

El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España

The institutional framework for public policy evaluation in Spain

El objetivo de este trabajo es presentar las razones por las que es necesario evaluar las políticas públicas, tanto ex-ante como ex-post, y las principales directrices que han de guiar tal evaluación. En este sentido hemos repasado la experiencia española en este ámbito. Así comenzamos considerando algunos principios generales que debe respetar cualquier sistema riguroso de evaluación de políticas públicas, con especial atención a la independencia del órgano evaluador. Posteriormente, revisamos los fracasados intentos pasados de instaurar una cultura de evaluación en España. Analizamos en detalle y valoramos el anteproyecto que culminó en la ley de Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas (Ley 27/2022, de 20 de diciembre). Concluimos con algunas propuestas para mejorar la evaluación de políticas públicas en España.

Politika publikoak ebaluatzea (ex-ante zein ex-post) ezinbestekoa da egile honen ustez, eta lan honetan azalduko digu bai zergatik, bai nola gidatu behar dan ebaluazio hori (jarraibide nagusiak aurkeztuta). Spainiak arlo horretan duen esperientzia lantzen du horretarako; hala, hasteko eta behin, gogora ekarriko ditu politika publikoak ebaluatzeko edozein sistema zorrotzek errespetatu behar dituen printzipio orokor batzuk, batik bat azpimarratuz organo ebaluatzairek independentea behar duela izan. Ondoren, Spainian ebaluazio-kultura ezartzeko lehendik egindako saiakera batzuk aztertzen ditu. Xehe-xehe aztertu eta baloratzen dugu Politika Publikoen Ebaluazioa Institucionalizatzeko Legea (27/2022 Legea, abenduaren 20koa) ekarri zuen aurreproiektua. Eta, amaitzeko, Spainian politika publikoak ebaluazioa hobetzeko proposamen batzuk dakartza.

The objective of this paper is to point out the reasons why it is necessary to evaluate public policies, both ex-ante and ex-post, and the main guidelines that must guide such an evaluation. In this sense, we have reviewed the Spanish experience in this area. Therefore, we begin by considering some general principles that should guide the design of any rigorous system of public policy evaluation, with special attention to the independence of the evaluation agency. Subsequently, we review the failed previous attempts to establish a culture of evaluation in Spain. We analyze in detail and assess the draft bill that culminated recently in the Law for the Institutionalization of the Evaluation of Public Policies (Law 27/2022, of December 20). We conclude with some proposals to improve the evaluation of public policies in Spain.

Angel de la Fuente Moreno

FEDEA e IAE-CSIC

Alfonso Novales Cinca

UCM e ICAE

17

Índice

1. Necesidad y tipos de evaluación de políticas públicas
2. ¿Dónde debe estar ubicada la evaluación?
3. La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes
4. El proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas
5. Propuestas de mejora de la evaluación de políticas públicas en España
6. Resumen y conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación, evaluación ex-post, agencia de evaluación, políticas públicas.

Keywords: evaluation, ex-post evaluation, evaluation agency, public policies.

Nº de clasificación JEL: H43, H72, H83

Fecha de entrada: 7/10/2022

Fecha de aceptación: 7/02/2023

1. NECESIDAD Y TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las administraciones públicas gestionan recursos derivados del presupuesto público, que se financia mediante la imposición fiscal sobre individuos y empresas, o a través del recurso al endeudamiento, que genera un coste continuado de servicio de intereses y unas obligaciones de pago a las que habrán de hacer frente las generaciones futuras. Es claro, por tanto, que los recursos disponibles para llevar a cabo actuaciones que persigan un mayor bienestar social son limitados.

Estando acotados, un uso eficiente de dichos recursos requiere disponer de una estimación de los costes y beneficios de los programas de gasto alternativos, que

Nota de los autores: Este artículo se basa en buena parte en dos documentos de trabajo de Fedea (de la Fuente *et al.*, 2021, y de la Fuente, 2022). El primero de ellos forma parte de los trabajos del llamado Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 y fue preparado por un grupo de once personas. Los nueve restantes, cuyo trabajo agradecemos, son G. de Rus, M. Fernández, M.A. García, M. Jansen, S. Jiménez, J. Onrubia, J. Pérez Renovales, E. Sastre y J. Sicilia.

permite seleccionar cuáles de ellos han de llevarse a cabo. Este tipo de análisis constituye la evaluación ex-ante de políticas. No es una tarea simple, porque debe incorporar una predicción de sus potenciales resultados, y porque algunos de sus posibles beneficios pueden ser intangibles. De hecho, una evaluación rigurosa debería considerar todos los costes y beneficios sociales, que incluirán los económicos, pero también algunos componentes más difíciles de cuantificar (de Rus (2022)). La incertidumbre sobre los resultados de una política requiere que la evaluación ex-ante utilice adecuadamente metodologías estadísticas.

