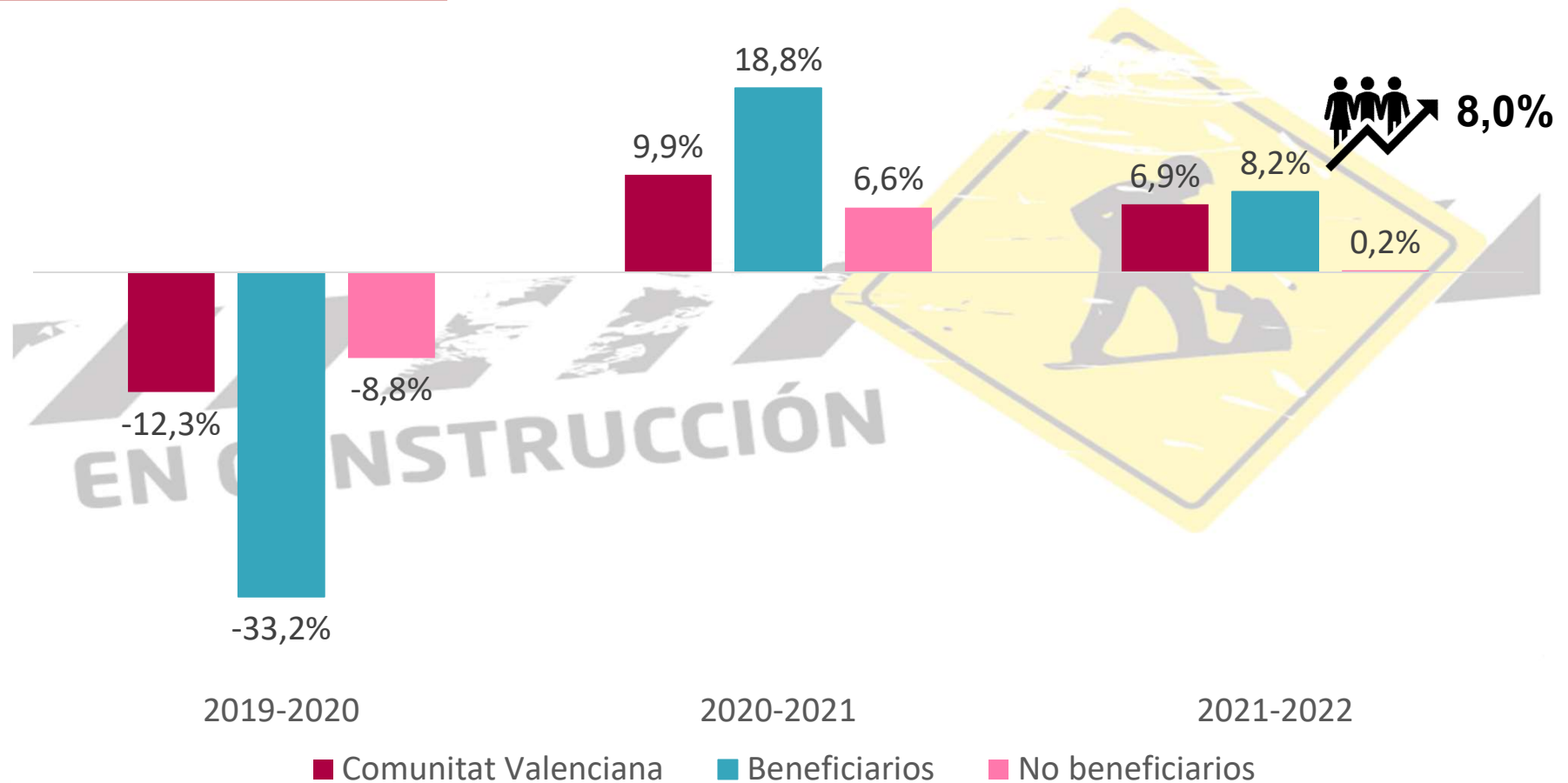


$$\text{RESULTADO}_{\text{COMERCIO}} = Y_1 - Y_0 = (5,5\%) - (-10,3\%) = 15,9\%$$

¿Ha aumentado la plantilla de los beneficiarios?

