

El papel de los Spending Review en la institucionalización de la evaluación en España: ¿qué debemos esperar?

The role of Spending Reviews in the new evaluation law in Spain: what should we expect?

El reciente marco normativo aprobado para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España constituye un hito de obligado cumplimiento para la mejora de la calidad de las finanzas públicas. Aunque la nueva Ley recoge el testigo de años de experiencias satisfactorias y fallidas, se enfrenta a retos de calado que determinarán el grado de éxito. En este sentido, los Spending Review o revisiones del gasto público, constituyen una herramienta que sirve de referencia para extraer lecciones. Por ello, el objetivo de este artículo es triple. Por un lado, conocer el origen de los Spending Review en el contexto comparado, así como la evolución de sus objetivos, tratando de extraer las mejores prácticas. Por otro lado, realizar un balance de hitos y metas alcanzados por estos, y, por último, identificar los riesgos institucionales a los que se enfrenta la norma, tratando de encajar el rol que tanto los Spending Review como AIReF puedan tener para capitalizar su experiencia.

Politika publikoen ebaluazioa instituzionalizatzeko Espanian onartu berri den arau-esparrua nahitaez bete beharreko mugarria da, finantza publikoen kalitatea hobetzeko. Lege berriak urte askotako esperientzien testigua hartu du, nola esperientzia onena hala porrotena; halere, erronka latzak ditu aurretik, eta horiei nola erantzun, hortxe egongo da arrakastaren gakoa. Ildo horretan, Spending Review direlakoak –gastu publikoaren berrikuspenak– irakaspenak ateratzeko tresna dira, erreferentzia egokiak. Horregatik, artikulu honen helburua hirukoitza da. Alde batetik, Spending Review horien jatorria zein den jakitea, testuinguru konparatuan, bai eta horien helburuen bilakaera ere, hortik jardunbide onenak atera nahian. Bestalde, horiek lortutako mugarrien eta jomugen balantzea egitea, eta, azkenik, identifikatzea arauak zer arrisku instituzionali egin beharko dien aurre, bai Spending Review-k bai AIReF erakundeak beren esperientzia kapitalizatzen izan dezaketen rola txertatzeko moduan.

The recent regulatory framework approved for the institutionalization of public policy evaluation in Spain constitutes a milestone that is mandatory for improving the quality of public finances. Although the new law takes over from years of successful and failed experiences, it faces significant challenges that will determine the degree of final success. In this regard, Spending Reviews represent a tool that serves as a reference for extracting lessons. Therefore, the aim of this article is threefold. Firstly, to understand the origin of Spending Reviews in a comparative context, as well as the evolution of their objectives, seeking to extract best practices. Secondly, to provide a balanced assessment of the milestones and goals achieved by them, and, finally, to identify the institutional risks faced by the new regulation, seeking to fit the role that both Spending Reviews and AIReF can have in capitalizing on their experience.

1. Introducción
2. Los Spending Review: origen, concepto y buenas prácticas en su diseño
3. Cumplir o explicar: balance de hitos y metas alcanzados en España para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público
4. El papel de los Spending Review a medio plazo y su encaje en el nuevo marco normativo e institucional
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, Spending Review, institucionalización.

Keywords: evaluation, public policy, Spending Review, institutionalisation.

Nº de clasificación JEL: H10, H50, H70

Fecha de entrada: 31/12/2022

Fecha de aceptación: 24/02/2023

1. INTRODUCCIÓN

La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España ha sido, en cierto sentido, una asignatura pendiente de nuestra democracia. Y ello pese a los esfuerzos realizados tanto desde el ámbito académico, político, como social. Sin embargo, institucionalizar la práctica evaluadora requiere la construcción de un marco estructural normativo e institucional que responda de la mejor manera posible a los innumerables retos que supone la gobernanza moderna y que se enfrente a rasgos singulares, pero también a características similares, como la mayoría de los países de su entorno (Garde-Roca, 2004; De la Rica, 2020; Casado y del Pino, 2022).

La reciente aprobación de la Ley 27/2022 para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (AGE) supone un nuevo impulso que puede ser el definitivo para extender la cultura de la evaluación en nuestro país, aprovechando el contexto favorable de modernización y cambio estructural de nuestra economía que supone el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) y el desembolso de los fondos *Next Generation EU* (NGEU).

Este nuevo marco normativo e institucional recoge el testigo tanto de experiencias exitosas como, en ocasiones, de experiencias fallidas de nuestra historia reciente (Casado y del Pino, 2021). Desde la creación en 2006 de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) para su posterior disolución diez años más tarde¹, pasando por la incorporación de alguna de las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)², y el reconocimiento de la utilidad de los Spending Review bajo el mandato del Consejo de Ministros a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público. Sin embargo, no hay que olvidar que la creación de este marco es condición necesaria pero no suficiente para garantizar que la institucionalización de la evaluación, así como la cultura evaluadora, han venido esta vez para perdurar en el tiempo.

La nueva Ley se enfrenta a un reto institucional significativo y también a los más intrínsecos que lleva asociados consigo la práctica evaluadora y su metodología (Martínez-Vázquez, 2018). El acceso a información cuantitativa y cualitativa de calidad, la disponibilidad de microdatos y registros administrativos para el evaluador, el diseño de un sistema de indicadores de reconocida utilidad, la colaboración de los agentes implicados, la transparencia y replicabilidad de los resultados, la capacidad de los recursos físicos y humanos, o la implementación de las recomendaciones de los análisis, son algunas pocas de las exigencias que el marco normativo deberá clarificar en un futuro cercano. En este sentido, la experiencia exitosa de la AIReF llevando a cabo los encargos de los Spending Review puede suponer aprovechar un camino ya recorrido del que se pueden extraer lecciones de las buenas prácticas en su ejecución y diseño, extrapolables al concepto más integral que supone la evaluación de políticas públicas.

El objetivo de este artículo es triple. Por un lado, comprender desde el origen la utilidad que los Spending Review han tenido para mejorar tanto la eficiencia, como la eficacia del gasto público en España. Por otro lado, exponer las condicionantes que el marco normativo puede generar y los riesgos a los que se enfrenta, tratando de encajar el papel que los Spending Review y AIReF puedan tener en el sistema de evaluación contemplado. En tercer lugar, tratar de recoger algunos retos que quedan pendientes tras la aprobación de la norma y esbozar hacia dónde deben ir dirigidos los esfuerzos para que la práctica y cultura evaluadoras se extiendan con ciertas garantías de éxito en nuestra sociedad.

¹ La AEVAL se creó legalmente por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, y se constituyó de forma efectiva el 1 de enero de 2007. Fue disuelta por Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la que se suprime la figura de la Agencia Estatal.

² Parte de las recomendaciones de la CORA fueron ya implementadas a través de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público.

Para ello, el texto se estructura como sigue. En el segundo apartado se repasará el origen de los Spending Review en el contexto de la OCDE y de la Unión Europea, tratando de analizar la evolución de su concepto y extrayendo las mejores prácticas de la experiencia comparada y su correspondencia en España. Seguidamente, en el apartado tercero, se realizará un balance de la relevancia del gasto evaluado, así como de los hitos y metas alcanzados por los Spending Review en nuestro país. En el apartado cuarto, se analizarán los riesgos institucionales del nuevo marco normativo, y cómo las revisiones del gasto público y el rol de la AIREF pueden encajar en el mismo. También se reflexionará sobre los retos que el nuevo marco normativo no deja resueltos y que responden a las necesidades de la práctica evaluadora. Por último, las conclusiones recogerán ciertas recomendaciones para continuar con el proceso de institucionalizar la evaluación de políticas públicas en España.

2. LOS SPENDING REVIEW: ORIGEN, CONCEPTO Y BUENAS PRÁCTICAS EN SU DISEÑO

Desde la Gran Recesión, los Spending Review (SR) o revisiones del gasto público se han convertido en un instrumento fundamental al servicio de la ciudadanía y sus representantes gubernamentales, ya que permite establecer prioridades e identificar oportunidades de reasignación del gasto en base a criterios empíricos claves como la pertinencia, la eficacia o la eficiencia (OCDE, 2020; Tryggvadottir, 2022). Pero los Spending Review no son sólo un ejercicio de reasignación de gasto y priorización de necesidades, sino que también, en el marco conceptual de la evaluación de políticas públicas, son un ejercicio de transparencia y legitimación democrática del uso de los recursos públicos existentes.

En el contexto de la Unión Europea, la crisis financiera también puso de manifiesto lo importante que era contar con evaluaciones del gasto que permitieran acompañar los ciclos presupuestarios en un contexto de deuda creciente (Boyle, 2011; European Comission, 2008, 2012). Este espíritu de consenso se ha visto ampliamente reforzado con las consecuencias económicas de la pandemia tras la suspensión de las reglas fiscales para los Estados miembros desde 2020 (De la Fuente *et al.*, 2021).

No solo el uso y utilidad de los Spending Review ha sido clave, sino también el impulso a las Instituciones Fiscales Independientes (IFIs) como AIREF³, creada en España para acompañar el proceso presupuestario a lo largo de todo su ciclo, velando por la sostenibilidad de las finanzas públicas, y mejorando la eficacia de las políticas públicas a través de los análisis rigurosos y técnicos en los que se enmarcan los Spending Review (AIREF, 2021). Al igual que la configuración de los Spending Review, en el resto de países de Europa podemos encontrar una variedad de insti-

³ Creada por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre.

tuciones convivientes con diversidad de mandatos; desde los Consejos de Política Fiscal (*Fiscal Councils*), *think tanks* y centros de investigación de largo recorrido como el IFS (*Institute for Fiscal Studies*) en Reino Unido, hasta Oficinas de Cumplimiento y Responsabilidad Presupuestaria ligadas a los Parlamentos (Labeaga *et al.*, 2013).

