

Resumen

La disponibilidad de información presupuestaria de calidad y la evaluación de las políticas públicas contribuyen de manera fundamental a que los responsables de la formulación de políticas adopten decisiones más informadas, al tiempo que facilitan la comprensión por parte de los ciudadanos de cómo se materializan los compromisos políticos. En un entorno de restricciones presupuestarias y elevados compromisos de gasto, España debe profundizar en la elaboración de una planificación genuina de medio plazo y por resultados, donde se detallen las necesidades de inversión y se especifiquen los indicadores necesarios para valorar cómo se van cumpliendo los compromisos adquiridos. El artículo detalla también los desafíos que todavía persisten para consolidar la cultura de la evaluación de políticas públicas en España. Entre ellos destaca el fortalecimiento de la evaluación *ex ante*, la formación de expertos en esta materia, el diseño de una estrategia de acceso a datos administrativos, y la obligación de que las Administraciones informen de cómo incorporan en sus decisiones los resultados de la evaluación

Palabras clave: presupuestos, evaluación de políticas públicas, eficiencia, eficacia.

Abstract

The availability of high-quality budgetary information and the evaluation of public policies play a crucial role in enabling policymakers to make more informed decisions, while also helping citizens understand how political commitments are being realized. In a context of budget constraints and high spending commitments, Spain must further advance the development of genuine medium-term and results-based budgetary planning, where investment needs are detailed, and the necessary indicators are specified to assess how commitments are being fulfilled. The article also outlines the challenges that remain in consolidating a culture of public policy evaluation in Spain. These include strengthening *ex-ante* evaluation, training experts in this field, designing a strategy for accessing administrative data, and requiring administrations to report on how they incorporate evaluation results into their decision-making processes.

Keywords: budget, public policy evaluation, efficiency, effectiveness.

JEL classification: D61, D63, H43, H60.

PRESUPUESTOS Y EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DOS CLAVES PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Jose María CASADO

Ignacio FERNÁNDEZ HUERTAS

Esther GORDO MORA

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)

I. INTRODUCCIÓN

LAS decisiones presupuestarias y de política económica adoptadas por los Gobiernos influyen significativamente en el bienestar de los ciudadanos a través de numerosos canales. La inversión pública, el gasto en bienes de consumo y en servicios públicos, así como los impuestos necesarios para financiarlos, impactan directamente en la economía mediante la generación de valor añadido y la asignación de recursos. Las políticas en sectores clave como la educación, la sanidad, la innovación y la política de infraestructuras no solo contribuyen al aumento de la productividad y al crecimiento, sino que también mejoran el bienestar y la calidad de vida de la población. La calidad de la regulación desempeña un papel fundamental en la creación de nuevas empresas.

Por ello, los ciudadanos deben estar en situación de comprender y exigir transparencia en torno a las decisiones estratégicas adoptadas por los Gobiernos, así como las razones que motivan a los responsables políticos a tomar dichas decisiones. Además, deben ser conscientes de los resultados que se esperan alcanzar, de los costes asociados, de las fuentes de financiación previstas y de los

resultados efectivamente obtenidos. Este proceso de transparencia y aprendizaje tiene naturaleza dinámica, ya que una ciudadanía mejor informada incrementará gradualmente sus demandas de transparencia y rendición de cuentas y constituirá un elemento tractor de la mejora de eficiencia y eficacia de las Administraciones. Asimismo, la exigencia de que las decisiones gubernamentales se basen en datos empíricos y en evidencia científica causal será mayor.

Por su parte, las Administraciones deben comprender que la mejora en los resultados de sus acciones, acompañada de una adecuada comunicación y de la participación de los ciudadanos, contribuye a acercar las instituciones públicas a la sociedad y, en última instancia, fortalece el funcionamiento de un sistema democrático.

Las bases de este «modelo ideal» de gestión «basado en la rendición de cuentas, la transparencia y la priorización de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos» residen en la elaboración de unos presupuestos de calidad por parte de las Administraciones públicas y en la evaluación sistemática y rigurosa de las medidas de política económica adoptadas.

Los presupuestos son la principal herramienta de gestión de los Gobiernos y la expresión donde se materializan sus estrategias y objetivos de política económica. Por su parte, una evaluación de políticas de calidad no solo facilita la asignación de recursos y la priorización de necesidades, sino que, sobre todo, constituye un ejercicio de transparencia y legitimación democrática en el uso de los recursos públicos. Tanto los ciudadanos como las Administraciones deben ser conscientes del enorme potencial que atesora la evaluación de las políticas públicas para racionalizar el gasto gubernamental, mejorar la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y, lo que es aún más relevante, contribuir a la resolución de algunos de los principales desafíos socioeconómicos que enfrenta la sociedad. Entre estos desafíos se incluyen la reducción de la desigualdad, la disminución de las altas tasas de desempleo en determinados colectivos o la comprensión de las razones por las que algunos ciudadanos en situación de pobreza extrema no acceden a las ayudas a las que tienen derecho.

En un contexto cambiante y complejo en el que los Gobiernos se enfrentan a elevadas demandas de gasto para afrontar los desafíos demográficos, la transición climática y tecnológica, garantizar la defensa, la sanidad o el acceso a la vivienda, resulta más necesario que nunca identificar posibles deficiencias en los sistemas de asignación, gestión, evaluación y control de las políticas públicas.

La experiencia acumulada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en sus labores de supervisor fiscal y en la evaluación del gasto público le ha permitido identificar

márgenes de mejora en estos dos ámbitos que constituyen el foco de este artículo. Así, en la siguiente sección se discuten algunas vías de mejora en las prácticas presupuestarias para mejorar su grado de transparencia en cuanto a su vinculación con los grandes desafíos económicos y las políticas que demanda la sociedad. En la sección tercera se describe, brevemente, la situación de la evaluación de políticas públicas en España y se analizan los retos que deben afrontarse para asegurar una implantación plena y permanente.

II. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA

Los presupuestos de las Administraciones constituyen la herramienta fundamental en que se materializa la actuación de las Administraciones. La disponibilidad de información presupuestaria rigurosa y de calidad contribuye a que los responsables de la formulación de políticas adopten mejores decisiones, facilitan la supervisión del cumplimiento de los programas del Gobierno, la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades y, en definitiva, contribuyen a una asignación de ingresos y gastos más eficiente.

En un entorno de restricciones presupuestarias exigentes y demandas sociales intensas, la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas ha llevado no solamente al establecimiento de procedimientos de supervisión y control e instituciones presupuestarias más sólidas, sino que también se ha producido una transformación de los planteamientos en cuanto a prácticas presupuestarias se refiere, para adaptarlas a las exigencias del contexto socioeconómico actual.

La introducción de técnicas presupuestarias que tratan de reforzar la utilidad que tienen los presupuestos como instrumento de análisis de las decisiones estratégicas de los Gobiernos y para la rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades –frente al presupuesto más tradicional orientado a la gestión o al control administrativo–, ha sido una constante en todos los niveles de Gobierno y todos los países avanzados.

