
El reto de integrar la presupuestación pública con la evaluación de políticas

The challenge of integrating public budgeting with policy evaluation

Con el objetivo de lograr una mayor eficiencia asignativa y operativa, multitud de administraciones públicas han tratado de implementar la presupuestación por resultados, la cual presenta importantes retos y dificultades, entre ellas, la integración y utilización efectiva de las evidencias aportadas por la evaluación de políticas para la toma de decisiones presupuestarias. El presente artículo ofrece una visión general del estado actual de la integración y uso de la evaluación para la presupuestación, así como identifica las principales dificultades descritas por la literatura y experiencia comparada para dicha conexión. Finalmente, se ofrece una relación de posibles recomendaciones para una mayor integración entre la presupuestación y la evaluación, las cuales comprenden tanto el sistema gubernamental de evaluaciones como el propio sistema presupuestario.

Esleipenak eta jarduna eraginkorrago izateko, administrazio publiko asko emaitzen araberako aurrekontuak ezartzen saiatu dira, baina erronka eta zailtasun handiak dakartza horrek; besteak beste, politiken ebaluazioak agerian jarritako ebidentziak behar bezala integratzea eta erabiltzea, aurrekontu-erabakiak hartzeko. Artikulu honek ebaluazioa aurrekontuetarako nola integratu eta erabili jorratzen du, egungo egoerari buruzko ikuspegi orokorra eskainiz, eta konexio hori mamitzeko dauden zailtasun nagusiak (literaturak nahiz esperientzia konparatuak azaldutakoak) identifikatzen ditu. Azkenik, aurrekontuen eta ebaluazioaren arteko integrazio handiagoa lortzeko gomendioen segida aurkezten du, barne hartuta bai ebaluazioen sistema gubernamental, bai aurrekontuen sistema bera.

To achieve greater allocative and operational efficiency, many governments have tried to implement Performance Budgeting, which presents significant challenges and difficulties, including the integration and effective use of policy evaluation for budgetary decision-making. This article offers an overview of the current state of integration and use of evaluation for budgeting purposes, as well as identifies the related main difficulties described by the literature and international experience. Finally, a list of recommendations is provided to obtain a greater integration between public budgeting and policy evaluation, which affects both evaluation and budgetary systems.

Índice

85

1. Introducción: la presupuestación por resultados, la información de desempeño y la evaluación
2. Procesos y momentos para integrar la evaluación con la toma de decisiones presupuestaria
3. Uso actual de la evaluación para la presupuestación
4. Problemas para integrar la presupuestación y la evaluación
5. Posibles vías para una mayor integración entre la presupuestación y la evaluación
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: presupuestos públicos, presupuestos por resultados, evaluación, desempeño, eficiencia.

Keywords: public budgets, budgets by results, evaluation, performance, efficiency.

Nº de clasificación JEL: H43, H50, H61, H83

Fecha de entrada: 16/12/2022

Fecha de aceptación: 17/02/2023

1. INTRODUCCIÓN: LA PRESUPUESTACIÓN POR RESULTADOS, LA INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO Y LA EVALUACIÓN

Dentro de la gestión presupuestaria moderna, con unos objetivos orientados a la sostenibilidad de las finanzas y una asignación y uso eficiente de los recursos (Allen y Tommasi, 2001), la presupuestación por resultados¹ ocupa un lugar central dentro de la adopción de técnicas presupuestarias. Esta se define como la existencia de mecanismos y procesos diseñados para fortalecer la vinculación entre la asignación de recursos y los resultados de desempeño esperados de actuaciones o programas públicos, mediante el uso formal y sistemático de información de desempeño, y con el fin de mejorar la eficiencia asignativa y operativa de los recursos (Robinson, 2007). Por información de desempeño se entiende principalmente a aquella relacionada con la obtención de impactos (o efectividad en cuanto a su propósito), como la relativa a características de los bienes y servicios producidos, como por

¹ Conocida internacionalmente como *Performance Budgeting* o *Outcome-based Budgeting*.

ejemplo su volumen, cobertura de demanda, calidad y eficiencia. Dicha información se suele asociar tanto a planes y reportes de desempeño como a procesos de análisis y escrutinio del gasto y evaluaciones de políticas y proyectos.

La evaluación de políticas públicas en los sistemas de presupuestos por resultados se convierte en un instrumento aportador de evidencias de desempeño de alto valor analítico. En concreto, es altamente relevante para la toma de decisiones, tanto en relación a la configuración y gestión de programas/proyectos como para decisiones de marcado carácter presupuestario, como la selección y priorización de proyectos/iniciativas a ser incluidas en el presupuesto, o la reducción y reasignación de fondos públicos entre los distintos programas en marcha. Los sistemas de evaluación de políticas públicas pueden estar en mayor o menor grado vinculados o asociados a los correspondientes sistemas de presupuestación por resultados. Las evaluaciones se pueden llevar a cabo en las distintas fases de las correspondientes intervenciones públicas, tanto antes de su realización (*ex-ante*) como en fases de implementación ya madura o ya finalizada la intervención (*ex-post*). Además, permiten analizar y obtener evidencias de desempeño sobre diferentes segmentos e interrelaciones del denominado marco lógico o cadena de resultados de «necesidades –recursos (*inputs*)– actividades –productos (*outputs*)– impactos (*outcomes*) de corto y largo plazo». Según los segmentos o interrelaciones analizadas, esto dará lugar a diferentes tipos de evaluaciones, concretamente, las evaluaciones de necesidades, diseño, implementación, impacto y económica (Blasco, 2009).

La diversidad en cuanto a tipologías de análisis y momentos de realización es significativa en relación a su vinculación con la presupuestación, ya que algunos tipos de evaluación y momentos clave en su realización son especialmente relevantes para la toma de decisiones presupuestarias, mientras que otros tienen, en principio, una potencial menor utilidad o utilización menos directa.

Por otro lado, existen otros procesos de análisis y escrutinio del gasto público también relevantes para la toma de decisiones presupuestarias basadas en el desempeño, las cuales, de hecho, frecuentemente muestran una más estrecha vinculación con el presupuesto. Entre estas se encuentran:

- El análisis del desempeño, basado en el análisis del nivel de consecución de objetivos/metas de desempeño, así como su evolución y mejora, y en relación a los recursos consumidos/utilizados.
- Las auditorías operativas, generalmente desempeñadas por órganos de control interno y externo, con la finalidad de verificar que la gestión del correspondiente programa o intervención se ha realizado con criterios de economía, eficiencia y eficacia.
- Las revisiones de gasto (*spending reviews*), que tienen como principal objetivo identificar opciones de ahorros presupuestarios (liberación de «espacio

fiscal») en los gastos tendenciales o recurrentes², mediante procesos de análisis de la relevancia, eficiencia y efectividad de estos gastos (Bova *et al.*, 2020), a fin de poder ser reasignados a mejores usos o poder cumplir con objetivos fiscales definidos.

- Las *sunset reviews*, que son procesos de valoración, generalmente desempeñados bajo la tutela de comisiones del poder legislativo, sobre la continuidad (o no) de la existencia de programas, servicios o agencias creadas con legislación *sunset*, considerando los logros obtenidos, la eficiencia de su gestión y la existencia de duplicidades o solapamientos con intervenciones de otros agentes públicos o privados, al cabo de un determinado número de años de funcionamiento³.

La información aportada por los indicadores de desempeño, las evaluaciones de políticas públicas y los distintos procesos de análisis y escrutinio del gasto público puede contribuir de forma relevante en diferentes momentos clave de la toma de decisiones presupuestarias, juntamente con otra información estratégica⁴. En función de la relevancia o intensidad en el uso de la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias, se pueden clasificar los diferentes tipos de presupuestación por resultados en: a) «presentacional»; b) relación indirecta o informada por resultados; y c) relación directa o de financiación por fórmula (OCDE, 2007).

En el primer caso, la información de desempeño no juega un papel relevante en la toma de decisiones presupuestarias, sirviendo a objetivos de transparencia interna y externa y rendición de cuentas acerca del desempeño esperado o logrado con el uso de los recursos. En el segundo, la información de desempeño juega un papel relevante, pero sin representar el único criterio por el cual se toman las decisiones presupuestarias. Finalmente, el tercero presenta una relación directa entre la asignación de fondos presupuestarios y el logro de metas de desempeño, frecuentemente mediante un mecanismo de fórmula preestablecida⁵.

