

EKONOMIAZ

ONOMIAZ

I · 2023

Calidad de las finanzas públicas: el papel de la evaluación



EKONOMIAZ

N.º 103 - 1º SEMESTRE - 2023

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

EKONOMIA ETA OGASUN
SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2023

ERREDAKZIO KONTSEILUA / CONSEJO DE REDACCIÓN

Alberto Ansuategui Cobo (Zuzendaria / Director)
Ekonomia eta Ogasun Saila - Eusko Jaurlaritz / Departamento de Economía y Hacienda - Gobierno Vasco

José Ignacio Jaca Michelena (Zuzendariordea / Subdirector)
Ekonomia eta Ogasun Saila - Eusko Jaurlaritz / Departamento de Economía y Hacienda - Gobierno Vasco

Jon Barrutia Güenaga Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del País Vasco (EHU-UPV)

Mari Jose Aranguren Querejeta (Orkestra-Basque Institute of Competitiveness
Deustuko Unibertsitatea / Universidad de Deusto)

Ibon Galarraga Gallastegui (Basque Centre for Climate Change-BC3)

Arantxa Rodríguez Álvarez Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del País Vasco (EHU-UPV)

Arantza Ugidos Olazabal Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del País Vasco (EHU-UPV)

Elvira Uyarra Delgado (University of Manchester - University of Manchester)

AHOLKU KONTSEILUA / CONSEJO ASESOR

Philip Arestis (U. Cambridge)

Gabriela Dutrénit (U. Autónoma Metropolitana, U. Xochimilco)

Julio López Laborda (U. Zaragoza)

Kevin Morgan (U. Cardiff)

Carlos Javier Rodríguez (U. La Laguna)

Thomas Palley (Economics for Democratic & Open Societies)

Elena Stancanelli (CNRS Paris)

David Heres del Valle (U. California)

Mikel Landabaso (European Commission)

Matilde Mas (U. Valencia, IVIE)

Vicente Ortún (U. Pompeu Fabra)

Göran Roos (Government of South Australia)

Jean Pierre Seclen (U. Católica Perú)

AURKEZPENEA

Ekonomiaz nazioarteko sei hilabetekaria da, 1985etik Eusko Jaurlaritzaren Ekonomia eta Ogasun Sailak argitaratuta. Erredakzio Kontseilu profesional batek zuzentzen du eta bere helburu nagusia analisia eta eztabaida ekonomikoa bultzatzea da, herrialdeko ikuspuntuarekin eta arreta berezia jartzten eremu aplikatuari eta euskal ekonomiarri.

PRESENTACIÓN

Ekonomiaz es una revista semestral con proyección internacional, editada desde 1985 por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco y dirigida por un Consejo de Redacción profesional, que tiene por objeto el fomento del análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado a la economía vasca.

ADMINISTRAZIOA ETA ERREDAKZIOA / REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Eusko Jaurlaritz / Gobierno Vasco
Ekonomia eta Ogasun Saila - Departamento de Economía y Hacienda
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz - Álava (Spain)
945 01 90 38 Administrazioa - Administración / 945 01 90 36 Erredakzioa - Redacción
Web: <https://euskadi.eus/ekonomiaz> - E-mail: ekonomiaz@euskadi.eus

JABETZA ESKUBIDEAK

*Ekonomiaz*ek, hau da, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak, *Ekonomiaz* aldizkarian argitaratuko diren artikuluen jabetza eskubide guztiak dauzka, zeintzuk Creative Commons  lizentziaren arabera kudeatuko diren.

DERECHOS DE PROPIEDAD

Ekonomiaz (la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la titular de todos los derechos de propiedad intelectual de los artículos originales publicados en *Ekonomiaz*, que serán gestionados conforme a la licencia Creative Common 

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Tirada: 400 ejemplares

Maquetación y montaje: Miren Unzurrunzaga Schmitz

Impresión:

Depósito Legal:

ISSN: 0213-3865

E-ISSN: 2340-4051

Nota de Redacción: La Revista *Ekonomiaz* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los autores de las colaboraciones, que las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Erredakzioaren oharra: *Ekonomiaz* aldizkariak ez du erantzukizunik lankidetzen autoreek adierazten dituzten iritzirik direlaeta, eta ez du nahitaz bat egiten iritzi horiekin. Autoreek, iritzi horiek, beraien erantzukizunpean bakarrik ematen dituzte.

Editorial note: The journal *Ekonomiaz* accepts no liability for and does not necessarily share the opinions expressed by the collaborators. Their opinions are the sole responsibility of them.

SUMARIO

CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN / **FINANTZA PUBLIKOEN KALITATEA: EBALUAZIOAREN ZEREGINA /** **QUALITY OF PUBLIC FINANCES: THE ROLE OF EVALUATION**

Coordinador:
Jorge Onrubia Fernández

Introducción	7	
Hitzaurrea	17	
Introduction	27	
El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España / <i>The institutional framework for public policy evaluation in Spain</i>	36	<i>Angel de la Fuente Alfonso Novales</i>
El valor social de la evaluación económica de las políticas públicas / <i>The social value of the economic appraisal of public policies</i>	52	<i>Ginés de Rus</i>
Las potencialidades (y riesgos) de la evaluación de impacto en el aumento de la calidad de las finanzas públicas / <i>The potential (and risks) of impact evaluation in increasing the quality of public finances</i>	78	<i>Ignacio Moral-Arce</i>
El reto de integrar la presupuestación pública con la evaluación de políticas / <i>The challenge of integrating public budgeting with policy evaluation</i>	104	<i>Jordi Baños</i>
El papel de los Spending Review en la institucionalización de la evaluación en España: ¿qué debemos esperar? / <i>The role of Spending Reviews in the new evaluation law in Spain: what should we expect?</i>	128	<i>Borja Gambau Carmen López</i>
La evaluación económica en el análisis de las políticas públicas: el estado del arte en España / <i>Evaluation in public policy analysis: the state of the art in Spain</i>	158	<i>Aurelia Valiño</i>
La importancia de los aspectos distributivos en la evaluación económica / <i>The importance of distributional issues in economic evaluation</i>	190	<i>Jorge Onrubia María del Carmen Rodado</i>

Conocimiento fiscal: Un aspecto clave para la evaluación de políticas públicas / *Fiscal knowledge: a key element for evaluation of public policies*

214

José M^a Durán
Alejandro Esteller

Recursos financieros y eficiencia del gasto público en las comunidades autónomas / *Financial resources and public sector efficiency in the case of Spanish regions*

248

Antonio Jesús Sánchez

La evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva macroeconómica en el contexto europeo / *The evaluation of public policies from a macroeconomic perspective in the EU*

284

Julia del Amo
Marcos Martín
Javier J. Pérez

ENSAYOS BREVES / POLICY LETTERS

Is additional EU funding for economic, social and territorial cohesion through the Recovery and Resilience Facility likely to result in more investments?

301

Martin Wever
Chrysoula Latopoulou

Payment by results and structural reforms in the post-27 Cohesion Policy Framework

312

Alberto Ansuategi
Iñaki Barredo

OTRAS COLABORACIONES

Medidas de las Administraciones públicas vascas para hacer frente a la crisis inflacionaria derivada de la guerra de Ucrania / *Measures of the Basque Public Administrations to face the inflationary crisis derived from the war in Ukraine*

318

Iñigo Saizabal
José Ignacio Jaca

Durante décadas, el debate predominante acerca de la influencia en el bienestar de los ciudadanos de la intervención de los gobiernos en la actividad económica de los países se ha centrado en el tamaño ideal de los gobiernos, identificado este, desde una perspectiva presupuestaria, con el nivel alcanzado de gasto público con relación al PIB. Bien es cierto que, mediada la década de los años ochenta del pasado siglo, se fue abriendo paso una preocupación por la eficiencia, fundamentalmente académica, con la que el sector público desarrolla sus actividades. Esto sucedía en un momento en el que la mayoría de los sectores públicos de los países desarrollados se habían situado en sus niveles máximos de gasto público y, paralelamente, de presión fiscal y déficit público. No obstante, hay que reconocer que este interés por la eficiencia del sector público ocupaba un papel realmente secundario, cuando no meramente testimonial, en unas agendas políticas dominadas, en gran medida, por las exigencias de disciplina fiscal.

En los años noventa del pasado siglo, los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas y la necesidad de aplicar programas de consolidación fiscal en los Estados miembros de la Unión Europea que iban a acceder a la última fase de la Unión Económica y Monetaria hizo que la atención de los investigadores y analistas se dirigiese hacia la introducción de mejoras en el funcionamiento de los sectores públicos, con la mirada puesta en los ahorros presupuestarios que se podrían conseguir. En concreto, los estudios y propuestas se centraron en la selección de las medidas que debían conformar los programas de gasto, en la identificación precisa de sus objetivos y en la revisión de los criterios de elegibilidad de sus destinatarios, sin olvidar la consideración de una mayor presencia del sector privado en la oferta de servicios e infraestructuras de provisión pública. Otro rasgo de la preocupación por la eficiencia del sector público durante esa etapa fue la asunción de la importancia de los aspectos organizativos e institucionales. De hecho, se extendió el convencimiento de que contar con una arquitectura organizativo-institucional adecuada, capaz de dar respuestas efectivas a los problemas de coordinación e incentivos propios de cualquier organización económica compleja, era un requisito fundamental para poder conseguir niveles satisfactorios de eficiencia en la gestión de los recursos públicos (Onrubia, 2005).

Con el inicio del siglo XXI se ha ido abriendo paso una noción que introduce perspectivas novedosas a la hora de valorar en términos económicos las actuaciones públicas, especialmente las financiadas con recursos presupuestarios (aunque no

solo): la calidad de las finanzas públicas.¹ Sin duda, se trata de un concepto atractivo por sus connotaciones valorativas, si bien, los atributos de distinta índole que están detrás del término calidad hacen compleja su incorporación directa al análisis económico aplicado, al menos con unicidad metodológica.

Situándonos en su concepción inicial vinculada al desempeño de la política fiscal, el concepto de calidad de las finanzas públicas, como señala Thöne (2023), abarca muchas cuestiones cualitativas y estructurales, centrándose principalmente en el impacto que la composición del gasto público tiene a largo plazo en objetivos como el crecimiento económico, la sostenibilidad medioambiental, la inversión en infraestructuras y en capital humano, considerando como pilares fundamentales de esta última la educación, la sanidad, la política familiar y de género. Dos décadas después, y tras lo que supuso para la política fiscal la Gran Recesión iniciada en 2008 y su posterior superación, con exigentes procesos de consolidación presupuestaria, Rodríguez-Vives (2019) destaca la existencia de un interés renovado por el concepto de la calidad de las finanzas públicas, reconociendo su carácter multidimensional, abordable desde distintos ángulos, pero que, desde una perspectiva práctica, debería sintetizarse en la búsqueda de una composición presupuestaria capaz de promover el crecimiento económico a largo plazo sin generar aumentos de la desigualdad.

La experiencia de estas dos últimas décadas nos muestra que la calidad de las finanzas públicas trasciende al volumen de recursos presupuestarios asignados a cada política, a la composición cualitativa del gasto público y a la forma concreta de su financiación. La calidad de las finanzas afecta de forma trascendental a la capacidad que tienen los gobiernos, en sus diferentes niveles jurisdiccionales, para responder con efectividad a las demandas de la sociedad, tanto en lo referente a la provisión de bienes y servicios públicos, como a la lucha contra la desigualdad y la pobreza y, consecuentemente, para impulsar el bienestar social a través del crecimiento económico y la redistribución de la renta y la riqueza. Como señalan Afonso *et al.* (2005), para que las políticas fiscales puedan ser consideradas de alta calidad deben fomentar el crecimiento económico cumpliendo con los siguientes requisitos: proporcionar un entorno institucional favorable al crecimiento y unas finanzas públicas saneadas; limitar los compromisos del gobierno en la provisión de bienes y servicios a su papel esencial; establecer incentivos que promuevan el crecimiento para el sector privado y fomenten el uso eficiente de los recursos públicos; financiar las actividades del gobierno y, en su caso, las del sector privado, con un sistema fiscal eficiente y estable; y apoyar la estabilidad macroeconómica mediante unas cuentas públicas estables y sostenibles.

¹ El concepto de «calidad de las finanzas públicas» se asoció inicialmente con el diseño y aplicación de la política fiscal y fue incorporado como un nuevo objetivo estratégico de la Unión Europea en la Estrategia de Lisboa acordada en el Consejo Europeo, celebrado en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000, dentro de las acciones en materia de coordinación de las políticas macroeconómicas (saneamiento presupuestario, calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas).

La vinculación de la calidad con el desempeño del sector público en sus funciones obliga a extender, en mi opinión, el alcance de la noción de calidad más allá del ámbito tradicional macroeconómico de la política fiscal, incorporando al mismo todos aquellos elementos (institucionales, organizativos, gerenciales y evaluativos) esenciales para el desarrollo de una «buena» gestión pública.² Resulta difícil imaginar un escenario de intervención con unas finanzas públicas de calidad sin una identificación correcta de los objetivos a cubrir por las políticas públicas de acuerdo con las preferencias de la sociedad, sin la utilización sistemática de métodos basados en criterios económicos para la selección de proyectos alternativos y el diseño de los programas públicos, sin la realización regular de análisis de eficiencia y eficacia de esos proyectos y programas, sin la evaluación del impacto de las medidas adoptadas o sin la integración de los resultados de todos estos análisis y evaluaciones en los procesos de presupuestación.

En la práctica, la conexión de la calidad de las finanzas públicas con la gestión eficiente de los ingresos y gastos públicos depende, en gran medida, de la existencia de un sistema institucional de evaluación, que funcione adecuadamente. En el ámbito público, la evaluación se concibe como un proceso generador de información que, mediante el uso de herramientas diversas de análisis económico, permite poner en relación los recursos y los resultados, a corto, medio y largo plazo, alcanzados por los programas y servicios públicos con el fin de determinar mediante técnicas cuantitativas si estos son eficientes, en el sentido de rentabilidad social (Onrubia y Santín, 2017). Así, la evaluación, en su concepción más amplia –reflejada en la selección temática de los artículos que integran este volumen monográfico–, constituye un instrumento imprescindible para generar la información necesaria para seleccionar los objetivos preferentes de las intervenciones públicas y asignar a cada una, bajo un criterio de eficiencia, los recursos presupuestarios necesarios para alcanzarlos, así como determinar la forma más neutral y equitativa de obtenerlos. De este modo, esta información resulta esencial para que las decisiones que tienen que adoptarse en el desarrollo de la gestión pública sean consistentes con el uso eficiente de los recursos públicos y, como hemos señalado antes, conduzcan a un comportamiento organizativo eficiente. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la evaluación de las políticas también sirve para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas, ya que al someterla a un escrutinio objetivo mediante la obtención de evidencia empírica se fomenta la apertura de la acción pública a la sociedad, reduciéndose los riesgos de despilfarro de los recursos, corrupción y de malversación de fondos.

Este monográfico de *Ekonomiaz* está integrado por diez artículos que abordan el tema central de la calidad de las finanzas públicas desde la perspectiva de la evaluación. Los originales seleccionados permiten cubrir los diferentes aspectos que, en mi opinión, constituyen los elementos claves de esa relación. A saber, las cuestiones

² Sobre los principios de una buena gestión pública y su consecución, véase Albi y Onrubia (2018).

relacionadas con la institucionalización de la evaluación, la utilización de las evaluaciones como instrumentos de selección, bajo criterios de eficiencia económica, de los proyectos y programas que conforman las políticas públicas, la integración de sus resultados en los procesos de presupuestación como elemento fundamental para el análisis, seguimiento y valoración de la efectividad de los programas de gasto o, desde una perspectiva macroeconómica, como instrumento para validar la calidad de la política fiscal.

El artículo que firman **Ángel de la Fuente** y **Alfonso Novales**, con el que se inicia este monográfico, aborda una cuestión muy relevante para potenciar la calidad de las finanzas públicas, como es el marco institucional en el que se desarrolla la evaluación de políticas públicas. Este trabajo, centrado en el caso de España, comienza revisando los principios generales que debe respetar cualquier sistema riguroso de evaluación de políticas públicas, prestando una especial atención a la independencia, respecto del poder político, que debería tener el órgano evaluador. A continuación, los autores cuestionan los intentos pasados de instaurar una cultura de evaluación en España para, seguidamente, analizar en detalle la nueva Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas. Tras ofrecer, de forma argumentada, una valoración crítica de sus contenidos principales, el artículo concluye presentando una serie de propuestas que, a juicio de los autores, servirían para mejorar la evaluación de políticas públicas en España.

En el segundo artículo del monográfico, **Ginés de Rus** se ocupa del importante papel que por razones de valor social debe desempeñar la evaluación ex-ante de las políticas públicas. Este trabajo se centra, en concreto, en el análisis coste-beneficio (ACB), la herramienta de evaluación socioeconómica más consolidada y extendida, y cuyo objetivo no es otro que la estimación del efecto neto de los proyectos y políticas públicas sobre el bienestar social. Se destaca el carácter «consecuencialista» que acompaña a la consideración integral del ACB, que hace de él un instrumento consustancial con la manera de razonar del economista frente a los procesos de asignación de recursos. En el trabajo, el autor destaca la inspiración en la teoría del equilibrio general de los criterios prácticos de evaluación seguidos por el ACB, así como el indudable valor social de la información que este proporciona a la hora de seleccionar proyectos de inversión pública, programas de gasto de carácter prestacional o la elección de alternativas regulatorias, sin olvidar el diseño de otras actuaciones de la intervención pública. En relación con la práctica del ACB en la actualidad, el artículo, mediante una ilustración basada en el análisis de una política de subvenciones para el caso de España, plantea algunos elementos críticos vinculados a su utilidad para sustentar recomendaciones de política pública.

Ignacio Moral Arce hace una completa revisión de la evaluación de impacto, fórmula de evaluación dirigida a medir los efectos causales originados por la introducción de programas de gasto o de medidas regulatorias, en cualquiera de los ámbitos de actuación del sector público. Este artículo comienza abordando la relevan-

cia que tiene la evaluación de impacto para mejorar la calidad de las intervenciones públicas mediante la obtención cuantitativa de evidencia causal de sus efectos en las variables sobre las que el decisor pretende actuar. El trabajo expone sus principales características, prestando atención destacada a dos problemas fundamentales para su aplicación, como son la ausencia de contrafactuales –imposibilidad de observar lo que hubiera sucedido en ausencia de la medida evaluada– y el sesgo de selección –generado por la falta de aleatoriedad a la hora de delimitar los grupos de tratados y no tratados por la medida evaluada–. Seguidamente, el artículo repasa las principales metodologías existentes, organizándolas según su utilización en diseños de evaluación experimentales, como la técnica de diferencia de medias, o cuasiexperimentales, como los métodos de emparejamiento y de *propensity score matching*, además de los métodos de diferencias en diferencias –adecuado para corregir sesgos de selección originados por la existencia de variables no observadas–, el de variables instrumentales –adecuado cuando las relaciones causales presentan problemas de endogeneidad vinculados a la participación en los programas– y el de regresión en discontinuidad –aplicable cuando la elegibilidad del beneficiario depende de características observables con valor continuo–. En todos ellos se presta especial atención a los supuestos necesarios de aplicación y a las necesidades de información requeridas, incluyendo un balance de sus principales potencialidades y limitaciones.

El artículo de **Jordi Baños Rovira** recoge una aportación ciertamente novedosa respecto de los temas habitualmente tratados por la literatura sobre evaluación de políticas públicas, como es la integración de la presupuestación pública y la evaluación de políticas. Como advierte el autor, una buena parte de las administraciones públicas han tratado de implementar la presupuestación por resultados, con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y dotar de mayor operatividad a su gestión. Sin embargo, el éxito razonable de estas reformas presupuestarias depende, como argumenta el autor, de la utilización efectiva de las evidencias aportadas por la evaluación de políticas para la toma de decisiones presupuestarias. En otras palabras, se trata de alcanzar una integración efectiva entre la presupuestación y la evaluación, no exenta de dificultades. El artículo presentado ofrece una visión general del estado actual de esta integración y del uso de la evaluación para la presupuestación, identificando las principales dificultades descritas por la literatura y mostradas por la experiencia comparada para que esa conexión sea eficaz. Finalmente, el autor propone una relación de recomendaciones para fortalecer la integración entre la presupuestación y la evaluación en las administraciones públicas, las cuales afectan tanto al marco institucional de las evaluaciones como al sistema presupuestario.