Si bien la selección de políticas puede llevarse a cabo en función de sus potenciales costes y beneficios estimados a largo plazo, es conveniente que se establezca una trayectoria temporal para los mismos. Esto permite realizar un seguimiento de los resultados que las políticas seleccionadas van generando durante su proceso de aplicación, comparándolos con la trayectoria temporal que se estimó inicialmente. Las desviaciones observadas deben evaluarse para decidir si son admisibles dentro de la incertidumbre con la que inevitablemente se estiman los costes y beneficios de una política antes de su implantación o si, por el contrario, reflejan un error de estimación o un posible cambio de circunstancias que pudiera motivar algún ajuste en la política considerada.

Una vez finalizada la aplicación de una determinada política, y transcurrido el tiempo preciso para la observación completa de sus potenciales resultados, la evaluación ex-post, permitirá saber si ésta ha contribuido al bienestar social en la medida que se estimó inicialmente. Este tipo de evaluación está directamente asociado con la rendición de cuentas que el responsable de la gestión de los recursos públicos debe realizar en última instancia. La observación que frecuentemente se hace acerca de la escasa preocupación por la evaluación de políticas públicas en España no hace sino reflejar despreocupación por una rendición de cuentas rigurosa y cuantitativa de los gestores públicos.

Las tres fases descritas –evaluación ex-ante, seguimiento y evaluación ex-post– son de suma importancia, por las diferentes razones expuestas.

La evaluación y seguimiento de los costes y beneficios de una política pública requiere disponer de suficiente información, por lo que es imprescindible contar con un plan sistemático de recogida de datos. En algunos casos, especialmente cuando se trata de políticas de carácter microeconómico, es necesario comparar la situación de los individuos, familias o empresas a los que se ha aplicado una determinada política con la de unidades comparables que no han sido objeto de aplicación de la política. En tales casos, los análisis disponibles suelen centrarse en la comparación de los valores medios que un determinado indicador alcanza en los grupos de tratamiento (aquellos a quienes se ha aplicado la política) y de control (aquellos a quienes no se ha aplicado); sin embargo, si se dispone de suficientes elementos de observación, es importante comparar la distribución de los valores numéricos de dicho indicador en cada uno de los dos

grupos, pues pudiera suceder que el impacto de la política sea importante en algún subgrupo poblacional, pero no en la población completa. En este tipo de análisis cuasieperimental, una de las condiciones imprescindibles es garantizar que las características que pueden condicionar los resultados de la política son comparables en ambos grupos (tratamiento y control).

2. ¿DÓNDE DEBE ESTAR UBICADA LA EVALUACIÓN?

Para todo departamento u organismo gestor de una política pública es útil disponer de su propia evaluación (*interna*) de los resultados de la misma. Los departamentos gestores tienen mejor información sobre las políticas que implementan y las necesidades que éstas tratan de resolver, pero generalmente carecen de personal especializado que pueda llevar a cabo evaluaciones sofisticadas y se enfrentan a problemas obvios de incentivos a la hora de evaluar sus propias iniciativas y actuaciones. Por otra parte, las evaluaciones *externas*, a cargo de agencias o equipos especializados, pueden ser más rigurosas e imparciales, según su ubicación concreta en la administración.

Una unidad de evaluación cercana al poder ejecutivo tendrá mayor capacidad para impulsar reformas basadas en los resultados de las evaluaciones, pero sólo será efectiva si existe un firme compromiso político con la evaluación y con la utilización de sus resultados para mejorar el diseño de las políticas. Una agencia independiente de carácter técnico tendrá un riesgo mucho menor de complacencia al evaluar las políticas que gestiona el Ejecutivo, pero también tendrá generalmente una capacidad más limitada para traducir sus recomendaciones en mejoras en el diseño de políticas.

Los distintos tipos de unidades externas de evaluación deberían verse más como complementos que como sustitutos en la búsqueda de la máxima eficacia para una política pública. Posiblemente, lo ideal sería establecer ambos tipos de unidades, con un reparto claro de competencias entre ellas. La agencia independiente, adscrita al Parlamento, donde presentaría los resultados de sus análisis, sería la responsable de la ejecución o supervisión de la evaluación ex-post. La presentación de las evaluaciones de política a los ciudadanos a través del Parlamento puede ser una estructura idónea en una democracia desarrollada. La unidad de evaluación adscrita al Gobierno se centraría fundamentalmente en el seguimiento de los resultados de la evaluación y el impulso de reformas basadas en los mismos, en colaboración con los departamentos gestores.

La división de competencias en el ámbito de la evaluación varía mucho entre países. En todos ellos se realizan evaluaciones internas, más o menos formales, prácticamente en todos los departamentos gubernamentales, pero la responsabilidad sobre las evaluaciones externas se reparte de forma muy variada de un país a otro. Cuando se mantienen dentro del perímetro del Ejecutivo, las competencias suelen corresponder a la oficina del presidente o primer ministro o al ministerio de hacienda. En caso contrario, se suele recurrir a entes adscritos al Parlamento. Entre ellos suelen

estar los supremos organismos auditores (los homólogos de nuestro Tribunal de Cuentas) que, especialmente en el caso de los países nórdicos y anglosajones, suelen contar también con amplias competencias de evaluación y no sólo de control.

3. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: ANTECEDENTES

La Constitución Española incluye en su artículo 31.2 la exigencia de que la programación y ejecución del gasto público respondan a criterios de eficiencia y economía. Para asegurar el cumplimiento de este precepto, la legislación ordinaria ha ido estableciendo a lo largo del tiempo ciertas obligaciones y mecanismos de evaluación que afectan a las políticas de gasto, a la creación de organismos públicos y a la elaboración de leyes y otras normas.¹

El art. 72 de la Ley General Presupuestaria asigna al Ministerio de Hacienda, en colaboración con los centros gestores de gasto, la responsabilidad de coordinar la evaluación continuada de las políticas de gasto para asegurar que éstas alcanzan los objetivos que persiguen. Por otra parte, la ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público incluye, entre los principios generales que han de regir la actuación de éste, el control de la gestión y la evaluación de los resultados de las políticas públicas (art. 3) y establece la sujeción de las entidades integrantes del sector público institucional estatal al control de eficacia y supervisión continua a través, respectivamente, de las inspecciones de servicios del departamento correspondiente y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), adscrita al Ministerio de Hacienda (art. 85).

En la práctica, la actuación de la IGAE se ha centrado casi exclusivamente en el control contable, financiero y de legalidad, en vez de en la evaluación de las políticas públicas en sentido estricto. En este último ámbito, quizás el primer intento ambicioso de sistematización fue la creación en 2007 de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL), aunque su supresión en 2017, nunca adecuadamente justificada, frustró las expectativas de avance en este ámbito.

Siguiendo las recomendaciones de una comisión de expertos creada en 2004, la AEVAL comenzó a funcionar como agencia estatal en 2007 con la misión de promover y realizar evaluaciones de las políticas y programas de la Administración Central con el fin de favorecer el uso racional de sus recursos y la mejora de la calidad de sus servicios. La nueva agencia se adscribía al Ministerio de Administraciones Públicas (AAPP) y se establecía que sería el Consejo de Ministros el que aprobaría los programas y políticas estatales que se incluirían cada año en su plan de trabajo. La AEVAL heredaba el personal funcionario y las funciones de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de AAPP, con muy poco margen para contratar nuevo personal con conocimiento de técnicas avanzadas de evaluación (Lázaro, 2015, pp. 71-72).

¹ Las disposiciones más relevantes se recogen en el Anexo 2 de la Fuente *et al.* (2021).

Como se ha señalado repetidamente (véase p. ej. Albi y Onrubia, 2018), uno de los grandes problemas de diseño de la AEVAL fue, junto a la falta de personal con las cualificaciones necesarias, su muy limitado grado de independencia en la práctica. Aunque su estatuto señala como el primero de sus principios básicos de actuación la «independencia de criterio, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos», la agencia estaba adscrita al poder ejecutivo, era dirigida por un presidente y unos consejeros nombrados por los Ministerios, siendo en su mayoría altos cargos de estos, y su plan de trabajo había de ser aprobado por el Consejo de Ministros. En tales circunstancias, no es de extrañar que, huyendo de cualquier posible confrontación con el Ejecutivo, el grueso de la producción de la Agencia se haya concentrado en la realización de «estudios sobre la calidad de los servicios públicos, mientras que los análisis de eficiencia o evaluaciones de impacto de programas y políticas públicas, al menos bajo los estándares técnicos exigibles, prácticamente resultaron inexistentes» (Albi y Onrubia, (2018, p. 251); Labeaga y Muñoz (2013, p. 45) coinciden).²

Tras ser vaciada gradualmente de recursos y contenido, la AEVAL fue disuelta en 2017 en una de las reorganizaciones del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Sus funciones fueron asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, donde se creó un nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas con rango de subdirección general. Desde su creación, el Instituto ha tenido una actividad limitada, en la que tampoco parecen abundar las evaluaciones rigurosas de impacto o los análisis coste-beneficio de políticas o programas de cierta entidad.³

Mientras la AEVAL languidecía, la normativa sobre evaluación recibió un nuevo impulso gracias a la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada por el Gobierno en octubre de 2012 para analizar la situación del sector público español y hacer propuestas para mejorar su funcionamiento y reducir sus costes. El informe de la Comisión (CORA, 2013) incluía un gran número de recomendaciones entre las que se incluía el establecimiento de requisitos para la creación y mantenimiento de organismos públicos y algunas propuestas para mejorar los procedimientos de elaboración de las leyes y reglamentos que implicaban la introducción de ciertos mecanismos de evaluación ex-ante y ex-post. Entre ellos destaca la obligación de elaborar, para cada norma con rango de ley o reglamento, una memoria de análisis del impacto normativo (o *memoria de impacto normativo*, para abreviar) que cabría considerar, al menos potencialmente, como un informe de evaluación ex-ante.⁴

² Los informes de evaluación elaborados por la Agencia pueden descargarse aquí: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/index.html

³ Los informes generados por el Instituto pueden consultarse aquí: <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion.html>

⁴ En principio, las memorias de impacto normativo y otros informes y dictámenes de interés están disponibles en el apartado de *publicidad activa* del portal de transparencia (https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html), clasificados por ministerios y distinguiendo entre