A pesar de que la presupuestación por resultados lleva implementándose y expandiéndose en gran multitud de administraciones públicas desde las últimas

² También llamados gastos de «continuidad» o «base» o, en su denominación en la literatura internacional, «*baseline expenditures*».

³ Empleando como referencia la definición utilizada por parte del Comité conjunto de auditoría y revisión legislativa del Estado de Washington.

⁴ Por ejemplo, la relativa a prioridades gubernamentales, compromisos políticos o su impacto presupuestario futuro y efectos sobre la flexibilidad del gasto.

⁵ Mencionar que este último modelo no suele ser transversal o integral para el conjunto de la administración, sino específico para determinadas agencias o sectores; y formalizado mediante acuerdos de «pagos por resultados» o contratos-programa.

décadas del siglo XX, su implementación no ha estado exenta de importantes problemas y retos (Moynihan y Beazley, 2016; OCDE, 2019)⁶.

2. PROCESOS Y MOMENTOS PARA INTEGRAR LA EVALUACIÓN CON LA TOMA DE DECISIONES PRESUPUESTARIA

A pesar de que los procesos analíticos de escrutinio y evaluación del gasto y el desarrollo de decisiones presupuestarias se pueden ir generando a lo largo de distintas etapas del ciclo presupuestario, sus correspondientes materializaciones en decisiones pueden estar concentradas, en algunos casos, en momentos muy concretos del ciclo. Este caso sería, claramente, el relativo a la elaboración de los presupuestos públicos, y muy específicamente en la etapa de emisión, valoración y discusión de propuestas presupuestarias. Por otro lado, otros momentos destacados en la toma de decisiones presupuestarias pueden no tener una ubicación temporal tan definida, repartiéndose principalmente durante el período de ejecución del presupuesto, y estar relacionadas a elementos tan dispares como la implementación de políticas programadas, cambios programáticos o de prioridades, o la necesidad de introducir medidas de ajuste para poder cumplir con objetivos fiscales. Asimismo, los principales momentos de decisiones presupuestarias pueden tener por objeto tanto a los gastos asociados a las políticas actuales, bien en lo referente a sus asignaciones actuales, bien en lo concerniente a sus proyecciones base o tendenciales (*baselines*), como a nuevas iniciativas, proyectos o medidas.

Dichas principales decisiones se pueden resumir, de forma simplificada, en la aceptación o rechazo de nuevos proyectos/iniciativas, la priorización/ordenación de estas dentro de un conjunto competitivo de alternativas, y las decisiones de variación de recursos asignados a las políticas actuales, que comprenden la expansión, mantenimiento, reducción y eliminación de las correspondientes dotaciones presupuestarias. Ante tal diversidad de decisiones, la información de desempeño relevante (y, por tanto, los necesarios procesos de evaluación y escrutinio), también será diferente.

Las decisiones relativas a la aceptación o rechazo de nuevos proyectos, actuaciones o medidas, así como de su priorización relativa, a raíz de su objeto, se tratan esencialmente de decisiones de tipo *ex-ante*. Este tipo de decisiones se corresponderán principalmente con momentos asociados a la elaboración del presupuesto, ante el análisis de propuestas presupuestarias asociadas a nuevas iniciativas, así como dentro de este mismo proceso, o

⁶ Principalmente: a) La falta de un marco de cultura organizativa orientada al desempeño, siendo una reforma aislada dentro de un contexto administrativo orientado a inputs y procesos; b) Un excesivo volumen de información de desempeño, principalmente objetivos e indicadores no relevantes y de baja calidad; c) Capacidades técnicas insuficientes, tanto del personal como de los sistemas de información existentes; d) Problemas asociados a la gobernanza (liderazgo y coordinación); y e) El no pleno desarrollo y sistematización de procesos de análisis de desempeño y su aplicación para un diálogo de recursos-resultados en la toma de decisiones presupuestarias.

dentro de programas plurianuales de inversión pública, de la valoración y selección de proyectos de inversión. No obstante, durante la ejecución del presupuesto, este tipo de decisiones podrán producirse también ante la aprobación de destacados proyectos o iniciativas de gasto, sea ante situaciones de modificaciones presupuestarias o ante requerimientos de aprobación de grandes gastos, que, aunque contando con la correspondiente dotación en el presupuesto, requieran la aportación de evidencias sobre su potencial desempeño (si no es que dichas evidencias ya han sido facilitadas durante la elaboración del presupuesto).

En relación con estas decisiones será de interés la potencial aportación de resultados, sea en términos de impactos/resultados absolutos como en relación con sus costes económicos y sociales. En este sentido, será relevante el uso de evaluaciones del diseño-con el fin de analizar la verosimilitud de los resultados esperados, mediante la revisión de la robustez del diseño, así como las evaluaciones económicas que permitan comparar los beneficios esperados con los correspondientes costes, y obtener aproximaciones razonables de su potencial rentabilidad social neta. Igualmente, la evaluación económica, especialmente en sus aproximaciones que permitan una comparación transversal y corporativa de los diferentes nuevos proyectos e iniciativas⁷, se presenta como una herramienta útil para ordenar estos según su potencial desempeño y contribución a prioridades fijadas, facilitando la selección de aquellos que resulten más «coste-efectivos».

En relación con las decisiones de aumentar o reducir recursos en las políticas actuales, estas también se concentran, de forma principal, durante el proceso de elaboración del presupuesto, y en la fase de emisión, análisis y discusión de las propuestas presupuestarias. Además, comprenden momentos clave relativos a modificaciones presupuestarias que supongan una relevante adición o reasignación de recursos, así como ajustes o retenciones del gasto ante potenciales situaciones de incumplimiento de los objetivos de las reglas fiscales. En estos casos, al ser el objeto principal de análisis las políticas actuales, se utilizará eminentemente información de desempeño ex-post.

En un primer momento, será especialmente relevante la consideración de las opciones de ahorros (generación de «espacio fiscal», por motivos de mayor economía y eficiencia, para la reasignación de recursos hacia otros usos más prioritarios y/o con potencial mayor de desempeño, o para expansiones y mejora de las propias políticas. En estos casos, la información procedente de procesos de revisión del gasto y auditorías operativas, y, en menor grado, de evaluaciones de la implementación (solo si se incluyen

⁷ Estos serían especialmente los casos de los resultados de las técnicas del análisis multi-criterio (AMC) y del análisis coste-beneficio (ACB), donde se generan resultados cuantitativos comparables capaces de operar como reglas de decisión para múltiples proyectos e iniciativas. En cambio, técnicas como el análisis coste-efectividad o coste-utilidad sólo permiten la comparación de alternativas ante un resultado concreto común, no posibilitando, por tanto, una priorización global entre distintos ámbitos de política pública.

potenciales mejoras de eficiencia) será especialmente relevante. Por otro lado, la emisión de recursos para ser reasignados puede deberse, a su vez, por decisiones de terminación o continuidad de determinados proyectos o programas, o por la consideración de decisiones de reasignación de recursos por prioridades. En el primer caso, será especialmente útil la información procedente por las correspondientes *sunset reviews*, y por aquellas evaluaciones de políticas que arrojen evidencias acerca de la adecuada configuración y efectiva obtención de resultados/impactos, como es el caso de las evaluaciones de diseño y las revisiones de gasto, y, muy especialmente, de las evaluaciones de impacto y económica. Aunque con un considerable menor grado de evidencia, el análisis del desempeño también puede proporcionar información útil para tales decisiones. Para el caso de reasignaciones que no comporten necesariamente la eliminación de proyectos o programas, las evidencias sobre el nivel de desempeño de los correspondientes gastos analizados serán especialmente relevantes. En este caso, las diferentes evidencias sobre el desempeño (análisis del desempeño), nivel de relevancia y eficiencia (revisión del gasto y auditorías operativas) y efectividad (diseño, y, en mayor medida evaluaciones de impacto y económica) podrán dar apoyo a estas decisiones de reasignación por prioridades.