Borja Gambau Suelves y **Carmen López Herrera** escriben un artículo muy actual, en el que reflexionan sobre el papel que desempeñan los Spending Review en la institucionalización de la evaluación en España y lo que se debería esperar de esta figura. Su trabajo se contextualiza con el reciente marco legal aprobado para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España, el cual es considerado

un hito de obligado cumplimiento para la mejora de la calidad de las finanzas públicas. En este sentido, los autores plantean que la nueva Ley recoge el testigo de años de experiencias, unas más satisfactorias y otras fallidas, sin obviar que su éxito se enfrenta a retos de calado. Por lo que respecta a los Spending Review o revisiones del gasto público, son considerados una herramienta útil que sirve para extraer lecciones acerca de la calidad del gasto público, atendiendo a diferentes criterios económicos y a su capacidad para alcanzar los objetivos perseguidos por las políticas y programas evaluados. En cuanto a su contenido, el trabajo recoge el origen de los Spending Review en el contexto comparado, así como la evolución de sus objetivos y la capacidad para extraer las mejores prácticas de gasto. En el caso de su desarrollo por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), se ofrece un balance de hitos y metas alcanzados. Finalmente, los autores hacen una identificación de los retos institucionales a los que se enfrenta la nueva normativa sobre evaluación de políticas públicas, destacando la necesidad de encontrar un encaje adecuado entre la figura de los Spending Review y las competencias encomendadas a la AIReF.

El artículo de **Aurelia Valiño Castro** ofrece un panorama muy completo de las experiencias más destacables en materia de evaluación económica de las políticas públicas en España. Este estado del arte de la evaluación tiene como trasfondo poner en valor esta actividad imprescindible para el buen funcionamiento de la gestión pública y la rendición de cuentas ante los ciudadanos, elementos ambos esenciales para elevar la calidad de las finanzas públicas. Desde la experiencia aplicada sectorial, la incorporación del trabajo al sumario aporta una valoración oportuna sobre la trascendencia y alcance de la evaluación para la toma de decisiones públicas, así como su aportación a la hora de mejorar la asignación de los recursos públicos y, en definitiva, su contribución para incrementar el bienestar ciudadano. La autora analiza, además, el alcance de la institucionalización de la evaluación en los niveles de decisión estatal y autonómico, a la vez que se pasa revista a los avances encontrados en las principales políticas públicas. Finalmente, el trabajo incluye una serie de consideraciones acerca del papel jugado por la formación académica especializada en la consolidación de las actividades de evaluación y su contribución a la cultura de la evaluación.

La importancia de los aspectos distributivos en la evaluación económica es tratada en el artículo escrito por **Jorge Onrubia Fernández** y **María del Carmen Rodado Ruiz**. Tradicionalmente, la evaluación económica de los programas públicos ha estado orientada a la medición de la eficiencia con la que se proveen los diversos servicios públicos o se emplean los recursos en los programas y proyectos públicos. Cuando la eficiencia resulta complicada de medir, alternativamente, las evaluaciones se han dirigido a medir la efectividad de las medidas adoptadas en términos de cobertura de los objetivos perseguidos. En consonancia, como advierten los autores, la mayoría de los trabajos de evaluación han concedido un papel residual a las metas redistributivas de las actuaciones públicas, o simplemente las han dejado de lado, incluso cuando las implicaciones sobre la equidad son bastante evidentes. Sin em-

bargo, en paralelo, la literatura sobre la desigualdad y la redistribución cuenta desde décadas con un potente corpus metodológico y empírico, que permite cuantificar con precisión los impactos distributivos de todo tipo de políticas públicas. La disposición generalizada de bases de microdatos, tanto procedentes de encuestas como de registros administrativos, ha dado lugar a un desarrollo creciente de trabajos que analizan el impacto distributivo de los programas de ingresos y gastos públicos, tanto en el caso de figuras concretas, como para un conjunto de ellas (como sucede con los modelos *tax-benefit*), sin olvidar cada vez más frecuentes análisis de medidas regulatorias. En el trabajo se destaca el importante papel desempeñado en este ámbito por las técnicas de microsimulación, las cuales constituyen una potente herramienta para llevar a cabo evaluaciones de programas públicos incorporando el análisis de sus efectos distributivos, ya sea de forma independiente respecto de los efectos asignativos generados, como de forma combinada con ellos, lo que permite disponer de valoraciones de los cambios de bienestar con implicaciones distributivas. Los autores concluyen con unas reflexiones sobre la importancia que tiene para fomentar la calidad de las finanzas públicas la creación de unidades de microsimulación que produzcan evaluaciones que permitan valorar *ex-ante* los efectos de cualquier medida o programa que se proponga poner en marcha.

José María Durán Cabré y **Alejandro Esteller Moré** contribuyen con un artículo de enfoque novedoso, que incorpora la perspectiva del conocimiento que los ciudadanos tienen sobre la calidad de los impuestos encargados de financiar la actividad del sector público, considerando esta valoración como un aspecto clave para la evaluación de políticas públicas. Los autores presentan los resultados de dos encuestas que permiten constatar que el nivel de conocimiento de la sociedad española sobre cuestiones fiscales básicas y sobre la descentralización impositiva es bajo. Por grupos sociales, según el estatus socioeconómico y el género, los resultados reflejan una elevada heterogeneidad. En su opinión, estos resultados les conducen a advertir que la configuración de las políticas públicas estará basada, previsiblemente, en preferencias sociales sesgadas por el bajo nivel de información fiscal básica de los ciudadanos, algo que también afectará a su posterior evaluación. Además, esas limitaciones informativas supondrán, a juicio de los autores, un obstáculo serio para que se alcancen las ventajas que la descentralización fiscal puede aportar en términos de una mejor asignación de recursos, a través de una mayor rendición de cuentas por parte de los diferentes gobiernos. Como caso particular para ilustrar su trabajo, este desconocimiento se pone de manifiesto en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, figura prácticamente inexistente en los sistemas fiscales de nuestro entorno, pero que en España genera bastante atención mediática. El análisis realizado permite constatar algunas paradojas de naturaleza informativa, como la contradicción entre una demanda social favorable al incremento de la recaudación por este tributo, actualmente muy reducida, lo mismo que su capacidad redistributiva, y la existencia de prácticas bastante extendidas de elusión y evasión fiscal.

En su artículo, **Antonio Jesús Sánchez Fuentes** se centra en un interesante debate que plantea la necesidad de evaluar la eficiencia con la que los gobiernos autonómicos españoles gastan los recursos de los que disponen para financiar los servicios públicos sobre los que poseen competencias provisorias. La particularidad de los gobiernos subcentrales, en su mayoría dependientes financieramente de los recursos aportados por el sistema de financiación autonómica (con la excepción de las comunidades con régimen foral), introduce una perspectiva diferente a la hora de considerar la eficiencia con la que los gobiernos gastan los recursos. Esto es especialmente relevante en el caso de los gobiernos autonómicos, en la medida que los recursos que financian sus competencias no dependen principalmente de sus propios impuestos, sino de las transferencias horizontales y verticales de la nivelación fiscal. Después de exponer los fundamentos de esta cuestión, el autor presenta un análisis ilustrativo para las comunidades autónomas españolas, centrado en las dos principales políticas de gasto de competencia autonómica: la sanidad y la educación. Los resultados obtenidos muestran que obviar que los niveles de aprovechamiento de cada euro asignado pueden ser distintos para cada política, periodo y comunidad autónoma no solo impide un aprovechamiento pleno de los recursos detraídos de la sociedad, sino que vulnera el principio de equidad horizontal en cuanto a la financiación de los servicios públicos, por razón del territorio en el que los ciudadanos residen, pagan sus impuestos y reciben sus prestaciones de gasto público. El trabajo concluye con una serie de recomendaciones sobre la necesidad de incorporar los resultados de las evaluaciones de eficiencia del gasto regional a los criterios de financiación de los gobiernos autonómicos.

El último artículo del monográfico, escrito por **Julia del Amo Valor, Marcos Martín Mateos y Javier José Pérez García**, está dedicado a la evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva macroeconómica, tomando como referencia el contexto europeo. Los autores se centran en la evaluación de las reformas estructurales y la coherencia de los planes presupuestarios de la Unión Europea, constatando que los resultados observados han mejorado significativamente desde la puesta en marcha del mecanismo de gobernanza fiscal del Semestre Europeo. Primeramente, en el artículo se analiza el marco financiero de los fondos Next Generation EU (NGEU), destacando que ha introducido un modelo de gobernanza novedoso, basado en la validación y evaluación ex-ante y ex-post. Sin embargo, se advierte que la experiencia para valorar convenientemente estos cambios es todavía limitada. En un primer análisis, se siguen observando, de acuerdo con la literatura, desviaciones regulares («sesgos») de los planes presupuestarios definidos ex-ante, al compararlos con los resultados observados ex-post, sin que las diferencias puedan explicarse únicamente por los supuestos macrofinancieros subyacentes a los planes iniciales. En segundo lugar, la revisión proporcionada en el artículo sugiere que las evaluaciones ex-ante realizadas en el marco de los Planes Nacionales de Reformas y los Programas de Estabilidad se beneficiarían de mejoras en la transparencia, así como por la publicación de más detalles sobre las estimaciones de las autoridades fiscales, y la publicación de conjuntos de da-

tos que permitan la elaboración habitual de evaluaciones de carácter independiente. Los autores concluyen señalando que, desde una perspectiva macroeconómica, si bien el marco financiero del NGEU puede suponer un cambio estructural en la situación actual de práctica ausencia de evaluaciones ex-post de las reformas, aún es pronto para poder valorar el alcance efectivo de ese cambio.

Este monográfico se completa con tres trabajos. Por un lado, dos *policy letters*, el primero de **Martin Weber** y **Chrysoula Latopoulou** y el segundo de **Alberto Ansuategi** e **Iñaki Barredo** en los que se aborda el futuro marco de la política de cohesión de la UE. En el primer *policy letter* **Martin Weber** y **Chrysoula Latopoulou** se preguntan en qué medida la financiación adicional proporcionada por la UE para la cohesión económica, social y territorial a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se traducirá en nuevas inversiones ante los obstáculos que podrían suponer, entre otros, las limitaciones de la capacidad administrativa y la larga duración de los procedimientos de concesión de permisos. En el segundo *policy letter*, **Alberto Ansuategi** e **Iñaki Barredo** reflexionan sobre el papel que pueden jugar el pago por resultados y las reformas estructurales en la configuración de la política de cohesión de la UE a partir de 2027.

Por otro lado, un artículo en el apartado de *Otras Colaboraciones*, **Iñigo Saizabal** y **José Ignacio Jaca** que describe las principales medidas adoptadas en Euskadi para paliar los efectos económicos y sociales de la guerra de Ucrania. Las administraciones vascas han impulsado diferentes planes de choque, entre otros, un fondo de rescate económico y un fondo de rescate social dirigidos, especialmente, a los sectores más afectados por el conflicto y que han aminorado los efectos inflacionarios en el poder adquisitivo de hogares y empresas y en la vulnerabilidad de las familias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A.; EBERT, W.; SCHUKNECHT, L.; THÖNE, M. (2005): «Quality of public finances and growth», *ECB Working Paper*, 438, European Central Bank (ECB), Frankfurt am Main.
- ALBI, E.; ONRUBIA, J. (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ONRUBIA, J. (2005): «Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales», *Ekonomiaz - Revista Vasca de Economía*, 60: 38-57.
- ONRUBIA, J.; SANTÍN, D. (2017): «Gestión pública y evaluación de políticas», en R. M. Urbanos Garrido (coord.), *Lecciones para después de una crisis. Estudios en homenaje al Profesor Albi*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales: 329-361.
- RODRÍGUEZ-VIVES, M. (2019): «The quality of public finances: where do we stand?», *Economics and Business Letters*, 8(2): 97-105.
- THÖNE, M. (2023): «The quality of public finances», en A. Afonso, J. T. Jalles y A. Venâncio (eds.), *Handbook on Public Sector Efficiency*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 32-43.

Gobernuek herrialdeen jarduera ekonomikoan egiten duten esku-hartzeak herriarren ongizatearen gainean duen eragina aztertzean, hainbat hamarkadatan zehar gobernuen tamaina ideala izan da eztabaidagai nagusia. Adierazle hori, aurrekontuen ikuspegitik, gastu publikoaren mailarekin identifikatu izan da, BPGri lotuta. Hala ere, iragan mendeko laurogeiko hamarkadaren erdialdean, kezka berri bat piztu zen: sektore publikoak bere jarduerak garatzeko orduan duen eraginkortasunaren gaineko kezka, batez ere maila akademikoan. Une hartan, herrialde garatuetako sektore publiko gehienek inoizko mailarik altuena zuten gastu publikoan, eta, paraleloki, zerga-presioan eta defizit publikoan. Hala ere, aitortu beharra dago sektore publikoaren eraginkortasunaren gaineko interes hori berez bigarren mailan zegoela, garrantzi handirik gabe, agenda politikoetan batez ere zerga-diziplinaren eskakizunak gailentzen baitziren.

Iragan mendeko laurogeita hamarrek hamarkadan, Batasun Ekonomiko eta Monetarioko azken fasera sartu behar ziren Europar Batasuneko estatu-kideetako zergak finkatzeko programak aplikatzeko beharraren eta finantza publikoen jasagarritasun-arazoen ondorioz, ikertzaile eta analistak sektore publikoen funtzionamenduan hobekuntzak sartzen hasi ziren, horrek aurrekontuetan aurreztea eragin zezakeelakoan. Zehazki, azterketa eta proposamenek honako ekintza hauek aurreikusit zituzten: gastu-programetan jaso behar ziren neurriak hautatzea, helburu zehatzak identifikatzea, eta hartzaileen hautagarritasun-irizpideak berrikustea, hornidura publikoko zerbitzu eta azpiegiturak eskaintzeko orduan sektore pribatuak duen presentzia geroz eta handiagoa ahaztu gabe. Garai horretan sektore publikoaren eraginkortasunaren gainean sortu zen kezka horren beste adibide bat ere badago: alderdi antolatzaile eta instituzionalek hartu zuten garrantzia. Izan ere, zabaldu zen ustearen arabera, baliabide publikoen kudeaketan eraginkortasun-maila egokiak lortu ahal izateko funtsezko baldintza zen arkitektura antolatzaile eta instituzional egokia izatea, hots, edozein erakunde ekonomiko konplexuren berezko koordinazio-arazoei eta pizgarrirei erantzun eraginkorrak emateko gai dena (Onrubia, 2005).

XXI. mendea hastearrekin batera, jarduera publikoak baldintza ekonomikoaren arabera baloratzeko orduan ikuspegi berritzaileak sartzen dituen kontzeptu bat zabaldu da, batez ere aurrekontu-baliabideekin (baina ez horiekin soilik) finantzatu-tako jardueretan: finantza publikoen kalitatea¹. Zalantzarik gabe, kontzeptu erakar-

¹ «Finantza publikoen kalitatea» kontzeptua hasiera batean zerga-politikaren diseinuarekin eta aplikazioarekin lotu zen. Hala, Europar Batasuneko helburu estrategiko berri moduan sartu zen Europako Kontseiluan (2000ko martxoaren 23an eta 24an Lisboan egindakoan) adostutako Estrategian,

garria da dituen konnotazio baloratiboengatik, baina, kalitate terminoaren atzean dauden ezaugarri desberdinen zioz zaila da analisi ekonomiko aplikatuan zuzenean sartzea, gutxienez bakartasun metodologikoarekin.

Hasierako ikuskeran –zerga-politikaren jardunarekin lotuta–, finantza publikoen kalitatearen kontzeptuak, Thöne-ren arabera (2023), gai kualitatibo eta egiturazko asko jorratzen ditu, eta, hala, gastu publikoaren osaerak epe luzera hainbat helburutan duen eragina aztertzen du. Helburu horien artean aipatzekoak dira, besteak beste, hazkunde ekonomikoa, ingurumen-jasangarritasuna, eta azpiegituren eta giza kapitalaren gaineko inbertsioa, azken horren oinarritzko zutabe moduan hartuta hezkuntza, osasuna, eta familia- eta genero-politika. Bi hamarkada geroago, eta 2008an hasitako Atzeraldi Handiak eta haren ondorengo susperraldiak politika-fiskalean izan zituzten ondorioen ostean, aurrekontua finkatzeko prozesu zorrotzekin, Rodríguez-Vivesek (2019) adierazten duenez, finantza publikoaren kalitatearen kontzeptuaren gaineko interesa berpiztu egin zen. Hori horrela, kontzeptu hori, dimentsio anitzekoa zela aitortuta, ertz desberdinetatik jorratu zitekeela antzeman zen, baina, kontuan hartuta, ikuspegi praktikotik, epe luzerako hazkunde ekonomikoa sustatzeko gai den aurrekontu-osaera bat bilatzeari ekin beharko liokeela, desberdintasunak areagotzea eragin gabe.

Azken bi hamarkada horietako esperientziak agerian uzten digu finantza publikoen kalitatea politika bakoitzari esleitutako aurrekontu-baliabideen bolumenaz, gastu publikoaren osaera kualitatiboaz eta haren finantzaketa-forma zehatzaz harago doala. Finantzen kalitateak eragin nabarmena dauka gobernuek, beren jurisdikzio-maila desberdinetan, gizartearen eskariei eraginkortasunez erantzuteko duten gaitasunean, bai ondasun eta zerbitzu publikoak hornitzerako orduan, bai desberdintasunen eta pobreziaren aurka borrokatzeko orduan, eta, ondorioz, gizar-te-ongizatea sustatzeko orduan, hazkunde ekonomiaren eta errentaren eta aberastasunaren birbanaketaren bidez. Afonso *et al.*-en arabera (2005), zerga-politikak kalitate altukoak direla ulertzeko, hazkunde ekonomikoa sustatu behar dute, honako baldintza hauek betez: hazkundearen eta finantza publiko saneatuen aldeko inguru instituzionala eskaintzea; gobernuak ondasunak eta zerbitzuak hornitzeko duen konpromisoa bere funtsezko zereginera mugatzea; sektore publikoaren hazkundera sustatzen duten eta baliabide publikoen erabilera eraginkorra indartzen duten pizgarriak ezartzea; gobernuaren jarduerak, eta, hala badagokio sektore pribatuarenak finantzatzea, zerga-sistema eraginkor eta egonkor baten bidez; eta egonkortasun makroekonomikoa babestea, kontu publiko egonkor eta jasangarrien bitartez.

Kalitateak sektore publikoaren jardunarekin duen loturaren zioz, nire iritziz, beharrezkoa da kalitatearen kontzeptuaren irismena zerga-politikaren eremu tradizional makroekonomikoaz harago zabaltzea, kudeaketa publiko «ona» garatzeko

politika makroekonomikoak koordinatzeko ekintzen barruan (aurrekontuaren saneamendua, finantza publikoen kalitatea eta jasangarritasuna).

funtsezkoak diren elementuak sartuz (instituzionalak, antolaketakoak, gerentziakoak eta ebaluaziokoak)². Zaila da esku hartzeko eszenatoki bat irudikatzea, kalitatezko finantza publikoekin, baldin eta ez badira zuzen identifikatzen zerga-politikek bete behar dituzten helburuak, gizartearen lehentasunen arabera, ez badira sistematikoki erabiltzen proiektu alternatiboak aukeratzeko eta programa publikoak diseinatzeko irizpide ekonomikoetan oinarritutako metodoak, ez badira erregulartasunez aztertzen proiektu eta programa horien eraginkortasuna eta efizientzia, ez bada hartutako neurriek duten eragina ebaluatzen edo analisi eta ebaluazio horien guztien emaitzak aurrekontuak ezartzeko prozesuetan txertatzen ez badira.