Pese a que el origen de los Spending Review es común no solo a países de la Unión Europea, sino también a los 31 países de la OCDE en los que actualmente se realiza algún tipo de revisión de este tipo (en 2011 eran sólo 16); los objetivos, la configuración institucional y marco normativo, así como el alcance y los criterios de selección de las políticas a evaluar varían ampliamente entre países, llevando a que no se encuentre una fórmula única que conduzca a una hoja de ruta definida para que se lleven a cabo bajo el mismo procedimiento (Bustelo, 2020; Stockmann *et al.*, 2022; Doherty y Sayegh, 2022; OCDE, 2021).

En España, el origen de los Spending Review se remonta a la Actualización del Plan Presupuestario remitido a la Comisión Europea el 9 de diciembre de 2016, en el que se recoge el compromiso de iniciar un proceso de revisión del gasto público en el conjunto de las Administraciones Públicas con el objetivo primordial de mejorar su eficiencia. Con la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, enviado en el mes de abril de 2017, se concretó que dicho análisis se realizaría en diferentes fases con el objetivo de garantizar que esta revisión fuera rigurosa, y que las recomendaciones obtenidas se pudieran integrar al proceso presupuestario.

Los diferentes enfoques y combinaciones de estos elementos han permitido que los gobiernos puedan adaptar con cierta flexibilidad los marcos de actuación de las revisiones del gasto público a la realidad específica de cada contexto a analizar en diferentes momentos del tiempo. Ha sido esta adaptabilidad de los marcos de actuación la que, en la experiencia comparada, ha permitido identificar buenas prácticas que fomentan la validez y utilidad de esta herramienta de gestión pública para la mejora de la calidad de las finanzas públicas (European Comission, 2020).

Esta convergencia por parte de los países hacia las mejores prácticas evaluadoras se ha producido como consecuencia de un proceso de sedimentación en el que han convivido diferentes generaciones de enfoques en la evaluación de políticas públicas (Casado y del Pino, 2022). Actualmente, el enfoque de la conocida como quinta generación recae sobre la capacidad o necesidad de establecer nexos causales entre las políticas públicas y sus resultados o impactos pero, afortunadamente, convive con las mejores prácticas de otras generaciones, lo que permite alimentar la generación de resultados en esta vía, como sería la relevancia de la voz de los agentes implicados (cuarta generación) o la función del evaluador a la hora de emitir juicios de valor sobre la eficacia y la eficiencia de la intervención (tercera generación).

En el gráfico nº 1 se muestran los 31 países de la OCDE (84%) que llevan a cabo de una forma u otra los ejercicios de revisión del gasto: 20 países lo realizan de forma anual (54%) y 11 países (30%), entre los que está España, lo hacen de forma

periódica. Son sólo 6 países (16%) –Bélgica, República Checa, Suiza, Turquía, Hungría y Eslovenia– los que todavía no han puesto en marcha los Spending Review, aunque los 4 primeros (11%) estarían ya considerándolo. Así, en menos de diez años el número de países que ha decidido poner en marcha revisiones del gasto público se ha duplicado, quedando solamente dos países en el contexto de la OCDE que todavía no plantean la realización de las revisiones del gasto, lo que pone de manifiesto la relevancia de este tipo de estudios para que las decisiones políticas se tomen en base a la evidencia empírica (*empirical based decisions*).

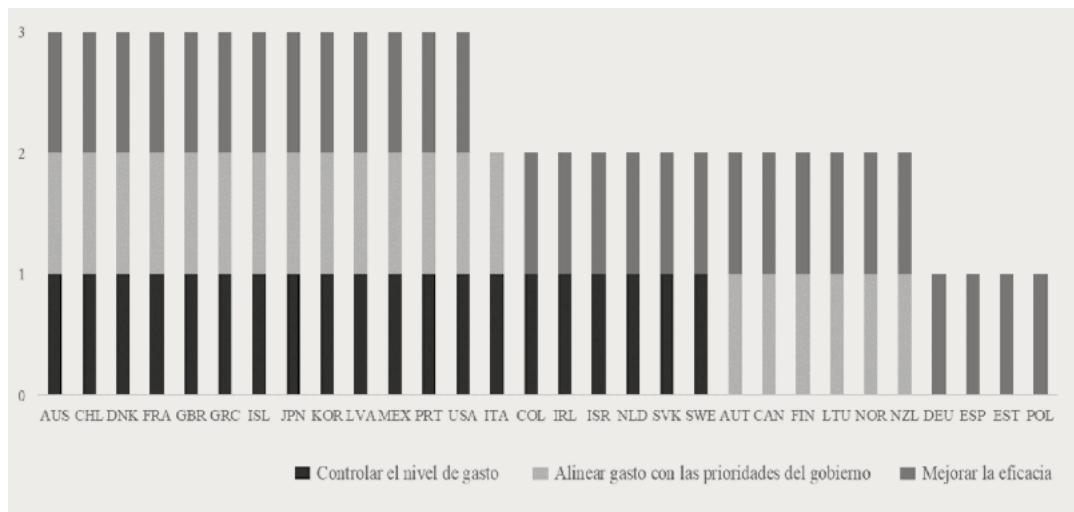
Gráfico nº 1. PAÍSES DE LA OCDE QUE REALIZAN SPENDING REVIEW



Fuente: elaboración propia a través de OCDE Spending Review Survey (2020).

Con datos de la OCDE Spending Review Survey (2020), se identifican tres objetivos como mandato preferido de los Spending Review: a) controlar el nivel de gasto público; b) alinear el gasto con las prioridades del gobierno; y c) mejorar la eficacia de los programas y políticas públicas. Tal y como se observa en el gráfico nº 2, mientras que hay 13 países que incorporan los tres objetivos en el mandato de los Spending Review, el objetivo común por parte de todos los países es mejorar la eficacia de los programas y políticas públicas. España, forma parte de un grupo de países en que, junto a Alemania, Estonia y Polonia, el mandato de los Spending Review se centra específicamente en la evaluación y mejora de la eficacia de los programas y políticas públicas.

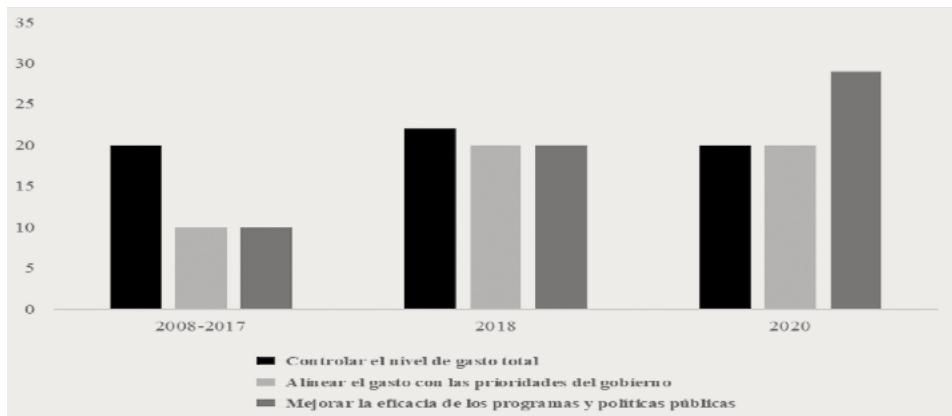
Gráfico nº 2. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LOS SPENDING REVIEW EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Spending Review Survey (2020).

Sin embargo, esto no siempre ha sido así. La adaptabilidad y flexibilidad de los marcos de actuación de las revisiones del gasto han permitido que, independientemente del marco normativo e institucional donde se elaboren, el objetivo principal de los mismos haya evolucionado con las necesidades del momento, tal y como se observa en el gráfico nº 3.

Gráfico nº 3. EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS PRINCIPALES DE LOS SPENDING REVIEW EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (Nº DE PAÍSES)



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Spending Review Survey (2020).

Así, mientras que durante los años de la crisis financiera los mandatos de los Spending Review estaban más dirigidos a controlar el nivel de gasto total, con una orientación más clara hacia la eficiencia y el ahorro de los recursos en un contexto en el que la consolidación presupuestaria era obligatoria, en 2020 el número de países que manifestaba la relevancia de los Spending Review para mejorar la eficacia de las políticas públicas había aumentado de 10 a 29, pasando a ser el objetivo preferido por el mayor número de países. Por tanto, parece que las revisiones del gasto proporcionan a los gobiernos medios para apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de un análisis sistemático de los gastos existentes con una doble perspectiva orientada por el contexto de las propias tensiones del gasto: la eficiencia y la eficacia.

Más allá de las prioridades de los Spending Review, parece inapelable que la forma de llevarlos a cabo debería responder a ciertas buenas prácticas para garantizar que las recomendaciones y propuestas de las revisiones tengan la utilidad esperada (Tryggvadottir, 2022). En la tabla nº 1 se identifican algunas de las mejores prácticas identificadas en el contexto de la OCDE (Mahtlot *et al.*, 2021; Scherie, 2022) y su correspondencia con las prácticas llevadas a cabo en España.

Tal y como podemos apreciar, España comparte las buenas prácticas identificadas en países como Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Dinamarca, UK y Canadá, aunque eso no signifique que esté exenta de retos y riesgos comunes a estos países que tienen cierto recorrido en la evaluación de políticas públicas en general, y en los Spending Review en particular, para alcanzar una institucionalización estructural de la práctica evaluadora en la administración para el impulso de la calidad democrática (Catalá, *et al.*, 2015; Onrubia y Sánchez-Fuentes, 2019; De la Rica, 2020; Jimeno, 2021; Casado y Del Pino, 2022).