Las mismas fuentes de información de desempeño recomendadas para la consideración de reasignación de recursos serán a su vez las que podrán ofrecer información relevante para la consideración de expansiones y mejoras (incremento de recursos) de las políticas actuales, en este caso, considerando su prioridad y relevancia estratégica, junto con el desempeño mostrado. Asimismo, este conjunto de información de desempeño, junto con la información de gastos asignados aún no comprometidos o gastados, podrá ser especialmente importante para la consideración de ajustes o retenciones de gastos presupuestarios óptimos que minimicen la pérdida de bienestar o valor público.

3. USO ACTUAL DE LA EVALUACIÓN PARA LA PRESUPUESTACIÓN

El presente apartado tiene por objeto ilustrar, con una perspectiva eminentemente internacional, la situación del uso de la información de desempeño en la toma de decisiones presupuestarias, centrando la atención especialmente en el uso de la evaluación. Para tal propósito, se utilizan dos de las principales bases de datos existentes en relación a prácticas presupuestarias de las administraciones públicas. Por un lado, las respuestas al cuestionario de 2018 de la OCDE sobre prácticas de presupuestación por resultados⁸, en el que participaron los gobiernos centrales de 34 países miembros de la OCDE, y, por otro lado, los datos disponibles de las valoraciones del programa Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), en su marco actual (2016), facilitados en su «Informe Global en Gestión de las Finan-

⁸ Datos relativos a los correspondientes gobiernos centrales, a los cuales se puede acceder mediante el siguiente enlace web de la OCDE: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PB_2018>.

zas Públicas 2022» (PEFA, 2022)⁹, que cubren un espectro de países de diferente contexto, principalmente de ingresos medios-bajos, así como de diferentes niveles de gobierno.

En relación a los gobiernos centrales de los países de la OCDE, un primer hecho destacable es que el 40% de estos, entre ellos España, consideran que utilizan una aproximación «presentacional» de la presupuestación por resultados, es decir sin jugar un papel relevante en la toma de decisiones presupuestarias, siendo su objetivo principal la transparencia. El 60% restante indica utilizar una aproximación de relación indirecta o informada por resultados, de los cuales, el 44% afirma tener destacados efectos gerenciales y organizativos, aparte de presupuestarios.

En relación a la información de desempeño utilizada principalmente para la presentación y discusión de las propuestas de presupuesto, esta se concentra principalmente en la información de actividad/procesos y productos, reportando sólo dos y tres casos donde la información de impactos intermedios e impactos se sitúa entre el 30% y el 60% de la información de desempeño aportada. Tal sesgo puede suponer una señal de posibles dificultades de establecer una toma de decisiones de recursos por resultados/impactos y una menor preponderancia de la consideración de elementos de efectividad y coste-eficacia en la selección de propuestas.

En relación a los efectos del nivel de desempeño en las asignaciones presupuestarias, las respuestas de la encuesta de la OCDE muestran la consideración de efectos relativamente reducidos, tal y como se puede observar en el gráfico n° 1. Ante un desempeño por debajo de los objetivos, mayoritariamente se ha informado de que tal hecho no supone ningún cambio, y en relación a las asignaciones presupuestarias, aunque con una leve mayor preponderancia hacia la reducción de recursos, los respuestas observadas no son concluyentes acerca de sus efectos en la variación en la asignación de recursos¹⁰. Las consecuencias que parecen contar una mayor probabilidad de materializarse ante un desempeño por debajo de los objetivos son principalmente hacer público tal nivel de desempeño, incrementar la intensidad en el seguimiento del correspondiente programa y desarrollar cambios en su diseño. Por otro lado, las consecuencias con menor probabilidad son, junto con la variación en las dotaciones presupuestarias, el reemplazo del responsable del programa u organización, o el recorte en sus retribuciones, así como la supresión del correspondiente programa.

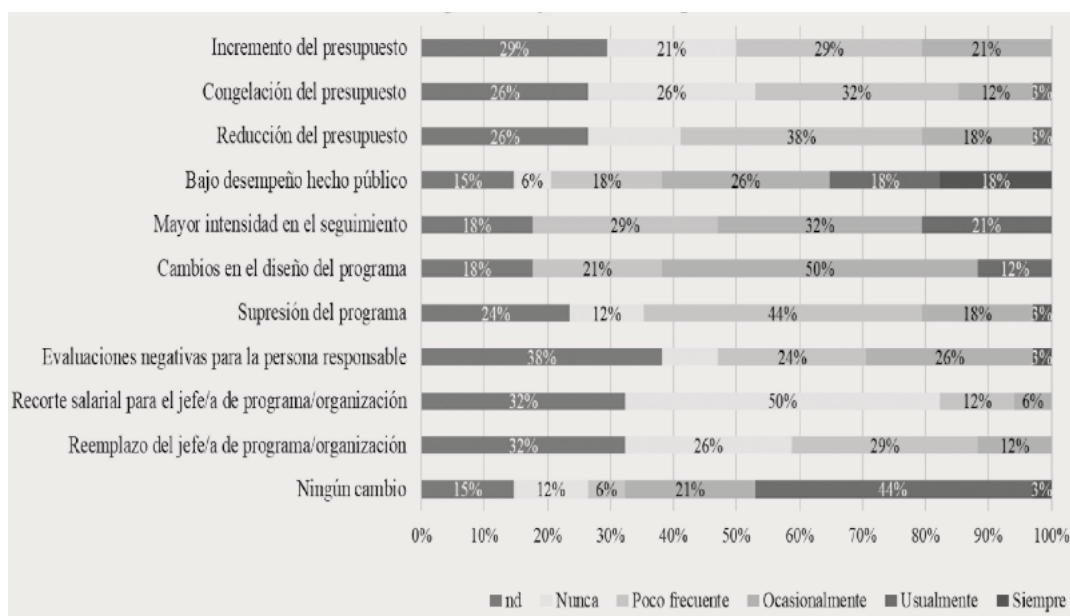
Ya entrando específicamente en el ámbito de la evaluación, la existencia de requerimientos de evaluación se encuentra extendida, aunque no de forma muy

⁹ Los apartados de este informe y los datos de evaluaciones PEFA se pueden consultar en el siguiente enlace web: <<https://www.pefa.org/global-report-2022/en/report/global-pfm-performance/>>.

¹⁰ Entre el 50-60% de las respuestas a la encuesta indican una probabilidad de «nunca» o «poco frecuente» a cualquier de estas tres posibles variaciones de recursos ante un desempeño por debajo de los objetivos fijados.

mayoritaria, con alrededor de un 40% de países que afirman no tener requerimientos formales para realizar evaluaciones ex-ante o ex-post. En los casos en que existen tales requerimientos, esta muestra una mayor preponderancia hacia la evaluación ex-post, excepto cuando operan requerimientos a raíz de su importe presupuestario, operando entonces evaluaciones ex-ante para su valoración y priorización.

Gráfico nº 1. PROBABILIDAD DE CONSECUENCIAS PARA LOS MINISTERIOS O AGENCIA SI NO SE CUMPLEN LOS OBJETIVOS DE DESEMPEÑO



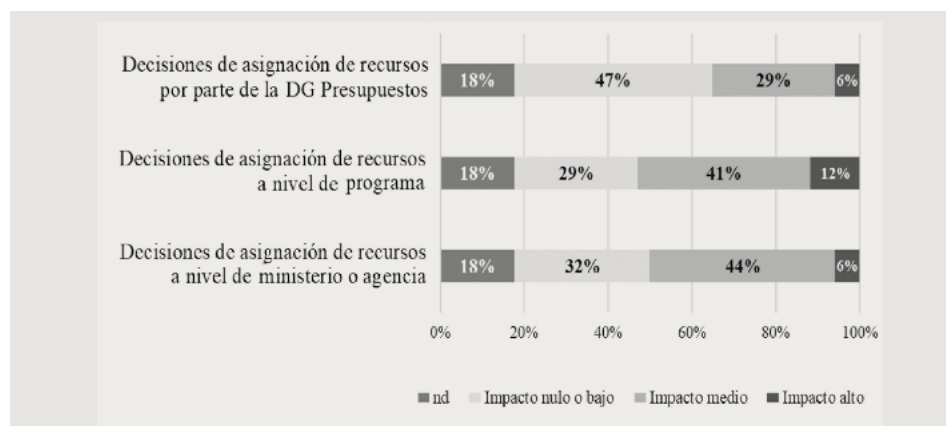
Fuente: OECD 2018 International Performance Budgeting Database.