Esta memoria ha de ser preparada por el departamento responsable de la redacción de la norma y ha de incluir, entre otras cosas, una justificación de su necesidad y un análisis de su impacto jurídico, económico y presupuestario, así como de sus costes de cumplimiento. También se establece la obligatoriedad de preparar un *plan anual normativo* detallando las iniciativas legislativas que se propone poner en marcha cada año e indicando cuáles de ellas habrán de someterse a una evaluación ex-post. Los resultados de estas evaluaciones deberán incluirse en el llamado *informe anual de evaluación*, que elaborará el Ministerio de la Presidencia, y podrán servir de base a recomendaciones para la modificación o derogación de las normas evaluadas.

Así pues, la responsabilidad sobre la evaluación se deja una vez más en manos del Ejecutivo y, de hecho, generalmente se asigna a los propios departamentos responsables del diseño de las normas y de la gestión de las políticas de interés, lo que plantea problemas obvios de incentivos. Si a esto añadimos la falta de personal cualificado para realizar evaluaciones rigurosas de políticas complejas, la carencia de la información requerida y la ausencia de las herramientas necesarias para llevarlas a cabo, no resulta sorprendente que las memorias de impacto normativo e informes relacionados se hayan convertido en muchos casos en puros trámites formales que se solventan *a posteriori*, con el núcleo del proyecto ya redactado, y que rara vez sirven, por tanto, como filtros para descartar proyectos de baja calidad o para mejorar su diseño.

El intento más reciente de reforzar la evaluación de las políticas públicas antes del actual Plan de Recuperación han sido los llamados *spending reviews* (revisiones de gasto) realizados por la AIReF en años recientes con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público. Los *spending reviews* se realizan por encargo del Gobierno, motivado a su vez por una recomendación de la Comisión Europea que surge en torno a la discusión del Plan Presupuestario para 2017. De las tres fases inicialmente previstas, hasta el momento se han completado dos, la última en octubre de 2020, en las que se han incluido evaluaciones de diversas políticas de gasto estatales y autonómicas, algunas con un elevado peso presupuestario, siguiendo procedimientos mucho más cuidadosos de lo que había sido habitual hasta el momento en nuestro país. Entre ellas se incluyen las políticas activas e incentivos al empleo, algunos componentes del gasto sanitario, las becas y ayudas universitarias y para la contratación de personal investigador, los beneficios fiscales y ciertas inversiones ferroviarias.⁵ Los estudios pertinentes se llevaron a cabo por personal propio de la AIReF en colaboración con grupos externos de consultores y académicos y con diversas administraciones públicas. El *spending review* actualmente en curso se completará con una

normas en tramitación y ya aprobadas. En la práctica, no siempre resulta sencillo encontrar los documentos deseados por esta vía, pero una búsqueda en Google del nombre de la ley, acompañado de la expresión «memoria de impacto normativo», suele dar resultado.

⁵ Para más detalles, véase <https://www.airef.es/es/spending-review/>

tercera fase de revisión del gasto del conjunto de las AA.PP., centrada en los préstamos y ayudas públicas a las empresas y la gestión de los residuos urbanos, que se preveía finalizar antes de julio de 2022 pero cuyos resultados todavía no se han presentado en el momento de escribir estas líneas (en septiembre de 2022).⁶

4. EL PROYECTO DE LEY DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Presidencia de Gobierno, 2020) contiene algunas propuestas para reforzar la evaluación de políticas públicas. Sus componentes (o líneas de actuación) 11 y 29, dedicados respectivamente a la modernización de las administraciones públicas y a la mejora de la eficacia del gasto público, incluyen la promulgación de una ley que siente las bases para implantar «la evaluación sistemática de las políticas públicas». También se propone la creación de «un organismo [de evaluación de políticas públicas] con un alto grado de autonomía», el mantenimiento e institucionalización de los *spending reviews* (SR) de la AIREF, así como el reforzamiento de este organismo, y también la obligación para el Gobierno de cumplir las recomendaciones de los SR o explicar por qué no lo hace. Esto último es de la mayor importancia desde el punto de vista de la tarea, pendiente en España, de establecer una rendición de cuentas rigurosa por parte de los gestores públicos.

De acuerdo con tales compromisos, el 24 de mayo de 2022 el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado,⁷ remitiéndolo al Congreso de los Diputados para su tramitación por el procedimiento de urgencia (BOCG-C, 2022). Esta propuesta tiene como objetivo estructurar y reforzar el sistema de evaluación de las políticas públicas de la Administración General del Estado (AGE).

El aspecto más relevante de la misma es el anuncio de la creación de un conjunto de estructuras administrativas coordinadas desde la Secretaría de Estado de Función Pública, si bien el documento no es suficientemente explícito a la hora de justificar la utilidad de cada una de ellas. Parecería que existe mayor preocupación por aprobar normas y crear nuevas instituciones que por dotarlas de un contenido riguroso.