Tabla nº 1. BUENAS PRÁCTICAS EN LOS SPENDING REVIEW EN ESPAÑA

Buenas prácticas de los Spending Review en el contexto de la OCDE	España
(BP1) Formular objetivos claros y especificar el alcance	Mejora de la eficacia y la eficiencia (u otros en base a los Términos de Referencia (TdR).
(BP2) Identificar las distintas funciones políticas y de servicio público en el proceso de revisión	Consejo de Ministros → mandato a AIReF
(BP3) Establecer acuerdos de gobernanza claros a lo largo del proceso de revisión	Coordinación e intercambio de información cuantitativa y cualitativa con los agentes implicados en la evaluación (Marcos de colaboración). Independencia de AIReF como Autoridad. Independiente en el marco de la UE.

.../...

.../...

(BP4) Garantizar la integración de las recomendaciones al proceso presupuestario	Horizontes de revisión en el medio plazo en áreas relevantes. Informe de seguimiento de las recomendaciones por parte del MINHAFF. Aprobación de los Planes de Acción.
(BP5) Actualizar periódicamente el marco de revisión del gasto	Planes de Acción por fases. Fase I-II del 1er ciclo SR completadas. Fase III en elaboración. 2do ciclo SR aprobado en Acuerdo de Consejo de Ministros.
(BP6) Aplicar las recomendaciones de forma responsable y transparente	Propuestas y recomendaciones ligadas a hallazgos. Encargo de AlReF ante las recomendaciones: cumplir o explicar.
(BP7) Garantizar la plena transparencia de los informes de revisión del gasto y del marco de revisión	Comparecencias de la Presidenta de AlReF, publicación de resultados y publicidad de los análisis.
(BP8) Introducir perspectivas transversales de análisis: género, equilibrio territorial, sostenibilidad, etc.	Aprobación de los TdR en línea con las reformas del marco presupuestario → Presupuestos de género, Presupuestos verdes, Presupuestos orientados a resultados.

Fuente: elaboración propia.

Hay que destacar que España, junto a Alemania y Canadá, aparece como pionero en la incorporación de enfoques transversales como el de realizar las revisiones con enfoque de género siempre que la información lo permita (BP8). La aplicación de una perspectiva de género a las revisiones del gasto tiene el potencial de garantizar que la reasignación de prioridades del gasto tenga un impacto positivo en los objetivos de igualdad de género (Scherie, 2022). Esto fue especialmente relevante en el contexto prepandemia, en la que la revisión de la literatura mostró cómo la consolidación fiscal posterior a la crisis financiera se centró en sectores en los que las mujeres estaban sobrerepresentadas. De igual manera, la crisis de la Covid-19 aunque no impactó con tanta incidencia en las ocupaciones más representadas por las mujeres, sí que lo hizo en la carga de cuidados y tareas que ellas soportaban en mayor medida (Almeida *et al.*, 2020; Chetty *et al.*, 2020; Bonacini *et al.*, 2021; Gambau *et al.*, 2021).

Así, el enfoque de género en las revisiones del gasto puede ayudar a garantizar que, por un lado, las reasignaciones de gasto que se produzcan como consecuencia de las recomendaciones y propuestas no aumenten las diferencias entre mujeres y hombres; y, por otro lado, incorporar a los componentes de eficacia y eficiencia un componente de equidad y lucha por alguna de las desigualdades existentes en nuestra sociedad. La incorporación del resto de transversalidades en las revisiones, como el enfoque territorial o la sostenibilidad, llevaría a que los Spending Review ampliaran su objetivo a la alineación de las prioridades no del gobierno, sino de la

sociedad dentro del marco de adaptabilidad y flexibilidad al contexto anteriormente mencionado. Además, como veremos más adelante, esta transversalidad estaría en línea con los aspectos a tener en cuenta en las evaluaciones que la nueva Ley recoge como necesarios.

3. CUMPLIR O EXPLICAR: BALANCE DE HITOS Y METAS ALCANZADOS EN ESPAÑA PARA MEJORAR LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

117

El Gobierno realizó el primer encargo a AIReF para abordar el estudio del gasto público en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2017, confiriéndole el mandato de realizar lo que hoy se conoce como Primer Ciclo del Spending Review. En el Acuerdo, el Spending Review se configura como un proceso de revisión de carácter plurianual y que abarcaría los tres años siguientes, desde 2017 a 2020, concentrándose su primera fase en el análisis del gasto público en subvenciones. Este encargo se materializó en el Plan de Acción de la Fase I, aprobado el 1 de agosto de 2017, en el que se identificaban siete proyectos que aglutinaban algo más de 30.000 millones de euros de gasto público en subvenciones para su evaluación. Con los resultados de la Fase I completados, el 5 de noviembre de 2018 se aprueba por parte de AIReF el Plan de Acción de la Fase II del Spending Review, en el que se identifican cuatro áreas o proyectos de revisión equivalentes a más de 50.000 millones de euros de gasto público y cuyo objetivo se centra, en mayor medida, en evaluar la eficacia de dicho gasto.

Por otro lado, el 29 de junio de 2021, el Consejo de Ministros adoptó el acuerdo por el que se encarga la tercera fase del proceso de revisión del gasto. En este mandato, el Gobierno solicita a AIReF dos evaluaciones clave: por un lado, la evaluación de los instrumentos financieros reembolsables puestos a disposición por el sector público para apoyar a los sectores productivos con un especial énfasis en los dirigidos a la internacionalización. Por otro lado, la evaluación del gasto público destinado a la gestión de los residuos urbanos y la internalización de los fallos del mercado asociados.

Mientras que el objetivo de este último responde a la necesidad de dar una respuesta más eficaz y eficiente para superar los retos que España tiene en materia de reciclados y vertidos (con una estimación inicial de 4.250 millones de euros a ser evaluados), el estudio de instrumentos financieros quiere contribuir a reforzar el apoyo a sectores productivos mediante un análisis estratégico y de coherencia del total de instrumentos, tratando de identificar por primera vez el mapa conjunto de este tipo de instrumentos y su volumen global, con una estimación inicial de los recursos a ser evaluados de más de 4.000 millones de euros. De forma adicional, el estudio responde a la necesidad de analizar con profundidad la eficacia de los instrumentos dirigidos a apoyar la internacionalización de la empresa española, clave en la composición

sectorial de nuestro crecimiento económico, que, en una estimación inicial, representan unos 7.000 millones de euros de apoyo público a las empresas españolas. Todo ello sin tener en cuenta el cómputo global que suponen los instrumentos financieros puestos en marcha desde la pandemia, como por ejemplo los Avales ICO, y cuyo conjunto de medidas fue estimado inicialmente en 140.000 millones de euros.

Por último, destacar que, en diciembre de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el Segundo Ciclo del Spending Review 2022-2026, que da continuidad al primer ejercicio llevado a cabo por la AIReF. En ese nuevo ciclo de revisión se pretende, además, cumplir con los compromisos adquiridos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para mejorar la calidad del gasto público y en cuya Fase I se aborda tanto el estudio del apoyo público al tejido productivo y su recuperación tras la pandemia, como los gastos derivados de la asistencia sanitaria al mutualismo administrativo.⁴ En el resto de fases se contempla la evaluación de otras medidas que son de especial importancia en el contexto actual, como las prestaciones del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y la prestación por Incapacidad Temporal, la Ayuda Oficial al Desarrollo, las Políticas de Empleo, o el Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

Como se ha podido apreciar, las diferentes Fases y Ciclos de los Spending Review han ido evolucionando para acercar el análisis a los retos de la realidad que nos ocupa en el marco de adaptabilidad anteriormente descrito. De esta manera, la buena práctica de actualizar los marcos de revisión de manera periódica (BP5) se considera un elemento más que positivo para que los Spending Review acompañen, en base a los hallazgos y la evidencia (BP4), las recomendaciones y propuestas de una forma transparente y útil para la sociedad (BP6).

En la tabla nº 2 se muestran los diferentes proyectos enmarcados en el Primer Ciclo del Spending Review, así como una aproximación al gasto total evaluado por proyecto.

Con más de 87.000 millones de euros de gasto público evaluado hasta la fecha, que equivaldría a algo más del 7% del PIB español en 2021⁵, las áreas analizadas son de especial relevancia, ya sea por el valor total del gasto evaluado o por constituir un pilar fundamental del Estado de Bienestar como la sanidad, la educación y las políticas del mercado de trabajo o el apoyo al tejido productivo empresarial. Destaca por su magnitud, la evaluación de los beneficios fiscales de las diferentes figuras tributarias, cuya eficacia había sido cuestionada por la literatura (AIReF, 2019).

⁴ En el ámbito del mutualismo administrativo, los funcionarios mutualistas y sus beneficiarios acceden a la prestación de la asistencia sanitaria a través de su mutualidad (MUFACE, MUGEJU e ISFAS), contemplándose la opción de provisión por entidades aseguradoras privadas concertadas.

⁵ Si se tiene en cuenta el gasto pre-estimado a ser evaluado por la fase III, unos 16.000 millones de euros, que no tiene en cuenta el apoyo público con instrumentos financieros desde la pandemia, el gasto total evaluado por el Primer Ciclo del Spending Review superaría los 100.000 millones de euros, lo que aproximadamente equivale a algo más del 8,5% del PIB de 2021.

**Tabla nº 2. APROXIMACIÓN DEL GASTO EVALUADO EN LA FASE I
Y II DEL SPENDING REVIEW**

SPENDING REVIEW		Gasto total evaluado (M€)
FASE I	1. Evaluación de la Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones	12.000
	2. Medicamentos dispensados a través de receta médica	10.171
	3. Políticas Activas de Empleo	6.500
	4. Becas de Educación Universitaria	816
	5. Promoción talento y Empleabilidad I+D+I	305
	6. Fortalecimiento de la competitividad empresarial	4.900
	7. Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos	1.450
Gasto evaluado Fase I		36.142
FASE II	1. Beneficios Fiscales	35.000
	2. Gasto Hospitalario del SNS	7.400
	3. Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo	2.000
	4. Infraestructura de Transporte	7.000
Gasto evaluado Fase II		51.400
FASE III	1. Instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos e internacionalización (*)	12.000
	2. Gestión de residuos y vertidos urbanos	4.250
Gasto a ser evaluado Fase III		16.250
Total Gasto Evaluado Primer Ciclo SR		103.792

Nota: Algunos costes corresponden a años concretos en los que se enmarca la evaluación, y en otros, a períodos de tiempo objeto de la evaluación.