Praktikan, finantza publikoaren kalitatearen eta diru-sarrera eta gastu publikoen kudeaketa eraginkorraren arteko lotura, neurri handi batean, ondo funtzionatzen duen ebaluazio-sistema instituzional bat egotearen menpe dago. Eremu publikoan, ebaluazioa informazioa sortzen duen prozesu bat da eta, analisi ekonomikoko tresnak erabiliz, aukera ematen du programa eta zerbitzu publikoek lortutako epe ertain eta luzeko emaitzak eta baliabideak lortzeko, teknika kuantitatibo bidez zehazte aldera ea eraginkorrak diren, gizarte-errentagarritasunari erreparatuta (Onrubia eta Santín, 2017). Hala, ebaluazioa, bere zentzurik zabalenean –bolumen monografiko hau osatzen duten artikuluen gaikako hautaketan islatutaezinbesteko tresna da, bai esku-hartze publikoen lehentasunezko helburuak hautatzeko informazioa sortzeko, bai horietako bakoitzari, eraginkortasun-irizpidearen arabera, horiek lortzeko beharrezko aurrekontu-baliabideak esleitzeko, bai eta horiek eskuratzeko modurik neutralena eta ekitatiboena zehazteko ere. Horrenbestez, informazio hori funtsezkoa da kudeaketa publikoa garatzeko orduan hartu behar diren erabakiak kontzienteak izan daitezen baliabide publikoen erabilera eraginkorrekiko eta, lehen esan dugun bezala, jarrera antolatzaile eraginkorra lor dezaten. Azkenik, kontuan hartu behar da politiken ebaluazioak aukera ematen duela finantza publikoen kudeaketan kontuak eman eta gardentasunez aritzeko. Izan ere, azterketa objektiboa egitean, ebidentzia enpirikoa lortuta, ekintza publikoa gizarteari zabaltzea sustatzen da, baliabideak xahutzeko, ustelkerian aritzeko eta funtsak bidegabeki erabiltzeko arriskuak murriztuz.

Ekonomiaz aldizkariko monografiko hau hamar artikuluk osatzen dute, eta gai nagusia finantza publikoen kalitatea da, betiere ebaluazioaren ikuspegitik. Hautatutako lan originalek aukera ematen dute, nire ustez, harreman honen funtsezko alderdiak lantzeko. Horren barruan sartzen da, esaterako, ebaluazioaren instituzionalizazioarekin lotutako gaiak jorratzea; politika publikoak osatzen dituzten proiektuak eta programak eraginkortasun ekonomikoko irizpideen arabera hautatzeko tresna moduan ebaluazioak erabiltzea; edo aurrekontuak ezartzeko prozesuetan emaitzak sartzeta, gastu-programen eraginkortasuna aztertu, jarraipena egin eta baloratzeko edo, ikuspegi makroekonomikotik, zerga-politikaren kalitatea balioesteko tresna gisa.

² Kudeaketa publiko on baten printzipioei eta horien lorpenari buruz, ikus Albi eta Onrubia (2018).

Ángel de la Fuente eta **Alfonso Novales** sinatzen duten artikuluak, monografiko honi hasiera ematen dionak, finantza publikoen kalitatea sustatzeko oso esanguratsua den gai bat jorratzen du: politika publikoen ebaluazioa garatzeko esparru instituzionala. Lan honek, Espainiako kasuan oinarrituta, lehenik eta behin politika publikoak ebaluatzeko sistema zorrotz orok bete behar dituen printzipio orokorrak berrikusten ditu, bereziki erreparatuz ebaluazio-organoak botere publikoarekiko izan beharko lukeen independentziari. Jarraian, egileek zalantzan jartzen dituzte iraganean Espainian ebaluazioaren kultura ezartzeko egin izan diren saiakerak, eta ondoren zehatz-mehatz aztertzen dute Politika Publikoen Ebaluazioaren Institutuzionalizazioari buruzko abenduaren 20ko 27/2022 Lege berria. Eduki nagusien balorazio kritikoa modu argudiatuan eskaini ondoren, artikuluak hainbat proposamen aurkezten ditu, egileen ustez baligarriak izan daitezkeenak Espainian politika publikoen ebaluazioa hobetzeko.

Monografikoko bigarren artikuluan, politika publikoen ex-ante ebaluazioak balio sozialeko arrazoien ondorioz bete behar duen zeregin garrantzitsua jorratzen du **Ginés de Rus-ek**. Lan honek zehazki lantzen du kostua-onura azterketa (KOA), hots, ebaluazio sozioekonomikoko tresnarik finkatuena eta zabalduena. Horren helburua proiektu eta politika publikoek gizarte-ongizatearen gainean duten eragin garbia kalkulatzeko da. Horren arabera, KOAren kontzeptu integrala bere ondorioetan oinarritzen da, eta, hala, tresna hau bat dator ekonomialariak balia bideak esleitzeko prozesuen aurrean duen arazoitze-moduarekin. Lan horretan, egileak berriaz nabarmentzen du KOAk jarraitutako ebaluazio-irizpide praktikoen oreka orokorraren teorian izan duen inspirazioa, bai eta horrek ematen duen informazioaren gizarte-balio eztabaida ezina ere, inbertsio publikoko proiektuak edo prestazio-izaerako gastu-programak aukeratzean nahiz alternatiba arautzaileak hautatzean, esku-hartze publikoko beste jardura batzuen diseinua ahaztu gabe. KOAk gaur egun duen praktikarekin lotuta, artikuluak, Espainiako dirulaguntzen politikaren analisisan oinarritutako ilustrazioaren bidez, politika publikoko gomendioei eusteko erabilgarritasunari lotutako elementu kritiko batzuk planteatzen ditu.

Ignacio Moral Arcek eraginaren ebaluazioaren berrikuspen zorrotza egiten du. Ebaluazio-formula horrek gastu-programak edo neurri arautzaileak sartzeak eragindako kausa-ondorioak neurtzen ditu, sektore publikoko jardura-eremuetako edozeinetan. Artikuluak, lehenik eta behin, eraginaren ebaluazioak esku-hartze publikoen kaliterako duen esangura lantzen du, erabakitzaileak jorratu nahi dituen aldagaien gaineko ondorioen kausa-ebidentzia kuantitatiboak eskuratuz. Lanak bere ezaugarri nagusiak azaltzen ditu, bereziki helduz hura aplikatzeko orduan dauden bi arazo nagusiri: kontrafaktikoen gabezia –ebaluatutako neurria egon ezean gertatuko litzatekeena antzemateko ezintasuna– eta hautaketa-hutsunea –ebaluatutako neurriaren zioz tratatu diren eta tratatu ez diren taldeak mugatzeko orduan dagoen ausazkotasun-faltak sortua–. Jarraian, dauden metodologia nagusiak aztertzen ditu artikuluak, ebaluazio esperimentalen diseinuan duten erabileraren arabera antolatuta; besteak beste: ba-

tez bestekoen aldearen teknika (kuasiesperimentalak), bikoteak egiteko eta *propensity score matching* izeneko metodoak, aldeetan aldeak zehazteko metodoak –egokia da antzeman ez diren aldagaiak egotearen ziozko hautaketa-hutsuneak zuzentzeko–, aldagai instrumentalen metodoa –egokia da programetako partaidetzari lotutako endogenotasun-arazoak dituzten kausa-harremanetan– eta jarraitasunik ezeko erregre-sioaren metodoa –onuradunaren hautagarritasuna balio jarraituarekin antzeman daitezkeen ezaugarrien menpe dagoenean aplikatzen dena–. Horietan guztietan be-reziki erreparatzen zaie nahitaez aplikatu beharreko kasuei eta eskatutako informazio-beharrei, beren ahalmen eta muga nagusien balantzea eginez.

Jordi Baños Roviraren artikuluak ekarpen berritzaile bat jasotzen du politika publikoen ebaluazioari buruzko literaturak jorratu ohi dituen gaien gainean; zehaz-ki, aurrekontu publikoak ezarri eta politikak ebaluatzearen arteko integrazioa. Egi-learen esanetan, administrazio publiko asko saiatu dira aurrekontuak emaitzen ara-bera ezartzen, baliabide publikoak esleitzeko eraginkortasuna hobetu eta kudea-kerari operatibotasun handiagoa emateko. Hala ere, aurrekontu-erreforma hauen arrakasta, egilearen hitzetan, aurrekontuen gaineko erabakiak hartzeko orduan poli-tiken ebaluazioak ematen dituen ebidentzien erabilera eraginkorraren menpe dago. Bestela esanda, aurrekontuak ezarri eta ebaluazioak egitearen artean integrazio era-ginkorra lortu behar da, zailtasunak egon arren. Aurkeztutako artikuluak integrazio horren egungo egoerari eta aurrekontuak egiteko ebaluazioaren erabilerari buruzko ikuspegi orokorra azaltzen du, eta konexio hori eraginkorra izateko dauden zailta-sun nagusiak (literaturak nahiz esperientzia konparatuak azaldukoak) identifika-tzen ditu. Azkenik, egileak hainbat gomendio proposatzen ditu administrazio pu-blikoetan aurrekontuak ezartzearen eta ebaluazioak egitearen arteko integrazioa in-dartzeko. Gomendio horiek eragina dute bai ebaluazioen esparru instituzionalean, bai aurrekontu-sisteman.

Borja Gambau Suelves-ek eta **Carmen López Herrerak** oso egungoa den ar-tikulu bat idatzi dute. Bertan, Spending Review izenekoek Espainian ebaluazioa ins-tituzionalizatzeko orduan betetzen duten zereginari buruz eta figura horren gainean espero beharko zitekeenari buruz hausnartzen dute. Politika publikoen ebaluazioa instituzionalizatzeko Espainian onartu berri den lege-esparrua da beren lanaren abiapuntua. Azken hori nahitaez bete beharreko mugarriztat jotzen da, finantza pu-blikoen kalitatea hobetzeko. Horrenbestez, egileen hitzetan, lege berriak urteetako esperientziaren lekukoa jasotzen du (esperientzia batzuk arrakastatsuak dira eta bes-te batzuk huts egin dute), arrakasta izateko erronka garrantzitsuei aurre egin behar diela ahaztu gabe. Spending Review izenekoak (edo gastu publikoaren berrikuspe-nak) tresna erabilgarria dira gastu publikoaren kalitateari buruzko lezioak ikasteko, irizpide ekonomiko desberdinak kontuan hartuta eta ebaluatutako politika eta pro-grametan ezarritako helburuak lortzeko gaitasuna gogoan izanda. Lanak Spending Review horien jatorria jasotzen du, testuinguru konparatuan, bai eta horien helbu-ruen bilakaera eta gastuaren jardunbide onenak ateratzeko gaitasuna ere. Zerga

Erantzukizuneko Agintaritza Independentek (AIREF) egindako garapenean, lortutako mugari eta xedearen balantzea egiten da. Azkenik, egileek politika publikoen ebaluazioari buruzko araudi berriak aurrean dituen erronka instituzionalak identifikatzen dituzte, eta Spending Review figuraren eta AIREFri agindutako eskumenen artean oreka egokia aurkitzeko beharra azpimarratzen dute.

Aurelia Valiño Castroren artikulua Espainiako politika publikoen ebaluazio ekonomikoaren gaineko esperientzia nabarmenenen ikuspegi oso zabala eskaintzen du. Ebaluazioaren artearen egoera horrek herritarrei kontuak emateko eta kudeaketa publikoaren funtzionamendu onerako ezinbestekoa den jarduera honi balioa ematea du xede, biak ere elementu funtsezkoak baitira finantza publikoen kalitatea igotzeko. Esperientzia sektorial aplikatutik, lan hori sartzeak balorazio egokia egiten du erabaki publikoak hartzeko ebaluazioaren esangurari eta irismenari buruz, bai eta baliabide publikoak esleitzeko orduan egiten duen ekarpenari, eta, azken batean, herritarren ongizatea areagotzeko ematen duen laguntzari buruz ere. Egileak, gainera, ebaluazioaren instituzionalizazioaren irismena aztertzen du estatuko nahiz erki-degoko erabakiak hartzeko orduan, eta, era berean, politika publiko nagusietan aurkitutako aurrerapenak azaltzen ditu. Azkenik, lanak hainbat gogoeta egiten ditu prestakuntza akademiko espezializatuak ebaluazio-jarduerak finkatzeko orduan eta ebaluazio-kulturara ekarpenak egiteko orduan duen zereginari buruz.

Alderdi banatzaileek ebaluazio ekonomikoan duten garrantzia jorratzen du, hain zuzen ere, **Jorge Onrubia Fernándezek** eta **Maria del Carmen Rodado Ruizek** idatzitako artikulua. Tradizionalki, programa publikoen ebaluazio ekonomikoak zerbitzu publikoen eraginkortasuna neurtzeko edo programa eta proiektu publikoetan erabiltzen diren baliabideak neurtzeko helburua izan du. Eraginkortasuna neurtzea zaila denean, ebaluazioek hartutako neurrien eraginkortasuna neurtuko dute, helburuak bete ote diren aztertuta. Ondorioz, egileek azaltzen dutenez, ebaluazio-lan gehienek ez diete zeregin garrantzitsua eman jarduera publikoek birbanatzearen arloan dituzten xedeei, edo, besterik gabe, horiek alboratu dituzte, ekitatearen gaineko inplikazioak nahiko nabarmenak diren arren. Hala ere, paraleloki, desberdintasunari eta birbanaketari buruzko literaturak duela zenbait hamarkadatik corpus metodologiko eta enpiriko indartsua dauka. Horri esker, era guztietako politika publikoen eragin banatzaileak zehaztasunez zenbatesteko aukera ematen du. Inkestetatik nahiz administrazio-erregistroetatik jasotako mikrodatu-baseen erabilera orokorraren ondorioz, geroz eta gehiago dira diru-sarrera eta gastu publikoko programen eragin banatzailea aztertzen duten lanak, bai figura zehatzetan, bai multzo osoan (esaterako, *tax-benefit* ereduetan). Halaber, neurri arautzaileen analisiak ere geroz eta maizago agertzen dira. Lan honetan, mikrosimulazio-teknikek eremu honetan betetzen duten zeregin garrantzitsua nabarmentzen da. Izan ere, teknika horiek tresna garrantzitsua dira programa publikoen ebaluazioak egiteko, horien ondore banatzaileen azterketa kontuan hartuta, bai modu indepen-

dentean sortutako ondore esleitzaileri dagokienez, bai horiekin uztartuta. Hartara, ongizatearen aldaketen balorazioak lortzen dira, horrek dituen inplikazio banatzaileak kontuan hartuta. Amaitzeko, egileen hausnarketak azaltzen dira, honako gai honen gainean: finantza publikoen kalitatea sustatzeko orduan zein garrantzitsua den proposatzen den edozein neurri edo programaren ondorioak ex-ante baloratu ahal izateko aukera ematen duten ebaluazioak egiten dituzten mikrosimulazio-unitateak sortzea.

José María Durán Cabrék eta **Alejandro Esteller Morék** ikuspegi berritzailea dakarren artikulua bat idatzi dute. Hala, herritarrek sektore publikoaren jardura finantzatzear arduratzen diren zergen kalitatearen gainean duten ezagutzaren ikuspegia sartzan dute, kontuan hartuta balorazio hori funtsezko alderdia dela politika publikoak ebaluatzeko. Egileek bi inkestatako emaitzak erakusten dituzte, eta horien arabera frogatuta geratzen da Espainiako gizarteak oso gutxi ezagutzen dituela oinarritzko zerga-gaiak eta zergen deszentralizazioa. Talde sozialak aztertuta, maila sozioekonomikoaren eta generoaren arabera, emaitzetan heterogeneotasun handia ageri da. Beren iritziz, emaitza hauek ikusita pentsatzekoa da politika publikoen osaera, ziurrenik, herritarrek oinarritzko zerga-informazioaren gainean duten ezagutza-maila baxuaren ziozko lehentasun sozialetan oinarrituko dela eta horrek, era berean, eragina izango duela horien ondorengo ebaluazioan. Gainera, informazio-muga hauek, egileen iritziz, oztopo serioa izango dira zerga-deszentralizazioak eman ditzakeen abantailak erdiesteko, hau da, baliabideen esleipen hobea egiteko, gobernuen kontu-emate handiagoaren bidez. Lana ilustratzeko kasu zehatz bat ere aipatzen da. Izan ere, ezagutza-falta hori agerian geratzen da Ondarearen gaineko Zergaren kasuan. Nahiz eta figura hori ia ez den agertzen gure inguruko zerga-sistemetan, Espainiako hedabideetan oihartzun dezente dauka. Egindako azterketan zenbait paradoxa informatibo egiaztatu daitezke, esaterako zerga honen ziozko bilketaren igoeraren aldeko eskari sozialaren (gaur egun oso zerga murrizta da, bere gaitasun birbanatzailea bezala) eta zerga-ihesaren praktika nahiko hedatuen arteko kontraesana.

Bere artikuluan, **Antonio Jesús Sánchez Fuentesek** eztabaida garrantzitsua planteatzen du, zeinaren arabera beharrezkoa baita ebaluatzea zenbateko eraginkortasunarekin gastatzen dituzten Espainiako gobernu autonomikoek beren eskumeneko zerbitzu publikoak finantzatzeko dauzkaten baliabideak. Gobernu zentralaren azpiko izaera duten gobernu gehienak, arlo ekonomikoan, finantza-sistema autonomikoak ematen dituen baliabideen menpe daude (foru-araubidea duten erkidegoak salbu). Gobernu autonomikoen berezitasun horrek ikuspegi desberdina eskaintzen du gobernuak baliabideak gastatzeko orduan duten eraginkortasuna neurtzeko. Alderdi hori bereziki esanguratsua da gobernu autonomikoen kasuan, beren eskumenak finantzatzen dituzten baliabideak ez daudelako nagusiki beren zergen menpe, baizik eta mailakatze fiskalaren transferentzia horizontal eta bertikalen menpe. Gai honen oinarriak azaldu ondoren, egileak Espai-

niako autonomia-erkidegoetarako azterketa ilustratibo bat aurkeztu du, eskumen autonomikoko bi gastu-politika nagusietan oinarrituta: osasuna eta hezkuntza. Lortutako emaitzen arabera, ez bada kontuan hartzen esleitutako euro bakoitzaren aprobetxamendu-mailak desberdinak izan daitezkeela politika, aldi eta autonomia-erkidego bakoitzerako, ezin dira gizartearengandik hartutako baliabideak guztiz aprobetxatu eta, gainera, urratu egiten da ekitate horizontalaren printzipioa, zerbitzu publikoen finantzaketari lotuta, segun eta herritarrak zein lurraldetan bizi diren, zein lurraldetan ordaintzen dituzten zergak eta zein lurraldetan jasotzen dituzten gastu publikoko prestazioak. Lanak, amaieran, hainbat gomendio egiten ditu eskualdeko gastuaren eraginkortasunaren ebaluazioetako emaitzak gobernu autonomikoen finantzaketa-irizpideetara sartzeko beharrari buruz.

Monografikoko azken artikulua **Julia del Amo Valor**, **Marcos Martin Mateos** eta **Javier José Pérez Garcíak** idatzi dute. Bertan, politika publikoak ebaluatzen dira, ikuspegi makroekonomikotik, testuinguru europarra abiapuntu hartuta. Egileek egiturazko erreformen ebaluazioa eta Europar Batasuneko aurrekontu-planen koherentzia jorratzen dituzte, eta, beren esanetan, antzemandako emaitzak nabarmen hobetu dira Seihileko Europarrek gobernanta-mekanismo fiskala martxan jarri zenetik. Lehenik eta behin, artikulua Next Generation EU funtsen finantza-esparrua aztertzen du. Nabarmena da gobernanta-eredu berritzailea sartu dela, ex-ante eta ex-post ebaluazioan eta baliozkotzean oinarrituta. Hala ere, egileen esanetan, aldaketa horiek era egokian baloratzeko esperientzia oraindik ere mugatua da. Lehen analisian, literaturaren arabera, ex-ante definitutako aurrekontu-planen desbideraketa erregularrak («hutsuneak») antzematen dira oraindik ere, ex-post atera diren emaitzekin alderatuta. Alde horiek ezin dira azaldu soilik hasierako planen azpian dauden kasu makrofinantzarioen bidez. Bigarrenik, artikuluan egindako azterketaren arabera, Egonkortasun Programen eta Erreformen Plan Nazionalen esparruan egindako ex-ante ebaluazioak eginez gero, hobekuntzak egongo lirateke gardentasunean, zehaztasun gehiago argitaratuko lirateke zerga-agintaritzen balioespenei buruz, eta ebaluazio independenteak maiztasunez egin ahal izateko datuak argitaratuko lirateke. Egileek ondorioztatzen dutenez, ikuspegi makroekonomikotik, nahiz eta Next Generation EU funtsen finantza-esparruak egiturazko aldaketa bat sor dezakeen erreformen ex-post ebaluaziorik ia ez dagoen egungo egoeran, oraindik goiz da aldaketa horren benetako irismena baloratzeko.