Tras años de estudio de las mejores prácticas en presupuestación a nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha emitido varias recomendaciones; y en 2015 publicó diez principios que deberían guiar una buena gobernanza presupuestaria (OCDE, 2015). A efectos de este artículo cabe destacar, entre otros: 1) como principio general, la elaboración de presupuestos anuales y plurianuales que reflejen las prioridades estratégicas del Gobierno, para así asegurar que los recursos se asignen de manera coherente con los objetivos políticos y sociales; 2) reforzar la presupuestación por resultados, lo que implica establecer un sistema de objetivos claro y transparente contra el que poder evaluar los resultados y la efectividad de los programas y políticas financiadas por el presupuesto; 3) que se identifiquen e incorporen mecanismos para gestionar las implicaciones de algunos riesgos fiscales que si no se encuentran bien calibrados y provisionados pueden hacer descarrilar la consecución de los objetivos de política económica de los Gobiernos; 4) la exigencia de que los presupuestos sean claros, accesibles y comprensibles para los ciudadanos, facilitando información precisa sobre las políticas públicas, los costes

y los beneficios; 5) que existan mecanismos de supervisión y evaluación del cumplimiento del presupuesto que garanticen que las autoridades rinden cuentas de sus decisiones; 6) también se destaca la importancia de anclar la política presupuestaria a un marco fiscal sostenible, claro y realista y garantizar la existencia de mecanismos de coordinación efectiva entre los distintos niveles de Gobierno para asegurar que los objetivos se encuentren alineados y una mayor coherencia en las políticas aplicadas.

Sobre la base de estas premisas, la AIReF, desde el comienzo de su actividad en 2014, ha ido detectando ciertas debilidades en la planificación presupuestaria de las distintas Administraciones que ha puesto de manifiesto en sucesivas opiniones (AIReF, 2014, 2021, 2023). Asimismo, la AIReF también abordó la necesidad de un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria en el marco del *Spending Review* (AIReF, 2018).

Estas debilidades se centran en la falta de planificación a medio y largo plazo de la política fiscal, la poca atención que se presta a la presupuestación por resultados o la presupuestación de naturaleza estratégica y el escaso desarrollo del análisis de los riesgos fiscales. Todo ello limita la validez de los presupuestos como herramienta de política económica y de rendición de cuentas.

En particular, ante la complejidad del contexto económico actual, resulta necesario que la planificación presupuestaria adopte un horizonte temporal plurianual que ayude a comprender cómo se están abordando las tensiones entre las decisiones de corto plazo y los objetivos de

medio y largo plazo y a analizar las implicaciones que ciertas decisiones tienen sobre las generaciones futuras. Por ejemplo, en las circunstancias actuales de elevados niveles de deuda pública, la presión que tienen los Gobiernos para priorizar el crecimiento económico a corto plazo y hacer frente a la secuencia de perturbaciones vividas en los años recientes puede entrar en conflicto con la necesidad de realizar inversiones cuyos efectos se perciben a más largo plazo como las relacionadas con la lucha contra el cambio climático (Moretti *et al.*, 2024).

Sin embargo, en España no se dispone de una verdadera planificación presupuestaria de medio y largo plazo y todavía está por ver si el nuevo marco fiscal europeo supondrá un cambio significativo en este sentido. Y eso pese a que la Ley General Presupuestaria (LGP) establece que los Presupuestos Generales del Estado deben enmarcarse anualmente en unos escenarios presupuestarios plurianuales, de ingresos y de gastos, que determinarán los límites a la acción de Gobierno en sus decisiones con incidencia presupuestaria. Los programas de estabilidad a cuatro años que se elaboraban en el antiguo marco fiscal europeo constituyeron en España y otros países un trámite formal, en lugar de un auténtico ejercicio de planificación de política fiscal a medio plazo. En concreto, la evidencia que arroja el análisis de los sucesivos programas de estabilidad y convergencia presentados durante el período 2011-2019 muestra que estos incorporaban revisiones continuas de los objetivos presupuestarios sin ofrecer un análisis detallado de las medidas que se pensaban introducir para alcanzarlos ni de las razones que subyacían a estos cambios de orientación

(Rodríguez *et al.*, 2021). Más que suponer un anclaje para el diseño de los presupuestos anuales, parece que son estos los que determinan las sendas y objetivos de medio plazo, que se modifican para acomodar las desviaciones observadas en el momento actual sin una justificación suficiente (Radu, 2023).

Además, el proceso presupuestario se encuentra fragmentado, de manera que no es posible asegurar la coherencia y consistencia entre los documentos de planificación presupuestaria, Programa de Estabilidad y Plan Presupuestario, con los presupuestos anuales de las Administraciones públicas. Por un lado, los primeros se articulan en términos de contabilidad nacional y no contienen un grado suficiente de detalle para permitir su conciliación con el proceso presupuestario anual. Por otro lado, los presupuestos no ofrecen información suficiente, como es el caso de los Presupuestos Generales del Estado desde 2017, para conciliar sus cifras con los objetivos de medio plazo expresado en términos de contabilidad nacional.

Conceptualmente, el nuevo marco fiscal europeo, centrado en la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, podría suponer una transformación radical en este sentido al exigir la determinación de una senda de gasto para los próximos cuatro años que conduzca con alta probabilidad a una trayectoria descendente de la deuda más allá de ese horizonte. El plan fiscal estructural que conduce al logro de esta senda se establecerá para un período mínimo de cuatro años, sin posibilidad de revisión, salvo en circunstancias excepcionales como un cambio de Gobierno.

En nuestra opinión, estos planes solamente serán el ejercicio

genuino de planificación a medio plazo, si se exige a los Gobiernos una mayor transparencia para que evidencien las políticas presupuestarias y de reformas que seguirán para lograr su cumplimiento. Esta exigencia es todavía más necesaria para los países como España que se enfrentan a un horizonte extendido de consolidación fiscal de siete años y se comprometen para ello a realizar reformas e inversiones. Es evidente el reto que supone hacer frente a las necesidades crecientes de gasto e inversión públicas (defensa, política industrial, cambio climático, transición digital o envejecimiento de la población) en un contexto en que sigue ausente una verdadera capacidad central común a nivel europeo. Esta exigencia debe incluir también la posibilidad de conciliar los diferentes elementos del proceso presupuestario y asegurar así la coherencia entre los objetivos de medio plazo y los presupuestos anuales de cada una de las Administraciones públicas.

La Comisión Europea debería exigir que los futuros planes fiscales estructurales no constituyan una mera senda con aspiraciones de gasto, y que se especifiquen las medidas de política fiscal y de reforma estructural que se piensan adoptar para cumplir con los compromisos adquiridos. Sería conveniente también profundizar en el análisis de las necesidades de inversión estimadas para la economía española y elaborar indicadores que permitan valorar el grado de cumplimiento de los objetivos.

Es cierto que la actual normativa presupuestaria establece el requisito de definir objetivos e indicadores de ejecución asociados a ellos, para favorecer el seguimiento y evaluación de los resultados en términos de efica-

cia, eficiencia y calidad. Por ello, los Presupuestos Generales del Estado incorporan las memorias por programas que se elaboran para cada ministerio en las que se recoge una breve descripción del programa y de las actividades a realizar y se definen una serie de objetivos e indicadores para cada uno de ellos, pero en la práctica, la calidad de los objetivos o indicadores de los programas de gasto no es adecuada, ocasionando una aplicación más formal que real de la presupuestación por resultados que ocupa un lugar cada vez más prominente en la gestión presupuestaria moderna (1). En particular, los objetivos generalmente no están definidos en términos de resultado o de impacto de los programas finalistas y los indicadores generalmente se limitan a cuantificar los *inputs* necesarios para llevar a cabo el programa. Además, no suele existir coherencia entre estos *inputs* presupuestarios plasmados en las memorias por programa y las herramientas de planificación estratégica de las políticas públicas como pueden ser los planes sectoriales. Aunque las memorias de programas se actualizan anualmente, la baja calidad de los indicadores en términos de relevancia, claridad, concreción y cuantificación y la falta de seguimiento o evaluación *ex post*, hace que su utilidad para la toma de decisiones sea reducida. En definitiva, no existe un sistema integrado de indicadores que permita realizar un seguimiento eficaz de las políticas públicas.