(*) Nota: Sin incluir el apoyo del sector público en instrumentos financieros reembolsables para luchar contra las consecuencias económicas de la pandemia.

Fuente: elaboración propia en base a los resultados de los proyectos, los Planes de Acción, y los TdR.

Hay que destacar como buena práctica, tanto de los Planes de Acción como de los Términos de Referencia, que existe una manifestación clara del objeto y alcance de la evaluación (BP1), lo que es clave para garantizar el buen desarrollo de los proyectos y facilitar el cumplimiento de alguna de las otras buenas prácticas expuestas, como por ejemplo la identificación de los agentes implicados, o la firma de convenios y acuerdos de colaboración y gobernanza para el intercambio de información entre diferentes niveles de la Administración que garantizan que propuestas identificadas como resultado de la evaluación se realizan en base a la evidencia empírica de los hallazgos encontrados.

En este sentido, la independencia respecto al Gobierno, responsable de las políticas evaluadas, ha sido la condición necesaria para llevar a cabo su actividad con ciertas garantías de éxito y aplicación de las buenas prácticas analizadas. En el caso de AIREF, la elección de su presidencia fuera del ciclo político, ligada a la independencia orgánica y funcional de la institución reforzada por la aprobación de las modificaciones de su Estatuto Orgánico por el Consejo de Ministros en el Real Decreto 105/2018⁶, han sido claves para que los diferentes mandatos encomendados, entre los que destacan las diferentes fases del Primer Ciclo del Spending Review, hayan recibido el impulso necesario para la incorporación de la cultura evaluadora en las instituciones españolas en ausencia de un marco normativo estable de obligado cumplimiento hasta la reciente aprobación de la Ley para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

Como se ha visto anteriormente, parte del potencial de los Spending Review también reside en la capacidad del marco institucional de aplicar las recomendaciones de forma responsable y transparente, garantizando que se integren los resultados de la evaluación al proceso presupuestario (BP4, BP6 y BP7). Para ello, el principio de «cumplir o explicar» es la principal herramienta con la que cuenta AIREF para llevar a cabo el mandato encomendado por el Consejo de Ministros de revisiones de gasto público. Este principio está recogido en la Ley Orgánica de AIREF, y fue reforzado por el Real Decreto 105/2018 que dotaba de un mayor grado de independencia y autonomía a la institución en el ejercicio de sus funciones.

El principio es de obligada aplicación en cualquiera de los análisis e informes realizados por AIREF en los que se expongan propuestas de mejora o recomendaciones derivadas de los hallazgos encontrados. Para el seguimiento de la implementación de las recomendaciones de forma responsable y transparente, AIREF publica trimestralmente el estado de la cuestión, en el que enumera las recomendaciones realizadas por parte de la institución. Y como muestra de un diálogo constructivo con el resto de administraciones, expone la respuesta de las mismas (cumplir o explicar) dando una valoración de si a su juicio la motivación de la respuesta es adecuada y, en base a ello, si la recomendación queda cumplida o explicada, o si todavía se considera «viva». Por tanto, las implicaciones del principio son claras; las administraciones y agentes evaluados tienen la obligación de seguir las recomendaciones de AIREF (cumplir), o bien explicar los fundamentos o motivos por los cuales deciden desviarse de las propuestas realizadas para, en el caso de los Spending Review, mejorar la eficacia del gasto evaluado (explicar).

⁶ Entre otras, las modificaciones asociadas al RD 105/2018 estaban relacionadas con la obligación de facilitar a AIREF la información económico-financiera necesaria para el desempeño de las funciones de la Institución, la elaboración de su propio presupuesto desligado de las decisiones del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MIHAFP) y la introducción al ordenamiento jurídico del principio de «Cumplir o explicar».

Por lo que respecta al seguimiento, el Ministerio de Hacienda y Función Pública debe elaborar anualmente, en el primer trimestre del año, un informe de seguimiento que dé cumplimiento al Hito 401 recogido en el Anexo CID. Este informe, fue publicado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) el 31 de marzo de 2022 (MINHAFP, 2022a), habiendo sido objeto de estudio y valoración por parte de la Comisión Europea. Como consecuencia de la misma, en diciembre de 2022 se ha publicado un Anexo de Actualización del Informe de Seguimiento (MINHAFP, 2022b) en el que se incorporan dos elementos clave: por un lado, se ha actualizado la categorización de las respuestas de las propuestas pasando de implementada-parcialmente implementada-no implementada, a implementada-en proceso-rechazada; y, por otro lado, se ha solicitado e incorporado información adicional por parte de los ministerios en aquellas respuestas que requerían nuevos elementos valorativos para su categorización en una clasificación u otra.

Según el Anexo de Actualización, esta categorización será la utilizada en futuros informes de seguimiento, en los que lo que se consideraba hasta ahora propuesta no implementada, bajo el nuevo marco de clasificación puede categorizarse como propuesta rechazada o propuesta en proceso. De esta manera, las propuestas en proceso recogerán *«todos los supuestos del informe de seguimiento en que la recomendación está parcialmente implementada, así como aquellos casos en que no está implementada aún, ya sea porque está en valoración por parte del ministerio, o porque hay medidas pendientes de adoptar para su plena implementación»*, mientras que las propuestas rechazadas se categorizarán así cuando *«la recomendación no haya sido implementada cuando los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones no estén de acuerdo con ella, debiendo incluir una justificación adecuada»*. Hay que destacar que solo las recomendaciones que se categoricen como «en proceso» serán objeto de seguimiento en próximos informes bajo el principio de cumplir o explicar, mientras que aquellas que se categoricen como «implementadas» o «rechazadas» dejaran de ser objeto del seguimiento.

Para mostrar cómo el cambio de categorización de implementación de las propuestas ha afectado a los resultados del informe, en la tabla nº 3 se muestra un resumen del seguimiento de las recomendaciones en base a los dos criterios mencionados. Como se puede observar, de las 277 recomendaciones realizadas en la Fase I y Fase II del Primer Ciclo del Spending Review, el número de medidas completamente implementadas pasa de ser 119 (43%) a 100 (36%), mientras que aquellas que se consideraban parcialmente implementadas (111, 40%) pasan a ser 154 propuestas en proceso de implementación, representando el 56% del total de las propuestas identificadas.

Por otro lado, de las 47 propuestas que en marzo se consideraban no implementadas, 23 de ellas (8%) pasan en fecha actual (diciembre de 2022) a categorizarse finalmente como rechazadas y, por tanto, explicadas bajo el cumplimiento del principio rector de las propuestas. Las otras 24 propuestas que se consideraban no

implementadas, pasan a la categoría de en proceso de implementación junto a las 19 que en marzo se consideraron cumplidas, y que, bajo la revisión de la Comisión Europea, todavía no lo son. En definitiva, hay 43 recomendaciones (19 de las implementadas y 24 de las no implementadas) que desde marzo se hubieran considerado explicadas, y que, bajo el nuevo criterio de categorización, vuelven a pasar bajo el filtro del principio de «cumplir o explicar», requiriendo su seguimiento en el próximo informe del primer trimestre de 2023.

Tabla nº 3. CAMBIO DE CATEGORIZACIÓN EN EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS EN LOS SPENDING REVIEW

	Propuestas identificadas	Implementadas	Parcialmente implementadas	No implementadas
Informe Seguimiento (mar-22)	277	«119 (43%)»	«111 (40%)»	«47 (17%)»
	Propuestas identificadas	Implementadas	En Proceso	Rechazadas
«Anexo de Actualización (dic-22)»	277	«100 (36%)»	«154 (56%)»	«23 (8%)»

Fuente: elaboración propia en base al Anexo de Actualización del Informe de Seguimiento.

Con el objeto de realizar el balance de los hitos y metas alcanzados por los Spending Review, en la tabla 4 se muestra el estado de situación de las propuestas y recomendaciones en base a esta nueva categorización, así como el porcentaje que representan, respecto al total de las propuestas identificadas, cada uno de los estudios en cada fase del primer ciclo de la revisión del gasto.

Como se puede observar, el 66% de las recomendaciones (182 propuestas) corresponden a los siete estudios de la Fase I, mientras que el 34% restante (95 propuestas) corresponden a los hallazgos encontrados en los cuatro estudios de la Fase II. Con una media de 25 propuestas o recomendaciones por estudio, se pone de relevancia tanto las áreas de análisis evaluadas como los hallazgos evidenciados durante el proceso de revisión. Este hecho se refuerza con que sólo un 8% del total de las propuestas identificadas (21 propuestas de la Fase I y 2 propuestas de la Fase II) haya sido hasta el momento rechazada, y un total de 100 propuestas (36% del total) hayan sido implementadas en menos de 4 años desde la publicación de los primeros estudios de revisión.

Sin embargo, aunque los resultados totales parecen mostrar un claro balance positivo de las metas e hitos alcanzados por los Spending Review, cuando se desciende

en el análisis de las áreas de gasto específicamente analizadas, se observan diferencias que merecen ser puestas de manifiesto. En el gráfico nº 4 se muestra el estado de situación de las propuestas identificadas por áreas de gasto (estudios de cada fase).