En relación a las decisiones de qué programas o elementos evaluar y qué organismo gestiona las evaluaciones, las respuestas muestran cómo tales hechos recaen principalmente en los propios ministerios o agencias, y, en segundo lugar, en las correspondientes direcciones generales responsables de la presupuestación. Por otro lado, los tribunales de cuentas, vía las auditorías operativas, se posicionan en una destacada tercera posición.

Estas evaluaciones muestran una distribución equilibrada entre los diferentes tipos existentes, aunque con una muy ligera mayor representación de las evaluaciones de diseño, impacto e implementación/gestión. Observando el gráfico nº 2, los mayores impactos de los resultados de las evaluaciones, en cuanto a decisiones de asignación de recursos, se producen de forma interna dentro del respectivo programa o

ministerio/agencia, informándose de un impacto mucho menor en relación a la priorización de recursos global ejercida por las direcciones de presupuestos. Esto puede ser un reflejo del hecho de que las decisiones y la gestión de las evaluaciones recaigan principalmente en dichas unidades, adaptándose a sus necesidades, en lugar de las corporativas propias de una dirección de presupuestos.

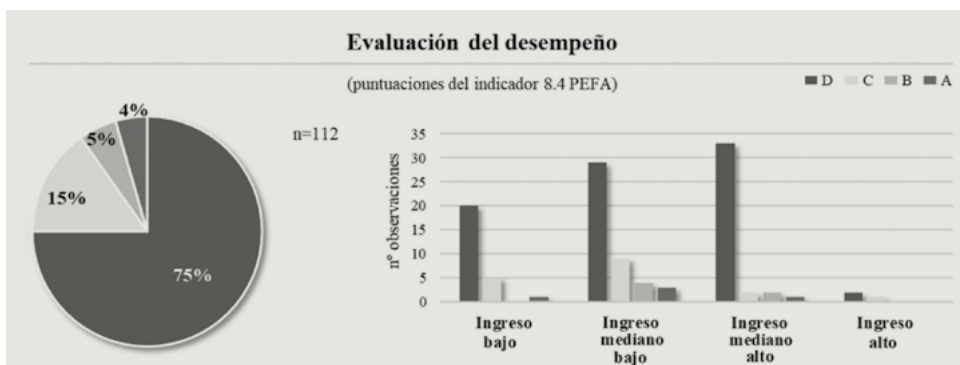
Gráfico n° 2. ¿A QUÉ NIVEL Y EN QUÉ MEDIDA LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES INFLUYEN EN LAS DECISIONES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS?



Fuente: OECD 2018 International Performance Budgeting Database.

Si se atiende a los datos de las valoraciones PEFA, se observa en las puntuaciones de su indicador «8.4 Evaluación del desempeño para la prestación de servicios» (gráfico n° 3) que, de forma muy mayoritaria (75%) se obtiene una calificación «D», asociada a una realización de evaluaciones inferior al menos una vez cada 3 años para el 25% de los ministerios/departamentos, indicando una poco generalizada y sistemática actividad evaluadora. En cambio, de acuerdo con los datos del indicador «11.1 Análisis económico de las propuestas de inversión», esto cambia respecto a la evaluación económica ex-ante de proyectos de inversión, donde la amplia mayoría (69%) realiza evaluaciones económicas para, como mínimo, el 25% de sus grandes propuestas de proyectos de inversiones. Tal circunstancia podría estar relacionada con un fuerte vínculo con el proceso de elaboración del presupuesto, mediante la existencia de requerimientos asociados a la valoración de estos proyectos para su inclusión en el presupuesto.

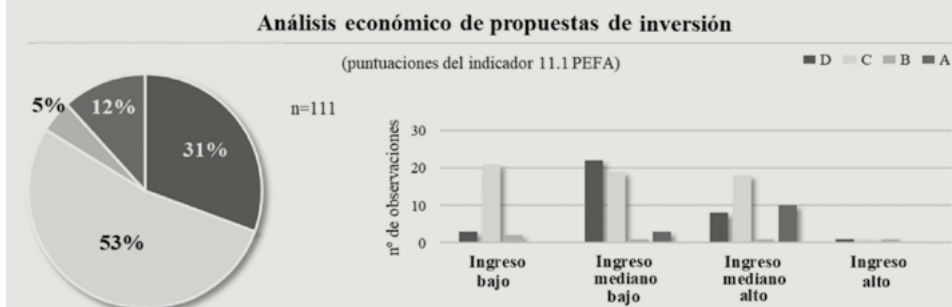
Gráfico n° 3. PUNTUACIONES DE LAS PREGUNTAS DEL PROGRAMA PEFA RELATIVAS A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE INVERSIONES



Dimensión 8.4. Evaluación del desempeño para la prestación de servicios

Calificaciones:

- A: Requisitos mínimos para la calificación: La mayor parte de los ministerios ha realizado y publicado evaluaciones independientes de la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios al menos una vez durante los últimos tres ejercicios.
- B: La mayoría de los ministerios ha realizado y publicado evaluaciones independientes de la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios al menos una vez durante los últimos tres ejercicios.
- C: Algunos ministerios han realizado evaluaciones independientes de la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios al menos una vez durante los últimos tres ejercicios.
- D: El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C



Dimensión 11.1. Análisis económico de los proyectos de inversión

Calificaciones:

- A: Se llevan a cabo análisis económicos, de conformidad con lo establecido por las directrices nacionales, para evaluar todos los grandes proyectos de inversión, y se publican sus resultados. Los resultados de este análisis son examinados por una entidad distinta de la que promueve el proyecto.
- B: Se llevan a cabo análisis económicos, de conformidad con lo establecido por las directrices nacionales, para evaluar la mayor parte de los grandes proyectos de inversión, y se publican algunos resultados. Los resultados de este análisis son examinados por una entidad distinta de la que promueve el proyecto.
- C: Se llevan a cabo análisis económicos para evaluar algunos grandes proyectos de inversión.
- D: El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Fuente: PEFA 2022 Global Report on Public Financial Management.

Por otra parte, en lo relativo a las revisiones de gasto (bastante extendidas entre los países de la OCDE¹¹), estas muestran un mayor impacto en cuanto a la dotación de recursos. Esto puede obedecer al hecho de que las revisiones de gasto parten con un claro objetivo presupuestario (generación de ahorros o «espacio fiscal»). Este impacto ha sido catalogado como efectivo especialmente en cuanto a las decisiones de reasignación de recursos por prioridades, mejoras de eficiencia y la aplicación de recortes para un rápido ajuste presupuestario. En cambio, su efectividad se ha considerado mucho menor respecto a decisiones de eliminación de programas.

En el caso de España, si se observan los datos de las comunidades autónomas (Baños, Montolio y Picanyol, 2022), la actividad evaluadora y de escrutinio del gasto se centra especialmente en las auditorías de gestión y análisis de desempeño de programas, aunque con una baja recurrencia, siendo minoritarias las revisiones de gasto y las evaluaciones de impacto y económicas. Las evidencias aportadas por estas juegan un muy bajo papel en la formulación, revisión y valoración de las propuestas de presupuesto facilitadas por las diferentes consejerías, y, por tanto, tienen poca incidencia en la negociación interna y toma de decisiones.

4. PROBLEMAS PARA INTEGRAR LA PRESUPUESTACIÓN Y LA EVALUACIÓN

De acuerdo con la encuesta de la OCDE utilizada en el anterior apartado, la evaluación de políticas públicas muestra un muy bajo nivel de integración con la presupuestación pública, jugando un papel menor en la toma de decisiones presupuestarias. Además, según la opinión de los países encuestados (gráfico nº 4), las principales restricciones o limitaciones para esta conexión son el insuficiente interés político o administrativo, el limitado alcance de las evaluaciones, la falta de mecanismos formales en el proceso presupuestario para integrar las evidencias de las evaluaciones y la baja calidad de los informes de evaluaciones y la información de indicadores de desempeño. Asimismo, aunque con menor importancia, también destaca la consideración de la falta de experiencia técnica especializada en materia de evaluación de políticas.