En particular, la nueva Agencia de Evaluación será responsable de la coordinación y supervisión del sistema estatal de evaluación de políticas públicas, así como del desarrollo de su metodología y de la selección de sus indicadores de seguimiento y evaluación. La Agencia tendrá también un papel importante a la hora de determinar qué políticas serán objeto de evaluación. Estas se recogerán en dos Planes de

⁶ <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/29-06-21-NP-FASE-III-SPENDING-REVIEW.pdf>

⁷ Al cual nos referiremos en lo que sigue como «proyecto de ley de evaluación».

Evaluación, uno global y otro específico de cada ministerio, añadiéndose que estos últimos serán responsables en cualquier caso de que se realicen evaluaciones ex-ante y ex-post de sus políticas más relevantes.

El texto es menos preciso sobre quién realizará las evaluaciones, excepto por la reserva a la AIREF de los llamados *spending reviews*. Con carácter general, se exige que las evaluaciones las realicen equipos externos a los órganos gestores de las políticas evaluadas, pero no se indica de dónde saldrán tales equipos o quién los designará.

Finalmente, se exige que los informes de evaluación se hagan públicos y que los órganos gestores de las políticas evaluadas respondan a los mismos, indicando cómo se implementarán sus recomendaciones o justificando su falta de implementación.

El proyecto de ley excluye explícitamente de su ámbito de aplicación cualquier actividad de evaluación que ya sea objeto de regulación específica en la normativa existente (art. 3.3). Esto reduce drásticamente el potencial de la norma para ordenar y mejorar el grueso de la considerable actividad evaluadora que ya realiza la Administración General del Estado, incluyendo, en particular, las memorias de impacto normativo mencionadas en una sección anterior, que han de acompañar a todas las nuevas leyes, y las evaluaciones ex-post que pueden exigirse en tales memorias. El efecto previsible de la nueva ley, por tanto, será añadir una capa adicional de nuevos informes de evaluación a los ya existentes, sobre cuyo limitado valor añadido existe un amplio consenso.

4.1. **Valoración del proyecto de ley**

Desafortunadamente, no hay casi nada en el proyecto de ley que permita esperar que la nueva generación de informes de evaluación vaya a ser de mejor calidad que los ya existentes. Parece que se ha optado por recuperar la antigua AEVAL sin abordar los problemas que causaron el fracaso de su encarnación anterior, básicamente la dificultad de acceder a personal con los conocimientos técnicos necesarios y la ausencia de incentivos por parte de unos evaluadores excesivamente cercanos a los evaluados para someter las iniciativas políticas a un análisis riguroso.

Se mantiene, en particular, la ubicación de la futura Agencia de Evaluación en la Secretaría de Estado de Función Pública y, a la espera de que se redacten sus estatutos, no se prevén grandes sorpresas en cuanto a la composición y designación de sus órganos de dirección, su nivel de independencia del Gobierno o su facilidad de acceso a personal externo con buena formación técnica en materia de evaluación, que se concentra fundamentalmente en las universidades y centros de investigación.

Tampoco hay rastro alguno en el proyecto de mejoras metodológicas, más bien al contrario. El texto incluye secciones sobre el marco conceptual y la práctica de la evaluación de las políticas públicas, los indicadores de seguimiento y evaluación de

tales políticas, el equipo evaluador y el proceso de evaluación, pero todas ellas son perfectamente prescindibles por su pasmosa superficialidad y falta de concreción.⁸

Peor aún, en el texto se atisban elementos de una concepción muy discutible de qué es y cómo debe hacerse la evaluación de políticas. En particular, resultan muy preocupantes la referencia a la evaluación como «mecanismo de lucha contra la inequidad» y el énfasis sobre la «participación de los agentes implicados y de los sectores de la ciudadanía afectados». La lucha contra la inequidad es ciertamente uno de los posibles objetivos de las políticas públicas, pero no debe serlo de la evaluación *per se*. Ésta debería limitarse a cuantificar los costes y los beneficios de las políticas analizadas, incluyendo sus posibles efectos distributivos, y a comprobar si sus objetivos se están cumpliendo o no y si pudiera haber formas más eficientes de cumplirlos. En la misma línea, a la hora de cuantificar los costes y beneficios de una determinada política pública, es sin duda útil y muy aconsejable consultar a los potenciales afectados, pero estos no deberían ser nunca participantes activos en la evaluación, al menos si aspiramos a que ésta mantenga una cierta objetividad.

En conclusión, pese a sus indudables buenas intenciones, el proyecto de ley de evaluación que actualmente se está tramitando en el Congreso es un texto decepcionante, poco ambicioso y confuso, que corre el riesgo de resultar contraproducente.

5. PROPUESTAS DE MEJORA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

En el momento de escribir estas líneas confiábamos (vanamente, como se vio después) en que las deficiencias mencionadas del proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas pudieran ser subsanadas en alguna medida durante su tramitación parlamentaria. Con el ánimo de contribuir a esta tarea, recogemos en esta sección nuestra valoración de la situación actual de la evaluación de políticas públicas en España y avanzamos algunas propuestas para su mejora. Visto el resultado final, que no introduce novedades significativas sobre el proyecto comentado en secciones anteriores, sólo nos queda esperar que este material pueda ser de alguna utilidad de cara a una muy necesaria reforma futura.