Tabla nº 4. ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LOS SPENDING REVIEW

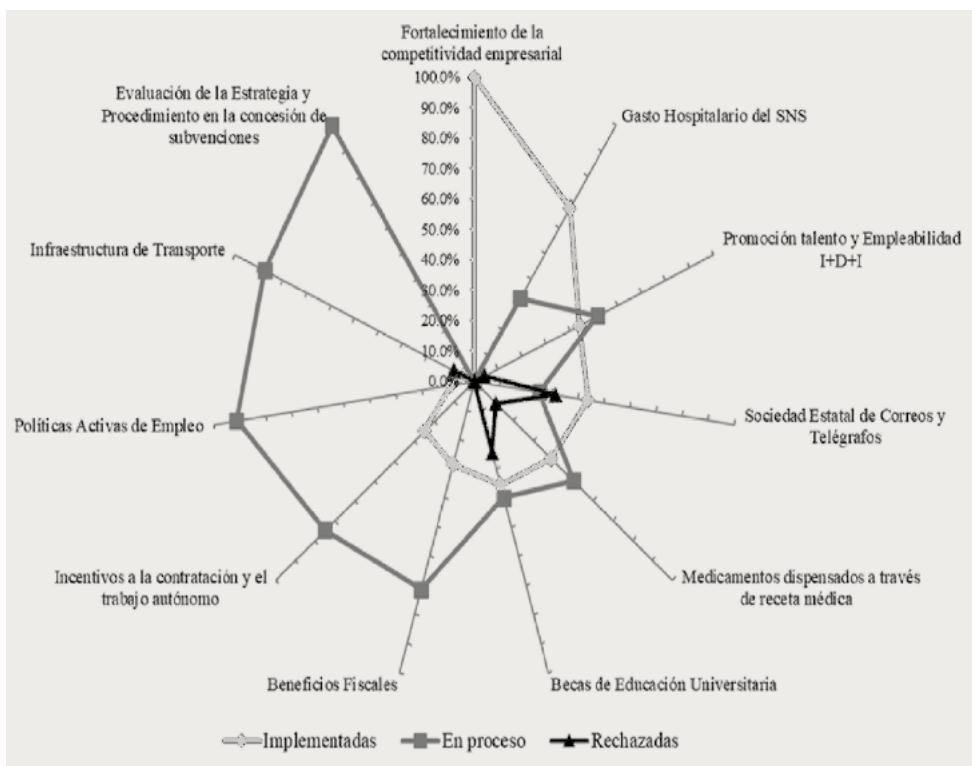
SPENDING REVIEW		Propuestas identificadas	Implementadas	En proceso	Rechazadas
FASE I	1. Evaluación de la Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones	9	0 (0,0%)	9 (100,00%)	0 (0,00%)
	2. Medicamentos dispensados a través de receta médica	18	7 (38,9%)	9 (50,00%)	2 (11,11%)
	3. Políticas Activas de Empleo	23	2 (8,7%)	21 (91,30%)	0 (0%)
	4. Becas de Educación Universitaria	45	16 (35,6%)	18 (40%)	11 (24,44%)
	5. Promoción talento y Empleabilidad I+D+I	68	30 (44,1%)	35 (51,47%)	3 (4,41%)
	6. Fortalecimiento de la competitividad empresarial	3	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
	7. Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos	16	7 (43,8%)	4 (25%)	5 (31,25%)
Seguimiento Fase I		182 (66%)	65 (36%)	96 (53%)	21 (11%)
FASE II	1. Beneficios Fiscales	14	4 (28,6%)	10 (71,43%)	0 (0%)
	2. Gasto Hospitalario del SNS	37	25 (67,6%)	12 (32,43%)	0 (0%)
	3. Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo	20	5 (25%)	15 (75%)	0 (0%)
	4. Infraestructura de Transporte	24	1 (4,2%)	21 (87,50%)	2 (8,33%)
Seguimiento Fase II		95 (34%)	35 (37%)	58 (61%)	2 (8%)
TOTAL		277	100 (36,10%)	154 (55,60%)	23 (8,30%)

Fuente: elaboración propia en base al Anexo de Actualización del Informe de Seguimiento.

Si analizamos el grado de las propuestas implementadas, hay dos estudios que destacan respecto a los demás: por un lado, en la Fase I el estudio de Fortalecimiento de la Competitividad Empresarial (o también conocido como REINDUS) con el 100% de las recomendaciones implementadas y, por otro lado, en la Fase II el estudio del Gasto Hospitalario del Sistema Nacional de Salud (SNS) con el 67,2% de las recomendaciones actualmente implementadas. Aunque ambas áreas de gasto (sanidad y apoyo al sector industria) son más que relevantes para la economía española, destaca que en otras áreas de gasto social tan relevantes como las Becas de Educación Universitaria, o en el estudio de los Medicamentos dispensados con receta médica, se encuentre el mayor porcentaje de propuestas rechazadas.

Por el lado de las propuestas en proceso de implementación, destaca que el total de las identificadas en el estudio de Evaluación de la estrategia y procedimientos de concesión de subvenciones (primer proyecto de la Fase I) siga en proceso de implementación en su totalidad (100%) y todavía no se haya implementado ninguna de las 9 propuestas realizadas por AIRF.

Gráfico nº 4. ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS EN LOS SPENDING REVIEW



Fuente: elaboración propia en base al Anexo de Actualización del Informe de Seguimiento.

A este estudio, les siguen otras propuestas de especial relevancia en el cómputo total del gasto público de España, como el estudio de las Infraestructuras por Transporte (87,5% en proceso), Políticas Activas de Empleo (91,3% en proceso), Incentivos a la contratación y trabajo autónomo (75% en proceso) y el estudio de Beneficios Fiscales (71,4% en proceso).

Pese a que se pueda valorar positivamente que estas propuestas estén en fase de proceso de implementación, es decir, que todavía estén bajo la aplicación del principio de «cumplir o explicar», hay que destacar que el retraso en su implementación compromete la buena práctica de la incorporación de los resultados de los Spending Review al ciclo presupuestario, dejando parte del gasto comprometido en estas políticas en una situación continuista de cara a los Presupuestos Generales del Estado mientras que dichas propuestas no acaben finalmente implementándose o siendo finalmente rechazadas.

En este sentido, la existencia de un mecanismo temporal límite de respuesta al principio rector que facilitara la incorporación de estos resultados al ciclo presupuestario, se valoraría de forma positiva para mejorar el impacto de los resultados de la revisión del gasto público. Esto garantizaría que las mejoras buscadas en la eficacia y/o eficiencia del gasto son recogidas durante el ciclo presupuestario posterior a la publicación de los resultados.

En definitiva, se puede concluir con un balance positivo de los hitos y metas alcanzados por los Spending Review en la Fase I y II de su primer ciclo, aunque el camino por recorrer todavía sea largo. Su valoración final dependerá de qué cantidad de propuestas, siempre ligadas a hallazgos empíricos, sean finalmente implementadas o rechazadas.

4. EL PAPEL DE LOS SPENDING REVIEW A MEDIO PLAZO Y SU ENCAJE EN EL NUEVO MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

El pasado 20 de diciembre, tras el proceso de tramitación legislativa⁷, el Congreso de los Diputados aprobó finalmente la Ley 27/2022 para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (AGE). Con la aprobación de esta norma se da cumplimiento al Hito 146, que encuentra su encaje en la Reforma 1 del Componente 11⁸ –Modernización de las Administraciones Pùblicas– del Plan de Recuperación, Transformación, y Resiliencia (PRTR), y que tiene como objetivo el refuerzo del sistema público de evaluación en las administraciones públicas.

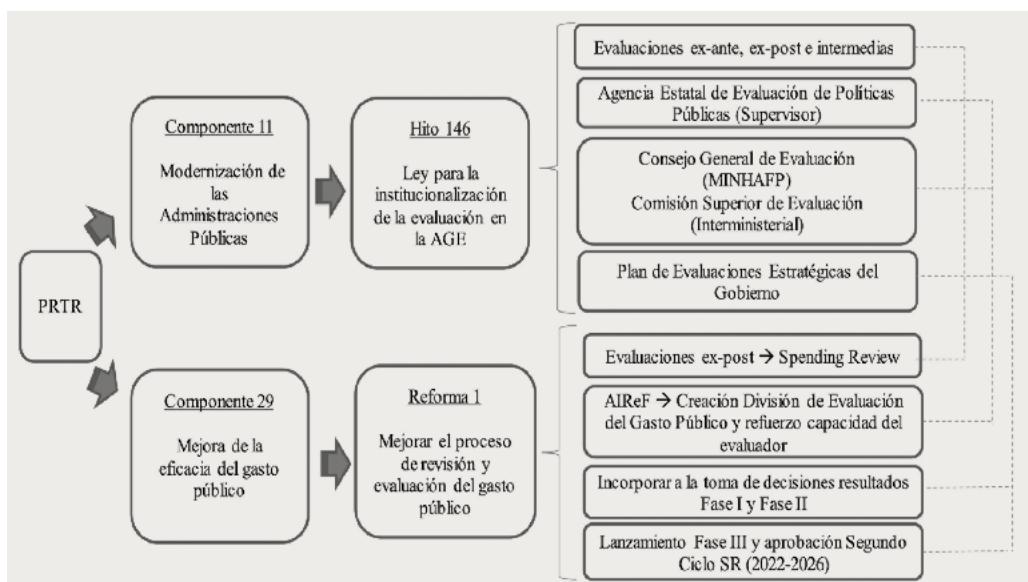
⁷ Fue el pasado 19 de abril de 2022 cuando el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley de Evaluación de Políticas Públicas que daba inicio al proceso de tramitación parlamentaria.

⁸ En dicha reforma se especifica que «se aprobará una norma con rango de ley para implantar en la Administración General del Estado la evaluación sistemática de políticas públicas y la creación de un organismo con alto grado de autonomía, a partir del actual Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas».