Estas limitaciones son consistentes con lo apuntado en años anteriores por Robinson (Robinson, 2014). Este autor defiende que la problemática de la baja conexión entre la evaluación de políticas públicas y la presupuestación proviene tanto del lado del sistema presupuestario como del sistema gubernamental de evaluación de políticas públicas.

Por el lado de los sistemas de evaluación de políticas públicas, un primer aspecto relevante es la existencia de «barreras a la evaluación», así como la falta de una cultura administrativa relativa a la evaluación.

¹¹ De los 27 países que las llevan a cabo, 17 las realizan de forma anual y los otros 10 de forma periódica.

Gráfico n° 4. **RESTRICCIONES QUE LIMITAN EL USO DE LA EVIDENCIA DE EVALUACIONES DE POLÍTICAS PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO**



Fuente: OECD 2018 International Performance Budgeting Database.

La falta de una cultura evaluadora se puede ver reflejada a través de la ausencia de mecanismos y requerimientos recurrentes para la evaluación, la falta de apoyo político y administrativo, la ausencia de una cultura administrativa global de corte gerencial y de controles y rendición de cuentas sistemáticos en términos de desempeño, así como en el desconocimiento y la poca capacitación técnica en relación a las evaluaciones de políticas públicas, y la falta de equipos, unidades o agencias de evaluación con solvencia técnica y suficiencia de recursos (Pino y Casado, 2021). Tal falta de cultura evaluadora puede traducirse, por ejemplo, en casos de confusión conceptual entre evaluación, monitoreo y *reporting* de indicadores de desempeño, temores en asociar la evaluación a la fiscalización de la actuación gestora (y correspondientes penalizaciones a su gestor), y temores de pérdida de discrecionalidad política en la selección e implementación de políticas públicas.

4.1. Problemas en relación a la evaluación de políticas públicas

Por otro lado, la insuficiencia de perfiles especializados en análisis y evaluación de políticas, y dedicados principalmente a dichas funciones, dificulta un adecuado diseño y posterior evaluación de las políticas. Asimismo, dicha falta de cultura evaluadora puede ser compartida fuera del poder ejecutivo, con una baja demanda de evaluaciones de políticas públicas por parte del poder Legislativo, agentes sociales, *think tanks* y la ciudadanía, reforzando así la mencionada falta de

cultura evaluadora del gobierno, y no actuando como factor de presión externa para su realización recurrente. Igualmente, la existencia de sesgos hacia las auditorías de regularidad por parte de los órganos de control externo dificulta que se puedan aprovechar auditorías de desempeño, como fuentes de evidencias adicionales, para la toma de decisiones de gestión y presupuestación de políticas públicas (Albi y Onrubia, 2018).

En lo referente a «barreras a la evaluación», se encuentran destacados elementos logísticos e instrumentales que pueden dificultar notablemente una sistemática realización de evaluaciones relevantes. Un primer aspecto destacado es la inexistencia o baja calidad de directrices, guías, orientaciones y estándares para la realización de los distintos tipos de evaluaciones públicas dentro del gobierno correspondiente (Mathot y Giannini, 2022). La falta de dichos elementos puede desincentivar o desanimar la propia realización de evaluaciones, o facilitar el hecho que éstas sean de baja calidad o inconsistentes con metodologías robustas o comúnmente utilizadas. De forma vinculada, la no determinación de directrices o valores de referencia cuanto a procedimientos, elementos estadísticos, reglas de decisión, cuantificación y monetización de impactos/beneficios y costes económico y sociales, puede repercutir en la realización y calidad de determinadas evaluaciones, especialmente en las evaluaciones de impacto y las evaluaciones económicas, las cuales se sitúan dentro del conjunto de mayor interés para la toma de decisiones presupuestarias^{12,13}.

Con respecto a los datos para las evaluaciones, una importante barrera es la dificultad de acceso, ya sea entre diferentes administraciones públicas o jurisdicciones, o incluso dentro de departamentos o entidades de una misma administración. Esta falta de interoperabilidad de los datos es especialmente relevante en el caso de la realización de evaluaciones de impacto, donde el acceso a bases de datos generales de alto interés, las cuales pueden estar compartidas por distintos niveles de administración o departamentos, pueden afectar significativamente a la viabilidad de dichas evaluaciones, y, por tanto, a su realización.

Otro aspecto relevante para el buen funcionamiento de los sistemas gubernamentales de evaluación, y, consecuentemente, para su aprovechamiento para las decisiones presupuestarias, es su nivel de formalización y planificación (Mathot y

¹² Diversas administraciones han emitido guías y directrices específicas de evaluación, como es el caso del Reino Unido (*Green Book* y *Magenta Book*), la Generalitat de Cataluña (Guía de evaluación económica de políticas públicas y Guía metodológica de revisión del gasto) o Chile (Evaluación ex-post...), entre otros.

¹³ Por ejemplo, la no determinación clara de elementos como la tasa de descuento, las aproximaciones y valores de referencia para la monetización de distintos tipos de beneficios y costes, las reglas de decisión a aplicar y los correspondientes valores considerados como umbrales, así como referencias para el desempeño de análisis de riesgo y sensibilidad, y revisiones o *peer reviews*, supone importantes dificultades para el correcto funcionamiento de un sistema de evaluaciones económicas de proyectos o iniciativas.

Giannini, 2022). Sistemas poco formalizados y planificados generarán posiblemente irregulares volúmenes de evaluaciones, con un grado de calidad muy desigual, y por consiguiente con problemas importantes en el flujo de difusión y conocimiento de las evidencias obtenidas¹⁴. Todas estas limitaciones condicionan la potencialidad de las evaluaciones para ser aprovechadas para la toma de decisiones gerenciales y presupuestarias (Pino y Casado, 2021). Dentro de este aspecto, resulta especialmente llamativo el hecho de que no puedan existir apropiados controles y mecanismos, aparte de guías y estándares, que garanticen la calidad y rigurosidad de las evaluaciones. En este sentido, el establecimiento de revisiones o *peer reviews*, con el fin de evitar evaluaciones hechas a medida para justificar conclusiones o decisiones pre-establecidas, es un elemento fundamental para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de evaluación.

Probablemente la mayor problemática en cuanto a su conexión con la toma de decisiones presupuestarias sea su falta de integración y sincronía con el ciclo presupuestario y con sus objetivos, distintos a los de interés para la toma de decisiones presupuestarias (Robinson, 2014). En primer lugar, los sistemas gubernamentales de evaluación de políticas públicas, en caso de existir, muy probablemente, cuentan con un diseño que no está orientado para dar satisfacción a necesidades de tomas de decisiones presupuestarias, sino a la mejora en la gestión y los resultados de las políticas públicas. Por tanto, los correspondientes procesos, tipologías de evaluaciones, calendarios y momentos clave y resultados vinculados a evidencias pueden ser asincrónicos y de baja relevancia para el proceso presupuestario.

Como se ha visto en la encuesta de la OCDE, las decisiones de qué elementos evaluar y la gestión de las evaluaciones pueden recaer principalmente en los correspondientes ministerios o agencias. Como consecuencia, el objetivo principal de dichas evaluaciones será la mejora de la gestión y los resultados del programa, lo que probablemente conlleve un sesgo o inclinación hacia evaluaciones de implementación, necesidades y diseño, y, en menor medida, de impacto, pero reflejando un menor interés hacia las evaluaciones económicas y relativas a la eficiencia. Este hecho puede generar importantes discrepancias con las evaluaciones con objetivos de naturaleza presupuestaria, donde el interés radicarán en la efectividad, el impacto y la eficiencia, tanto para la toma de decisiones de selección/aprobación o finalización de proyectos, servicios o programas, como para la generación de ahorros presupuestarios y reasignación de recursos. En un segundo lugar, en caso de no perseguir un objetivo de corte presupuestario, la magnitud de los recursos destinados a los diferentes programas o proyectos puede no ser relevante, lo que supone priorizar evaluaciones que probablemente serían de importancia menor para la toma de decisiones presupuestarias. Por

¹⁴ Por ejemplo, no existiendo un adecuado registro global de las evaluaciones realizadas ni de los correspondientes informes, datos y conclusiones.

tanto, la existencia de objetivos diferentes a los presupuestarios en las evaluaciones puede generar importantes divergencias en cuanto al foco y la priorización de evaluaciones, las cuales pueden ser de escasa utilidad para la toma de decisiones presupuestarias.