Monografiko hau hiru lanekin osatzen da. Alde batetik, bi *policy letters*, lehena **Martin Weber** eta **Chrysoula Latopoulou**rena eta bigarrena **Alberto Ansuategi** eta **Iñaki Barredore**na, EBren kohesio-politikaren etorkizuneko esparrua jorratzen dutenak. **Martin Weber**rek eta **Chrysoula Latopoulou**k lehen *policy letter*rean galdetzen dute EBk Suspertze eta Erresilientzia Mekanismoaren bidez ekonomia-, gizarte- eta lurralde-kohesiorako ematen duen finantzaketa gehigarriak zer neurritan ekarriko dituen inbertsio berriak, besteak beste, administrazio-ahalmenaren

mugek eta baimenak emateko prozeduren iraupen luzeak ekar ditzaketen oztopoen aurrean. Bigarren *policy letter*rean, **Alberto Ansuategik** eta **Iñaki Barredok** emaitzen araberako ordainketak eta EBren kohesio-politikaren egitura-erreformek 2027tik aurrera izan dezaketen paperaz hausnartu dute.

Bestetik, *Otras Colaboraciones* atalean, **Iñigo Saizabalek** eta **José Ignacio Jacak** Euskal Autonomia Erkidegoan Ukrainako gerraren ondorio ekonomiko eta sozialak arintzeko hartutako neurri nagusiak deskribatzen dituzte. EAeko administrazioek hainbat talka-plan sustatu dituzte, besteak beste erreskate ekonomikorako funts bat eta erreskate sozialerako funts bat, bereziki zuzenduta gatazkaren ondorioak gehien pairatu dituzten sektoreei; horiei esker, etxe eta enpresen eroste-ahamenean eta familien zaugarritasunean inflazioak izandako ondorioak murriztu dituzte.

ERREFERENTZIAK

- AFONSO, A.; EBERT, W.; SCHUKNECHT, L.; THÖNE, M. (2005): «Quality of public finances and growth», *ECB Working Paper*, 438, European Central Bank (ECB), Frankfurt am Main.
- ALBI, E.; ONRUBIA, J. (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ONRUBIA, J. (2005): «Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales», *Ekonomiaz – Revista Vasca de Economía*, 60: 38–57.
- ONRUBIA, J.; SANTÍN, D. (2017): «Gestión pública y evaluación de políticas», en R. M. Urbanos Garrido (coord.), *Lecciones para después de una crisis. Estudios en homenaje al Profesor Albi*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales: 329-361.
- RODRÍGUEZ-VIVES, M. (2019): «The quality of public finances: where do we stand?», *Economics and Business Letters*, 8(2): 97–105.
- THÖNE, M. (2023): «The quality of public finances», en A. Afonso, J. T. Jalles y A. Venâncio (eds.), *Handbook on Public Sector Efficiency*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 32–43.

For decades, the main debate concerning how government intervention in economic activity in countries influences the welfare of citizens has focused on what the ideal size of government is, identified from a budgetary viewpoint with the level of public spending attained in relation to GDP. In the mid-1980s concern began to grow, mainly in academic circles, in regard to how efficiently the public sector carried out its activities. This occurred at a time when public sectors in most developed countries had hit peak levels of public spending and, at the same time, of tax pressure and public sector deficits. However, it must be acknowledged that this interest in the efficiency of the public sector played a role that was secondary (not to say merely testimonial) in political agendas, which were largely dominated by the requirements of fiscal discipline.

In the 1990s problems of sustainability in public finance and the need to apply policies of tax consolidation in the European Union Member States that were about to embark on the final phase of Economic and Monetary Union directed the attention of researchers and analysts towards the introduction of improvements in the operation of public sectors, targeting the budgetary savings that could be achieved. Specifically, studies and proposals focused on selecting what measures should make up spending programmes, on identifying precise goals and on reviewing the eligibility criteria of recipients. At the same time, they looked at giving greater weight to the private sector in the supply of publicly-provided services and infrastructures. Another feature of the concern for public-sector efficiency at that time was the importance given to organisational and institutional aspects. Indeed, the widespread conviction grew up that an organisational and institutional architecture capable of responding effectively to the problems of coordination and incentives inherent in any complex economic organisation was an essential requirement for attaining satisfactory levels of efficiency in the management of public resources (Onrubia, 2005).

Since the turn of the 21st century, increasing credence has been given to a notion that introduces new perspectives in assessing public sector actions in economic terms, particularly (though not exclusively) those funded via budgetary resources: the quality of public finance.¹ This is an attractive concept due to its

¹ The concept of «quality of public finance» was initially associated with the design and application of fiscal policy, and was incorporated into the strategic goals of the European Union in the Lisbon Strate-

value-related connotations, though the different attributes that underlie the term «quality» make it hard to incorporate directly into applied economic analysis, at least from a single methodological perspective.

As pointed out by Thöne (2023), in its initial meaning linked to fiscal policy performance the concept of «quality of public finance» covers many qualitative and structural issues, but focuses mainly on the impact of the long-term make-up of public spending on goals such as economic growth, environmental sustainability, investment in infrastructures and human capital (with the main pillars of this last item being seen as education, health, family and gender policies). But two decades later, following the shake-up for fiscal policy entailed by the Great Recession that began in 2008 and the subsequent recovery, with tough processes of budgetary consolidation, Rodríguez-Vives (2019) highlights that there is renewed interest in the concept of «quality of public finance», which is acknowledged to be multidimensional in nature and can be addressed from different angles. However, from a practical viewpoint that interest should focus on finding a budget make-up that is capable of promoting long-term economic growth without increasing inequality.

The experience of the past 20 years reveals that quality of public finance goes beyond the volume of budgetary resources allocated to each policy, the qualitative make-up of public spending and the specific way in which it is funded. It also has far-reaching effects on the ability of governments, at their different jurisdictional levels, to respond effectively to the demands of society in regard to the provision of public services and goods, the struggle against inequality and poverty and, consequently, their ability to advance social welfare through economic and the redistribution of income and wealth. As pointed out by Afonso *et al.* (2005), for fiscal policies to be considered as high-quality they must foster economic growth and meet the following requirements: they must provide an institutional environment conducive to growth and healthy public finance; they must limit the commitment of governments in the provision of goods and services to their essential role; they must establish incentives that encourage growth in the private sector and efficient use of public resources; they must fund government activities and those of the private sector, as the case may be, via an efficient, stable tax system; and they must support macroeconomic stability through stable, sustainable public accounts.

I believe that the link between quality and performance by the public sector of its functions takes the notion of quality beyond the conventional, macroeconomic scope of fiscal policy to a point where it incorporates all elements (be they institutional, organisational, management-related or evaluative) which are essential for

gy, agreed at the meeting of the European Council in Lisbon on 23-24 March 2000, within the area of actions on coordinating macroeconomic policy (budgetary consolidation, quality and sustainability of public finance).

«good» public sector management.² It is hard to imagine an intervention scenario with high-quality public finance without proper identification of the goals to be covered by public sector policies in line with the preferences of society, without the systematic use of methods based on economic criteria in the selection of project options and the design of public-sector programmes, without regular analysis of the efficiency and effectiveness of those projects and programmes, without impact assessments for the measures adopted and without integrating the results of all these analyses and assessments into budgetary processes.

In practice, the connection between quality of public finance and the efficient management of public revenues and spending depends largely on there being an institutional system of assessment that works properly. In public affairs, assessment is seen as a process for generating information which can then be used via a range of economic analysis tools to link resources to the short-, medium- and long-term results of public services and programmes and determine via quantitative techniques whether those services are efficient in terms of social returns (Onrubia & Santín, 2017). Thus, assessment (in the broad sense reflected in the selection of topics covered by the articles in this monographic issue) is an essential instrument for generating the information needed to select preferential goals for public-sector interventions, allocating the necessary budgetary resources to each one on the basis of efficiency criteria and determining the most neutral, equitable way of obtaining those resources. The information provided is essential in ensuring that the public-sector management decisions made are consistent with the efficient use of public resources and, as indicated above, lead to efficient organisation. Finally, it must be taken into account that policy assessments also serve to promote transparency and accountability in the management of public finances: objective scrutiny based on empirical evidence is conducive to the opening up of public-sector actions to society, and thus reduces the risk of squandering of resources, corruption and misappropriation of funds.

This monographic issue of *Ekonomiaz* comprises 10 articles addressing the core theme of quality of public finance from an assessment perspective. The original articles selected cover various aspects which I believe enshrine the key elements of this relationship: issues arising from the institutionalisation of assessment, the use of assessments (based on economic efficiency criteria) as instruments for selecting the projects and programmes that embody public-sector policies and integrating their results into budgeting processes as an essential element for analysing, monitoring and assessing the effectiveness of spending programmes and, from a macroeconomic perspective, as instruments for confirming the quality of fiscal policy.

² In regard to the principles of good public-sector management and how to attain them, see Albi & Onrubia (2018).

The article by **Ángel de la Fuente** and **Alfonso Novales** with which the issue begins covers a highly significant issue in terms of efforts to assure the quality of public finance: the institutional framework in which public-sector policies are assessed. The study reported focuses on Spain. It begins by reviewing the general principles required of any rigorous public policy assessment system, with particular focus on the need for the assessing body to be independent of the political establishment. The authors go on to look critically at past attempts to set up a culture of assessment in Spain and then analyse in detail Act 27/2022 of 20 December on the Institutionalisation of the Assessment of Public-Sector Policies. After a critical assessment of its main contents, they conclude by making a number of proposals that they consider would improve the assessment of public-sector policies in Spain.

In the second article, **Ginés de Rus** looks at the importance, in terms of social value, of the role of ex-ante assessment of public-sector policies. He concentrates on cost-benefit analysis (CBA) as the most widely used and consolidated tool for socio-economic assessment. The goal of CBA is to estimate the net effect of public-sector projects and policies on social welfare. He stresses the «consequentialist» nature of the overall consideration of BCA, which makes it an inseparable part of the reasoning process used by economists in resource allocation processes. The author highlights the fact that the practical assessment criteria used by BCA are based on general equilibrium theory. He also notes the undoubted social value of the information provided by BCA when it comes to selecting public-sector investment projects, performance-related spending programmes and regulatory alternatives and designing other public-sector actions. Taking a subsidy policy in Spain as an illustrative example of how BCA is currently applied, he makes some critical points in regard to its use in supporting public policy recommendations.

Ignacio Moral Arce provides a comprehensive review of impact assessments as a form of assessment intended to measure the effects of introducing spending programmes and regulatory measures in all areas of action by the public sector. The article begins by addressing the importance of impact assessment in improving the quality of public-sector interventions by procuring quantitative evidence of their effects on the variables that decision-makers seek to influence. The author sets out the main characteristics of impact assessments, focusing especially on two basic problems in applying them: the absence of counterfactuals (the impossibility of observing what would have happened had the measure assessed not been taken) and selection bias (due to the lack of randomness in delimiting the treated and non-treated groups in regard to the measure assessed). He goes on to look at the main methodologies used, listing them according to their use in experimental assessment designs, including mean-difference techniques, quasi-experimental techniques such as matching methods and propensity score matching, difference-in-differences methods (which are suitable for correcting selection bias arising from

unobserved variables), instrumental variables (suitable when causal relationships entail problems of endogeneity linked to participation in programmes) and regression discontinuity (applicable when the eligibility of the beneficiary depends on observable characteristics with continuous values). In all cases, particular attention is paid to the assumptions required for application and the information requirements involved, and a balanced analysis of the main potential and limitations of each method is included.

The article by **Jordi Baños Rovira** makes an innovative contribution compared to the topics usually covered by the literature on public-sector policy assessment: it looks at the integration of public-sector budgeting and policy assessment. As the author himself indicates, many public administrations have sought to implement results-based budgeting to enhance the efficiency with which public-sector resources are allocated and increase the operability of their management actions. He argues that for such budgetary reforms to be reasonably successful they must make effective use of the evidence provided by policy assessment in the making of budgetary decisions. In other words, they must attempt effectively to integrate budgeting and assessment, a feat that is not without its difficulties. The article included here gives an overview of the state of the art in regard to this integration and of the use of assessment for budgeting, outlining the main difficulties in effectively making the connection, as described in the relevant literature and found in comparative experience. Finally, the author lists a number of recommendations on how to strengthen integration between budgeting and assessment at public administrations, affecting both the institutional framework of assessments and the budgetary system itself.

Borja Gambau Suelves and **Carmen López Herrera** provide a cutting-edge article in which they reflect on the role of spending reviews in the institutionalisation of assessment in Spain, and what may be expected of them. Their study fits into the context of the legal framework recently approved for the institutionalisation of the assessment of public-sector policies in Spain, which is seen as a landmark in improving the quality of public finance. Accordingly, they argue that the new legislation takes up a thread of years of experience (sometimes satisfactory and sometimes not) without ignoring the fact that substantial challenges remain to be faced if it is to be successful. Public spending reviews are seen as a useful tool for learning lessons concerning the quality of public spending, in terms of various economic criteria and the ability to attain the goals pursued by the policies and programmes assessed. The authors look at the origin of spending reviews in a comparative context, at how their goals have changed over time and at their ability to bring to light the best spending practices. They provide a balanced analysis of landmarks and goals achieved in the actions taken by the AIREF (Spain's Independent Authority for Fiscal Responsibility). Finally, they list the institutional challenges that need to be addressed by the new regulations on public-sector

policy assessment, highlighting the need to strike the right balance between spending reviews and the areas of authority entrusted to the AIReF.

The article by **Aurelia Valiño Castro** takes an extensive look at the foremost cases of economic assessment of public-sector policies in Spain. The state of the art of assessment thus presented seeks to establish the value of assessment as an essential tool for the proper functioning of public-sector management and for public accountability, two elements which are essential in raising the quality of public finance. From the viewpoint of applied, sectoral experience, this study provides a relevant examination of the importance and scope of assessment in public-sector decision-making, in helping to improve the allocation of public resources and, in short, in increasing the welfare of citizens. The author also looks at the extent to which assessment is institutionalised at the levels of Spain as a whole and its devolved regions, and lists the steps forward found in front-line public-sector policies. Finally, the article also makes a number of points concerning the role of specialist formal education in consolidating assessment operations and helping to establish a culture of assessment.

The importance of distributive aspects in economic assessment is addressed in the article by **Jorge Onrubia Fernández** and **María del Carmen Rodado Ruiz**. Conventionally, the economic assessment of public-sector programmes has entailed measuring how efficiently public services are provided or resources are used in such programmes and projects. When efficiency has proved hard to measure, assessments have turned instead to measuring the effectiveness of the measures taken in terms of covering the goals pursued. Accordingly, the authors argue that most assessment studies have attributed only a residual role to the redistribution goals of public-sector policies, or have ignored them completely, even when their implications on fairness are quite evident. However, for decades the literature on inequality and redistribution has had a powerful body of methodological and empirical knowledge available to it that can be used to accurately quantify the distributive impacts of all kinds of public-sector policies. The widespread availability of micro-databases drawn from surveys and administrative records has given rise to an increasing number of studies analysing the distributive impact of public revenue and spending programmes, covering both specific instances and overall analyses (e.g. of tax-benefit models), without neglecting ever-more frequent analyses of regulatory methods. The article highlights the important role played in this area by micro-simulation techniques as a powerful tool for conducting assessments of public-sector programmes that can incorporate an analysis of their distributive effects, either independently of or in combination with their assignative effects. This provides assessments of changes in welfare with distributive implications. In conclusion, the authors reflect on the importance (in terms of fostering quality of public finance) of creating micro-simulation units that can produce ex-ante assessments of the effects of proposed measures or programmes.

The article by **José María Durán Cabré** and **Alejandro Esteller Moré** takes a new approach that incorporates the perspective of the knowledge held by citizens concerning the quality of the taxes used to fund public-sector activities, considering this as a key aspect in public-sector policy assessment. The authors present the results of two surveys which reveal that the level of knowledge in Spanish society concerning basic tax issues and decentralisation of taxes is low. A breakdown into groups based on socioeconomic status and gender reveals considerable heterogeneity. These findings lead them to warn that public-sector policies may well be configured on the basis of social preferences which are biased due to the low level of basic tax information held by citizens, which may also affect their subsequent development. The authors also see this limited information as a serious obstacle to fully materialising the potential advantages of tax decentralisation in terms of better resource allocation through greater accountability on the part of the different governments. As an example of this lack of knowledge, they look at capital gains tax, a form of taxation which is hardly found at all in the tax systems of our neighbours but which has drawn considerable media attention in Spain. Their analysis reveals information paradoxes, such as the contradiction between public support for increasing the revenues from this tax (which are currently very low) and for its use as a tool for redistribution on the one hand and widespread tax avoidance and evasion on the other.

Antonio Jesús Sánchez Fuentes focuses in his article on the interesting debate sparked by the need to assess how efficiently Spain's autonomous regional governments spend the resources available to them for financing the devolved public services that they are responsible for providing. This unusual case of sub-central governments (which, apart from some regions with devolved tax systems, are financially dependent on resources provided by the autonomous region financing system), introduces a different perspective when it comes to considering how efficiently governments spend resources. This is particularly significant in the case of those regional governments that do not obtain the resources needed to fund their areas of authority mainly from their own taxes but from vertical and horizontal transfers under the tax equalisation system in place. The author sets out the basic issues involved, then goes on to present an analysis illustrating the situation in Spain's various autonomous regional communities focussing on the two main spending policies devolved to regional level: health and education. His findings show that failing to take into account that the utilisation of every Euro allocated may differ from one policy, period and region to another not only prevents full use being made of resources but breaches the principle of horizontal equity in the funding of public services regardless of where citizens live, pay their taxes and receive services funded by public spending. The article concludes with a number of recommendations concerning the need to incorporate the results of regional spending efficiency assessments into the funding criteria of autonomous regional governments.

The final monographic article is by **Julia del Amo Valor**, **Marcos Martin Mateos** and **Javier José Pérez García**, who look at public-sector policy assessment from a macroeconomic viewpoint, in the setting of Europe. The authors focus on the assessment of structural reforms and the consistency of the budgeting plans of the European Union, and find that there have been significant improvements since the introduction of the European Semester fiscal governance mechanism. The article first analyses the financial framework of the Next Generation EU (NGEU) funds, highlighting that a new model of governance has been introduced which is based on ex-ante and ex-post assessment and validation. However, there is as yet insufficient experience to assess these changes properly. In their initial analysis, the authors coincide with the literature to date in continuing to observe regular deviations («biases») when the budgetary plans as defined ex-ante are compared with the results observed ex-post. The differences cannot be explained solely by the macro-financial assumptions underlying the initial plans. Secondly, the review presented in the article suggests that the ex-ante assessments conducted under National Reform Plans and Stability Programmes would benefit from greater transparency, from the publication of more details of the estimations drawn up by tax authorities and from the publication of datasets that would enable independent assessments to be drawn up on a regular basis. The authors conclude that, from a macroeconomic perspective, the financial framework of the NGEU may entail a structural change from the current situation of practically no ex-post assessments of reforms, but it is still too early to assess the effective extent of that change.

Completing this monographic issue of the journal are three further contributions: on the one hand, two *policy letters*, the first by **Martin Weber** and **Chrysoula Latopoulou** and the second by **Alberto Ansuategi** and **Iñaki Barredo**, which address the future framework of EU cohesion policy. In the first *policy letter* **Martin Weber** and **Chrysoula Latopoulou** wonder to what extent the additional funding provided by the EU for economic, social and territorial cohesion through the Recovery and Resilience Facility will translate into new investments in the face of obstacles that could be, among others, administrative capacity constraints and long-lasting permitting procedures. In the second *policy letter*, **Alberto Ansuategi** and **Iñaki Barredo** look at the post-27 framework of EU cohesion policy from the viewpoint of payment for performance and structural reform.