Datos provisionales

Hostelería

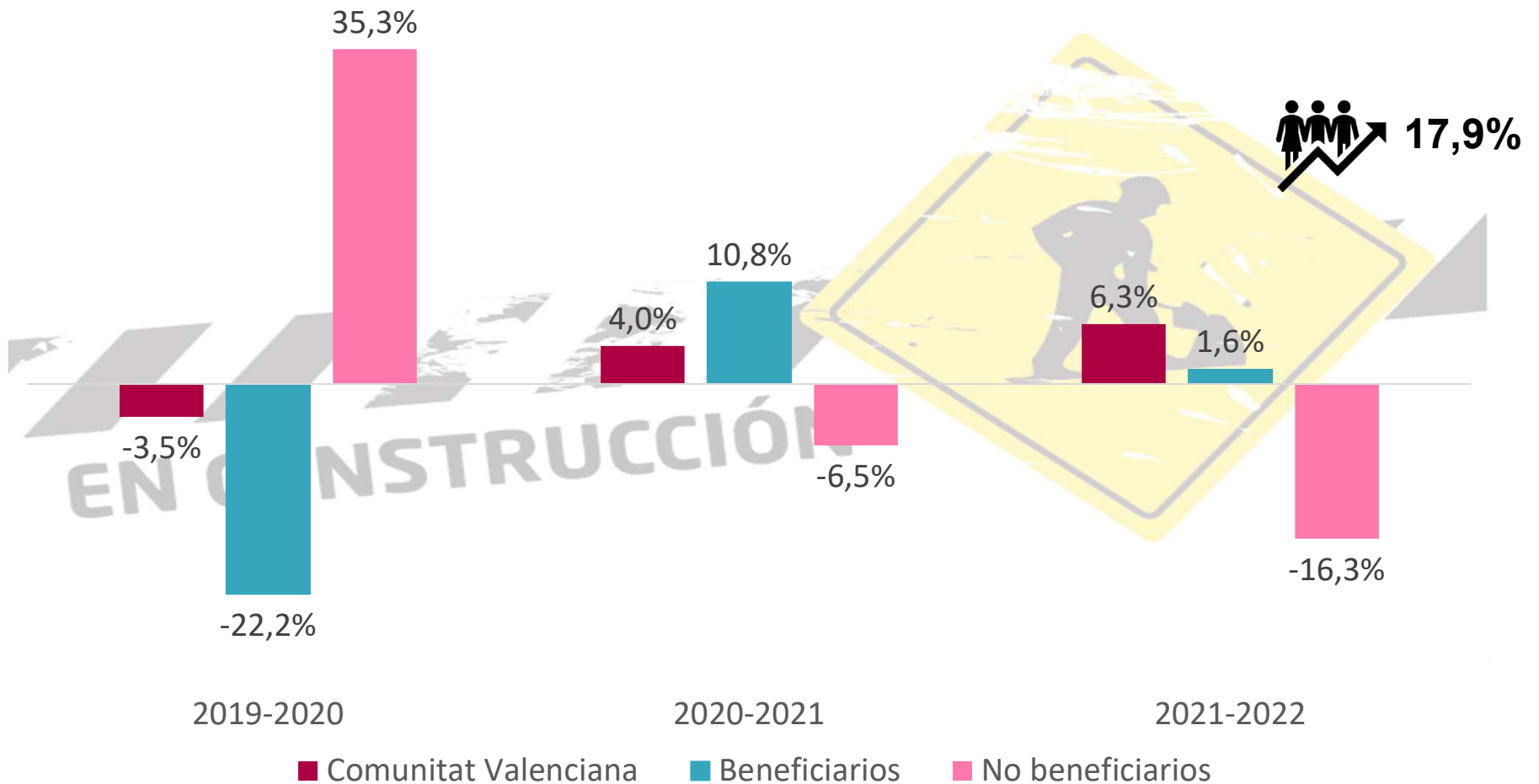


$$\text{RESULTADO}_{\text{HOSTELERIA}} = Y_1 - Y_0 = (8,2\%) - (0,2\%) = 8,0\%$$

¿Ha aumentado la plantilla de los beneficiarios?

Datos provisionales

Transporte



$$\text{RESULTADO}_{\text{TRANSPORTE}} = Y_1 - Y_0 = (1,6\%) - (-16,3\%) = 17,9\%$$

A modo de resumen...





¿Preguntas?

Que no sean muy difíciles...



*¡Gracias por vuestra atención
y vuestra paciencia!*