4.2. Problemas en relación a los sistemas presupuestarios

Por el lado de los sistemas presupuestarios, su aún débil perspectiva de priorización estratégica de los resultados, asociada a niveles relativamente bajos de desarrollo de aspectos estructurales de la presupuestación, se pueden presentar como los principales factores explicativos de las dificultades para encajar las evidencias de las evaluaciones dentro de los procesos de toma de decisiones presupuestarias. Un primer obstáculo puede identificarse en la existencia de una clasificación por programas poco alineada con los componentes estratégicos y programáticos de la administración, además de una imprecisa asignación contable de los recursos presupuestarios. Esto puede dificultar de manera notable no solo una adecuada definición de indicadores de desempeño asociados a los programas, sino también una directa conciliación entre las políticas y programas evaluados y los correspondientes recursos/importes presupuestarios (Zapico, 2022)¹⁵.

Igualmente, la existencia de una sobreinformación de desempeño (Moynihan *et al.*, 2016), con múltiples indicadores con poca relevancia y calidad, supone una deficiente base inicial, la cual ya no sólo dificulta la realización de diferentes procesos de escrutinio y de evaluación, sino que entorpece la creación de diálogos en torno a la toma de decisiones presupuestarias basadas en resultados. Asimismo, la idea equivocada de que la presupuestación por resultados se basa casi exclusivamente en el uso de información proporcionada por los indicadores de desempeño puede suponer una barrera de entrada inicial al aprovechamiento de las evaluaciones.

Un aspecto crítico es el propio diseño de los principales momentos o procesos de toma de decisiones presupuestarias, y el espacio que se le habilita a la información de desempeño para jugar un papel relevante. En este ámbito, destaca la importancia del diseño del proceso de formulación y análisis de las propuestas presupuestarias, y, en especial, los requerimientos de argumentación y justificación de las propuestas (tanto de las nuevas iniciativas como de la continuidad de políticas) en términos de desempeño. Modelos no diseñados para requerir y utilizar efectivamente esta información, difícilmente podrán aprovechar no sólo la información de los indicadores de desempeño, sino, por ejemplo, incorporar las opciones de ahorros procedentes de las revisiones del gasto y de las auditorías operativas, así como las evidencias del conjunto de evaluaciones de políticas públicas realizadas. Los costes

¹⁵ Como indica Robinson (Robinson, 2014), esto se puede producir incluso para el caso de Chile, el cual se caracteriza por una elevada sistematización y formalización de la práctica evaluadora ligada al presupuesto.

de no disponer de tales orientaciones al desempeño y a la incorporación de las evidencias de las evaluaciones también serían muy importantes en el caso de los procesos de tramitación de grandes modificaciones del presupuesto o la aprobación de proyectos de elevado impacto presupuestario.

Las carencias de la evaluación en los procesos presupuestarios clave pueden estar estrechamente relacionadas con el tipo de perfiles profesionales existentes en el ámbito de la función presupuestaria pública. La escasez de perfiles multidisciplinarios y orientados al análisis presupuestario y al de políticas públicas, y la preponderancia de perfiles esencialmente de naturaleza contable-administrativa, dificultan, sin duda, la realización satisfactoria de tareas complejas de carácter analítico, como la formulación, priorización y análisis de propuestas de gasto explotando información de desempeño procedente de las evaluaciones y procesos de escrutinio (Schick, 2001; Zapico, 2022). Esto es relevante no sólo para las correspondientes direcciones generales de presupuestos, sino especialmente para las unidades de planificación y presupuestación de los diferentes departamentos/ministerios y entidades, donde pueden existir asimetrías (a la baja) de perfiles profesionales de corte analítico. Este escenario es particularmente relevante, ya que estas unidades deben actuar internamente como direcciones de presupuestos (y por tanto, analizar y priorizar propuestas presupuestarias internas de unidades del propio departamento/ministerio), así como preparar las propuestas finales para la elaboración del presupuesto.

Por otro lado, a excepción de la irrupción y cierta generalización en países de la OCDE de las revisiones de gasto, los procesos de evaluación ligados al presupuesto han podido tener cierto sesgo hacia las nuevas iniciativas, en lugar del gasto asociado a la continuidad de las políticas actuales (*baseline*) (Robinson, 2014), cubriendo, por tanto, una parte menor del conjunto de recursos presupuestarios y fomentando, en cierta manera, el comportamiento incrementalista.

Asimismo, las evaluaciones ligadas al presupuesto pueden estar a su vez sesgadas al componente del gasto, tendiendo a ignorar y no sistematizar las evaluaciones orientadas a los efectos de medidas de ingresos o a los impactos de los beneficios fiscales, sin duda con una repercusión importante en la calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Finalmente, deben mencionarse las dificultades inherentes a la implantación de un adecuado y transparente sistema de incentivos dentro del sistema de evaluaciones vinculadas al presupuesto. Su inadecuada definición puede tener importantes efectos negativos sobre el funcionamiento adecuado de los sistemas de evaluación vinculados a la presupuestación, que, entre otros, pueden dar lugar a resistencias en su implantación, impedimentos a la colaboración y participación, y estrategias de obstaculización basadas en el aprovechamiento de las asimetrías de información por parte de los gestores de los departamentos responsables de las correspondientes políticas de gasto, esencialmente por temores asociados a la pérdida de recursos presu-

puestarios y posibles consecuencias organizativas. En todo caso, la conexión entre la evaluación y la presupuestación presentará dificultades importantes inherentes a la inflexibilidad de ajuste a corto plazo de las partidas de gasto público, lo que favorece la continuidad de las políticas públicas actuales.

5. POSIBLES VÍAS PARA UNA MAYOR INTEGRACIÓN ENTRE LA PRESUPUESTACIÓN Y LA EVALUACIÓN

Al proceder en los problemas de conexión/integración entre la presupuestación y la evaluación del diseño y encaje de los sistemas, en origen, concebidos de forma independiente, resulta fundamental actuar en sus nexos de integración. Por tanto, las posibles vías de mejora irremediablemente deberán actuar sobre ambos elementos, aunque posiblemente con diferentes velocidades y una adecuada secuencia.

Por un lado, los sistemas gubernamentales de evaluación de políticas, con el fin de generar una sistemática de evaluaciones relevantes y de calidad, capaces de proporcionar *inputs* valiosos para la toma de decisiones presupuestarias, deben avanzar en su institucionalización y dotar de robustez a su marco de funcionamiento. De acuerdo con las evidencias obtenidas del estudio comparativo de los marcos de evaluación de algunos de los países más avanzados de la OCDE¹⁶ (Mathot y Giannini, 2022), son aspectos clave para una implantación exitosa del sistema: una adecuada solución adaptada al contexto local, disponer de un sólido modelo de gobernanza, coordinación y promoción/fomento, una adecuada capacitación y talento del personal interno y externo, el establecimiento de controles para la calidad de las evaluaciones y la accesibilidad a datos.

La gobernanza y coordinación de un sistema general de evaluación de políticas públicas implica necesariamente una perspectiva transversal y global de la administración. Este hecho, aun existiendo diferentes configuraciones, más o menos centralizadas¹⁷, o más o menos independientes del ejecutivo, exige contar con una unidad, organismo o agencia que ejerza de órgano central de gobernanza del sistema de evaluación. Tal tipo de órgano debe actuar como administrador general del sistema, generando regulaciones y directrices generales, procedimientos y requerimientos para las evaluaciones, monitorizando su cumplimiento, definiendo estándares técnicos y de calidad, así como ejerciendo de promotor de la actividad evaluadora, facilitando la gestión de las evaluaciones y promoviendo la formación y capacitación en materia de evaluación de políticas públicas.

La ejecución de la función evaluadora, a la que se debe proporcionar un adecuado estatus de independencia y rigurosidad, puede tanto recaer principalmente en una

¹⁶ Concretamente, los casos de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido.