De forma adicional, en la Palanca X –Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible– del Componente 29 del PRTR –Mejora de la eficacia del gasto público– se encuentra una partida de inversión de 6.815.000 euros para dar cumplimiento a la Reforma 1, cuyo mensaje es claro: mejorar el proceso de revisión y evaluación del gasto público; junto a las reformas 2 y 3 referentes al alineamiento de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la realización de presupuestación con perspectiva verde (*green budgeting*), respectivamente, sumándolo a las buenas prácticas presupuestarias previamente realizadas como los presupuestos orientados a resultados o los presupuestos con perspectiva de género. En el gráfico nº 5 se muestra el diferente impulso a la evaluación de las políticas públicas contemplado en el marco del PRTR.

De manera general parece que se ha aprovechado la oportunidad histórica que ofrece el PRTR para dar un impulso a la evaluación de políticas públicas, dotándolas de un marco normativo e institucional que favorezca la institucionalización de la práctica evaluadora a nivel de la AGE. En este sentido, parece que, a fin de lograr una mejora de la cultura evaluadora en su conjunto, el Componente 11 del PRTR viene a introducir los mecanismos necesarios para institucionalizar la evaluación en todas sus formas (ex-ante, intermedia, ex-post), mientras que el Componente 29 permite reforzar los mecanismos ya existentes para continuar con los procesos de revisión ex-post del gasto público a través de los Spending Review encomendados a AIReF.

Gráfico nº 5. IMPULSO A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL PRTR



Fuente: elaboración propia.

Aunque hay elementos positivos en la nueva Ley a destacar, entre los que se hace referencia a la experiencia adquirida por AIReF en los procesos de revisión de gasto público, en la nueva regulación no queda plenamente determinado cuál va a ser el encaje de los Spending Review y de AIReF dentro del marco normativo e institucional que desde el propio PRTR se quiere impulsar. Esta cuestión no es baladí, ya que se corre el posible riesgo de que, con unas competencias poco definidas de los organismos de nueva creación, se produzcan solapamientos o desenajes entre los objetivos y el alcance de la práctica evaluadora de estos y la propia AIReF. Así, aunque la planificación estratégica asociada al Plan de Evaluaciones debiera actuar como garante de cierto grado de coherencia interna en los objetivos y alcance de las evaluaciones, la definición de un mecanismo de coordinación institucional entre los distintos equipos evaluadores debería ser definido para que lo resultante de la aplicación de la Ley no implique pérdidas de eficiencia o duplicidades en los análisis.

En este sentido, y como se ha descrito anteriormente, los Spending Review son un instrumento para la priorización y reasignación del gasto y, por tanto, son una herramienta a disposición de los gobiernos destinada a ayudarles a conseguir o mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas. Poseen un claro componente ex-post, aunque siempre con la vocación de promover cambios y reasignaciones de gasto, especialmente hasta 2020, donde se ha podido observar un ligero cambio de tendencia hacia mandatos de evaluación de eficacia. Esta visión de evaluación del gasto, que como se ha visto es muy válida en contextos donde peligra la sostenibilidad del gasto público o de déficit, no cubre sin embargo el concepto de lo que entendemos por evaluación de una política pública en sentido integral, yendo este último mucho más allá de la práctica habitual de los Spending Review dirigidos a mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público.

De esta manera, la evaluación de gasto público a través de los Spending Review queda circunscrita a un marco más general y transversal que es el de la evaluación de políticas públicas. Este debe garantizar un análisis integral durante todo el ciclo de vida de la intervención pública, desde la identificación de necesidades o fallos a ser cubiertos, pasando por los recursos necesarios para su implementación y procedimiento asociados, y hasta llegar al análisis de sus resultados, desde los criterios de su eficiencia, y su eficacia. En este sentido, la Teoría del Cambio puede ofrecer una oportunidad metodológica para que la evaluación de políticas públicas se desarrolle bajo un marco integral y sistemático que analice todo el proceso completo de la intervención pública (White, 2009; Vogel, 2012; Funnell *et al.*, 2012; Allen, 2012; Rogers, 2014).

Aunque no en vano, ya se ha visto que España y, en concreto AIReF, destacan sobre otros países e instituciones en haber introducido la buena práctica de realizar análisis transversales, como la perspectiva de género o territorial tanto en materia de presupuestación como de Spending Review. Sin embargo, todavía hay cierto recorrido para que las revisiones del gasto público dentro del nuevo marco normativo puedan alcanzar un enfoque más integral.

Circunscribiéndonos al contexto actual español en materia de evaluación, si atendemos a la definición que ha establecido la nueva Ley, sobre la que también podría discutirse su amplitud, se entiende por tal «*el proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una política pública, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos*

Además, añade criterios a las evaluaciones, como la participación y la necesidad de que sus resultados sean públicos, a la vez que requiere que se atiendan en el análisis los siguientes factores que fomenten la transversalidad de los resultados: perspectiva de género, equilibrio intergeneracional, reto demográfico y de la cohesión territorial, transformación digital y sostenibilidad social y medioambiental.

A la luz de esta definición, parece que se busca una perspectiva más integral de evaluación que los propios Spending Review, al hablar de evaluación de políticas y no de evaluación del gasto y al incluir el término «global». Lo anterior queda reforzado a lo largo del articulado con la especificación de que no solo se realizarán evaluaciones ex-post (donde se enmarcan los Spending Review), sino que también evaluaciones ex-ante como forma de garantizar el diseño de políticas públicas eficientes y eficaces, y evaluaciones intermedias para un adecuado monitoreo y seguimiento de que los resultados de la política están alcanzando los objetivos para los cuales fue diseñada.

Y es precisamente en esta diferenciación entre evaluaciones ex-ante y ex-post donde la Ley introduce o trata de encajar el papel de la AIREF y los Spending Review, tratando de garantizar, a través de su artículo tercero, que las «*evaluaciones ex post de revisión del gasto público se realizarán por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF, en los términos establecidos en su normativa reguladora*

De este modo, pareciera que los Spending Review continuarán siendo un instrumento con el que el Poder Ejecutivo cuente para analizar grandes partidas de gasto que afecten a la sostenibilidad del gasto público, tratando de mejorar su eficacia y eficiencia. En cambio, las evaluaciones realizadas en el marco de la nueva Ley atenderán a un proceso más sistemático, tanto ex-ante como ex-post, teniendo en cuenta conceptos más allá de la sostenibilidad del gasto. En todo caso, la Ley no parece que reserve la realización de todas las evaluaciones ex-post a la AIREF, al matizar el hecho de que realizará revisiones de gasto, dando quizás una categoría distinta a una revisión de gasto y a una evaluación ex-post.

Un argumento que apoyaría esta visión es que la Ley recoge lo que se ha denominado «Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno», que elaborará la nueva Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, donde, con criterios más amplios y variados que la sostenibilidad del gasto, también se trata de analizar partidas de gasto que resulten relevantes. Este Plan deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros, al igual que los Spending Review. En todo caso, se deja abierto el tipo de evaluación que se realizará para cada política incluida, al apuntar

en el artículo 24 que será el propio Plan el que detalle qué tipo de evaluación se realizará en cada caso, así como los recursos y plazos de realización previstos.

De este modo, nos encontramos con la existencia de dos instrumentos, Spending Review y Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno, que registran similitudes y sobre los que será el propio Ejecutivo el que tendrá que determinar qué evaluaciones asigna a cada uno, y con qué alcance. Esto es especialmente relevante ante el esfuerzo que la propia AIREF ha acometido para reforzar, dar continuidad y permanencia a los ejercicios de revisión del gasto creando una división permanente para ello. Consideramos que sería un error desaprovechar este conocimiento adquirido por AIREF, si bien es cierto que, aunque la Ley no lo prevea, sería necesario crear mecanismos de coordinación entre las actividades evaluativas de la AIREF y las llevadas a cabo en el marco de la nueva Ley.

Una posibilidad para ello es que en el futuro Consejo General de Evaluación regulado en el artículo 31, la AIREF pudiese contar con representación, o se generase alguna otra vía para, por un lado, capitalizar la experiencia y conocimiento adquirido por AIREF en los Spending Review realizados y, por otro, coordinar y estandarizar lo más posible las actividades de evaluación y los métodos y técnicas a utilizar. De hecho, la propia Ley reconoce la importancia de contar con capital humano formado en estas materias dentro de la Función Pública para realizar las tareas de evaluación, siendo ésta, junto al intercambio automático de información de calidad, una de las principales limitaciones común a todos los países de la OCDE que realizan el ejercicio de los Spending Review.

Otra posibilidad adicional o alternativa para no caer en el solapamiento de actividades es que la AIREF, al tratarse de un organismo dotado de mayor independencia que las entidades previstas en la Ley, actuase de supervisor, siendo el órgano evaluador de la propia actividad evaluadora prevista en la norma. En este papel, podría ofrecer recomendaciones de mejora una vez puestas en funcionamiento las actividades y órganos previstos en la Ley.

Por último, es necesario destacar un ámbito en el que, de aplicarse la Ley tal y como está prevista, no existiría solapamiento: el ámbito autonómico y local. Mientras que la Ley tiene una clara vocación para centrar las actividades de evaluación en la Administración General del Estado (ya lo recoge el propio título de la Ley), la AIREF ha venido desarrollando encargos de evaluaciones a nivel subcentral. Estas no deben tomarse como algo anecdótico, sino que debería promoverse su recurrencia y que, en la medida de lo posible, se estandarizarse con los procesos evaluativos que se realizarán a nivel nacional (Escrivá, 2020).

En este sentido, integrar otras experiencias que apoyen la extensión de la cultura evaluadora a otros niveles de la Administración, como son las actividades de evaluación desarrolladas, entre otras, por el Institut Català d’Avaluació de Politiques Pùbliques (Ivàlua) en Cataluña o por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) en Andalucía, a través de mecanismos de coordinación vertical e

intercambio de información AGE-CCAA, pensamos que serán clave para que la institucionalización de la cultura evaluadora en el conjunto de la administración pública española sea, por fin, una realidad.