Y este resultado se extiende a otros ámbitos de las prácticas presupuestarias. El potencial que tienen los presupuestos como una fuerza tractora que contribuya a alcanzar las prioridades de política económica o los cambios sociales que demandan los ciu-

dadanos ha llevado a numerosos países a adoptar presupuestos con perspectiva de género, presupuestos de naturaleza social o a la denominada presupuestación verde. Estas iniciativas de gestión presupuestaria de naturaleza estratégica constituyen un ejercicio de transparencia loable, ya que permiten a los Gobiernos comunicar a sus ciudadanos la prioridad que conceden a ciertas políticas. También contribuye a que los gestores públicos adquieran una mayor conciencia de la importancia que tienen esos objetivos en las actuaciones de los Gobiernos.

La presupuestación con perspectiva de género fue una de las primeras iniciativas presupuestarias estratégicas en la mayoría de los países de la OCDE y, en el caso de España, desde 2009 los presupuestos se acompañan de un informe de impacto desde la perspectiva de género. Los presupuestos se acompañan también de un informe de alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con un informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia.

Adicionalmente, como en muchos otros países, la presupuestación verde ha ganado prominencia en años más recientes, si bien su implementación se encuentra en un estadio metodológico más incipiente (Bova, 2021), particularmente en España. De hecho, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) encomendó al Ministerio de Hacienda la elaboración de un informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la transición ecológica (componente 29). Este informe, que se ha desarrollado con la asistencia técnica de la Comisión Europea, detalla tanto los gastos que contribuyen a

alcanzar los objetivos climáticos como aquellos otros que son perjudiciales para el medio ambiente. Todos estos informes contribuyen a aumentar la transparencia, pero en general siguen una aproximación «presentacional» de los gastos, esto es, se limitan a clasificar las distintas partidas de gasto según si contribuyen o no a la política de que se trate en cada caso. Pero no es evidente el papel que desempeñan en la toma de decisiones y en general no se acompañan de objetivos concretos *ex ante* que permitan valorar la estrategia y hacer un seguimiento y evaluación *ex post* de las medidas adoptadas desde la perspectiva de la eficacia y eficiencia (Nicol y Dosen, 2024).

En este contexto, existe una demanda creciente para que las instituciones fiscales independientes como la AIReF amplíen sus herramientas para poder evaluar el grado de alineamiento de los presupuestos con estas prioridades estratégicas. En la actualidad esta demanda se está concretando en una mayor participación de las IFI en el ámbito de análisis de la transición ecológica, contribuyendo al análisis de los riesgos asociados al cambio climático y analizando las implicaciones para la sostenibilidad de la deuda a largo plazo que conllevan los diferentes escenarios de adaptación al cambio climático. La AIReF, con la asistencia técnica de la Comisión, está realizando avances en este ámbito que publicará a lo largo de 2025.

Otro ámbito de la planificación presupuestaria donde se detectan debilidades es la identificación y el diseño de estrategias de gestión de riesgos. Los años recientes han puesto de manifiesto el contexto tan complejo en el que opera la política

fiscal y la necesidad de contar con márgenes de maniobra para hacer frente a perturbaciones adversas que si no están bien provisionadas pueden acabar desviando recursos de la consecución de otros objetivos de política económica. Si bien la Administración central ha mejorado en los últimos años en el análisis y la gestión de los riesgos asociados a la exposición al sector financiero y a las Administraciones territoriales, apenas se analizan las implicaciones para las cuentas públicas de los riesgos asociados al escenario macroeconómico a eventos asociados al cambio climático como incendios o inundaciones y a otros pasivos contingentes tales como sentencias, información relativa a asociaciones públicoprivadas, ejecución de avales o préstamos morosos. Estos últimos pueden ser particularmente relevantes en la actualidad, ya que la OCDE detecta un uso creciente por parte de los Gobiernos de instrumentos extrapresupuestarios como los préstamos y garantías para hacer frente a sus políticas (Morette, 2024).

En este sentido, las distintas Administraciones deberían incluir información relativa a los riesgos derivados del sector financiero, del endeudamiento de las empresas públicas, de los desastres naturales, de los riesgos geoestratégicos, pandémicos las colaboraciones público-privadas, los programas de avales, los préstamos y las sentencias, la gestión de activos y pasivos y los riesgos medioambientales. Una vez identificados y analizados, debería explicitarse la estrategia de mitigación de riesgos, bien para el conjunto o para riesgos individuales. La AIReF está profundizando en el análisis de los riesgos fiscales y próximamente publicará una primera opinión

con los resultados obtenidos hasta la fecha.

En definitiva, se percibe un amplio margen de mejora para reforzar el papel de los presupuestos como instrumento de política fiscal y económica, así como para la rendición de cuentas, adoptando una perspectiva de medio plazo de naturaleza más genuina donde se perciban de manera clara cómo se van alineando los gastos realizados con las grandes líneas de la estrategia de política económica de los Gobiernos. En este sentido, sería conveniente un nuevo sistema de planificación estratégica, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Este nuevo marco de planificación debe propiciar una alineación y coherencia entre los planes estratégicos sectoriales y los programas presupuestarios con los diferentes instrumentos para su implementación (desde subvenciones a beneficios fiscales). Para ello es necesaria la creación de un sistema integrado de información e indicadores a partir de la mejora en la definición de objetivos e indicadores que permita el correcto desarrollo y seguimiento de las políticas públicas. A partir de esta información también será factible crear un sistema de evaluación y control *ex post* de los resultados de naturaleza pública. Todo ello debería desarrollarse en un marco de incremento de la transparencia que favorezca la rendición de cuentas en todo el proceso, desde el diseño hasta la implementación y evaluación de las políticas públicas. Finalmente, sería conveniente que la política presupuestaria de las Administraciones se encuentre anclado en un marco fiscal realista y transparente donde se incorporen todos estos elementos.

Tras la entrada en vigor del nuevo marco de gobernanza europeo en abril de 2024, el con-

texto en el que se desenvuelve la política presupuestaria podría registrar un cambio sustancial. El primer hito en este proceso será la presentación de los planes fiscales estructurales en los que se deberían hacer explícitos los compromisos presupuestarios para los próximos cuatro años. Sería conveniente que los planes concreten una estrategia realista y creíble y las medidas, reformas e inversiones que serán necesarias para alcanzar esos objetivos.

Por su parte, la implementación del nuevo marco de gobernanza a nivel nacional plantea dos retos fundamentales (AIReF, 2024a). El primero tiene que ver con el objetivo de fortalecer la apropiación nacional de la senda de consolidación a que nos enfrentamos en los próximos años. Para alcanzar este propósito en un país tan descentralizado como España sería conveniente no solo el compromiso político del Gobierno que presenta el plan de medio plazo, sino también el del conjunto de instituciones y actores con responsabilidades en materia de política Fiscal Y para ello sería recomendable revisar y fortalecer los mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones y de participación del parlamento. El hecho de que los planes deban establecerse para un período mínimo de cuatro años, sin posibilidad de revisión, salvo en circunstancias excepcionales, hace conveniente la búsqueda de consenso en la estrategia que subyace a ellos.