On the other hand, in our *Other Contributions* section, **Iñigo Saizabal** and **José Ignacio Jaca** outline the main measures taken in the Basque Country to palliate the economic and social effects of the war in Ukraine. Basque public administrations have introduced various «crash plans», including a financial rescue fund and a social rescue fund aimed particularly at the sectors hardest hit by the conflict. These measures have reduced inflationary effects on the purchasing power of households and businesses, and the vulnerability of households.

REFERENCES

- AFONSO, A.; EBERT, W.; SCHUKNECHT, L.; THÖNE, M. (2005): «Quality of public finances and growth», *ECB Working Paper*, 438, European Central Bank (ECB), Frankfurt am Main.
- ALBI, E.; ONRUBIA, J. (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ONRUBIA, J. (2005): «Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales», *Ekonomiaz – Revista Vasca de Economía*, 60: 38-57.
- ONRUBIA, J.; SANTÍN, D. (2017): «Gestión pública y evaluación de políticas», en R. M. Urbanos Garrido (coord.), *Lecciones para después de una crisis. Estudios en homenaje al Profesor Albi*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales: 329-361.
- RODRÍGUEZ-VIVES, M. (2019): «The quality of public finances: where do we stand?», *Economics and Business Letters*, 8(2): 97-105.
- THÖNE, M. (2023): «The quality of public finances», en A. Afonso, J. T. Jalles y A. Venâncio (eds.), *Handbook on Public Sector Efficiency*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 32-43.

El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España

The institutional framework for public policy evaluation in Spain

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

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

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

Angel de la Fuente Moreno

FEDEA e IAE-CSIC

Alfonso Novales Cinca

UCM e ICAE

37

Índice

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

Referencias bibliográficas

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

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

Nº de clasificación JEL: H43, H72, H83

Fecha de entrada: 7/10/2022

Fecha de aceptación: 7/02/2023

1. NECESIDAD Y TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. ¿DÓNDE DEBE ESTAR UBICADA LA EVALUACIÓN?

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

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

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

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

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

3. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ En principio, las memorias de impacto normativo y otros informes y dictámenes de interés están disponibles en el apartado de *publicidad activa* del portal de transparencia (https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html), clasificados por ministerios y distinguiendo entre nor-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Valoración del proyecto de ley

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

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

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

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

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

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

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

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

Normativa y recursos

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

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

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

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

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

Agencia de evaluación de políticas públicas

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

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

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

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

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

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

Reforzar la evaluación ex-ante

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

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

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

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

Reforzar la evaluación ex-post

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

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

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

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

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

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

Facilitar la obtención de los datos necesarios y su buen aprovechamiento

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

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

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

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

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

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

Facilitar el acceso al talento especializado y su buen aprovechamiento

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

Deberían contemplarse distintas vías:

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

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

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

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E.; ONRUBIA, J. (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (BOCG-C, 2022): Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-103-1.PDF
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA, 2013): Reforma de las Administraciones Públicas. Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Presidencia. Madrid. <https://datos.gob.es/catalogo/e05188501-informes-cora>
- DE LA FUENTE, A. (COORDINADOR); G. DE RUS; FERNÁNDEZ, M.; GARCÍA, M. A.; JANSEN, M.; JIMÉNEZ, S.; NOVALES, A.; ONRUBIA, J.; PÉREZ RENOVALES, J.; SASTRE, E.; SICILIA, J. (2021): «La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma», Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper, 2021-09. Madrid. <https://bit.ly/3mnb4Y5>
- DE LA FUENTE, A. (2022): «Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas», *Grupo de trabajo mixto COVID-19, Apuntes Fedea*, 2022/17. <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-17.pdf>
- DE RUS, G.; DE LA FUENTE, A. (2020): «Algunas propuestas para una revisión de la política de infraestructuras», *Fedea Policy Papers*, 2020/17. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/07/FPP2020-17.pdf>
- DE RUS, G. (2022): «El valor social de la evaluación económica de las políticas públicas», manuscrito.
- LABEAGA, J.M.; MUÑOZ, C. (2013): «La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional», *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, 31-53.
- LÁZARO, B. (2015): «Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America», Eurosocietal, Programme for social cohesion in Latin America, *Study* no. 15. Madrid. http://sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2020): Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Gobierno de España, Madrid. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

El valor social de la evaluación económica de las políticas públicas

The social value of the economic appraisal of public policies

El análisis coste-beneficio es la herramienta de evaluación socio-económica más extendida. Es consustancial con la manera de pensar del economista. Su filosofía es consecuencialista y su objetivo es la estimación del efecto neto sobre el bienestar de los proyectos y políticas públicas. Sus criterios prácticos de evaluación proceden de la teoría del equilibrio general y su valor social radica en la información que proporciona para la selección de proyectos en el ámbito de la regulación, programas de gasto e inversiones públicas. En este artículo se discuten algunos elementos críticos en la práctica del análisis coste-beneficio en la actualidad, ilustrando su potencial para sustentar recomendaciones de política pública mediante el análisis de una política de subvenciones en España.

Kostu-onura analisia da ebaluazio sozioekonomiko egiteko gehien erabiltzen den tresna. Berezkoa du ekonomialariaren pentsamoldeak. Ondorioei erreparatzen dien filosofia du, proiektu eta politika publikoen ongizatean duen eragin garbiaren estimazioa du helburu. Oreka orokorraren teoriatik datozkio irizpide praktikoak, eta erregulazioaren, gastu-programen eta inbertsio publikoen esparruko proiektuak hautatzeko lagungarri den informazioa ematen duelako dauka balio soziala. Artikulu honetan, gaur egungo kostu-onura analisiko elementu kritiko batzuk eztabaidatzen dira, eta agerian jartzen da baliagarri dela politika publikoko gomendioak sostengatzeko, Espainiako dirulaguntzen politika bat aztertuz.

Cost-benefit analysis is the most common tool for the social appraisal of projects. It is consubstantial with the economist's way of thinking. Its philosophy is consequentialist and its objective is the estimation of the net effect on the welfare of projects and public policies. Its practical evaluation criteria come from the theory of general equilibrium and its social value lies in the information it provides for the selection of projects in the field of regulation, expenditure programs and public investments. This article discusses some critical elements in the practice of cost-benefit analysis today, illustrating its potential to support public policy recommendations through the analysis of a subsidy policy in Spain.

Índice

1. Introducción
2. El ACB como método de evaluación al servicio de la sociedad
3. La evaluación económica ex-ante como elemento indispensable para mejorar la eficiencia del gasto público
4. Retos actuales del análisis coste-beneficio
5. Una ilustración: la evaluación económica de una política de subvenciones
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación económica, evaluación social, análisis coste-beneficio, políticas públicas.

Keywords: economic evaluation, social appraisal, cost-benefit analysis, public policy.

Nº de clasificación JEL: D61, H43, H41, H54

Fecha de entrada: 14/11/2022

Fecha de aceptación: 6/02/2023

1. INTRODUCCIÓN

Ninguna política pública (regulación o inversión) debería aprobarse a menos que sus beneficios sociales superen sus costes sociales. Esta sencilla idea es la que conduce a la defensa de la evaluación económica de las políticas públicas. El objetivo es facilitar al gobierno información sobre las consecuencias esperadas de su intervención sobre el bienestar social. Obviamente, esto hay que hacerlo con anterioridad a la aprobación de la política. La evaluación ha de ser ex-ante, comparando a partir de la información disponible los beneficios y costes que se estima que producirá la política objeto de análisis. Dicha evaluación se complementa con la ex-post y se nutre de sus resultados. Además, el evaluador encargado de esta tarea debe tener independencia de juicio.

El análisis coste-beneficio (en adelante ACB) es el método de evaluación económica más común. Es consustancial con la manera de pensar del economista. Su filosofía es consecuencialista. Identifica, predice y cuantifica los efectos econó-

Nota del autor: Una versión preliminar de este artículo es el contenido de la conferencia inaugural del X Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público (Santa Cruz de Tenerife, 10 y 11 de noviembre de 2022). Agradezco los comentarios y sugerencias de Ángel de la Fuente, José Doramas Jorge, Alfonso Novales, Jorge Onrubia y Jorge Valido.

micos de la actuación pública para estimar su impacto en el bienestar social. Busca medir el cambio en la utilidad (bienestar) de los individuos afectados por las actuaciones públicas para que la regulación, los programas que ofrecen prestaciones (becas universitarias, subsidios por desempleo o rentas mínimas) o la inversión pública, se orienten en beneficio de la sociedad. En palabras de Sunstein, «Las políticas deberían mejorar la vida de las personas. Los funcionarios no deberían confiar en intuiciones, grupos de interés, encuestas o dogmas. En pocas palabras: *el análisis coste-beneficio cuantitativo es el mejor método disponible para evaluar los efectos de la regulación en el bienestar social*» (Sunstein, 2018 p.22).

Con el ACB, el economista compara pros y contras de la intervención apoyándose en un conjunto de técnicas de modelización y estadísticas que han ido mejorando su capacidad para establecer relaciones de causalidad y, utilizando datos cada vez más desagregados, obtener valores imprescindibles para la evaluación ex-ante. Esta mejora metodológica no ha ido en paralelo con los avances en su institucionalización como instrumento de ayuda a la decisión dentro de las administraciones públicas porque, entre otras razones, limita la discrecionalidad del político en el poder.¹

Tanto el ACB ex-ante como el ex-post son socialmente útiles. Ambos se complementan. La evaluación ex-ante es la que permite informar de las consecuencias previsibles de una política, o de una inversión, que aún no ha sido aprobada. La evaluación ex-post trata de identificar y medir los efectos causados por dicha actuación una vez que la intervención ha alterado el equilibrio inicial de la economía. La evaluación ex-post puede hacerse replicando el modelo ACB con los datos reales o, alternativamente, utilizando las técnicas de inferencia estadística para estimar los efectos en ciertas variables observables, como la producción o el empleo u otras magnitudes relevantes.

Es llamativo que mayoritariamente los que defienden la evaluación en España lo hacen en su vertiente ex-post². Su esfuerzo se dirige, fundamentalmente, a la estimación econométrica de los efectos de las intervenciones públicas de diversa índole sobre los indicadores de interés. Sin embargo, desvelar una relación de causalidad de una política sobre el empleo, sobre una mejora en los indicadores de salud, o de cualquier otra variable, no es suficiente para pronunciarse sobre el impacto en el bienestar social de la misma. La comparación de beneficios y costes es ineludible.

¹ La pérdida de peso del ACB en la Comisión Europea, por la presión de algunos países miembros, respalda esta afirmación. Para grandes proyectos cofinanciados con fondos de cohesión, el ACB fue obligatorio durante el periodo 2014-2020. Esta obligatoriedad pasa a recomendación y a discreción de la autoridad de gestión y el comité de seguimiento de cada país para el periodo 2021-2027. «According to the common provisions regulation (CPR) approved in June 2021, there are no legal requirements for 'major projects' with EU ex-ante approval, nor does the regulation explicitly mention the need to perform a CBA» (European Commission, 2021, p.10).

² Véanse, por ejemplo, los números monográficos recientes de *Papeles de Economía Española* (nº 172) y de ICE (nº 102) sobre la evaluación de políticas públicas.

Nunca se había hablado tanto en España sobre la importancia de la evaluación económica. Parece haberse alcanzado un amplio consenso sobre la pertinencia de evaluar las políticas públicas. Después de años de restringir el ACB a un procedimiento administrativo para acceder a fondos supranacionales, podría pensarse que los economistas han sido escuchados y que, finalmente, se utilizará el ACB para evaluar las consecuencias sociales esperadas debidas a la aprobación de nuevas medidas de regulación o por aprobar inversiones públicas.

La Ley de Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas en la Administración General del Estado, recientemente aprobada por el Gobierno, debería ser el salto cualitativo para remediar esta costosa anomalía de nuestra democracia, que a pesar de haber sido ampliamente diagnosticada³ no acaba de resolverse, más allá de las experiencias de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y del Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas (Albi Ibañez y Onrubia Fernández, 2018) y la más reciente, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

El problema es que, con cada experiencia fallida, la evaluación económica en España se va vaciando de contenido técnico, quedándose reducida a un procedimiento administrativo más alejado de su función de influir sobre el diseño de las políticas públicas. Esto acarrea un coste social que supone que, finalmente, los agentes sociales acaben percibiendo la evaluación económica como una nueva carga burocrática sin valor alguno.

En los apartados segundo y tercero se describe el ACB como método de evaluación aplicable a cualquier política pública o proyecto de inversión. En el apartado cuarto se discuten algunos elementos críticos en la práctica del ACB en la actualidad. El apartado quinto analiza una política de subvenciones con el fin de ilustrar el poder de la evaluación económica para hacer recomendaciones prácticas. Las conclusiones generales se presentan en el apartado sexto.

2. EL ACB COMO MÉTODO DE EVALUACIÓN AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD

Ninguna política pública debe aprobarse a menos que sus beneficios sociales superen sus costes sociales. Es difícil imaginar que alguien no comparta esta idea. Mejor sería aprobar políticas que sólo tuviesen beneficios sociales sin coste alguno; sin embargo, el seguimiento de este criterio estricto de decisión social nos mantendría en la inacción. Si sólo hubiésemos aprobado mejoras paretianas (alguien mejora sin que nadie empeore) todavía viviríamos en cuevas. En la práctica, en los países con tradición de evaluación, se sigue el criterio de compensación potencial (los ganadores ganan más de lo que pierden los perdedores); eso sí, con compensaciones imperfectas a per-

³ Véanse, entre otros, de la Fuente *et al.* (2021); Albi Ibañez y Onrubia Fernández (2016, 2018).

dedores y con incorporación de consideraciones de equidad y/o aceptabilidad política (como, por ejemplo, la consideración de los desequilibrios territoriales).

La evaluación económica consiste precisamente en ver si una actuación pública, como es el caso de una inversión en infraestructura educativa o sanitaria, aumenta el bienestar de los individuos. El valor social de la evaluación estriba precisamente en esto, y obviamente el contenido esencial del proceso evaluador es anterior a la decisión de aprobar la actuación pública. La evaluación más útil es necesariamente *ex-ante*. Incluso la *ex-post* está destinada a aprender de los errores, hacer correcciones y mejorar la *ex-ante*. Otra posibilidad cuando la decisión no es irreversible (e.g. una inversión en infraestructuras específicas) es ir viendo los efectos positivos y negativos de la política e ir introduciendo correcciones.

La herramienta más utilizada para este reto es el ACB. Es la metodología de los manuales de las agencias supranacionales y de los países con mayor tradición de evaluación. El ACB busca el efecto neto sobre el bienestar y por tanto sigue una aproximación incremental, incorporando el coste de oportunidad social y evitando los errores de doble contabilización; a diferencia de los estudios de impacto al uso, que incluyen efectos sobre la producción y el empleo, comunes al contrafactual, como es el caso del efecto multiplicador de la renta, y que conducen generalmente a la sobreestimación de los beneficios netos de las actuaciones públicas. Hay otras herramientas de ayuda a la toma de decisiones como el análisis multicriterio, que no mide cambios en el bienestar social. También, el análisis coste-efectividad y el coste-utilidad. Finalmente, los modelos computables de equilibrio general para megaproyectos cuya evaluación se torna inmanejable para el ACB.

Cualquier política pública o proyecto de inversión que va a ser sometido a un ACB debe considerarse como un cambio en la economía con respecto al contrafactual, es decir a la situación dinámica de la economía sin proyecto. Este contrafactual no significa «no hacer nada» sino lo que ocurriría si el proyecto no se aprobase. Para esto se requeriría ver lo que ocurre en todos los mercados y durante todo el tiempo que dure el efecto de la intervención. Como algunos individuos mejoran y otros empeoran con la actuación pública, hay que establecer algún tipo de ponderación para poder agregar y ver si el resultado neto es positivo. En la práctica, el ACB busca atajos razonables para poder concluir sobre el efecto del proyecto en la sociedad (Atkinson y Stiglitz, 2015).

Estos atajos razonables están presentes en los manuales de ACB de las agencias supranacionales como el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Asiático de Desarrollo; y en los países con tradición evaluadora, como el Reino Unido o Suecia. Cuando en los ministerios y organismos públicos de un país no existe dicha cultura de evaluación, se corre el riesgo de copiar recetas de diversas procedencias que, al aplicarlas conjuntamente, conducen a incongruencias y errores de doble contabilización que sesgan los resultados. Por tanto, lo primero que hay que tener es un mo-

delo que establezca un marco analítico riguroso de evaluación, con sus supuestos explícitos y del que se deriven de manera formal las reglas prácticas de evaluación (véanse, por ejemplo, Johansson, 1993; Johansson y Kriström, 2016). Para que los resultados sean interpretables se requiere conocer el marco analítico del que proceden.

Surgen dos cuestiones capitales que abordaremos en este artículo. Una es metodológica: ¿cómo medimos los beneficios y costes sociales de una política pública? La otra es de diseño institucional: ¿qué tipo de gobernanza facilita que la evaluación se tenga realmente en cuenta en las decisiones del gobierno si la figura del regulador benevolente que persigue el interés general es poco realista? Nos ocupamos de la metodológica a continuación y dejamos el análisis de la gobernanza para el apartado cuarto.

Idealmente, el evaluador trataría de medir la mejora de bienestar de los ganadores para compararla con la reducción de bienestar de los perdedores. El problema está en la imposibilidad de dicha medición. Supongamos que un individuo cuya afición es pescar en un río verá empeorar su nivel de bienestar si se aprueba un proyecto consistente en la construcción de un complejo hidroeléctrico río arriba que reducirá el caudal de agua. Conocemos que el individuo se opone al proyecto, pero no sabemos en cuanto se reduce su bienestar. Al no poderlo medir, no podemos comparar el perjuicio de dicho individuo, ni de muchos otros que como él disfrutaban del río mediante una variedad de actividades de ocio y negocio que se verán comprometidas con el proyecto, con las ganancias de bienestar de los que se beneficiarán de energía más barata, de una reducción de la contaminación y de ciertas actividades de ocio en la presa. Un referéndum con todos los afectados podría resolver el problema. Sin embargo, un voto por individuo ignora la intensidad de las preferencias. Por ejemplo, supongamos que mi beneficio neto por la construcción de la presa es marginalmente positivo (gano con la reducción del precio de la electricidad, pero mi preocupación medioambiental casi anula dicha ganancia). Mi voto será negativo y pesará igual que el de mi vecino cuyo bienestar está significativamente vinculado a que se mantenga el caudal del río sin proyecto (por ejemplo, por sus actividades de ocio en la zona). Si mi vecino me compensase por renunciar al proyecto, ambos seríamos más felices sin el proyecto. El referéndum ignora la intensidad de las preferencias, mientras que el ACB las incorpora mediante la disposición a pagar y la disposición a aceptar.

Hemos hecho referencia a la necesidad de tener un modelo del que se derivan los criterios de evaluación. ¿Por qué los economistas utilizan la disposición a pagar para medir los beneficios de las políticas y proyectos públicos? Dicha aproximación para medir el cambio en el bienestar individual se deriva de suponer que el gobierno trata de maximizar el bienestar social, que puede tener diversas formas pero que suele responder a las cuatro propiedades siguientes (Johansson, 1993, p. 115): (i) el bienestar social depende únicamente del nivel de utilidad de los individuos, (ii) el

bienestar social aumenta con la utilidad de cada individuo (*ceteris paribus*). Si un individuo empeora, otro tendrá que mejorar para mantener el mismo nivel de bienestar social, (iii) el alcance de la compensación lo determina el grado de desigualdad en la sociedad, (iv) suele suponerse que no importa quién se beneficia del cambio en la utilidad.

La función de bienestar social agrega la utilidad de los individuos, y suponemos que los individuos tratan de maximizar su bienestar de acuerdo con sus preferencias y con las restricciones de recursos y tecnología existentes. La utilidad de los individuos es a su vez una función de los bienes y servicios que consumen, cuyos precios y cantidades se ven afectados por la intervención pública que cambia el equilibrio en la economía afectándoles en su rol de consumidores, propietarios de los factores de producción, contribuyentes y terceros afectados por externalidades (e.g., contaminación). El ACB trata de evaluar el efecto en el bienestar social de la intervención del gobierno, incluyendo a todos los agentes descritos⁴.