5. CONCLUSIONES

Este artículo ha tenido como objetivo tratar de valorar el encaje que los Spending Review pueden tener en el reciente marco normativo aprobado en España para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Cómo capitalizar la experiencia de AIReF tras el balance positivo de los hitos y metas alcanzados hasta el momento por las evaluaciones de gasto público ha sido una cuestión fundamental que hemos pretendido poner de manifiesto. Ello no implica que no se hayan identificado algunos retos y riesgos que deben estar en el centro del debate público y político para garantizar que la institucionalización de la práctica evaluadora, en su concepto más integral, acabe formando parte de una manera estructural y permanente en nuestra democracia tal y como se le reconoce, por extensión, en el Artículo 31.2 de la Constitución Española⁹.

Para ello, se ha revisado el origen de los Spending Review en el contexto de la OCDE y la Unión Europea, así como la evolución de sus objetivos y la identificación de las buenas prácticas en su diseño y ejecución. Como se ha mostrado, los Spending Review realizados por la AIReF están en línea e incluso destacan como mejores prácticas, dentro de las recomendaciones y directrices que instituciones como el FMI, la Comisión Europea o la propia OCDE establecen para su elaboración.

Con una vocación clara de que los resultados de la evaluación lideren un proceso de reasignación de los recursos para mejorar la eficacia, la eficiencia, y la sostenibilidad de las cuentas públicas, los objetivos de los Spending Review y las formas de abordarlo han ido evolucionando desde su origen, en la Gran Recesión, hasta el actual contexto de recuperación de la estructura productiva tras la crisis motivada por la pandemia de la Covid-19. En este sentido, los Spending Review realizados en España han versado sobre materias muy distintas. No obstante, se observa una preocupación por tratar partidas de gasto muy relevantes en cualquier Estado del Bienestar y que, en el caso de España, podrían llegar a comprometer la sostenibilidad en el medio plazo de nuestro sistema.

Así, el análisis de los Spending Review realizados nos permite afirmar que, aunque con distintos alcances y sistemáticas de trabajo en función de la materia, todos ellos han apuntado interesantes recomendaciones con propuestas de mejora

⁹ Artículo 31.2 de la CE: «*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*».

que, en mayor o menor medida, se han ido implementando e incorporando a lo largo del ciclo presupuestario. Sin embargo, todavía queda por implementar un gran número de recomendaciones realizadas, y más allá de la efectividad del principio orgánico de AIReF sobre «cumplir o explicar», pensamos que todavía hay un alto potencial para que esas propuestas de mejora acaben reflejándose en cambios de calado, con su consecuente afectación a las cuentas públicas y al impacto de las políticas públicas.

En todo caso, hay que destacar el claro componente *ex-post* de los Spending Review, lo que no responde al concepto de evaluación integral que en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) se quiere impulsar. Es por eso que la nueva Ley de Evaluación de Políticas Públicas ha venido a definir y sistematizar un sistema integral (*ex-ante* y *ex-post*) de evaluación de las políticas públicas de la Administración General del Estado. Además de constituir un compromiso del PRTR, la norma nace con la vocación de sistematizar el proceso evaluador en España, un camino ya abierto por AIReF en el marco de los Spending Review y cuya experiencia debe ser capitalizada por el nuevo marco normativo e institucional.

Sin embargo, como limitaciones, encontramos que la Ley parece no prever mecanismos de coordinación entre los Spending Review y la actividad evaluadora a la que obliga, diferenciando entre las revisiones de gasto (los Spending Review), asignadas a la AIReF, y el resto de las evaluaciones. Aunque aún es pronto para poder saber si se producirán solapamientos entre ambas actividades, y cómo se coordinará y repartirá la actividad evaluadora entre AIReF y los nuevos organismos, es preciso destacar que estos mecanismos deberían concebirse de forma que no se produjese solapamiento en la actividad evaluadora y, sobre todo, se capitalizase el conocimiento adquirido por la AIReF en los ejercicios de revisión de gasto. Para ello, algunas opciones que podrían ser exploradas son la participación de AIReF en el Consejo General de Evaluación o la especialización de AIReF en cuestiones como evaluaciones a nivel subcentral, además de realizar el papel de evaluar al evaluador.

Pero ¿qué más se necesita para que la institucionalización de la evaluación de políticas públicas sea una realidad? Más allá del papel o encaje que los Spending Review deben de tener en el nuevo marco normativo e institucional, y cómo la AIReF puede ayudar a cumplir este mandato, parece interesante reflexionar a modo de conclusión sobre los retos que la propia Ley deja abiertos para que la institucionalización de la evaluación de políticas públicas acabe incorporándose de forma estructural en todos los niveles.

Como se ha venido exponiendo a lo largo del artículo, estos retos responden a las características intrínsecas que supone la práctica evaluadora. Algunos que merece la pena destacar son: el acceso y disponibilidad a fuentes de información de calidad como los microdatos administrativos, la triangulación de información cualitativa y cuantitativa, la construcción de un sistema de indicadores de seguimiento,

resultados, e impacto que sirva de referencia a lo largo del ejercicio evaluador, el diseño de un sistema de monitoreo y de evaluación continua de las políticas públicas y la capacidad de extender las técnicas analíticas más sofisticadas a los análisis realizados.

A este respecto, las evaluaciones ex-ante, los análisis de evaluabilidad, y el diseño de Planes de Evaluación específicos para cada política pueden ser herramientas claves que garanticen que estos retos sean asumibles. Algunos de ellos también podrán ser resueltos gracias a la colaboración de algunas instituciones históricas en estos ámbitos que ya contempla la ley, como el Instituto Nacional de Estadística (INE) en lo que al acceso de información se refiere, o el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) para la formación y la extensión de la cultura evaluadora en la Administración.

Desde el punto de vista de los recursos, indudablemente, todo ello deberá ir acompañado de un compromiso de gasto más allá de la creación del marco institucional, esencial para poder financiar las actividades previstas en la Ley y las que surjan de su aplicación.

Sin embargo, creemos que quedan pendientes otros aspectos relevantes, como la implementación de unidades de experimentación pública que facilitaran los experimentos aleatorios (*Randomized Control Trials*, o RCT)¹⁰, muy importantes por las implicaciones que sobre el diseño ex-ante de la intervención pública pueden llegar a tener, además de favorecer un clima de consenso previo a la ejecución de la política. Aunque el uso extendido de la experimentación puede parecer a priori un gasto adicional de la política a ejecutar, a largo plazo supone un ahorro para la Administración, pues permite identificar, previo al despliegue completo de la intervención, qué inversiones serán eficaces y cómo podrán alcanzar el objetivo deseado, facilitando los retos de su evaluación ex-post (Banerjee *et. al.*, 2017; Phillips *et al.*, 2021; Fundación Cotec, 2022; Cuello *et al.*, 2022).

Afortunadamente, España ya goza de ciertas experiencias de este tipo que pueden servir de referencia. El mejor ejemplo de ello es la colaboración entre el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, a través de su Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión, para el desarrollo de 34 proyectos piloto que despliegan diferentes itinerarios de inclusión vinculados al Ingreso Mínimo Vital (IMV), junto a la colaboración del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI) y la organización internacional de reconocido prestigio Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) para la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Los itinerarios se centran en la reducción de las vulnerabilidades de los hogares perceptores del IMV y otras rentas sociales, incidiendo en diversos aspectos como la

¹⁰ Un ensayo controlado aleatorio es una forma experimental de evaluación de impacto en el que la población que se beneficia de la intervención del programa o la política y el grupo testigo se eligen de manera aleatoria entre la misma población elegible. Evalúa en qué medida se están alcanzando los impactos específicos planeados.

educación, la digitalización, el empleo, el acompañamiento social o la salud, para maximizar los resultados e impactos de la intervención a través de estas medidas. Introducir, además de los análisis de eficacia, eficiencia, y sostenibilidad, el componente de equidad parece igual de relevante, ya que se trata de uno de los valores públicos que debe recoger cualquier evaluación, tal y como ya refleja la Ley. Otros conceptos transversales, como el enfoque territorial, la perspectiva de género, o la sostenibilidad ambiental, son otros criterios a considerar que merecerán ser incluidos de forma general en la práctica evaluadora.