El segundo desafío está relacionado con la necesidad de adaptar el marco fiscal nacional para actualizarlo y hacerlo consistente con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La transposición de la reforma de la Directiva de marcos fisca-

les nacionales proporciona una ventana de oportunidad para alcanzar un marco de reglas más robusto a nivel nacional y a reducir las discrepancias entre el marco nacional y el comunitario. Ello implica revisar el sistema de reglas nacionales y establecer mecanismos para distribuir los compromisos de gasto y su aplicación entre los distintos niveles de Gobierno para conseguir que todos los objetivos se encuentren alineados. A diferencia de otros países, el reparto de los objetivos de política fiscal entre las distintas Administraciones conlleva una mayor complejidad debido al alto grado de descentralización de nuestro país y a las interacciones existentes entre dicho reparto y la posible reforma del sistema de financiación territorial y de los mecanismos extraordinarios de financiación. De nuevo, el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación multilateral se hace necesario. En consonancia con la nueva tarea asignada tras la reforma, la AIReF analizará la solidez, coherencia y eficacia del marco presupuestario nacional resultante.

III. LA SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

1. El impulso europeo a la evaluación de políticas en España

Toda medida y política pública se plantean con el objetivo de resolver problemas y satisfacer las necesidades que la sociedad demanda. Sin embargo, si no se realiza un seguimiento riguroso de sus objetivos y resultados, cualquier intervención puede fallar en cumplir su propósito (eficacia) o puede alcanzarlo invirtiendo en ello una cantidad excesiva de recursos (eficiencia).

Por ello, en un contexto marcado por la escasez de recursos presupuestarios y el aumento de las exigencias de gasto e inversión públicas, la evaluación de las políticas públicas se configura como un elemento esencial para la mejora de la contribución de las Administraciones públicas al bienestar social.

La evaluación de políticas debe entenderse como una práctica sistemática, basada en procedimientos y técnicas de las ciencias sociales y orientada a valorar el diseño, la implementación y la eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas (Rossi *et al.*, 2003). Lejos de ser un mecanismo para justificar recortes presupuestarios, una evaluación adecuada contribuye a que las autoridades tomen decisiones más informadas, rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos y su impacto y den mayor legitimidad a las medidas adoptadas frente a sus ciudadanos.

En España, en los años recientes se percibe un énfasis creciente en la evaluación de políticas. Prueba de ello es que en tan solo tres años se han publicado tres monográficos en revistas de prestigio (*Cuadernos Económicos de Información Comercial Española*, 2021; *Papeles de Economía Española*, 2022 y *Ekonomiaz*, 2023) que en conjunto ofrecen una perspectiva muy completa sobre la situación actual de la evaluación en España y su evolución histórica.

La mayor prevalencia de la evaluación de las políticas públicas en la mayoría de las economías avanzadas ha venido impulsada por tres fuerzas motoras. En primer lugar, los avances en la ciencia económica, junto con el refinamiento de las técnicas experimentales y cuasiexperimentales, han propiciado un

salto cualitativo en la identificación de relaciones causales. Esta evolución metodológica permite discernir con mayor precisión los efectos directamente atribuibles a una intervención pública de aquellos que no lo son, trascendiendo así las limitaciones inherentes a las meras correlaciones estadísticas entre variables. Este progreso ha ampliado significativamente el horizonte de las conclusiones que pueden extraerse en el ámbito de la evaluación, dotando a los análisis de un mayor rigor y profundidad.

En segundo lugar, se ha producido una creciente concienciación sobre el extraordinario potencial que ofrece el uso de datos administrativos en la evaluación de políticas públicas. Este potencial trasciende significativamente el mero poder estadístico derivado de trabajar con grandes volúmenes de información. La utilización de estos datos permite abordar el análisis de prácticamente la totalidad del universo poblacional al que se dirige cada política específica. Además, facilita la construcción de grupos de control o comparación con características similares a la población objetivo, lo que enriquece sustancialmente la robustez y la precisión de los estudios evaluativos. Asimismo, el uso de datos administrativos aumenta la posibilidad de combinar datos de distintas fuentes, mediante el uso de identificadores comunes como el NIF, pudiendo profundizar en distintas dimensiones de los resultados de una política. Finalmente, la regularidad con que se actualizan los registros administrativos permite realizar análisis de naturaleza dinámica o longitudinal e incluso en tiempo real que en ocasiones no son posibles con las encuestas o implican un elevado coste. Por supuesto, el manejo de estas bases de datos no habría sido posible sin los avan-

ces tecnológicos en computación y en la ciencia de datos registrados en los últimos años.

Finalmente, existe un consenso creciente en la sociedad y las Administraciones acerca de la necesidad de evaluar las políticas públicas ante la evidencia empírica acumulada que señala que en ocasiones muchas de las actuaciones públicas no consiguen los objetivos perseguidos o lo hacen con una cantidad innecesaria de recursos. También preocupa el fenómeno denominado *non-take up*, especialmente relevante en el ámbito de las prestaciones sociales, en el que individuos que tienen derecho a ayudas o beneficios públicos no los solicitan o acceden a ellos (véase, por ejemplo, lo sucedido con el ingreso mínimo vital [AIReF, 2024b] o el bono social [Collado y Martín, 2024]) lo que limita de forma significativa la eficacia de las políticas. La evidencia recabada por la AIReF en estos últimos años es ilustrativa de estas debilidades. En este sentido, cabe destacar el apetito evaluador que se percibe en las Administraciones autonómicas y locales responsables de partidas de gasto cruciales como la sanidad, la educación, las políticas activas de empleo o la economía de los cuidados.

Con todo, en el caso de la economía española, fue el impulso europeo el que, ha constituido otra vez el verdadero factor de cambio en lo que a la evaluación de políticas se refiere. Las primeras experiencias se relacionan con la afluencia de los fondos estructurales europeos y de cohesión que exigen que los Estados miembros que los reciben implementen mecanismos de evaluación *ex ante*, intermedia y *ex post* para garantizar el buen uso de los fondos. Tras la crisis financiera, la Comisión

Europea dio un paso relevante al enfatizar en varias comunicaciones a los países la necesidad de realizar revisiones del gasto (*spending reviews*). En España esta recomendación se concretó en la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con resultados discutibles en términos de ahorro y racionalización por la falta de concreción de sus propuestas. Finalmente, en el contexto del Semestre Europeo, en el marco de coordinación de políticas económicas y fiscales, la Comisión Europea recomendó a los Estados miembros que realizaran evaluaciones exhaustivas de sus políticas, especialmente en áreas como empleo, protección social y reforma fiscal, para asegurar que las medidas implementadas tras la crisis fueran efectivas.

En el plan presupuestario que el Gobierno español envió a la Comisión Europea en 2016 el Gobierno se comprometía a realizar una revisión integral del gasto de las Administraciones públicas con el fin de mejorar su eficiencia y encomendó a la AIReF esta tarea. La actualización del Programa de Estabilidad posterior estableció que esa revisión se desarrollaría en ciclos, subdivididos en fases, con el objetivo de garantizar un análisis exhaustivo. El primer ciclo (*Spending Review* 2018-2021) comprendió 13 evaluaciones en ámbitos como la educación, la sanidad, las políticas activas de empleo, los beneficios fiscales o las infraestructuras. La segunda fase (2022-2026), en su desarrollo hasta el momento, se ha concretado en los instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos, el mutualismo administrativo, la incapacidad temporal, el ingreso mínimo vital o la ayuda al desarrollo.