El efecto sobre el excedente de las empresas y de los contribuyentes tiene una métrica sencilla, la variación monetaria en los beneficios y en las finanzas públicas. Medir el cambio en la utilidad de los consumidores, o de terceros, afectados por contaminación atmosférica o ruido, exige pasar de lo que quisiéramos medir (utilidad) a lo que podemos medir (disposición a pagar).

Como las unidades de bienestar no se pueden medir, los economistas las sustituyen por unidades de renta. Si mi disposición a pagar por un proyecto es de 500 euros anuales, mientras que la de mi vecino es de 1000 por evitar que se realice, podría pagarme 600 por mi renuncia a dicho proyecto, aumentando el nivel de bienestar de ambos con relación al contrafactual. Esto es lo que se denomina una mejora paretiana (también lo sería si me paga 500). Cuando pasamos de pocos individuos a un número suficientemente elevado y heterogéneo, la compensación total no es factible y los economistas utilizan el principio de compensación potencial, que significa que, con el ejemplo anterior, el proyecto sería rechazado al ser su resultado negativo (-500).

Cuando se calcula el beneficio social neto de un proyecto, y salvo que se realicen ponderaciones de equidad (muy infrecuente), se suman las valoraciones monetarias de ganadores y perdedores con independencia de su nivel de renta. Por tanto, dichas valoraciones monetarias (suponiendo que estén bien calculadas) reflejan tanto las preferencias de los individuos como su nivel de renta. Al ser la utilidad marginal de la renta positiva pero decreciente, tenemos un problema de comparabilidad de dichas unidades monetarias.

Si la distribución de la renta fuese óptima, o estuviésemos en un óptimo restringido dado el efecto desincentivador de nuevas medidas redistributivas, transferir

⁴ Para un análisis de quién cuenta en el ACB, véase Zerbe (2018) y Johansson y de Rus (2019).

renta de un individuo a otro no aumenta el bienestar social. En otras palabras, la utilidad marginal social de la renta es igual para todos los individuos; esto es, un euro es un euro con independencia de quien lo gana o lo pierde. En estas circunstancias, en el ejemplo anterior si uno gana 500 y el otro pierde 1000, el proyecto reduce el bienestar.

¿Podemos mantener esta afirmación cuando la distribución de la renta no es óptima? (recordemos que no hay compensación). En realidad, no lo sabemos porque el efecto sobre el bienestar depende de la utilidad marginal social y de la utilidad marginal de la renta. Incluso con una utilidad marginal social idéntica para todos los individuos (todos son iguales ante los ojos del gobierno), la utilidad marginal de la renta para el pobre es mayor que para el rico y podría ocurrir que la utilidad del pobre aumentase más con los 500 euros adicionales que la reducción de la utilidad del rico al perder 1000 euros.

Cuando el economista calcula el beneficio social neto de un proyecto y obtiene un saldo positivo, la mayoría de las veces están aplicando el criterio de compensación potencial. Esto implica que, si las consecuencias redistributivas del proyecto fuesen suficientemente regresivas, pudiera ocurrir que el indicador convencional no estuviese reflejando el impacto real sobre el bienestar o, lo que es peor, que cambiase su signo.

¿Qué salida tenemos ante este problema? En la práctica, suele aplicarse el criterio de compensación potencial bajo la hipótesis de que la política fiscal dispone de mecanismos para realizar la redistribución de la renta con éxito. También se justifica su aplicación con el argumento de que, dado que el gobierno lleva a cabo una gran cantidad de proyectos, en el largo plazo todos acabaremos beneficiándonos (no debe olvidarse que, además, como ocurre en el caso de la expropiación forzosa, el criterio de compensación potencial se acompaña de compensaciones reales que mitigan las pérdidas de los perdedores). También podría argumentarse que las dificultades de identificar a los beneficiarios y perjudicados finales en muchos casos puede hacer la tarea imposible; o bien que, siendo posible, los costes de identificar a los ganadores y perdedores y establecer los mecanismos de compensación superen a los beneficios. Podría ser más efectivo hacer las compensaciones en conjunto con la política fiscal en lugar de con cada política por separado.

La importancia de tener el respaldo de un modelo teórico puede ilustrarse a través de dos errores frecuentes. El primero es uno de los más comunes en la práctica de la evaluación, consistente en mezclar la suma de excedentes de los distintos agentes sociales con disposiciones a pagar o la utilización de precios sombra⁵ para reflejar el coste de oportunidad de los recursos. De nuevo, aparece la

⁵ Debido a la existencia de externalidades, poder de mercado, impuestos y desempleo, hay que modificar los precios de mercado para reflejar el coste de oportunidad social de los recursos. El precio ajustado se denomina precio sombra.

importancia de tener un modelo del que se derivan las reglas de evaluación. Si sumamos excedentes, hay que ajustarse a las valoraciones privadas de los individuos y sumarlas. Si, como ocurre en la práctica por limitaciones de información, se estima la disposición máxima a pagar por el cambio que supone el proyecto y el coste de oportunidad de los recursos empleados, hay que ser extremadamente cuidadosos para no mezclar ambos procedimientos. En esta segunda aproximación las transferencias de renta no cuentan. En la primera aproximación se incluyen y se cancelan en la suma que precede al cálculo del excedente social.

El segundo error aparece en presencia de factores fijos, como es el caso del suelo, lo que puede conducir a la doble contabilización. Si se ha calculado la disposición máxima a pagar por el cambio que el proyecto supone, no hay que añadir el cambio en el precio del suelo. Generalmente, la revalorización del suelo reflejará total o parcialmente el beneficio que resulta, por ejemplo, de la creación de zonas verdes o de la construcción de una nueva línea de metro.⁶

3. LA EVALUACIÓN ECONÓMICA EX-ANTE COMO ELEMENTO INDISPENSABLE PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

El ACB es un método adecuado para evaluar los efectos de las políticas públicas sobre el bienestar social: obliga a establecer un marco analítico en el que se identifique con claridad el problema, a que se expliquen las alternativas factibles para resolverlo, a que se incluya a todos los afectados de manera significativa por la intervención, respetando sus valoraciones, incluidas aquellas que correspondan a bienes para los que no hay mercado; y expresa en unidades monetarias la mayoría de los efectos. Cuando esto no es posible, cabe utilizar rangos de valores y distribuciones de probabilidad que nos permitan establecer límites inferiores y superiores de rentabilidad social, e incluir análisis de riesgo.

Un resumen del contenido del ACB es el siguiente (de Rus, 2021):

- La política pública es un medio, no un fin: hay que definir con claridad el objetivo de la actuación pública que se persigue, así como la identificación del conjunto de alternativas disponibles para alcanzarlo. Debe justificarse por qué la línea de acción que se elige es la alternativa que más contribuye al bienestar social. No basta con que la actuación evaluada presente beneficios sociales netos positivos; se requiere que dichos beneficios sean mayores que los correspondientes a la mejor alternativa disponible. No tiene mucho sentido discutir sobre un proyecto sin considerar su función dentro de un plan estratégico más amplio. Hay que planificar primero y después evaluar los pro-

⁶ Collier y Venables (2018) muestran que con heterogeneidad en la productividad laboral y en la demanda de vivienda, los trabajadores pueden obtener una parte significativa del excedente urbano generado por los proyectos que aumentan la accesibilidad al centro de la ciudad. Cuando este es el caso, el aumento del valor del suelo puede subestimar el beneficio del proyecto.

yectos que responden a dicha planificación. Los proyectos tienen aspectos multidisciplinares, y una discusión cuidadosa del mismo con expertos del ámbito sectorial de intervención puede evitar que la evaluación económica sea sesgada por ignorar información de interés sobre interacciones de la actuación, efectos menos evidentes, complementariedades o incluso alternativas factibles o actuaciones prescindibles.

- ¿Comparar con qué?: en el ACB de una propuesta hay que comparar dos situaciones, la que resulta de la actuación aprobada y la situación sin intervención. La situación sin la propuesta es dinámica e incluye intervenciones menores que se darían sin la aplicación de la política objeto de evaluación. El mundo cambia en ausencia de la intervención que se evalúa. Es esencial comparar los efectos esperados de la propuesta con el contrafactual, lo que hubiese ocurrido si la misma no se llevase a cabo. El sesgo de sobreestimación o subestimación de la rentabilidad social de la propuesta puede ser importante si no se define bien el caso base en ausencia de intervención, el cual se tomará como referencia para estimar el cambio incremental de la actuación.
- Identificación y medición de beneficios y costes: la identificación de los beneficios y costes no debe plantear mayores dificultades cuando las propuestas no tienen efectos significativos en otros mercados, o si los tienen pueden ser ignorados cuando los mercados secundarios no presentan distorsiones significativas, o presentándolas, otros proyectos alternativos los afectan de manera similar (por ejemplo, el efecto multiplicador de la renta). Los beneficios de los proyectos se miden a través de la disposición a pagar de los individuos. A veces mediante las preferencias reveladas en el mercado. Esta aproximación es aplicable a los efectos directos, indirectos y para los bienes para los que no hay mercado, cuando se encuentra un mercado «aliado» en el que se revela cierta información útil sobre la disposición a pagar. Cuando no se pueden obtener datos directos de los mercados hay que recurrir a las preferencias declaradas. En general, las propuestas que se evaluarán suponen la utilización (y a veces el ahorro) de recursos. El concepto central aquí es el coste de oportunidad social si la evaluación se está realizando por la vía de comparar la disposición a pagar y la variación en el uso de recursos; y el coste de oportunidad privado si se optó por la suma de excedentes.
- El valor actual neto como expresión numérica del criterio de compensación potencial: la finalidad del ACB es calcular el valor actual neto social de la actuación pública, para lo que hay que determinar la duración de los efectos de la misma y utilizar una tasa social de descuento (la Comisión Europea recomienda el 3% en términos reales para España). Cuando no sea posible cuantificar con precisión el valor actual neto, pueden calcularse rangos razonables de valores para las variables con más dificultad de cuantificación. Hay casos en los que puede ser apropiado hacer una descripción cualitativa

de algunos efectos, y luego adjuntar esta información al beneficio social neto obtenido con los efectos que se pueden medir con más facilidad. Si el valor actual neto de la propuesta es positivo, dicha intervención estará entre las candidatas para su aprobación, a menos que se observen efectos redistributivos indeseables cuya incorporación convierta en negativa la rentabilidad social basada exclusivamente en el criterio de eficiencia.

- Rentabilidad económica y viabilidad financiera: el ACB de la propuesta facilitará una estimación de la rentabilidad social de los proyectos. El análisis financiero es una parte del ACB. Aunque el análisis financiero utiliza los ingresos en lugar de los beneficios sociales, y los costes privados en lugar de los costes sociales, es importante incluir junto a la rentabilidad social de la propuesta su resultado financiero. Habrá muchos casos en los que la propuesta genere beneficios sociales superiores a sus costes sociales y al mismo tiempo, presente un resultado financiero negativo. En algunas propuestas puede ser útil calcular varios resultados como una función de la política de precios aplicada. Es habitual que los proyectos que admiten la posibilidad de cobrar a los usuarios presenten diferentes combinaciones posibles de beneficio social y viabilidad financiera. Dependiendo de la severidad de la restricción presupuestaria esta información puede ser de gran utilidad.

Resumiendo, cada política pública se valora por sus consecuencias y sólo debe aprobarse si sus beneficios sociales son mayores que sus costes sociales; y buscando además que, en conjunto, dentro de la restricción presupuestaria existente, se seleccione el conjunto de propuestas que hacen máximo el bienestar social. Lo anterior exige que no sólo se elijan políticas con beneficio social neto positivo, sino que no impidan ejecutar otras que contribuyen más al bienestar social.

Prescindir de este procedimiento de evaluación y dejar al político que decida de acuerdo con su intuición o interpretación de lo que es bueno para el país, o por cualquier otra motivación sin sustento técnico, es muy arriesgado. Es cierto que la valoración monetaria de cambios en la utilidad de individuos que difieren en sus niveles de renta crea problemas serios de medición, y esto sin cuestionar que el individuo sea el mejor juez de su propio interés. No obstante, ¿qué otro criterio es mejor que el de eficiencia, base del ACB?

David Friedman explica que la alternativa más popular es la intuición. Después de reflexionar sobre una posible intervención pública, el individuo decide si en conjunto el cambio es bueno o no. Para ello necesitaría ver el efecto sobre miles o millones de personas afectadas en sus vidas por dicho cambio. Como nadie está capacitado para semejante tarea, lo habitual es que normalmente pensemos en el efecto sobre un grupo mucho más reducido: gente similar a nosotros u otros a los que conocemos, o incluso estereotipos como los ricos, los pobres, la clase obrera, de los que tenemos escaso conocimiento. Agregando los efectos sobre un número muy re-

ducido y sesgado de personas, nos atrevemos a afirmar que el cambio que produce la política es una buena medida del efecto conjunto en la sociedad. Resumiendo, las políticas que son buenas/malas para mí y otros como yo son buenas/malas para la sociedad. Otro problema añadido de no seguir el criterio de eficiencia es la tendencia a apoyar las políticas que producen beneficios ignorando sus costes. «La intuición, especialmente la intuición sesgada, es un pobre sustituto del análisis, incluso el muy imperfecto» (Friedman, 1996, p. 224-225). Las razones de cálculo político que persiguen a corto o largo plazo réditos electorales son, en no pocas ocasiones, una alternativa de decisión tan mala como la intuición.

La economía del comportamiento ofrece sustento a la institucionalización de la evaluación como proceso formal de selección de políticas públicas. Desde la dificultad que tiene incorporar en la valoración individual los efectos múltiples de una intervención, hasta el habitual exceso de optimismo en las predicciones de demanda y costes, así como en los plazos de ejecución. A estos problemas hay que añadir los derivados de la propia dinámica de la política, exacerbados por la existencia de diferentes niveles de gobierno. El político maximizador de la probabilidad de reelección llevará adelante políticas con beneficios muy concentrados y costes dispersos en millones de consumidores y/o contribuyentes. Si a esto añadimos la existencia de una estructura de gobierno con distintos niveles y con un diseño que disocia el beneficio de la política de sus costes, la probabilidad de que se aprueben políticas e inversiones públicas subóptimas es muy elevada (de Rus y Socorro, 2010).

4. RETOS ACTUALES DEL ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO

Las críticas al ACB como método de evaluación económica proceden de dos frentes principales. Uno es de naturaleza técnica e identifica las debilidades propias de un método de evaluación que pretende estimar el impacto de la intervención del gobierno en el bienestar social. El otro es esencialmente político. El ACB enfatiza las consecuencias directas del proyecto que el gobierno propone y no admite la retórica de los promotores argumentando a favor de los efectos del proyecto sobre la creación de puestos de trabajo, el desarrollo regional o los efectos multiplicadores. Efectos que además suelen superponerse en los informes de impacto sin considerar la doble contabilización. Algunos ni siquiera son incrementales, o incluso los costes se presentan como beneficios. El ACB, al requerir un marco analítico previo riguroso para valorar el proyecto, debilita la discrecionalidad del político.

Dicho esto, no hay peor defensa de la evaluación económica que pasar por alto sus debilidades. Sin intención de exhaustividad, abordamos en esta sección cuatro problemas para la práctica de la evaluación que aún no han sido resueltos.

- Disposición a pagar y unidades equivalentes de bienestar.
- Valores medios y heterogeneidad en preferencias y renta.

- Efectos adicionales no medidos en el ACB.
- Diseño institucional e incentivos.

4.1. Disposición a pagar y unidades equivalentes de bienestar

En la evaluación de una política, el economista busca el efecto previsible de dicha política sobre el bienestar social. Como el bienestar no es medible, podemos saber que el individuo ha mejorado, pero no cuanto, y el atajo utilizado por los economistas consiste en sustituir el cambio en el bienestar por una valoración monetaria de dicho cambio. Aunque no sepamos en cuantas unidades de bienestar se expresa una mejora de la calidad del aire, podemos calcular cuánto están dispuestos a pagar aquellos que se benefician de dicha mejora.

Como la disposición a pagar está relacionada con la capacidad de pago, tenemos un problema de comparabilidad al utilizar una unidad de medida (el euro) que para individuos con rentas diferentes no se traduce en unidades de bienestar equivalentes. Esto significa que un mismo aumento de bienestar puede corresponder a disposiciones a pagar muy diferentes dentro de un grupo de individuos homogéneo en preferencias, pero heterogéneo en renta. Esta mezcla entre intensidad de preferencias y capacidad de pago ya la hemos tratado en el segundo apartado. Dejemos aquí constancia del sesgo potencial que supone agregar disposiciones a pagar que utilizan una unidad de medida que va cambiando según la capacidad de pago del individuo al que se le aplica.

Recordemos también que este problema estaría resuelto si se compensa a los perdedores, si existen mecanismos para resolver los problemas de equidad, o la distribución de la renta es la socialmente preferida. Desde un punto de vista práctico, si se compensa parcialmente, el sistema fiscal tiende a la equidad, y la aplicación del criterio de compensación beneficia a todos en el largo plazo; aprobar proyectos eficientes puede considerarse, en general, una buena política.

Aun resueltos los problemas derivados de las diferencias en renta, la disposición a pagar puede no reflejar los cambios en el bienestar del individuo por falta de información, racionalidad limitada o preferencias distorsionadas. En principio, si se busca la maximización del bienestar social de acuerdo con los supuestos habituales, las preferencias individuales deben respetarse. ¿Qué ocurre cuando hay falta de información o sesgos cognitivos?

Cuando las preferencias de los individuos están desinformadas, previamente a la valoración monetaria de los individuos ante un cambio hay que proporcionar la información necesaria. La falta de información puede ser de distinta naturaleza: por error en las creencias del individuo (el flúor en el agua produce cáncer) o porque simplemente no tiene información sobre algo y sus preferencias cambian al obtener dicha información (un proyecto educativo que mejorará su vida). Adler y Posner (2001) añan-

den las preferencias adaptativas y las objetivamente malas. Ambas entran en conflicto con el principio de respetar la autonomía del individuo. Si una persona vive en condiciones inhumanas y sus preferencias se han adaptado a la degradación que genera dicha situación, es posible que valore negativamente un cambio objetivamente beneficioso porque su desgracia y resentimiento social le hacen creer que la mejora le perjudica. Finalmente, están las preferencias que son objetivamente indeseables. Si la sociedad acepta que no hay ningún beneficio social derivado de que los niños fuman, podría darle un valor cero a la pérdida de beneficios de la industria tabaquera si un proyecto reduce el número de niños que fuman.

4.2. Valores medios y heterogeneidad en preferencias y renta

En cualquier caso, los ejemplos anteriores son extremos y no afectan a la mayoría de las políticas y proyectos. Cuando hay información y no existen los problemas mencionados, las preferencias individuales deben respetarse. Dicho respeto de las preferencias de los individuos es consustancial al respeto de la autonomía individual, al bienestar social como referencia y a la esencia del ACB, y puede entrar en conflicto con la utilización habitual de valores medios en la medición de beneficios y costes cuando la heterogeneidad en el grupo es significativa.

Un caso muy útil para ilustrar este problema es el del valor de una vida y su correlación con el nivel de renta del individuo. El valor de la vida en ACB es simplemente la disposición a pagar por reducir el riesgo de muerte, en contextos de riesgos estadísticamente pequeños. Se excluyen de esta discusión los derechos básicos de las personas, como la vacunación frente a una pandemia o el caso de riesgos catastróficos.

La disposición a pagar por reducir la probabilidad de muerte conduce a cuantificar el valor estadístico de una vida (10 millones de dólares en Estados Unidos). En cada país suele utilizarse un valor medio igualitario que se conoce como el *equity value of life* (Viscusi, 2018; Sunstein, 2014). Dicho valor medio no respeta las preferencias individuales al sesgar al alza, por ejemplo, la disposición a pagar por aumentos de seguridad de los individuos de menor renta (a igualdad de preferencias en seguridad), lo que puede traducirse en errores de evaluación.