Para ello, la colaboración entre instituciones de alto prestigio, entre los expertos públicos y del ámbito privado, la implicación de la academia y, en definitiva, la creación de mecanismos de coordinación entre todos los agentes relevantes del proceso tiene que ser una realidad para facilitar la creación de equipos evaluadores que garanticen que la práctica que nos ocupa se convierta en una realidad. Ello, sin olvidar que estos equipos también deberán aunar sus esfuerzos para que la cultura evaluadora se extienda a la sociedad como una demanda legítima de los ciudadanos, al igual que lo ha sido en los últimos años la educación fiscal y financiera. Solo así, la arquitectura para la institucionalización de la evaluación en España se podrá incorporar finalmente de forma estructural y permanente a nuestra democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS de 2 de junio de 2017 por el que se formaliza el proceso de revisión del gasto de subvenciones de las Administraciones Públicas. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/documents/2017/refc20170602.pdf>
- ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS de 29 de junio de 2021 por el que se formaliza la tercera fase del proceso de revisión del gasto de las Administraciones Públicas. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/documents/2021/refc20210629.pdf>
- ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS de 5 de diciembre de 2022 por el que se toma razón del Plan de Acción de la revisión del gasto de las Administraciones Públicas (Spending Review 2022-2026 Fase I) elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y se manda a dicha Autoridad para la elaboración de las sucesivas fases de revisión del gasto de las Administraciones Públicas del ciclo 2022-2026. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/documents/2022/refc20221205.pdf>
- ADSUARA, B. (2016): «Hacia una política basada en datos» Artículo de El País. https://elpais.com/tecnologia/2016/11/08/actualidad/1478599545_905350.html
- AIREF (2017): *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas*. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIREF-Plan-de-Acc%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>
- (2018): *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas. Fase II*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protегidos/00_PlanAccionFaseII.pdf
- (2019): *Estudio de Beneficios Fiscales. Evaluación del Gasto Público 2019*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf
- (2021a): *Plan de acción de la revisión del gasto del conjunto de las administraciones públicas*. *Fase III. Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a los sectores productivos de la economía española y la gestión de los residuos urbanos*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protегidos/00_PlanAccionFaseII.pdf
- (2021b): *Plan de acción de la revisión del gasto del conjunto de las administraciones públicas. Fase I. Spending Review 2022-2026. Instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR y asistencia sanitaria del mutualismo administrativo*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/12/SR/Plan_Accion_FaseI_SR22-26.pdf
- ALMEIDA, V.; BARRIOS, S.; CHRISTL, M.; DE POLI, S.; TUMINO, A.; VAN DER WIELEN, W. (2020): «Households' Income and the Cushioning Effect of Fiscal Policy Measures during the Great Lockdown», JRC Working Papers on Taxation & Structural Reforms, 06/2020. European Commission. Joint Research Centre, Seville. <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2020-09/jrc121598.pdf>
- ALLEN, W. (2012): «Theory of change for planning and evaluation», Learning for Sustainability <https://learningforsustainability.net/evaluation/theoryofchange.php>
- BANERJEE, A.; BANERJI, R.; BERRY, J.; DUFLO, E.; KANNAN, H.; MUKERJI, S.; SHOTLAND, M.; WALTON, M. (2017): «From Proof of Concept to Scalable Policies: Challenges and Solutions, with an Application», Journal of Economic Perspectives, 31 (4): 73-102. DOI: 10.1257/jep.31.4.73
- BONACINI, L.; GALLO, G.; SCICCHITANO, S. (2021): «Working from Home and Income Inequality: Risks of a 'New Normal' with COVID-19», Journal of Population Economics, 34 (1): 303-360. doi:10.1007/s00148-020-00800-7
- BOYLE, R. (2011): «Better Use of Public Money: the contribution of spending reviews and performance budgeting», Institute of Public Administration, Dublin. DOI:10.13140/2.1.1615.0725
- BUSTELO, M. (2020): «Spain» en Stockmann, R.; Meyer, W.; y Taube, L. (eds.), *The Institutionalization of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan, 308-328, Cham. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-37000-2_13

- springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-32284-7_12
- CASADO, J.M.; DEL PINO, E. (2021): «Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021)». *Cuadernos Económicos ICE*, 102: 13-38. <http://www.revistasice.com/index.php/CICE/issue/view/792>
- (2022): «Similitudes y diferencias en la evaluación de políticas públicas en ocho países: España en perspectiva comparada», *Papeles de Economía Española*, 172: 2-17. <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE-172-WEB.pdf>
- CATALÁ, D.; DE MIGUEL, M.; CERVELLÓ, R. (2015): «La necesidad de la evaluación de políticas públicas como herramienta de impulso a la calidad democrática» en Marco, J.; Nicasio, B. (eds.), *La Regeneración del Sistema: Reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, 215-232, Valencia. <https://avapol.es/documentos/La-Regeneracion-del-Sistema.PDF>
- CHETTY, R.; FRIEDMAN, J.N.; HENDREN, N.; STEPNER, M.; THE OPPORTUNITY INSIGHTS TEAM (2020): «The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data», NBER Working Paper, 27431, Cambridge. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27431/w27431.pdf
- CUELLO, H.; GARCÍA, S.; TRIMARCHI, E. (2022): «Un último empujón a la evaluación de políticas públicas». Artículo de El País. <https://elpais.com/opinion/2022-08-26/un-ultimo-empujon-a-la-evaluacion-de-politicas-publicas.html>
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA, 2013): *Reforma de las Administraciones Pùblicas. Ministerios de Hacienda y Administraciones Pùblicas y de Presidencia*. Madrid. <https://datos.gob.es/es/catalogo/e05024601-informes-cora>
- DE LA FUENTE, A. (COORD.), DE RUS, G.; 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 del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper, 9. Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/10/FPP2021-09.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio
- DE LA RICA, S. (2020): «La evaluación de las políticas públicas en el siglo XXI». Artículo de El País. <https://elpais.com/economia/2020-10-17/la-evaluacion-de-las-politicas-publicas-en-el-siglo-xxi.html>
- DOHERTY, L.; SAYEGH, A. (2022): «How to design and institutionalize Spending Reviews». How to Notes IMF, 4. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400219276.061>
- ESCRIVÁ, J.L. (2020): «How to conduct a spending review in a federal government setting? The Spanish Case» en *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners*. European Economy Discussion Paper 135: 44-49. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-12/dp135_en.pdf
- EUROPEAN COMMISSION (2008): «The effectiveness and efficiency of public spending», European Economy Economic Papers, 301, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf
- (2012): «The Quality of Public Expenditures in the EU», European Economy Occasional Paper, 125, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp125_en.pdf
- (2020): «Spending Reviews: Some Insights from Practitioners», European Economy Discussion Paper, 135, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-12/dp135_en.pdf
- FUNDACIÓN COTEC (2022): *La Experimentación en las políticas públicas. Estado del arte y elementos para su impulso en España*. Madrid. <https://cotec.es/proyecto/experimentacion-en-las-politicas-publicas/5185b23c-6913-f3cd-29f9-e8c5b278a4db>
- FUNNELL, S.; ROGERS, P. (2012): *Purposeful Program Theory: Effective Use of Logic Models and Theories of Change*, Jossey-Bass / Wiley, San Francisco.
- GAMBAU, B.; PALOMINO, J.C.; RODRIGUEZ, J.G.; SEBASTIAN, R. (2021): «COVID-19 restrictions in the US: wage vulnerability by education, race and gender», *Applied Economics*, 54(25): 2900-2915 DOI: 10.1080/00036846.2021.1999899

- GARDE-ROCA, J. (2004): «La evaluación de Políticas públicas y su institucionalización en España», *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, 30-31: 11-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.371>
- JIMENO, J.F. (ed.) (2021): «La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos». *Número monográfico de Cuadernos Económicos (ICE)*, 102. <http://www.revistasice.com/index.php/CICE/issue/view/792>
- 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.
- LEY 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
- LEY 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-21677
- MAHTHOT, A.; KELLER, A.; GIANNINI, F. (2021): «OECD Spending review survey 2020» PEMPAL Meeting, mimeo. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Fiscal-sustainability-of-health-systems-spending-reviews-note.pdf>
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2018): «Perspectives on the Last Quarter Century of Research in Public Economics», *Revista de Economía Aplicada*, 26: 9-33.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (MINHAFP, 2022a): *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (Spending Review): I Ciclo Spending Review: Fase I y II*. [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Documents/Informe%20seguimiento%20SPENDING%20REVIEW%20\(31-03-22\).pdf](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Documents/Informe%20seguimiento%20SPENDING%20REVIEW%20(31-03-22).pdf)
- (2022b): *Actualización del informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (Spending Review): I Ciclo Spending Review: Fase I y II. Anexo*. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Documents/ANEXO%20ACTUALIZACION%20INFO-RM%20SEGUIMIENTO%20RECOMENDACIONES%20SPENDING%20REVIEWS%20DIC%2022.pdf>
- OCDE (2020): *Improving Governance with Policy Evaluation. Lessons from country experiences*. Paris. <https://www.oecd.org/gov/improving-governance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm>
- OCDE (2021): "Gender and Spending Review: How can gender perspectives be integrated into the spending review process?", SBO Network on Gender Budgeting, mimeo.
- ONRUBIA, J. (2019): «Evaluación de políticas públicas: una tarea urgente e imprescindible» en Cuenca, A.; Lago, S. (coords.): *El sector público español: reformas pendientes*. Funcas, 211-241, Madrid.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (PdG, 2020a): *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*. Gobierno de España, Madrid. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>
- (2020b): *Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Componente 11: modernización de las Administraciones Públicas*. Gobierno de España, Madrid. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>
- (2020c): *Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Componente 29: mejora de la eficacia del gasto público*. Gobierno de España, Madrid. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente29.pdf>
- PHIPPS, J.; FULLER, R.; CUELLO, H. (2021): *Experimental innovation policy for SMEs: findings and recommendations*. European Innovation Council, SMEs Executive Agency, and Nesta. <https://eisMEA.ec.europa.eu/system/files/2021-10/IGL%20Final%20Finding%20Report.pdf>
- REAL DECRETO 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21902>
- REAL DECRETO 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-9012>
- ROGERS, P. (2014): *La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2*, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

- SCHERIE, N. (2022): «Gender perspectives in spending review», *OECD Journal on Budgeting*, 22(3). <https://doi.org/10.1787/4b676369-en>
- STOCKMANN, R.; MEYER, W.; SZENTMARJAY, L. (Eds.) (2022): *The Institutionalization of Evaluation in the Americas*. Palgrave Macmillan / Springer Nature. Cham.
- TRYGGVADOTTIR, Á. (2022): «OECD Best Practices for Spending Reviews», *OECD Journal on Budgeting*, 22(1). <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>.
- VOGEL, I. (2012): *Review of the use of «Theory of change» in international Development*. Review Report, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, Londres.
- WHITE, H. (2009): «Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice», International Initiative for Impact Evaluation Working Paper No. 3, 3ie, Nueva Delhi. https://www.3ieimpact.org/sites/default/files/2017-11/Working_Paper_3.pdf
- ZÚÑIGA-GUEVARA, R.M. (2022): «Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas» *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, 30: 88-111. <https://doi.org/10.24965/gapp.10887>