No obstante, es el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el que ha abierto la puerta a una oportunidad histórica para dar un impulso definitivo a la evaluación de las políticas públicas en España, dotándola de un marco normativo e institucional que si se lleva a buen término en la práctica podría favorecer la incardinación de la práctica evaluadora en la Administración General del Estado. En particular, el componente 11 del PRTR introduce mecanismos para institucionalizar la evaluación en la Administración General del Estado (AGE), con el establecimiento de un marco normativo

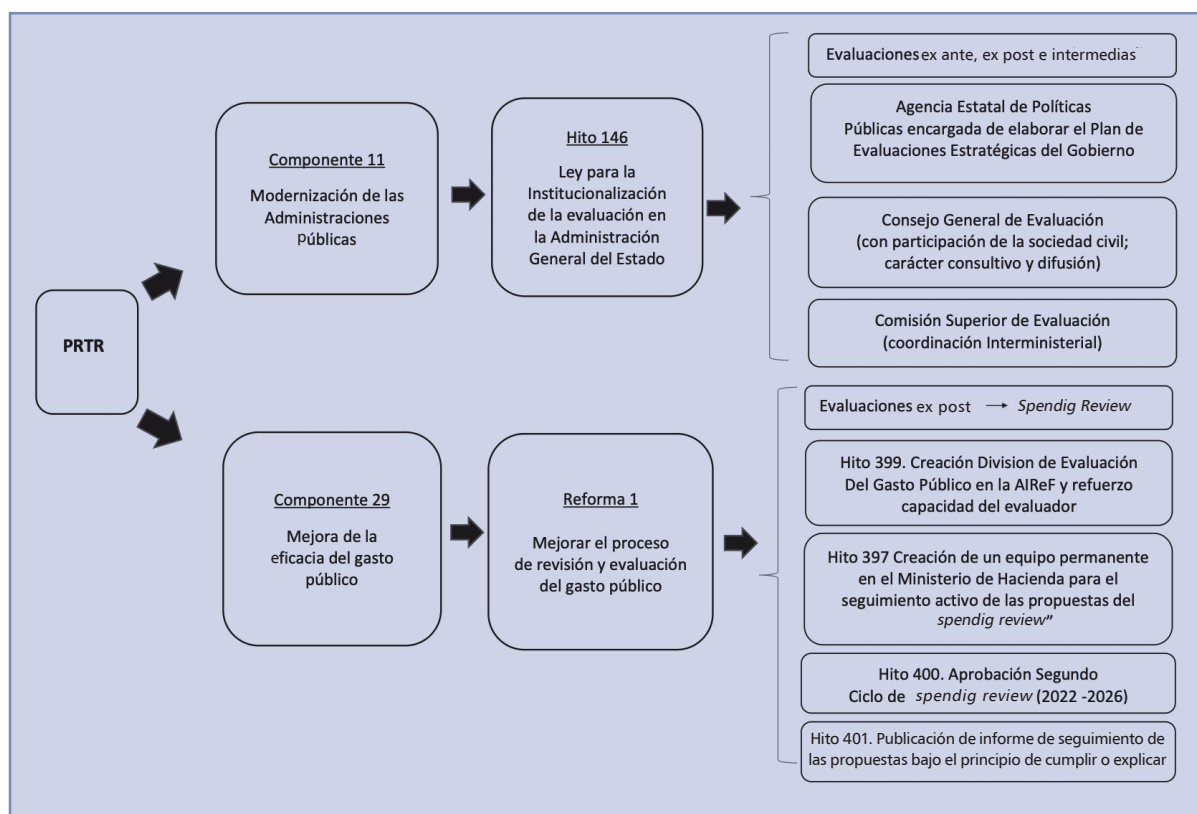
y metodológico y la creación de una red que pretende fomentar la colaboración entre los distintos actores implicados como las universidades, los centros de investigación y las Administraciones públicas. Por su parte, el componente 29 consolida los mecanismos ya existentes confirmando el papel de la AIReF en los procesos de revisión *ex post* del gasto público a través de los *spending review* (véase gráfico 1). En la sección siguiente se describe y valora tanto la Ley de Evaluación de Políticas Públicas como la labor de evaluación de la AIReF.

En conjunto, todos estos elementos pueden permitir superar

la situación anterior de la evaluación en España que constituía una práctica poco normalizada y esporádica, sujeta a avances y retrocesos, a la que se dedicaban escasos medios humanos y financieros, que redundaba en un escaso uso de los resultados a la hora de tomar decisiones. Además, muchas de las evaluaciones realizadas hasta ese momento partían de una concepción errónea que asimila la evaluación a las auditorías del gasto o el control de legalidad y no vinculadas al análisis causal o de resultados en términos de eficacia y eficiencia. Aun así, todavía han de superarse enormes desafíos para poder considerar

GRÁFICO 1

EL IMPULSO A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR)



Fuente: Elaboración propia.

que la evaluación de políticas públicas constituye una práctica plenamente institucionalizada en la economía española, como se verá en el siguiente apartado.

2. La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España

Para analizar la situación de la evaluación de políticas públicas en un país y detectar qué dimensiones es necesario fortalecer, la literatura recurre al concepto de institucionalización (AIReF, 2021): «el proceso de incorporación de normas y rutinas al sistema institucional existente con el fin de estimular la demanda de evaluaciones por parte de la sociedad civil y de las propias autoridades y de garantizar su práctica sistemática, independiente y profesional y su utilización por los responsables públicos en la adopción de decisiones» (AIReF, 2021). Desde esta perspectiva, la consolidación de un sistema de evaluación de políticas implica no solo a las autoridades, sino también a la propia sociedad y a la comunidad académica (Zierke *et al.*, 2023).

La Ley 27/2022 para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (AGE) que se aprobó en respuesta a los compromisos adquiridos dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) trata de poner los cimientos para promover una verdadera cultura de la evaluación en la Administración. En concreto, una de las pretensiones de la ley es delimitar conceptualmente la evaluación de políticas públicas y establecer metodologías para evitar la confusión que en la práctica ha sido tan común en el caso de España al incluir bajo ese paraguas una gran variedad de actividades

de auditoría, control y cumplimiento de legalidad que por su propia naturaleza deben recaer bajo el mandato de la Intervención General del Estado (IGAE) o del Tribunal de Cuentas. En este sentido, se pretende sistematizar la evaluación a lo largo de todo el ciclo de vida de las políticas públicas. Es decir, durante su fase de diseño e implementación para tratar de corregir posibles errores en una fase temprana y fortalecer las evaluaciones *ex post* de resultados.

La ley incorpora planteamientos ambiciosos al pretender formalizar y sistematizar la práctica de la evaluación en la Administración General del Estado, incluyendo aspectos metodológicos, organizativos –se crea un entramado de organismos para la evaluación– y culturales. Es cierto que su ámbito de aplicación se circunscribe a la AGE para no invadir las competencias de las comunidades autónomas, lo que podría constituir un obstáculo importante dado el elevado número de políticas públicas en las que las competencias regulatorias de coordinación e implementación se encuentran repartidas entre diferentes niveles de la Administración.

En cuanto al diseño de las evaluaciones, se prevé la inclusión de indicadores para la evaluación *ex ante*, se contempla que el equipo evaluador tenga, con carácter general, un carácter externo, para preservar la independencia de criterio e imparcialidad, aunque también se prevé la creación de equipos mixtos con la participación de los responsables de la planificación. Se establecen requisitos mínimos del proceso evaluador que incluyen la necesidad de que se publiquen los resultados y la creación de un portal telemático para fomentar la difusión de las prácticas de excelencia.

Además, se contemplan en el artículo 23 de la ley mecanismos para que los resultados de la evaluación sean tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones, con la elaboración de un informe de resultados que explicará las medidas que el responsable de la política pretende aplicar para abordar las recomendaciones. Además, se extiende el principio de «cumplir o explicar» a la evaluación, ya que en caso de que las recomendaciones no sean seguidas por el órgano responsable de la política evaluada, se deberán justificar las razones. Finalmente, se prevé la creación de planes de formación en evaluación para los empleados públicos.