Los individuos están dispuestos a intercambiar más riesgo físico por mayor utilidad, como ocurre, por ejemplo, con la práctica de deportes de riesgo o con la aceptación de trabajos con mayor riesgo de muerte, a veces desinformados, pero en muchas otras ocasiones conscientes del riesgo que asumen a cambio de un mayor salario. Si somos capaces de estimar lo que los individuos están dispuestos a pagar/aceptar por cambios en la probabilidad de muerte o lesiones asociadas a una nueva regulación o a un proyecto de inversión, puede estimarse el valor estadístico de una vida.

Supongamos que ya hemos estimado lo que los individuos están dispuestos a pagar por reducir marginalmente el riesgo de muerte. Dicha estimación es un valor

medio y su utilización en la evaluación de políticas, en ausencia de problemas de información y sesgos cognitivos, requiere considerar sus implicaciones prácticas. La primera es que la disposición a pagar por reducir el riesgo de muerte no es independiente del nivel de riesgo existente, ni del tipo de riesgo, de la renta de la población, o del cambio en el nivel de riesgo presente. No se puede extrapolar un valor de la vida obtenido en un contexto seguro a otro que difiera en dichas características. Tampoco debe extrapolarse el valor de la vida obtenido en estimaciones económicas de diferencias salariales compensatorias a la población general por un problema de sesgo de selección⁷. Hay varios valores estadísticos de una vida, y existe evidencia de que las personas mayores tienen un valor más bajo, que la disposición a pagar para evitar las muertes por cáncer es mayor que para el caso de muertes imprevistas, y que para los ricos el valor estadístico de una es más alto que para las pobres (Sunstein, 2014, 2018; Viscusi, 2018).

Podría pensarse que la práctica habitual de utilizar un único valor de la vida (*equity value of life*) es justo porque iguala el valor de la vida para el pobre y el rico, pero las implicaciones prácticas sugieren lo contrario. Todo depende de quién paga para reducir el riesgo. Si las preferencias están informadas y no hay sesgos cognitivos, el valor estadístico de la vida de un individuo debe ser respetado, aunque las diferencias de renta sean la causa de las disparidades en la disposición a pagar. Una política que fuerza al individuo informado y racional a reducir su nivel de riesgo contra su voluntad reduce su bienestar sin cambiar la distribución de la renta. Este problema desaparece si los individuos beneficiados por mayor seguridad no pagan por dicha mejora. Tampoco es relevante en políticas que afectan a bienes públicos puros como la reducción de la contaminación atmosférica, al no ser el aire un bien excluible ni rival.

En la evaluación de políticas sanitarias la utilización de un valor medio de la vida tiene otras implicaciones si los años de vida importan. ¿Es el valor de salvar una vida anónima independiente de los años esperados de esa vida? Cuando se utiliza un valor medio para toda la población, el valor efectivo de un año de vida sería mucho menor para los jóvenes que para los viejos. Si, por el contrario, la equidad se entiende como un valor único para un año de vida estadístico, los jóvenes saldrían beneficiados y los viejos perjudicados (Sunstein, 2018). De igual manera que con los valores del tiempo, los valores utilizados en la evaluación de políticas que evitan muertes o aumentan los años de vida (y su calidad) tenderán a ser más desagregados y reflejar mejor lo que los individuos están dispuestos a sacrificar de otros bienes para reducir la probabilidad de empeorar su estado de salud o incluso la muerte.

⁷ Los trabajadores que aceptan trabajos de mayor riesgo no son una muestra representativa de la población total. Si su aversión al riesgo es significativamente menor que la del ciudadano medio, el valor que obtenemos de la compensación requerida por soportar un mayor riesgo subestima el valor de la compensación correspondiente para el individuo medio de la población total.

4.3. Efectos adicionales no incluidos en el análisis coste-beneficio

Una de las críticas más recurrentes al ACB es que no tiene en cuenta los efectos en otros mercados que se ven afectados indirectamente por los cambios que la política pública produce en el mercado primario. Al fin y al cabo, el ACB es considerado un ejercicio de estática comparativa, de equilibrio parcial. La alternativa es utilizar los modelos de equilibrio general que supuestamente sí tendrían en cuenta dichos efectos indirectos en mercados secundarios, además de los efectos inducidos en el resto de la economía.

La primera reacción frente a esta crítica es que las reglas prácticas de medición de los efectos directos de un proyecto sobre el mercado primario, ignorando los efectos en el resto de los mercados, son reglas de equilibrio general cuando no hay distorsiones en el resto de la economía (Harberger, 1964; Johansson, 1993). El ACB es incremental, y añadir efectos indirectos y multiplicadores en el resto de la economía es incorrecto si no hay distorsiones, e innecesario si otros proyectos alternativos también se ven afectados de manera similar por dichos efectos.

Una política pública consistente en la construcción de un complejo hidroeléctrico que abarata el precio de la energía tendrá efectos indirectos sobre otros mercados y efectos multiplicadores sobre el resto de la economía, de igual manera que los tiene la construcción de carreteras que reducen el coste de transporte. La cuestión es tener claro qué estamos calculando. Si lo que queremos saber es el impacto que tiene dicha inversión en el conjunto de la economía, un modelo de equilibrio general puede ser una buena manera de estimarlo. Si lo que queremos es decidir qué proyecto contribuye más al bienestar social, podemos utilizar el mismo modelo de equilibrio general restando los resultados de los correspondientes a un contrafactual consistente en que los consumidores y empresas gasten directamente los recursos detraídos para la financiación del proyecto. El ACB hace esto mismo directamente y además incluye las externalidades y otros efectos sobre el bienestar.

Otra razón por la que se ha criticado el ACB como una metodología incompleta es la evidencia de economías de aglomeración asociadas a los grandes proyectos de infraestructuras que aumentan la accesibilidad a las grandes ciudades. Políticas públicas como la inversión en líneas de metro y de alta velocidad que reducen el coste de desplazamiento, suelen atraer a trabajadores y a empresas desde la periferia al centro de las ciudades. El aumento de la densidad de trabajadores aumenta la productividad, beneficios que no capta el ACB convencional al no contabilizar dichos aumentos de productividad derivados de la concentración, que además incluye la recaudación fiscal adicional (Venables, 2007). Reclamar los modelos computables de equilibrio general para resolver este problema no tiene mucho sentido porque esta omisión es compartida por ambas metodologías. Un modelo de equilibrio general no podría prever dichos efectos a menos que se incorpore al programa esta relación no lineal entre número de trabajadores y productividad media. Lo mismo sucede con el ACB.

La tentación de incorporar estos efectos adicionales añadiéndolos a los beneficios de cualquier proyecto que aumente la proximidad debe sustituirse por esforzarse en adquirir un conocimiento más preciso de lo que se espera que resuelva (y cómo lo hace) el proyecto concreto en evaluación. Además, siguiendo el mismo razonamiento, la reducción de la densidad de trabajadores en las áreas en las que inicialmente se encontraban localizadas las empresas que cambian de localización reduce la productividad y, por lo tanto, genera dinámicas negativas en las zonas que pierden empleo y actividad empresarial, costes del proyecto que también habrían de incluirse en la evaluación.

También podrá ocurrir que la reducción de los costes de transporte aumente la dispersión. Esto es más probable en los proyectos interurbanos si se dan ciertos factores locales, entre ellos, el precio del suelo y la existencia de diferencias salariales significativas entre áreas (véase Duranton y Puga, 2004; Graham, 2007; Venables, 2007).

La narrativa de los promotores (ministerio o grupo de interés) de una política pública debe ser muy precisa, describiendo bien el objetivo de la actuación pública, el problema que se pretende resolver y por qué se ha elegido una línea de acción frente a las alternativas. También el encaje de dicha política dentro de la planificación gubernamental. Por ejemplo, es difícil justificar proyectos que aumentan la concentración y al mismo tiempo tengan como objetivo estratégico evitar la despoblación de las zonas rurales y el reequilibrio territorial.

4.4. Diseño institucional e incentivos. El gran reto

El supuesto de la existencia de un gobierno benevolente, sólo guiado por el interés general, es inocuo cuando se describe el contenido de la metodología de evaluación económica, sus criterios de valoración y medición utilizados para estimar los efectos de las políticas públicas sobre el bienestar social. El ACB puede estudiarse como si el gobierno tuviese como único objetivo la maximización del bienestar social.

Por el contrario, cuando el análisis pasa a ocuparse de quién debe aplicar dicha metodología, quién debe ser la autoridad responsable de la evaluación, y cómo se establecen los mecanismos mediante los cuales sus resultados afectan a la aplicación de las políticas públicas, el supuesto de la benevolencia del gobierno se torna insostenible. Si el gobierno persigue el bienestar social, de lo único que tendríamos que preocuparnos es de la metodología. Si, por el contrario, suponemos que los políticos maximizan su apoyo electoral, incluso aunque este no sea el único objetivo, la fuerza del incentivo para cambiar su comportamiento promoviendo y apoyando políticas que aumentan su probabilidad de reelección parece inevitable.⁸

El papel de los funcionarios públicos es decisivo en la identificación, medición y comparación de los costes y beneficios, y su encaje en la burocracia estatal (depen-

⁸ Véanse, entre otros, Downs (1957), Niskanen (1971), Becker (1983), Sobel (1998), y Robinson y Torvik (2005).

dencia jerárquica, promoción, medios, etc.) determinará que sus conclusiones técnicas influyan en decisiones cuyas consecuencias económicas y sociales son gigantescas. Lo que no puede obviarse es que, como todos nosotros, los funcionarios públicos y consultores también tienen su propia agenda y su comportamiento está condicionado por la debilidad de los incentivos en el sector público (Tirole, 1994).

El reconocimiento de esta cruda realidad ayuda a entender la importancia de evaluar los proyectos y políticas públicas antes de su aprobación. La razón es muy sencilla: si el político tiene la tentación de utilizar la obra pública o la política de subvenciones con fines electorales, una evaluación previa e independiente de los beneficios y costes esperados de dichas intervenciones puede introducir mejoras sustantivas en la gestión de los recursos públicos. Una mala decisión en la construcción de una infraestructura prescindible, o en la aprobación de una política pública que eleva innecesariamente el gasto público, podría evitarse si se evalúa previamente con rigor e independencia de quien promueve dichas actuaciones. En este sentido, la independencia de la agencia evaluadora es necesaria para que la evaluación que hoy en día todos elogian sea efectiva.

Hoy en España se habla de evaluación como nunca se había hecho antes. A todos parece gustarles la idea, aunque no basta con defender la necesidad de evaluar, hay que explicar bien cómo se pretende hacerlo. Por ejemplo, quien propone construir la infraestructura no puede ser el mismo que evalúa sus beneficios y costes futuros. Albi y Onrubia (2016, 2018) describen los requisitos elementales del diseño institucional de evaluación y las mejores prácticas internacionales. Frente a esto, lo que contiene la Ley 27/2022 de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado se aleja tanto en lo que se refiere al contenido de una evaluación económica rigurosa como al entramado institucional que garantice su aplicación.

El análisis de la Ley mencionada deja serias dudas sobre un cambio en España con respecto al prácticamente inexistente interés político y ciudadano por la evaluación económica independiente y de calidad. La experiencia de la AEVAL (2007-2017), la creación posterior de Instituto de Evaluación de Políticas Públicas o la obligatoriedad de elaborar una memoria de impacto normativo para cada norma con rango de ley o reglamento que se introdujo en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no puede ser más desalentadora de acuerdo con la valoración de los expertos en economía pública (véanse, entre otros, Albi y Onrubia, 2016, 2018; de la Fuente *et al.*, 2021; Novales *et al.*, 2022). Dichas agencias dependían directamente del gobierno, no tenían el personal adecuado para realizar la evaluación, y, al igual que con las memorias de impacto normativo, sus informes se convirtieron en trámites formales para acompañar el procedimiento de una política ya decidida o se limitaron a analizar aspectos sobre la calidad de los servicios públicos prestados.

La Ley persiste en la falta de independencia y en la confusión respecto al contenido de una evaluación económica en sentido estricto. Sigue el modelo de la AEVAL sin re-

solventar los problemas de los que adolecía y que explican su inoperancia como agencia de evaluación: falta de entendimiento de lo que es evaluación económica y sus objetivos, dependencia directa del gobierno, falta de capacidad técnica para llevarla a cabo, ausencia de incentivos de los funcionarios para llevar adelante una evaluación independiente, confusión entre lo que es una agencia de evaluación y los sistemas de participación ciudadana (Arruñada, 2022; de la Fuente, 2022).

El entramado institucional del Anteproyecto es un añadido burocrático más con sus costes correspondientes en los que la nueva Agencia Nacional de Evaluación, adscrita a la Secretaría de Estado, controla la Comisión de Evaluación que, a su vez, controla las unidades ministeriales, añadiendo un Consejo de Evaluación de afines que se reunirán para emitir informes de dudosa trascendencia práctica.

El reciente Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible sigue esta misma filosofía. En el texto se elogia la evaluación, replicando las recomendaciones de la AIReF en su Spending Review de 2019, aunque omitiendo una recomendación capital que dicho informe contiene: la creación de una agencia independiente de evaluación. El legislador ignora este hecho y deja al propio Gobierno, o a las grandes empresas públicas o con participación pública mayoritaria, la evaluación ex-ante de sus propias actuaciones; y también las evaluaciones ex-post, transcurridos cinco años. A la AIReF le correspondería tan sólo una revisión quinquenal de las evaluaciones ex-post realizadas por los promotores.

La corta vida de la AIReF abre una cierta esperanza con respecto a la posibilidad de que se desarrolle una evaluación económica independiente y efectiva en España, con un entramado institucional adecuado y con recursos humanos suficientes para llevarla a cabo. Hemos visto que la nueva Agencia Nacional de Evaluación no va a nacer con el diseño que la teoría y las buenas prácticas aconsejan. Además, en el caso de la AIReF la respuesta del Gobierno ha sido muy desalentadora, aplaudiendo los informes que le favorecen e ignorando los que criticaban la continuidad de políticas públicas que comprometen recursos elevados y cuya evaluación ha confirmado su ineficiencia, e inequidad, como ocurre con las inversiones en líneas de alta velocidad ferroviaria y las subvenciones a los vuelos de los territorios extra peninsulares que analizamos a continuación.

5. UNA ILUSTRACIÓN: LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE UNA POLÍTICA DE SUBVENCIONES

La política de subvenciones a residentes en transporte aéreo⁹ es un caso paradigmático del coste social derivado de la ausencia institucional de evaluación econó-

⁹ El informe (de Rus *et al.*, 2020) sobre el que se basa esta sección fue encargado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para el Spending Review sobre Infraestructuras de Transporte, financiado por la UE a través del Structural Reform Support Programme (SRSS). Las opiniones que contiene reflejan únicamente la opinión de los autores y no implica una posición política de la Comisión Europea de la AIReF, ni son responsables de ningún uso que pueda hacerse de la información que contiene.

mica ex-ante de las políticas públicas. Más allá del interés que uno pueda tener con respecto al caso que se describe a continuación, su análisis muestra el valor social de la evaluación económica de las políticas públicas. También es ilustrativo de cómo el análisis económico permite proponer alternativas superiores a las existentes para alcanzar el mismo objetivo. Por último, muestra la reacción del Gobierno frente a la evaluación económica independiente y las dificultades de modificar un mecanismo establecido a pesar de la evidencia concluyente de su ineficiencia e inequidad.

El análisis económico de esta política pública no es fruto de un plan de evaluación determinado para evaluar sus efectos sobre el bienestar social. El interés por analizar esta política surgió tras el aumento del descuento existente desde el 50% al 75% en 2018 (desde 2017 para todos los vuelos interinsulares) y las quejas de los gobiernos canario y balear por las subidas de precios posteriores al aumento de la subvención. Una vez finalizados estos estudios, la conclusión del Gobierno de España es que se mantiene el mecanismo de subvención *ad valorem* vigente, a pesar de que la partida presupuestaria correspondiente pasó de 324 millones de euros anuales a 730, tras dos años de aplicación del 75% de subvención. A la recomendación contenida en el informe de la AIREF de cambiar a una subvención fija por billete (variable por ruta), en lugar de la porcentual existente, el Gobierno respondió que el informe de una agencia independiente no es vinculante, descartando «una modificación del sistema actual».

5.1. **¿Por qué se interviene el mercado subvencionando los vuelos e implantando obligaciones de servicio público?**

La oferta de vuelos de las islas con la península, así como la de los vuelos interinsulares, no está determinada sólo por la demanda de los usuarios, los costes de las aerolíneas y la competencia entre ellas. La intervención pública modifica el equilibrio que se produce al introducir subvenciones *ad valorem* a los precios que pagan los viajeros residentes en todos los vuelos nacionales y obligaciones de servicio público (OSP) en los interinsulares. La racionalidad de esta intervención, según los gobiernos nacional y autonómicos, es la garantía de una accesibilidad razonable, la reducción de los inconvenientes de la fragmentación territorial y la lejanía, y la cohesión de los territorios afectados con el resto de España.

Supongamos, a pesar de la alta densidad existente en la mayoría de las rutas afectadas, que el gobierno considera que el equilibrio existente no es socialmente deseable desde algún criterio social que damos por bueno. Sin entrar a discutir los objetivos descritos y el hecho de intervenir en el mercado para alcanzarlos, el análisis realizado no respalda ni la modalidad de subvención elegida, ni las OSP, mostrando que los mecanismos utilizados por el Gobierno producen efectos indeseables, como el aumento del poder de mercado de las compañías, con subidas de precios y beneficios extraordinarios, y el crecimiento innecesario del gasto público, además de tener efectos redistributivos regresivos. Cambiando los mecanis-

mos de intervención existentes se podría conseguir el mismo objetivo sin reducir la competencia en la red subvencionada, perjudicando lo menos posible a los viajeros sin derecho a descuento, y sin requerir un creciente volumen de subvención que ha superado los 800 millones de euros anuales si incluimos las subvenciones aeroportuarias. Alternativamente, con el mismo gasto público se podría conseguir un mayor bienestar social.

Otro aspecto de interés en la evaluación de esta política es que el ACB de la misma no se realiza con un contrafactual consistente en no hacer nada. El ACB de una política de este tipo en un mercado sin distorsiones y abierto a la competencia es difícil que arroje un beneficio social neto positivo a menos que los problemas de equidad que se resuelven sean de una magnitud suficientemente elevada para compensar la ineficiencia de fijar precios por debajo del coste marginal y del coste añadido de las pérdidas de eficiencia de los impuestos que se recaudan para subvencionar los precios.

Lo interesante aquí es que incluso aceptando el objetivo político de abaratar los vuelos de los territorios extrapeninsulares podemos comparar alternativas para conseguirlos y ver cómo el excedente social varía cambiando de mecanismo de subvención. Esto ocurre con muchas otras políticas en las que un coste-beneficio convencional no es posible, pero sí lo es aprovechar la metodología para buscar la manera de ver si el beneficio social de la intervención supera el coste social. Por ejemplo, cuando no hay datos de demanda pero conocemos los costes de proveer un servicio público y las disposiciones medias a pagar de los individuos, podemos invertir el proceso y, en lugar de calcular el VAN, cuantificar el volumen de demanda que se requiere para que el VAN empiece a ser positivo. Posteriormente, es más fácil ver si el número de usuarios resultante es compatible con otros datos conocidos y relacionados como la población, la renta o la demanda de ciudades similares.

En nuestro modelo (de Rus y Socorro, 2022) analizamos, partiendo de una situación de equilibrio sin subvención, los efectos que tiene la introducción de una subvención *ad valorem* en el precio (de residentes y no residentes) y en el gasto público. Estos resultados son comparados con los que se obtendrían con una subvención específica (cuantía fija) que produjera el mismo efecto que la subvención *ad valorem* (mismo efecto sobre el precio que finalmente paga el residente o, alternativamente, mismo efecto sobre las arcas públicas). Para ello se utilizan dos situaciones extremas en lo referente a la estructura de mercado: una situación en la que ninguna aerolínea operando en la ruta tiene poder de mercado (un caso asimilable al de competencia perfecta), y una situación en la que una única compañía aérea opera en la ruta sin sustitutivo alguno. La estructura de mercado real en cada ruta estará entre estos dos casos polares de competencia perfecta y monopolio.