¹⁷ Por ejemplo, existiendo modelos más descentralizados, como los de Alemania y Reino Unido, o más centralizados, como son los de Estados Unidos, Chile, y, en menor medida, Canadá.

unidad central de evaluación (que puede ser o no el mismo órgano administrador del sistema) o en varias unidades gubernamentales especializadas, o bien ser ejercida mayormente por instituciones externas. Pero, con independencia del modelo organizativo elegido, debe actuar de forma consistente con el marco general del sistema de evaluación gubernamental correspondiente, para evitar disfunciones. Dentro de este ámbito, para el caso concreto de España, diversos autores, como de la Fuente *et al.* (2021), recomiendan la creación de una agencia/organismo independiente de evaluación de políticas públicas, adscrito al Parlamento, con competencias sobre evaluación ex-ante y ex-post de políticas, a la vez que una unidad central en el Gobierno se encargaría del seguimiento de los resultados de las evaluaciones para actuar sobre las políticas evaluadas.

Aunque la actividad evaluadora pueda depender en parte de la voluntad de los correspondientes departamentos/ministerios, necesariamente el sistema de evaluación deberá contener requerimientos, adecuadamente modulados, de evaluación ex-ante y ex-post de todas las políticas públicas (OCDE, 2019b). Esto es fundamental, especialmente en el caso de proyectos de gran impacto presupuestario y social, con el fin de dar apoyo a decisiones estratégicas tanto gestoras como, especialmente, presupuestarias. Estos modelos de gobernanza y coordinación deberían actuar de garantes de la calidad, rigurosidad e independencia de las evaluaciones. En este sentido, aparte de una adecuada definición de los estándares y criterios de calidad de las evaluaciones, será altamente recomendable la adopción de procesos para su revisión¹⁸, así como de *peer reviews* en casos estratégicos. Además, es recomendable también la adopción de códigos éticos y de conducta específicos para los agentes implicados en la evaluación de políticas (de la Fuente *et al.*, 2021).

Otro aspecto relevante no sólo para el fomento de la calidad y rigurosidad de las evaluaciones, sino también para su transparencia, disseminación y fomento de su uso para la mejora de la actuación pública, es su publicación sistemática. Esta debe incluir un acceso fácil a la documentación de base, y no sólo a los correspondientes informes de resultados y a los resúmenes (*policy briefs*). También se debe dar acceso a las correspondientes revisiones y/o *peer reviews*. Estos requerimientos también deben extenderse a la planificación y programación de las evaluaciones.

La eliminación de las barreras de acceso a los datos es un aspecto fundamental para posibilitar la realización de evaluaciones relevantes y de calidad. Ante tal reto, los países con sistema de evaluación consolidados han optado por implementar medidas para la promoción de la integración y cohesión de datos dentro del propio gobierno, funcionalidades de bibliotecas, portales y *clearinghouses* de datos, así como aplicaciones para compartir datos (Mathot y Giannini, 2022). Adicionalmente, podría existir la opción de requerir (y ser exigibles por ley) a las administraciones públicas la

¹⁸ Por ejemplo, por comités de revisión de evaluaciones dentro del organismo o unidad central de evaluación.

recogida de datos de interés para la evaluación de políticas públicas, así como obligar a aquellas administraciones poseedoras de bases de datos generales de alto interés (tributos, seguridad social, empleo, ...) a desarrollar un adecuado diseño, gestión y mantenimiento de sus bases de datos con el fin de facilitar la realización de las evaluaciones (de la Fuente et al., 2021).

Por último, la disposición de suficiente talento humano y con conocimientos sólidos de evaluación de políticas públicas se presenta como un aspecto fundamental en el avance de los sistemas de evaluación. En este sentido, es esencial la definición de puestos de trabajo especializados y la capacitación general del personal dedicado a las funciones de evaluación (*evaluation officers*), y en todos los niveles, hasta los puestos de máxima responsabilidad. Esto es exigible no sólo en las unidades centrales o transversales, sino también, especialmente, en la tecnoestructura de los diferentes departamentos/ministerios. En este ámbito de la capacitación, e incluso en el de la acreditación y reclutamiento, el organismo/unidad central de evaluación puede tejer alianzas con instituciones profesionales, como las existentes en algunos países, sociedades o colegios de evaluación (Mathot y Giannini, 2022). Por supuesto, la relación de forma regular con el ámbito académico es también muy importante. En este caso, podría ser recomendable la aplicación de mecanismos flexibles de contratación laboral y ágiles marcos de cooperación y contratación (de la Fuente et al., 2021).

No obstante, hay que advertir que una evolución del sistema gubernamental de evaluación no implica necesariamente, *per se*, una mejora en la integración de la evaluación y la presupuestación. Dentro del sistema de evaluación gubernamental, como subsistema debidamente diferenciado, o bien de forma externa, aunque de forma coordinada e integrada, es recomendable que exista un sistema holístico de aquellas evaluaciones y escrutinios específicamente asociados al presupuesto. Como indica Robinson (2014), no contemplar un diseño institucional que cuente con ese subsistema, gobernado por el correspondiente departamento/ministerio de finanzas, supondría elevados riesgos de sesgo hacia evaluaciones orientadas a objetivos distintos a los presupuestarios. Dentro de este subsistema de evaluaciones ligadas al presupuesto, se distinguiría de forma clara aquellas que tengan por objeto nuevas iniciativas de aquellas relativas a la continuación de políticas aplicadas (*baseline*).

Para las nuevas iniciativas, tendría especial relevancia la evaluación económica (tanto ex-ante como ex-post al cabo de unos años), especialmente el análisis coste-beneficio, para grandes proyectos/medidas. Para iniciativas de menor impacto presupuestario, aproximaciones de otros tipos de evaluación económica (por ejemplo, el análisis multi-criterio), así como de un análisis básico de su diseño y de la aportación de evidencias (internas o externas), podrían ser recomendables.

Para el caso de los gastos de continuación de las políticas, sería recomendable contar con revisiones sistemáticas periódicas del gasto, debidamente focalizadas,

con el objetivo de obtener ahorros presupuestarios y liberar espacio fiscal, acompañadas de una recurrente evaluación ex-post de programas, sub-programas o servicios, y orientadas a valorar su efectividad, siendo preponderantes las evaluaciones de impacto y económicas. No obstante, estos últimos tipos de evaluaciones, a raíz de su importante consumo de recursos asociados, así como una disponibilidad más tardía de sus conclusiones, probablemente no puedan generar una masa crítica de evidencias suficiente para la toma de decisiones presupuestarias generales. En este sentido, sería recomendable complementarlas con otro tipo de evaluaciones, más rápidas en su ejecución y que proporcionen evidencias (aunque de menor nivel) útiles para la toma de decisiones presupuestarias más inmediatas (Robinson, 2014). Estas podrían orientarse al diseño, la relevancia estratégica del programa, su adecuada gestión y sus logros en términos de desempeño. Dentro de este tipo de evaluaciones, se podrían citar como ejemplos la *Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)* de Chile o las ya extinguidas valoraciones de programas del «Program Assessment Rating Tool (PART)» de los Estados Unidos.

A las evidencias y resultados aportados por este subsistema de evaluaciones ligadas al presupuesto, se añadirían aquellas, consideradas relevantes, proporcionadas por el resto del sistema gubernamental de evaluaciones, así como aquellas auditorías operativas (a fomentar) que fueran llevadas a cabo por los órganos de control externo.

Para un correcto funcionamiento de estos sistemas de evaluación, así como su conexión e integración con el presupuesto, el propio sistema presupuestario debería incorporar avances en relación a las problemáticas mencionadas en el apartado anterior. En primer lugar, sería recomendable procurar la creación de un ambiente colaborativo entre los departamentos/ministerios y la dirección de presupuestos de la correspondiente administración, tratando de lograr un (complejo) equilibrio entre la competencia por los recursos y la participación y colaboración, basada en la confianza y en compartir objetivos y retos en un marco de gestión estratégica del gasto (Zapico, 2022). Esto se enmarcaría dentro de un diálogo y apoyo de trabajo técnico continuo, donde una adecuada calendarización (con tiempos más amplios, pero claramente definidos), planificación y anticipación de los trabajos asociados a las etapas presupuestarias más críticas, en especial la preparación y presentación de propuestas presupuestarias y la realización de evaluaciones y revisiones del gasto, facilitaría una mayor calidad de estas y, a su vez, un mayor protagonismo de la información de desempeño en la toma de decisiones presupuestarias.