Respecto a los ámbitos a evaluar, la ley exige al Gobierno que elabore un Plan de Evaluaciones Estratégicas (PEE) de carácter cuatrienal que elaborará la nueva Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. Como los *spending reviews* de la AIReF deben ser aprobados en el Consejo de Ministros, de manera que será este organismo el que tenga la última palabra a este respecto.

En definitiva, la ley incorpora muchos de los principios que, de acuerdo con la literatura empírica, se consideran necesarios para la institucionalización de la evaluación. Pero todo depende de la ambición con que se aborde su aplicación práctica y en la concreción de los detalles. En España es difícil encontrar una ley que no proclame la eficacia y/o eficiencia en la utilización de los recursos públicos, desde las provisiones de rango constitucional que establecen los principios de eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículos 31.2 y 103.1), pasando por el artículo 7 de la Ley Orgánica

de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el artículo 26 de la Ley General Presupuestaria. Pero hasta ahora la evaluación de las políticas públicas ha sido la excepción más que la norma.

Una laguna relevante en esta ley es que no se aprovecha para dar un impulso a la política de datos necesaria para la evaluación de las políticas públicas. Se limita a asegurar la colaboración del Instituto Nacional de Estadística para la producción de información necesaria para la evaluación y podría haber sido más ambiciosa dado que la disponibilidad de información de calidad constituye uno de los pilares fundamentales en los que se sustenta una evaluación de calidad.

Desde la perspectiva de la AIReF, la nueva ley confirma el papel de esta institución en los procesos de revisión de gasto público. En concreto, el capítulo tercero establece que las «evaluaciones ex post de revisión del gasto público se realizarán por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF, en los términos establecidos en su normativa reguladora». No obstante, fue el PRTR el que permitió institucionalizar la labor de evaluación ex post en la AIReF, con la creación en 2021 de una nueva División de Evaluación del Gasto Público (hito 399), el que instauró el principio de «cumplir o explicar» para las recomendaciones de revisión del gasto y el que estableció una unidad técnica dentro del Ministerio de Finanzas para mejorar el seguimiento, la integración presupuestaria de las propuestas resultantes de las revisiones de gasto de la AIReF y la coordinación entre las distintas instituciones implicadas (hito 397).

La AIReF es de las pocas instituciones públicas que puede recibir encargos de todas las Admi-

nistraciones públicas, incluyendo las Administraciones autonómicas que tienen competencias en políticas esenciales como la sanidad, la educación, las políticas activas de empleo o los cuidados de larga duración. De hecho, además de las evaluaciones realizadas en el marco del *Spending Review*, la AIReF ha completado 14 estudios encargados por los Gobiernos regionales en áreas clave como la salud, la educación y las políticas de empleo. También evalúa a solicitud del Gobierno central fuera del marco de la revisión del gasto, como en el caso del ingreso mínimo vital, el programa de cooperación financiera FONPRODE o los planes de empleo y fondos de pensiones.

El sistema de elección de su presidencia por mayoría absoluta del Parlamento y su sistema de financiación al margen de los presupuestos generales del Estado contribuyen a garantizar la independencia de los evaluadores respecto al responsable de la política evaluada. Con el tiempo, ha ido desarrollando capacidad de interlocución con múltiples agentes implicados por las políticas evaluadas y convenios formales que permiten el acceso a múltiples datos en poder de las Administraciones y combinar fuentes de información de renta, riqueza, prestaciones, empleo, salud, educación, prestaciones sociales, subvenciones, ayudas públicas a empresas o impuestos entre otros, de manera que con el paso del tiempo ha constituido una suerte de embrión de un centro de datos administrativos de extrema utilidad para la evaluación y diseño de las políticas públicas.

El acceso a grandes fuentes de datos administrativos, junto con la aplicación de metodologías como la exploración de experimentos naturales, ensayos controlados aleatorios, diferencias en

diferencias, variables instrumentales, regresión en discontinuidad, técnicas de emparejamiento o control sintético ha hecho que las evaluaciones de la AIReF persigan de manera preeminente en la identificación de sus hallazgos un enfoque causal. Ello permite que las evaluaciones concluyan con propuestas prácticas basadas en los hallazgos previamente fundamentados, pero siempre teniendo en cuenta que a la AIReF no le corresponde el diseño de una política económica concreta.

Desde esta perspectiva, sería conveniente que la labor de evaluación de la AIReF estuviera codificada en la Ley Orgánica 6/2013 de creación de esta institución. Asimismo, y teniendo en cuenta que la evaluación constituye un proceso dinámico donde la concurrencia de diversos equipos evaluadores permite alcanzar sinergias, sería deseable que se pueda permitir el acceso a los datos recopilados por la AIReF para nuevas investigaciones, preservando siempre el principio de confidencialidad. La ley debería obligar a las Administraciones públicas a consultar a la AIReF a la hora de decidir el contenido de las evaluaciones de cara a garantizar la viabilidad técnica y operativa de las mismas, así como el cumplimiento de los plazos establecidos para su desarrollo.

3. Los retos a que se enfrenta la evaluación de políticas públicas en España

Como se comentó en el apartado anterior, la evaluación de políticas públicas ha experimentado un impulso notable en los años recientes. Pero todavía es grande la distancia que nos separa de los países más avanzados en este ámbito (Casado y Del Pino, 2021).

Además del grado de institucionalización de la evaluación, la literatura señala algunos factores que condicionan el éxito de un sistema de evaluación de políticas públicas. Entre ellos destacan: 1) la existencia de una cultura social de la evaluación donde las Administraciones y la sociedad son conscientes y demandan que se evalúen las actuaciones públicas y se crean mecanismos para la interacción entre todos los actores implicados, incluyendo la sociedad civil, las universidades y centros de investigación; 2) la independencia de la entidad evaluadora respecto del poder ejecutivo; 3) la formación de personal especializados en la evaluación y la dotación de recursos suficientes; 4) una firme voluntad política a favor de la evaluación cuyo mayor exponente es que se utilicen sus resultados para mejorar el diseño de políticas; y 5) la disponibilidad de datos.

Teniendo en consideración estas referencias, Casado y Del Pino (2022) concluyen que España se encuentra todavía rezagada en términos de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Mientras que en países como Francia, Reino Unido o Canadá la evaluación es una práctica habitual y bien desarrollada, en España la falta de cultura evaluativa, la escasez de recursos dedicados a la evaluación y la limitada independencia de los órganos evaluadores dificultan el progreso en este campo. A pesar de la normativa existente en tal sentido, en particular, la Ley de Institucionalización de la Evaluación, de 2022, todavía hay recorrido para que la evaluación sea un proceso más sistemático e integral.

En este sentido, sería conveniente reforzar en particular algunos aspectos de la evaluación y, en particular, la evaluación

ex ante. Las Administraciones deben ser capaces de justificar por qué eligen una u otra actuación, determinar quiénes serán los ganadores y perdedores de las intervenciones públicas y anticipar los posibles efectos comportamiento, recabar la opinión de expertos, y analizar la experiencia de otros países antes de implementar una intervención pública de similares características. Además, el diseño de la medida o programa debería incluir de manera concreta los objetivos a alcanzar y, en caso necesario, especificar el proceso de recogida de datos para que resulte posible evaluar sus resultados. En la actualidad, muchos de los objetivos asociados a una intervención se establecen en términos cualitativos («reducir la pobreza», «mejorar el empleo», «disminuir la brecha de género»), lo que dificulta posteriormente la evaluación de sus resultados.