Normativa y recursos

España cuenta con una normativa ambiciosa que obliga a una evaluación ex-ante de cualquier nueva norma u organismo por parte de sus departamentos impulsores pero que, en la práctica, no garantiza la existencia de un filtro efectivo de calidad. Esto se debe, en parte, a la escasez de personal con los conocimientos técnicos adecuados,

⁸ Para una valoración más detallada, véase de la Fuente (2022).

pero también a que la excesiva proximidad que existe entre evaluadores y evaluados dificulta someter las iniciativas políticas a un análisis riguroso de coste-beneficio.

La actual normativa sobre evaluación ex-post también presenta importantes carencias. Pese a que se han hecho algunos intentos de avanzar en esta línea, a día de hoy no existen criterios claros sobre qué políticas o programas han de someterse a evaluación, los métodos y estándares técnicos que deben utilizarse, ni los protocolos para recoger la información precisa.

Hasta el momento, además, no se ha conseguido organizar unidades especializadas estables con los medios técnicos necesarios y los incentivos correctos para realizar evaluaciones rigurosas y con una cierta capacidad de influencia para convertir sus recomendaciones en reformas.

Agencia de evaluación de políticas públicas

Resolver las carencias de nuestro sistema de evaluación requiere la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de políticas públicas, como se contempla en el proyecto de ley. Pero, a diferencia de lo que se hace en dicho texto, es esencial garantizar la independencia efectiva del nuevo organismo, establecer con claridad sus responsabilidades y facilitar su tarea, eliminando obstáculos para la obtención de los datos necesarios y garantizando el acceso a personal con un nivel de conocimientos y experiencia adecuados, sea por vía laboral o no.⁹ Dicho organismo independiente de evaluación de políticas públicas debería estar adscrito al Parlamento, teniendo competencias sobre evaluación ex-ante y ex-post de políticas.

El director o presidente de la Agencia debería tener un mandato suficientemente largo (de al menos seis años), no renovable, y habrá de ser un profesional de reconocido prestigio con acreditados conocimientos y experiencia en las áreas relevantes. Será nombrado por mayoría del Congreso a propuesta del presidente del Gobierno. No podrá ser cesado sin causa justificada y no podrá incorporarse al Gobierno como ministro o secretario de Estado durante el período habitual de incompatibilidad tras el final de su mandato. Si se establece también un consejo rector, éste no podrá estar integrado por representantes de los Ministerios sino por académicos, funcionarios y otros profesionales de prestigio, nombrados a título personal y con acreditada trayectoria en el ámbito de actividad de la institución.

La Agencia deberá contar con la capacidad de establecer, al menos parcialmente, su propio programa de trabajo, que podrá incluir la evaluación de cualquier programa, política o inversión que considere de interés. Los planes de evaluación anuales, con su correspondiente calendario, deberán hacerse públicos una vez aprobados.

⁹ El decreto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 recoge la creación de Agencias Estatales, con capacidad para contratar personal de fuera de la Administración.

La Agencia contará también con autonomía presupuestaria y, en particular, con la facultad de elaborar su propio presupuesto, que será integrado en una sección independiente de los Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por las Cortes.

También sería recomendable la creación de una unidad dentro del núcleo del Gobierno, preferentemente en Presidencia, que se encargaría del seguimiento de los resultados de la evaluación de las políticas más importantes, de su traducción a propuestas de reforma y del impulso de tales reformas. Esta unidad podría encargar evaluaciones a la Agencia.

Reforzar la evaluación ex-ante

Se propone mantenerla en lo esencial en los departamentos promotores o gestores, pero reforzándola con medidas que aumenten su utilidad para la mejora del diseño de nuevas normas, organismos, programas y proyectos de inversión.

Para las leyes con mayor dotación presupuestaria o de especial interés por otros motivos, las memorias de impacto normativo deberán someterse a revisión por parte de la Agencia de Evaluación. Si ésta cuestiona las principales conclusiones del informe o aspectos esenciales de su metodología, podrá «devolver» la ley a su departamento promotor para que revise la memoria y el propio anteproyecto o, en su caso, le dé curso igualmente, pero adjuntando al expediente un informe justificativo que responda explícitamente a las cuestiones planteadas por la Agencia.

Sería especialmente importante realizar un análisis coste-beneficio previo de los proyectos de inversión en el área de infraestructuras que tengan un presupuesto superior a un determinado umbral¹⁰ por parte de un organismo/departamento técnico de evaluación, fuera de la cadena ordinaria de mando de los ministerios afectados.

La Agencia debería organizar, posiblemente en colaboración con el INAP, cursos de formación sobre técnicas de evaluación para los funcionarios responsables de la elaboración de las memorias de impacto normativo en los ministerios.

Reforzar la evaluación ex-post

La evaluación ex-post será responsabilidad de la Agencia Nacional de Evaluación. Esta podrá realizar sus trabajos directamente, con personal propio o temporal, o apoyándose en recursos externos a través de los mecanismos que se detallan más adelante.