Dentro de este marco de trabajo colaborativo, se añadiría también la mejora de dos aspectos destacados de la presupuestación por resultados, como son la estructura por programas y la definición de indicadores de desempeño asociados a estos. En lo referente a los programas, sería recomendable la revisión de esta estructura, con el fin de cumplir correctamente con sus elementos conceptuales,

así como desarrollar de forma completa niveles inferiores de detalle, tales como su desglose en subprogramas, servicios/*outputs* y proyectos. Esto facilitaría una mejor conciliación con la estrategia y planificación de políticas públicas. A su vez, también facilitaría los trabajos para la mejora de la calidad y relevancia de los indicadores de desempeño, tratando ajustar su número a volúmenes razonables, y seleccionando, de forma consensuada, aquellos que fuesen relevantes a efectos de una discusión y negociación de recursos por resultados¹⁹.

6. CONCLUSIONES

La aplicación general de la presupuestación por resultados ha mostrado importantes retos y dificultades, entre ellos la integración y uso efectivo de los resultados de las evaluaciones con la toma de decisiones presupuestarias. De acuerdo con los datos disponibles, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, sobre prácticas presupuestarias, en general, la información derivada de la evaluación del desempeño en las políticas públicas parece jugar un papel poco significativo en la toma de decisiones presupuestarias, teniendo a su vez poca repercusión organizativa. En lo referente a las evaluaciones, se observa una baja sistemática de evaluación, aunque con cierta difusión de requerimientos de evaluación. Además, se produce una distribución relativamente equilibrada en cuanto a tipos de evaluación, donde las decisiones de selección y gestión de las evaluaciones recaen principalmente en los departamentos/ministerios y la utilización de los resultados de las evaluaciones es eminentemente interna y de naturaleza gestora, quedando fuera de los procesos de toma de decisiones presupuestarias globales.

Como principales problemas para una mayor conexión entre la evaluación y la presupuestación, la literatura existente apunta a elementos relevantes tanto en los sistemas de evaluación como en los sistemas presupuestarios. Por el lado de los sistemas de evaluación, estas dificultades se concentran en lo relativo a la falta de institucionalización, cultura, conocimiento y recursos de la evaluación en la administración pública, así como la existencia de barreras técnicas y logísticas a la evaluación, y, especialmente, los principales objetivos que actualmente se persiguen (mejora de la gestión), diferentes de aquellos relativos a la presupuestación. Por el lado de los sistemas presupuestarios, los principales problemas señalados son su aún débil visión estratégica y la existencia de niveles relativamente bajos de desarrollo de aspectos esenciales de la presupuestación por resultados (calidad de las estructuras por programas e información de desempeño y diseño de los procesos de propuestas presupuestarias), además del difícil logro de un adecuado sistema de incentivos dentro de un sistema de evaluaciones ligadas al presupuesto.

¹⁹ Es decir, aquellos centrados en las características (cobertura, calidad, eficiencia) de los *outputs* estratégicos y los impactos/resultados.

Como posibles vías de mejora, se propone actuar directamente sobre los problemas detectados en ambos sistemas. En el lado de los sistemas presupuestarios, principalmente mediante el desarrollo de sólidos elementos institucionales de gobernanza y coordinación, la definición formal de procesos de evaluaciones ex-ante y ex-post y el impulso a la formación y el desarrollo de puestos de trabajo especializados, especialmente en los departamentos/ministerios.

No obstante, debido a sus objetivos específicos, se propone el desarrollo de un subsistema propio de evaluaciones y procesos de escrutinio ligado al presupuesto, integrado o externo, coordinado con el sistema de evaluaciones general. Dicho sistema contaría con evaluaciones específicas dependiendo de si se trata de nuevas iniciativas o de la continuidad de políticas que se vienen aplicando, con preponderancia de las evaluaciones económicas y de impacto, las revisiones de gasto, y evaluaciones «rápidas» de programas. Como conjunto de evidencia para la toma de decisiones presupuestarias, estas se complementarían con las otras evaluaciones relevantes del sistema general de evaluación y las auditorías operativas procedentes de órganos de control externo.

Finalmente, se recomiendan avances en el propio sistema presupuestario, principalmente en la mejora del desarrollo de la estructura por programas y los indicadores, así como en el diseño y calendario para la formulación de propuestas presupuestarias argumentadas por resultados, todo enmarcado en la habilitación de un marco de trabajo más estrecho y colaborativo entre los departamentos/ministerios y las direcciones de presupuestos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E.; ONRUBIA, J. (2018): «Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente». Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ALLEN, R.; TOMMASI, D. (ED.) (2001): «Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries», OECD Publishing, 19-21, París. <https://www.sigmaweb.org/publications/35066562.pdf>
- BAÑOS, J.; MONTOLIO, D.; PICANYOL, C. (2022): «Informe sobre las prácticas presupuestarias de las comunidades autónomas», *Papeles de Trabajo* 2022(4): 99-104, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2022_04.pdf
- BOVA, E.; ERCOLI, R.; VANDEN BOSCH, X. (ED.) (2020): «Spending Reviews: Some Insights from Practitioners», *European Economy Discussion Papers* 135: 8-11, Comisión Europea, Bruselas. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/spending-reviews-some-insights-practitioners_en
- BLASCO, J. (2009): «Guía práctica 1 - Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación», *Colección Ivalua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*, Ivalua, 6-11, Barcelona. https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-01/19_03_2010_12_10_21_Guia1_Introduccion_octubre2009_0.pdf
- DE LA FUENTE, A.; DE RUS, G.; FERNÁNDEZ, M.; GARCÍA, M.A.; JANSEN, M.; JIMÉNEZ, S.; NOVALES, A.; ONRUBIA, J.; PÉREZ, J.; SASTRE, E.; SICILIA, J. (2021): «La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma», *Policy Papers* 2021(09): 14-18, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/10/FPP2021-09.pdf>
- MATHOT, A.; GIANNINI, F. (2022): «Evaluation Framework and Practices: A comparative analysis of five OECD countries», *OECD Journal on Budgeting*, 22(2): 6-13, 17-27, OECD Publishing, OCDE, París. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/evaluation-framework-and-practices-a-comparative-analysis-of-five-oecd-countries_911cc792-en
- MOYNIHAN, D.P.; BEAZLEY, I. (2016): «Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries», World Bank Group, 1-5, 14-16, 19-25, 35-38, Washington DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297>
- OCDE (2007): «Performance Budgeting in OECD Countries», OECD Publishing, OCDE, 40-47, París. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm>
- (2019a): «Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019», OECD Publishing, 111-129, OCDE, París. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en
- (2019b): «OECD Good Practices for Performance Budgeting», OECD Publishing, OCDE, 34-37 París. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_c90b0305-en
- PEFA (2022): «2022 Global Report on Public Financial Management», PEFA Secretariat, World Bank Group, Washington DC. <https://www.pefa.org/global-report-2022/en/>
- PINO, E.; CASADO, J. (2021): «Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021)», *Cuadernos Económicos de ICE* 102: 15-18, 33-36, Secretaría de Estado de Comercio, Madrid. <http://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/view/7308>
- ROBINSON, M. (2007): «Performance Budgeting: Linking Funding and Results», International Monetary Fund, IMF publication, Palgrave Macmillan-Economics, 1-2.
- (2014): «Connecting Evaluation and Budgeting», *ECD Working Paper Series* 30: 10-11, 20-23, 29-38, Independent Evaluation Group, World Bank Group, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18997>
- SCHICK, A. (2001): «The Changing Role of the Central Budget Office», *OECD Journal on Budgeting*, 1(1): 19-26, OECD Publishing, OCDE, París. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-changing-role-of-the-central-budget-office_budget-v1-art3-en
- ZAPICO, E. (2022): «Presupuesto y evaluación del gasto público: de la competición a la colaboración», *Estudios de Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, 60-64, 149-168, 182-188, Madrid.