Para aprovechar las sinergias y favorecer una verdadera cultura de evaluación sería necesario fortalecer los mecanismos de intercambio de información entre las distintas instituciones involucradas en la evaluación. Las universidades y centros de investigación cuentan con expertos en evaluación que han hecho aportaciones relevantes tanto en la aplicación de metodologías de evaluación como en su aplicación a casos concretos.

Por ello, sería fundamental crear incentivos para que los investigadores de centros universitarios o de investigación vean reconocida en su carrera académica la participación en evaluaciones de interés público encargadas por los Gobiernos que persiguen la mejora de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Este reconocimiento no solo fomentaría una mayor implica-

ción del mundo académico en la evaluación de políticas públicas, sino que también enriquecería la práctica evaluativa con perspectivas y métodos innovadores provenientes de la investigación académica facilitando la transferencia de conocimientos y mejorando la calidad y el rigor de las evaluaciones. La creación, además, de una red de evaluadores puede favorecer el intercambio de las mejores prácticas y se deberían dedicar más recursos a la formación de perfiles especializados en análisis y evaluación de políticas tanto dentro como fuera de la Administración.

En el ámbito de la información, la AIReF ha manifestado la necesidad de contar con un sistema integrado de información como base para la evaluación de las políticas públicas. España cuenta con abundantes registros administrativos personales (de personas físicas y jurídicas) relacionados con multitud de aspectos socioeconómicos (salud, educación, renta de los hogares, mercado de trabajo, impuestos, etc.). Pero actualmente estos datos se encuentran en general dispersos en diferentes organismos y Administraciones que operan a través de sistemas no interconectados, cuya organización está orientada a la gestión de las políticas públicas y no a su análisis y evaluación. En general, la experiencia de la AIReF y de otros investigadores en el acceso y tratamiento de los datos procedentes de registros administrativos permite constatar: 1) una actitud patrimonialista de las Administraciones respecto de los datos en su poder; 2) falta de protocolos comunes y de estándares para la cesión, intercambio, documentación y cruce; 3) carencia de medios técnicos y humanos suficientes para el tratamiento de los datos requeridos para la

cesión y evaluación; y 4) derivado de lo anterior, especial dificultad para realizar cruces de datos entre Administraciones. Además, la legislación que regula la producción y uso de registros administrativos es, por lo general, muy garantista, y como principio no contempla expresamente el uso de los mismos para fines distintos a los que determinan su creación y, en particular, para fines de evaluación.

El reciente convenio firmado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Tributaria, la Seguridad Social, el Banco de España y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), con el que se permitirá el acceso conjunto a sus bases de datos para trabajos científicos de investigación de interés público, tiene, en este sentido, una gran importancia (2). Pero sería conveniente establecer un sistema de gestión de datos administrativos que cuente con una institución específica, por ejemplo, el INE, con la misión de facilitar el acceso a datos administrativos para la investigación como han hecho los países de nuestro entorno (AireF, 2020; Almunia y Rey-Beil, 2021). Además, sería necesario incorporar en las Administraciones más perfiles especialistas en gestión, tratamiento y difusión de datos.

Tan importante como efectuar las evaluaciones es asegurar su utilización en el proceso de toma de decisiones, lo que en general sigue siendo un reto pendiente. Es cierto que los resultados de las evaluaciones de la AIReF en el ámbito de las políticas activas de empleo, la racionalización de los incentivos a la contratación o los beneficios fiscales se han tenido en cuenta en el diseño del PRTR. Además, otro importante hito recogido en el PRTR es la previsión de crea-

ción de una unidad técnica en el Ministerio de Hacienda para el seguimiento de las propuestas de la AIReF y la extensión del principio de «cumplir o explicar» los *spending reviews* realizados por la AIReF por encargo del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer, hay que poder extender este principio a todas las evaluaciones y todas las Administraciones públicas.

Por último, disponer de una herramienta que reúna todos los ejercicios de evaluación y el alcance y trayectoria de las recomendaciones permitiría generar sinergias en la práctica de la evaluación y que las Administraciones y otros actores pudieran intercambiar una valiosa información para el diseño de programas públicos. En este sentido, la AIReF ha puesto en marcha un observatorio que recoge y sistematiza el resultado de sus propias evaluaciones y el seguimiento de las propuestas que realiza a cada Administración (3) que podría constituir una base sobre la que edificar un repositorio común del conjunto de evidencias suministradas por la academia, centros de investigación y centros de evaluación.

IV. CONCLUSIONES

La rendición de cuentas de los gobernantes en el uso de los fondos públicos es uno de los pilares fundamentales sobre los que se asientan los sistemas democráticos. En el caso de la política fiscal ello se refleja en dos ámbitos fundamentales en los que se centra este artículo: la transparencia y eficiencia en la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos y la evaluación del impacto y de la eficiencia y efectividad de las políticas de ingresos y gastos públicos.

En el ámbito presupuestario, se observa un amplio margen para mejorar el uso de los presupuestos como herramienta de política fiscal y económica, así como para fortalecer la rendición de cuentas. Esto se lograría adoptando una perspectiva de medio plazo más genuina, donde se valoren las necesidades de inversión y de gasto a medio plazo, la estrategia que se pretende seguir para financiarla, acompañado de un sistema integrado de información e indicadores que permitan mejorar la información de los objetivos que se pretenden alcanzar y que permitan un adecuado seguimiento y desarrollo de las políticas públicas. Además, es importante comenzar a elaborar información completa, actualizada y cuantificada sobre los principales riesgos fiscales que si no se gestionan de manera adecuada pueden acabar descarrilando los planes de medio plazo de los Gobiernos. Los planes fiscales estructurales que el Gobierno deberá presentar de acuerdo con el nuevo marco de gobernanza fiscal europeo deberían explicitar los compromisos presupuestarios para los próximos cuatro años, detallando una estrategia creíble y realista, así como las medidas, reformas e inversiones necesarias para alcanzar los objetivos planteados.

La consolidación de la evaluación *ex post* en España desde 2018, materializada fundamentalmente a través de los *spending reviews* de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y los encargos de los Gobiernos autonómicos, ha proporcionado valiosas lecciones para la institucionalización de la evaluación. Esta experiencia ha puesto de manifiesto varios factores determinantes para el éxito de la evaluación de políticas públicas en España: a) La inde-

pendencia institucional del organismo evaluador respecto a la entidad evaluada. b) Un mandato claro, preciso y temporalmente acotado para analizar políticas prioritarias para los Gobiernos. c) La aplicación de un enfoque científico y analítico en el desarrollo de las evaluaciones y la utilización de técnicas causales para la identificación de evidencias. d) El aprovechamiento de microdatos administrativos y su fusión con otras bases de datos relevantes que contienen variables potencialmente determinantes de los resultados. e) La elaboración de propuestas concretas y viables, fundamentadas en el entendimiento del contexto operativo y las restricciones que enfrentan los gestores de las políticas públicas. f) La obligatoriedad de que los Gobiernos informen sobre la aplicación de las propuestas derivadas de las evaluaciones.

Los notables avances en materia de evaluación *ex post*, acontecidos desde 2017 hasta la actualidad, permiten vislumbrar un futuro prometedor. No obstante, persisten ciertos desafíos cuya superación aceleraría la consolidación de la cultura evaluadora y su institucionalización. En concreto, se identifican las siguientes áreas de mejora: a) Legislar el acceso a microdatos administrativos con fines de evaluación. b) Fortalecer la participación del evaluador en la selección de las políticas a evaluar, garantizando así su viabilidad y adecuación temporal. c) Flexibilizar la contratación de perfiles académicos con experiencia investigadora dentro de la Administración y establecer incentivos para que los investigadores de centros universitarios o de investigación vean reconocida, en su trayectoria académica, la participación en evaluaciones de interés público. d) Incorporar

la evaluación de políticas públicas como uno de los objetivos fundamentales de Ley Orgánica de la AIReF 6/2013.