Debería establecerse la obligación de una evaluación ex-post para las leyes/proyectos con dotaciones presupuestarias por encima de un cierto umbral, con especial atención a las ayudas y subvenciones que buscan modificar comportamientos o mejorar la situación de determinados agentes (e.g. políticas activas de empleo, incluyendo

¹⁰ Para una propuesta en esta línea, véase de Rus y de la Fuente (2020).

incentivos a la contratación, ayudas a empresas, becas y ayudas al estudio y a la investigación, etc.), así como para las que determine el departamento de origen o la Agencia de Evaluación. El umbral presupuestario para la obligatoriedad de la evaluación ex-post y para la revisión por parte de la Agencia de las memorias de impacto normativo se irá reduciendo gradualmente, según se incremente la capacidad de la Agencia, y en cualquier caso se revisará periódicamente a propuesta de la propia Agencia.

Cuando una ley requiera una evaluación ex-post, su propio texto habrá de incluir una sección específica en la que se indicará el tipo de evaluación que ha de llevarse a cabo, así como la información necesaria a tal efecto (para lo que se recabará la opinión de la Agencia), estableciéndose también los procedimientos necesarios para su recogida. En esa sección se establecerá también la dotación presupuestaria necesaria para financiar la evaluación.

Los informes de evaluación ex-post habrán de hacerse públicos y podrán incluir recomendaciones de supresión o de modificación de los programas evaluados. Si el Gobierno decide no seguir tales recomendaciones, deberá explicar los motivos ante la comisión parlamentaria pertinente.

Facilitar la obtención de los datos necesarios y su buen aprovechamiento

Con carácter general, las administraciones públicas tendrán la obligación de recoger los datos necesarios para la evaluación de las políticas públicas y de proporcionar dichos datos a la Agencia de Evaluación, que podrá reclamarlos por vía administrativa o judicial en caso necesario.

Las administraciones públicas tendrán la obligación de diseñar, elaborar y mantener ciertas bases de datos o repositorios de información de especial interés para el análisis de las políticas públicas y la investigación de alto interés social. Por ejemplo, los ministerios de Trabajo y Seguridad Social deberán mantener una base de microdatos sobre vidas laborales ampliada con datos sobre nivel de formación, salarios, ayudas recibidas y actuaciones de políticas activas, entre otras variables de interés. La Agencia Tributaria deberá crear y mantener bases de microdatos con información detallada sobre las liquidaciones de los principales impuestos pagados por los hogares y las empresas, enriquecidas con información sobre los activos y pasivos de los contribuyentes y otras variables socioeconómicas relevantes para el análisis económico. Entre otras, deberán crearse también una base de datos de ayudas concedidas a empresas, incluyendo la cuantía de las mismas y el CIF de los receptores para poder acceder a información complementaria sobre estos últimos a través de los registros públicos o bases de datos especializadas, así como muestras amplias de historiales médicos y académicos, ampliadas con datos complementarios sobre renta y características familiares.

Las bases de datos indicadas arriba deberán ser anonimizadas por las administraciones responsables y puestas a disposición de la comunidad investigadora y centros de análisis, que deberán comprometerse a hacer un uso adecuado de la

información recibida. La Agencia de Evaluación podrá actuar como depositario de tales datos, que deberá hacer accesibles al público de la forma más sencilla posible, y estará facultada para recabar la colaboración de otras administraciones con el fin de realizar cruces entre variables de interés de distinta procedencia.

Se revisará la ley de protección de datos para eliminar obstáculos innecesarios a la recogida y utilización de información de interés para la evaluación de políticas y la investigación en general.

La Agencia de Evaluación mantendrá también un repositorio organizado de las evaluaciones realizadas por entidades públicas y privadas sobre las políticas de mayor interés.

Facilitar el acceso al talento especializado y su buen aprovechamiento

La realización de evaluaciones rigurosas de políticas públicas y planes de inversión exige un *know-how* muy especializado que se concentra en las universidades y centros de investigación, así como en ciertas entidades privadas, incluyendo algunas empresas. Es crucial, por tanto, establecer mecanismos que faciliten el acceso de la Agencia de Evaluación y de otros organismos similares al personal con los conocimientos necesarios.

Deberían contemplarse distintas vías:

- Mecanismos flexibles de contratación laboral, que permitan contar con la colaboración de personal especializado procedente de universidades, centros de investigación y otras organizaciones mediante fórmulas de contratación temporal a tiempo completo (posiblemente en régimen de comisión de servicios) y a tiempo parcial. Para facilitar estos flujos de personal, podría ser conveniente retocar algunos aspectos de la normativa universitaria, la ley de la ciencia y otras normas relevantes.
- La Agencia deberá establecer convocatorias de proyectos de investigación centrados en, o de interés para, la evaluación de políticas públicas. Además de la correspondiente dotación económica, la Agencia podrá colaborar aportando datos o ayudando a conseguirlos.
- Debería estudiarse la posibilidad de considerar a las universidades y organismos públicos de investigación como medios propios de la Administración General del Estado para este tipo de servicios con el fin de facilitar y agilizar su contratación, así como la opción de establecer mecanismos flexibles de cooperación con centros y empresas privados.
- El procedimiento habitual de licitación pública no está pensado para la compra de servicios especializados, como los de evaluación. La elevada ponderación que el precio ofertado recibe en tales concursos y la ausencia de filtros técnicos cuidadosos hacen que exista un riesgo importante de que el

adjudicatario del contrato no cuente con un nivel satisfactorio de competencia técnica, especialmente si éste combina tareas muy especializadas con otras intensivas en trabajo más rutinario. Para mitigar este problema, convendría establecer en la normativa sobre contratación pública un procedimiento especial de licitación para este tipo de contratos, posiblemente restringido a aquellas empresas, organizaciones o equipos que cuenten con personal que haya superado un filtro previo de competencia, que podría ser una acreditación nacional o internacional como entidades de evaluación.

- Reforzar la posición de los asesores externos en grupos adjudicatarios de contratos de evaluación. Los participantes en concursos públicos para la adjudicación de tales contratos suelen incluir en sus equipos como asesores externos a especialistas en métodos avanzados de evaluación, en principio con la misión de garantizar la calidad técnica del producto, pero también para dar una buena imagen a su propuesta. En muchos casos, sin embargo, la presencia de estos expertos termina siendo casi meramente simbólica, pues no están en posición de condicionar o cuestionar el contenido del informe, y tampoco suelen tener incentivos para ello. Convendría incentivar la implicación real de los asesores académicos y reforzar su posición dentro de equipos más amplios, estableciendo la exigencia de que los expertos que supuestamente participan como asesores en cada evaluación se pronuncien explícitamente sobre su calidad técnica a través una nota firmada que deberá publicarse junto con los informes correspondientes.
- Sería conveniente establecer un código de conducta del personal y las entidades participantes en la actividad de evaluación, similar a los existentes en el ámbito de la auditoría de cuentas. Este código debería garantizar la independencia de los evaluadores respecto de las entidades o instituciones responsables de las políticas y programas sometidos a evaluación.

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Tras exponer las razones por las que es necesario evaluar las políticas públicas, tanto ex-ante como ex-post, y las principales directrices que han de guiar tal evaluación, hemos repasado la experiencia española en este ámbito. La creación de la AEVAL en 2007 fue un notable pero fallido intento de implantación de una cultura evaluadora. El organismo fue suprimido en 2017 sin justificación y sustituido por un instituto con rango de subdirección general integrado en la Secretaría de Estado de la Función Pública. Las memorias de análisis del impacto normativo introducidas por la CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas) suponen otro intento de reforzar la evaluación, pero su aplicación también ha sido generalmente deficiente en la práctica. Los *spending reviews* realizados hasta la fecha

por AIReF para la mejora de eficiencia del sector público, por el contrario, han tenido mayor rigor y relevancia, aunque sólo han cubierto por el momento algunos temas elegidos por el Gobierno.

La nueva Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas recupera una agencia nacional de evaluación, pero no soluciona los problemas que causaron el fracaso de su antecesora. Entre otros problemas, se mantiene la ubicación del organismo en la Secretaría de Estado de la Función Pública, no se establecen mecanismos adecuados para garantizar su acceso a personal cualificado, de dentro o fuera de la Administración, ni pautas metodológicas rigurosas. De no resolverse estos problemas en el futuro, es poco probable que lleguemos a contar con un sistema riguroso y transparente de evaluación de políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E.; ONRUBIA, J. (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (BOCG-C, 2022): Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-103-1.PDF
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA, 2013): Reforma de las Administraciones Públicas. Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Presidencia. Madrid. <https://datos.gob.es/es/catalogo/e05188501-informes-cora>
- DE LA FUENTE, A. (COORDINADOR); G. DE RUS; FERNÁNDEZ, M.; GARCÍA, M. A.; JANSEN, M.; JIMÉNEZ, S.; NOVALES, A.; ONRUBIA, J.; PÉREZ RENOVALES, J.; SASTRE, E.; SICILIA, J. (2021): «La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma», Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. *FEDEA Policy Paper*, 2021-09. Madrid. <https://bit.ly/3mn84Y5>
- DE LA FUENTE, A. (2022): «Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas», *Grupo de trabajo mixto COVID-19, Apuntes Fedea*, 2022/17. <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-17.pdf>
- DE RUS, G.; DE LA FUENTE, A. (2020): «Algunas propuestas para una revisión de la política de infraestructuras», *Fedea Policy Papers*, 2020/17. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/07/FPP2020-17.pdf>
- DE RUS, G. (2022): «El valor social de la evaluación económica de las políticas públicas», manuscrito.
- LABEAGA, J.M.; MUÑOZ, C. (2013): «La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional», *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, 31-53.
- LÁZARO, B. (2015): «Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America», Eurosocial, Programme for social cohesion in Latin America, *Study no. 15*. Madrid. http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020): Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Gobierno de España, Madrid. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>