En contraste, los desafíos en materia de evaluación *ex ante* e intermedia se presentan más pronunciados y sus carencias se han evidenciado a través de los resultados de varias evaluaciones *ex post* realizadas por la AIReF. Estos estudios han identificado deficiencias en el *diseño* de políticas públicas que podrían haberse detectado precozmente, como la inadecuada definición de la unidad de convivencia en el ingreso mínimo vital (IMV) o la discrepancia entre los destinatarios de ciertas políticas activas de empleo y el perfil real de los demandantes. Además, se han evidenciado procedimientos de *implementación* desajustados a la realidad de los beneficiarios, ejemplificados por la complejidad burocrática del IMV o la falta de una ventanilla única para instrumentos financieros empresariales. Por último, se ha constatado una carencia de *coordinación* entre políticas, limitando su eficacia, como se observa en las evaluaciones de beneficios fiscales y del IMV. Estas problemáticas subrayan la necesidad de robustecer las evaluaciones *ex ante* e intermedias para permitir una detección y rectificación temprana de tales deficiencias en el ciclo de políticas públicas.

A pesar de los considerables desafíos que persisten en materia de evaluación *ex ante* e intermedia, es importante reconocer que la experiencia acumulada en evaluación *ex post* durante los últimos años, junto con la Ley de Evaluación, pueden constituirse en catalizadores significativos del progreso sustancial en este ámbito. No obstante, es recomendable proceder con

prudencia y hacer una asignación óptima de los recursos disponibles, siendo conscientes de las limitaciones existentes. Entre estas, cabe destacar la escasez de recursos humanos con experiencia, conocimientos y dedicación a la evaluación en España y las restricciones legales al acceso a microdatos administrativos. Asimismo, es crucial evitar duplicidades innecesarias, reconociendo que las evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post* comparten metodologías fundamentales. De hecho, una evaluación *ex ante* robusta no solo sienta las bases para una evaluación intermedia efectiva, sino que también contiene información y metodologías muy útiles para la evaluación *ex post*. Por lo tanto, el camino hacia un sistema integral de evaluación de políticas públicas en España requiere un enfoque estratégico que optimice los recursos disponibles, no genere duplicidades institucionales, fomente la capacitación continua y promueva una cultura de evaluación cohesiva y eficiente en todas las etapas del ciclo de políticas públicas.

NOTAS

(1) La presupuestación por resultados se entiende como la existencia de mecanismos y procesos en la planificación presupuestaria diseñados con la finalidad de fortalecer la vinculación entre la asignación de recursos presupuestarios y los resultados esperados con las actuaciones o programas públicos. Para ello se requiere un uso formal y sistemático de información e indicadores de resultados o desempeño con el fin de mejorar la eficiencia asignativa y operativa de los recursos.

(2) En Crato y Paruolo (2018) se pueden encontrar numerosas referencias a cómo el empleo de datos administrativos está permitiendo mejorar el diseño de las políticas económicas.

(3) Observatorio de Hallazgos – Propuestas / AIReF <https://www.airef.es/es/buscador-hallazgos/>

BIBLIOGRAFÍA

AIReF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2014). *Opinión sobre cambios en los procedimientos del ciclo presupuestario*. Opinión, 1/2014.

AIReF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2018). *Evaluación de Estrategia y Procedimiento de las Subvenciones*. Estudio de Evaluación de Políticas, 1.

AIReF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2020). *Opinión para una estrategia de acceso a datos administrativos*. Opinión, 1/2020.

AIReF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2021a). *Opinión sobre la Transparencia Fiscal en las Administraciones Públicas en España*. Opinión, 1/21.

AIReF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2021b). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas*. Estudio de Evaluación de Políticas.

AIReF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2023). *Opinión sobre procedimiento presupuestario*. Opinión, 3/2023.

AIReF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2024a). *Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal en la UE*. Opinión, 1/2024.

AIReF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2024b). *Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital*. Opinión, 3/2024. AIReF. Tercera Opinión IMV. Julio 2024.

ALMUNIA, M. y REY-BIEL, P. (2020). *Por un cambio de cultura en la gestión de los datos en España: Una propuesta de reforma*. EsadeEcPol Insight, 17/2020.

BOVA, E. (2021). Green Budgeting Practices in the EU: a first review. *Discussion Paper*, 140. European Commission.

CASADO, J. M. y DEL PINO, E. (2021). Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021). *Cuadernos Económicos de ICE*, 102(2), 13-38.

CASADO, J. M. y DEL PINO, E. (2022). Similitudes y diferencias en la evaluación de políticas públicas en ocho países: España en perspectiva comparada. *Papeles de Economía Española*, 172, 2-17.

COLLADO, N. y MARTÍN, A. (2024). *¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar*. EsadeEcPol, Policy Brief.

CRATO, N. y PARUOLO, P. (2018). *Data-Driven Policy Impact Evaluation, How Access to Microdata is Transforming Policy Design*. Springer.

CUADERNOS ECONÓMICOS DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. (2021). La evaluación de políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos. *Cuadernos Económicos*, 102 (II).

EKONOMIAZ. (2023). Calidad de las finanzas públicas: el papel de la evaluación. *Revista Vasca de Economía*, 103.

GOBIERNO DE ESPAÑA. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 29. Mejora de la eficacia del gasto público*. <https://www.lamondcloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente29.pdf>

MEYER, W., STOCKMANN, R. y TAUBE, L. (2020). The Institutionalization of Evaluation. Theoretical Background, Analytical Concept and Methods. En R. STOCKMANN, W. MEYER & L. TAUBE (Eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (3-33). Palgrave Macmillan.

MORETTI, D. (2024). *Rise of non-standard policy Instruments: Can budgeting catch up?* OCDE.

MORETTI, D., KELLER, A. y MAJERCAZK, M. (2023). Medium-term and top-down budgeting in OECD countries. *OECD Journal on Budgeting*, 23(3).

NICOL, S. y DOSEN, I. (2024). The emergence of strategic budget initiatives. *OECD Journal on Budgeting*, 23(3). <https://doi.org/10.1787/8053099b-en>

OCDE (2015). *Principios de gobernanza presupuestaria*. Recommendation on Budgetary Governance.

OCDE (2021). *Evaluation frameworks and practices: a comparative analysis of five OECD countries*.

OCDE (2024). Beyond green tagging. Linking budgets better with climate goals. Paper presented at the *Annual Meeting of Senior Budget Officials*, mayo 2024.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. (2022). La evaluación de políticas públicas. *Papeles de Economía Española*, 102. Funcas.

RADU, D. (2023). Domestic Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU: Fit for Purpose and for the Future? *European Economy-Discussion Papers*, 189.

RODRÍGUEZ, L., UITTENBOGAARD, R., RAMOS CARRASCO, J. M., SEGARRA, E., OLIINYK, I. y DE GROEN, W. P. (2021). How to Strengthen Fiscal Surveillance Towards a Medium-Term Focus? *Applied Economics Quarterly*, 3, 257-286.

ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W. y FREEMAN, H. E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*. Sage Publications.

ZIERKE, N., STOCKMANN, R. y MEYER, W. (2023). The Institutionalisation of Evaluation: Theoretical Background, Analytical Framework and Methodology. En *The Institutionalisation of Evaluation in Asia-Pacific* (3-61). Cham: Springer International Publishing.