Un elemento determinante en la modelización de este mercado es la cuota de los no residentes en la ruta (o mejor en cada vuelo) ya que, incluso en una situación de monopolio, el ejercicio de poder de mercado tras la introducción de la subvención al

residente se vería sensiblemente limitado si los no residentes tuviesen un peso significativo. Los efectos en precios y cantidades dependerán, además del grado de competencia y del porcentaje de los no residentes, de las funciones de demanda de los residentes y los no residentes, y de los costes de operación de las aerolíneas, entre otras variables. En términos prácticos, la desagregación por ruta y periodo de tiempo es esencial, si queremos evaluar los efectos económicos de las subvenciones. Mientras que el porcentaje de residentes en las rutas interinsulares es bastante similar (en torno al 87% en las rutas interinsulares canarias y al 77% en las rutas interinsulares baleares), este porcentaje varía mucho en las rutas nacionales no interinsulares, con un rango que va desde el 13,7% al 78,6%. Los estudios econométricos que han utilizado datos agregados para desvelar relaciones de causalidad entre aumento de la subvención y precios no pueden distinguir las rutas en las que la política está resultando eficaz de aquellas en las que la política está produciendo efectos adversos significativos.

El análisis muestra que, en un mercado perfectamente competitivo, los dos tipos de subvención producen el mismo efecto, sin importar el peso del segmento no residente. En el caso del monopolio, por el contrario, las diferencias pueden ser importantes, especialmente en aquellas rutas en las que el porcentaje de residentes es muy alto. Supongamos, a efectos ilustrativos, una ruta en la que todos los viajeros son residentes y el coste marginal es constante. Si se introduce una subvención del 75%, la disposición a pagar se multiplica por cuatro para cualquier cantidad demandada, el precio subvencionado es ligeramente inferior al precio inicial, el nuevo precio de equilibrio se cuadruplica con respecto al subvencionado, y la compañía se apropia prácticamente la totalidad de la subvención. Por el contrario, si se cambia a una subvención específica, un mínimo descuento produciría el mismo efecto sobre el precio que finalmente pagan los residentes cuando se aplica una subvención del 75%. Con la subvención específica, los no residentes mejoran sensiblemente porque los precios para ellos no subirían tanto, y también mejoran los contribuyentes al reducirse el gasto público destinado a esta política.

5.2. Resultados obtenidos

Los resultados de nuestro informe, respaldados por el estudio econométrico realizado por la AIREF con una base de datos de más de dos millones de vuelos, son los siguientes:

- Cuanto mayor sea el nivel de competencia en la ruta, más eficaz será la subvención a residentes. Fomentar la competencia es la mejor arma para que la subvención llegue a su destinatario final: el viajero residente.
- Con volúmenes de tráfico tan elevados, como los que tienen muchas de las líneas interinsulares, las OSP abiertas en vigor son innecesarias y suponen una posible barrera a la entrada de nuevos operadores. Sería preferible eliminarlas, manteniendo las OSP restringidas en las líneas no susceptibles de ser opera-

das en competencia abierta, y adjudicando el monopolio temporal mediante los mecanismos habituales de competencia por el mercado.

- Con la subvención *ad valorem*, cuanto más alto es el precio del billete, mayor es la cuantía de la subvención. Consecuentemente, las compañías aéreas tienen un incentivo menor para ser eficientes en costes y cobrar precios más bajos. Paradójicamente, cuanto menos eficiente en costes es la compañía aérea, mayor subvención recibe. Por último, los pasajeros que compran billetes más caros reciben una subvención mayor.
- La subvención *ad valorem* tiene un aspecto anticompetitivo más sutil y menos conocido. En el caso de las OSP abiertas, cualquier aerolínea entrante puede, cumpliendo algunos requisitos, entrar en el mercado interinsular. Este argumento utilizado con frecuencia por Binter, monopolio de hecho, y por el Gobierno canario, ignora el hecho de la dificultad que tiene un entrante potencial para competir con la aerolínea establecida. Un ejemplo: el incumbente cobra 100 euros por viaje de ida y vuelta. El entrante trata de reducir un 20% para competir con el incumbente. Su reducción de 20 euros en ingresos se traslada a sólo 5 euros al viajero (15 euros se ahorra el contribuyente). El mecanismo actual protege a la aerolínea establecida frente al potencial competidor penalizando a la compañía que cobra menos.
- El análisis desagregado de dos millones de vuelos muestra que las relaciones de causalidad que describe el modelo van en la dirección correcta. En los vuelos nacionales no interinsulares los precios suben (y, por tanto, la subvención total) con el paso del 50% al 75% de bonificación del precio del billete, y lo hacen en proporción directa con el porcentaje de residentes en el vuelo. Además, la oferta no ha variado significativamente, atendiéndose el aumento de demanda con una mayor ocupación media por vuelo, lo que elimina la justificación de la subida de precios por un shock de demanda a corto plazo. Por último, muestra que las OSP en Canarias con precios máximos regulados y un único operador de hecho, han dejado los precios constantes durante los últimos diez años, mientras que en los vuelos con el resto de España los precios bajaban un 25% en media en dicho periodo, reflejando la entrada de nuevas compañías y la reducción de costes en el transporte aéreo.

Sustituir la subvención *ad valorem* por una de cuantía fija por billete, ruta y periodo temporal aumentaría la competencia, minimizando los efectos negativos sobre los viajeros no residentes y el gasto público. Los resultados empíricos han mostrado que cuanto mayor es la proporción de residentes que hay en un vuelo, más elevados son los precios y que, por tanto, las compañías aprovechan el mecanismo que el gobierno ha introducido, realizando una discriminación de precios legal, y no individual (dependiendo de si el viajero es residente o no), como se les ha acusado, sin pruebas, desde la política.

La evaluación de esta política pública de subvención ha mostrado que existe una alternativa superior para conseguir el mismo objetivo político o de equidad, que reduciría los precios pagados por los no residentes y el gasto público. Introducir la subvención fija por billete en un conjunto representativo de rutas es probablemente lo más razonable en este momento. Sólo la inercia, los beneficios extraordinarios de las aerolíneas, el oportunismo político, el desinterés general por la evaluación económica de las políticas, y un diseño institucional en el que no existe corresponsabilidad en el gasto, explican la permanencia de una política tan ineficaz y costosa.

La reacción de los políticos ante un estudio tan concluyente no puede ser más decepcionante. El Gobierno obliga a que las aerolíneas no requieran que el comprador revele su condición de residente hasta el final de la compra del billete. Cabe imaginar el efecto sobre las aerolíneas teniendo en cuenta lo que mostraban los resultados econométricos: las compañías no discriminan individualmente (ilegal), sino estadísticamente (legal), elevando el precio en los vuelos con más residentes.

6. CONCLUSIONES

El valor social de la evaluación económica de políticas públicas, realizado con rigor e independencia, es muy superior a sus costes. Existe evidencia de que los gobiernos tratan de maximizar la probabilidad de reelección y, por tanto, sesgan sus actuaciones con este fin. Si la población no es perfectamente consciente de dichos motivos y, además, no dispone de información suficiente, ni de incentivos para esforzarse en entender las consecuencias globales y de largo plazo de actuaciones populistas, los informes de evaluación ex-ante realizados por técnicos independientes pueden evitar intervenciones socialmente indeseables. Incluso bajo el supuesto de la existencia de un gobierno que maximiza exclusivamente el bienestar social, se necesita respaldo técnico para asegurarse en la medida de lo posible de que los beneficios sociales de sus intervenciones son mayores que sus costes sociales.

A pesar de sus limitaciones y algunas dificultades en su aplicación, creemos que el ACB es la mejor herramienta de evaluación ex-ante que tenemos a nuestra disposición para estimar los efectos de las políticas públicas sobre el bienestar social. Las evaluaciones ex-post basadas en la inferencia estadística permiten reforzar el ACB ex-ante. El ACB realizado con solvencia técnica y sin sesgo estratégico requiere establecer un marco analítico en el que se identifique con claridad el problema, se expliquen las alternativas factibles para resolverlo, se incluyan a todos los afectados por la intervención, respetando sus valoraciones, incluidos aquellas que correspondan a bienes para los que no hay mercado, con el fin de expresar en unidades comparables sus efectos en la sociedad.

Las mejoras en el ACB han ido paralelas a toda la revolución de las políticas basadas en la evidencia, apoyándose en un conjunto de técnicas de modelización y estadísticas que han ido mejorando su capacidad para establecer relaciones de

causalidad a partir de datos cada vez más desagregados. No obstante, su aplicación por los gobiernos ha sido mucho menos brillante. Los avances en la institucionalización de la evaluación como instrumento de ayuda a la decisión dentro de las administraciones públicas son mucho más modestos. En el caso de España, a pesar de los tímidos avances, nos queda un largo camino por recorrer.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, M.D.; POSNER, E.A. (2001): «Implementing cost-benefit analysis when preferences are distorted», in M.D. Adler and E.A. Posner (eds), *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic and Philosophical Perspectives*, London: University of Chicago Press.
- ALBI IBAÑEZ, E.; ONRUBIA-FERNÁNDEZ, J. (2016): «Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social». *Papeles de Economía Española*, 147, 50-67.
- (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid.
- ARRUÑADA, B. (2022): «Basta de decorados institucionales», 31 de julio. *The Objective*.
- ATKINSON, A.B.; STIGLITZ J.E. (2015): *Lectures on Public Economics*. Princeton University Press.
- BECKER, G.S. (1983): 'A theory of competition among pressure groups for political influence', *The Quarterly Journal of Economics*, 98 (3), 371-400.
- COLLIER, P.; VENABLES, A.J. (2018): «Who gets the urban surplus?», *Journal of Economic Geography* 18, 523-538.
- DE LA FUENTE, A. (2022): «Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas», *Fedea, Colección Apuntes*, no. 2022-17, Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (coordinador); 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 y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper*, 2021-09. Madrid.
- DE RUS, G. (2021): *Análisis Coste-Beneficio: Evaluación de Políticas Públicas y Proyectos de Inversión*. Antoni Bosch editor, Barcelona.
- DE RUS, G.; CAMPOS, J.; GRAHAM, D.; SOCORRO, M.P. (2020): *Análisis coste-beneficio de las subvenciones a residentes en el transporte aéreo*. Anexo al *Spending Review de Infraestructuras*. AIReF. Madrid.
- DE RUS, G.; SOCORRO, M.P. (2010): «Infrastructure investment and incentives with supranational funding», *Transition Studies Review*, 17 (3), 551-567.
- (2022): «Subsidies in air transport markets: The economic consequences of choosing the wrong mechanism». *Transportation Research Part E*, 160.
- DOWNS, A. (1957): *An Economic Analysis of Democracy*, New York: Harper & Row.
- DURANTON, G.; PUGA, D. (2004): «Micro-foundations of urban agglomeration economies», in J.V. Henderson and J.-F. Thisse (eds), *Handbook of Urban and Regional*

- Economics, Vol. 4: Cities and Geography, North Holland: Elsevier, 2063-117.
- EUROPEAN COMMISSION (2021): Economic Appraisal. General Principles and Sector Applications. Vademecum 2021-2027. Brussels.
- FRIEDMAN, D. (1996): Hidden order: The economics of everyday life. HarperBusiness.
- GRAHAM, D.J. (2007): «Agglomeration, productivity and transport investment», *Journal of Transport Economics and Policy*, 41 (3), 317-43.
- HARBERGER, A.C. (1964): «Techniques of project appraisal», paper presented at the Conference on Economic Planning, reprinted in A.C. Harberger, *Project Evaluation (Collected Papers) (Midway Reprint Series)*, Chicago: University of Chicago Press.
- JOHANSSON, P.O. (1993): *Cost-Benefit Analysis of Environmental Change*, Cambridge: Cambridge University Press. Johansson, P.-O. and de G. de Rus (2019), «On the Treatment of Foreigners and Foreign-owned Firms in the Cost-benefit Analysis of Transport Projects», *Journal of Transport Economics and Policy*, 53 (3).
- JOHANSSON, P.O.; KRISTRÖM, B. (2016): *Cost-Benefit Analysis for Project Appraisal*, Cambridge University Press.
- NISKANEN, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- NOVALES, A. (COORDINADOR); ANDRÉS, J.; DE LA FUENTE, A.; DE RUS, G.; GONZÁLEZ-CALBET, L.; FERNÁNDEZ, M.; MORÁN, M.J.; ONRUBIA, J.; PÉREZ-RENOVALES, J.; SASTRE, E.; REBOLLAR, R. (2022): *Modernización de la Administración Pública. Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper, 2022-01*. Madrid.
- ROBINSON, J.A.; TORVIK, R. (2005): «White elephants», *Journal of Public Economics*, 89 (2-3), 197-210.
- SOBEL, R.S. (1998): «The political costs of tax increases and expenditure reductions: evidence from state legislative turnover», *Public Choice*, 96 (1-2), 61-80.
- SUNSTEIN, C.R. (2014): *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. The University of Chicago Press, Chicago.
- (2018): *The Cost-Benefit Revolution*, Cambridge: MIT Press.
- TIROLE, J. (1994): «The Internal Organization of Government». *Oxford Economic Papers*, New Series. 46, (1), 1-29.
- VENABLES, A.J. (2007): «Evaluating urban transport improvements. Cost-benefit analysis in the presence of agglomeration and income taxation», *Journal of Transport Economics and Policy*, 41 (2), 173-88.
- VISCUSI, W.K. (2018): «Pricing Lives: International Guideposts for Safety». *Economic Records*, 94, June, 1-10.
- ZERBE, R.O. (2018): «The concept of standing in benefit-cost analysis» in R.O. Zerbe (ed), *Teaching Benefit-Cost Analysis*, Edward Elgar, 58-68.

Las potencialidades (y riesgos) de la evaluación de impacto en el aumento de la calidad de las finanzas públicas

The potential (and risks) of impact evaluation in increasing the quality of public finances

Si se desean políticas públicas que logren solucionar los problemas de la sociedad es necesario, por un lado, generar evidencia para una mejor toma de decisiones, y, por otra parte, que estos análisis estén orientados a la obtención de resultados, y la evaluación de impacto (EI) cubre ambos objetivos. En este trabajo se presenta la necesidad e importancia de la EI en la mejora de las intervenciones públicas. Se muestran sus características, como el contrafactual y sesgo de selección, y se describen las principales metodologías de evaluación existentes agrupadas en diseños experimentales y cuasiexperimentales. En cada una de estos métodos se presta especial atención a los supuestos necesarios para su aplicación, necesidades de información y limitaciones y riesgos en su aplicación.

Gizartearen arazoak konpontzeko moduko politika publikoak nahi baditugu, beharrezkoa da, alde batetik, ebidentzia sortzea, erabakiak hobeto hartzeko; eta, bestetik, analisiak emaitzak lortzera bideratzea. Eraginaren ebaluazioak (EE) bi helburuak betetzen ditu. Lan honen bidez nabarmendu nahi da EEa oso garrantzitsua dela esku-hartze publikoak hobetzeko, eta, hortaz, beharrezkoa dela. Ebaluazio mota horren ezaugarriak erakusten dira, hala nola kontrafaktuala dela eta hautaketa-alborapena egiten duela, eta gaur egungo ebaluazio-metodologia nagusiak ere deskribatzen dira, diseinu esperimentaletan eta ia esperimentaletan multzokatu-ta. Metodo horietako bakoitzean, arreta berezia jartzen da aplikaziorako beharrezkoak diren suposizioetan, informazio-beharretan, mugetan eta aplikazio-arriskuetan.

In order to have public policies that manage to solve society's problems, it is necessary, on the one hand, to generate evidence for better decision making, and on the other hand, that these analyses are results-oriented, and impact evaluation (IE) covers both objectives. This paper presents the need and importance of IE in the improvement of public interventions. Its main characteristics, such as counterfactual and selection bias, are shown, and the main existing evaluation methodologies grouped into experimental and quasi-experimental designs are described. Each of these methods is developed with special attention to the assumptions necessary for their application, information needs and limitations and risks in their application.

Índice

1. Introducción
2. La evaluación de impacto
3. Diseño de la evaluación de impacto: experimental y cuasiexperimental
4. Diseño experimental: técnica de diferencia de medias
5. Diseño cuasiexperimental: método de emparejamiento
6. Método de diferencias en diferencias
7. Variables instrumentales
8. Regresión en discontinuidad
9. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: políticas públicas, evaluación de programas, evaluación de impacto.

Keywords: public policies, program evaluation, impact evaluation.

Nº de clasificación JEL: C21, H43

Fecha de entrada: 21/10/2022

Fecha de aceptación: 17/02/2023

1. INTRODUCCIÓN

En un entorno de recursos limitados, donde todos los gobiernos se esfuerzan por aumentar la efectividad, eficiencia y calidad de los servicios públicos que ofrecen, solucionando las diferentes necesidades y problemas que presenta la sociedad, resulta necesario tomar buenas decisiones, y para ello es imprescindible disponer de evidencia. La evaluación, junto al seguimiento, son las únicas herramientas que tienen los decisores y gestores para recopilar información, generar hallazgos y poder aprender y tomar mejores decisiones que ayuden a tener una intervención pública de mayor calidad (Feinstein, 2012, 2007), tratando de contestar preguntas como ¿Se ha logrado lo que nos propusimos hacer? ¿Podríamos haber hecho mejor las cosas? ¿Deberíamos continuar haciendo esto o intentar algo más?

Existen diferentes áreas en las que una intervención pública puede mejorar (Onrubia y Sánchez-Fuentes, 2019), y por ese motivo hay distintos tipos de evalua-

ciones (UNEG, 2020; Comisión Europea, 2013): algunas analizan el diseño del programa público, otras se centran en la implementación, o los procedimientos y reglas, en términos económicos, pero si nos interesa determinar si la intervención pública es efectiva, es decir, si está solucionando, o al menos mitigando, el problema que tenía la población, es necesario realizar una evaluación de impacto (Planas, 2005).

Hasta hace poco, cuando se evaluaba una intervención pública, era muy habitual que los gestores de los programas y los responsables de las políticas se centraran exclusivamente en medir e informar sobre los recursos utilizados y los productos obtenidos por el programa, sin prestar atención al logro de resultados, como indican Feinstein y Zapico (2010). Afortunadamente, en los últimos años se está produciendo un cambio hacia una formulación de políticas públicas en dos direcciones. Por un lado, intervenciones orientadas a resultados y, por otra parte, que estén basadas en evidencia (Jimeno, 2021; Zapico, 2022). Sin lugar a dudas, como observan Artés y Rodríguez-Sánchez (2022), la evaluación de impacto cumple ambos objetivos, dado que genera hallazgos que permiten aprender sobre el grado de efectividad.

Un gestor público interesado en solucionar necesidades y problemas de la sociedad debe realizar evaluaciones de impacto, ya que son herramientas que ayudan a seleccionar la mejor alternativa de política pública, así como un instrumento que permite saber si en realidad estamos (o no) logrando mejoras en la variable de resultado, reconociendo los programas efectivos, que solucionan problemas, de los que no. Otro motivo para realizar evaluaciones de impacto es la rendición de cuentas. Dado que vivimos en un contexto en que la sociedad demanda más información sobre la ejecución y efectividad de los programas públicos, la evaluación de impacto es un elemento de gran relevancia a la hora de proporcionar evidencia robusta y creíble sobre el desempeño y saber si un programa concreto está alcanzando sus resultados deseados. Además, este tipo de evaluaciones son fundamentales para construir conocimiento y aprendizaje acerca de la efectividad de los programas (Fedea, 2021).

Este trabajo se estructura de la siguiente forma. En el siguiente apartado se presenta la evaluación de impacto y sus principales características, y a continuación se muestran los diferentes diseños en la EI. En el apartado cuarto se desarrollan los diseños experimentales, y los apartados del 5 al 8 se centran en los diseños cuasiexperimentales más habituales, finalizando con una sección dedicada a las conclusiones.

2. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

El elemento de inicio de cualquier evaluación viene dado por aquella característica del programa público que se quiere conocer, y en el caso de una Evaluación de Impacto (EI) es determinar la efectividad de la Intervención Pública (IP).

Es posible que solamente se quiera saber si un programa ha logrado los resultados que inicialmente tenía propuestos. Otra alternativa es no solamente estar interesado en si un programa es eficaz, sino también en comprender por qué y cómo los

programas tienen éxito o fracasan, a fin de mejorar el programa actual en el futuro. Por lo tanto, como indican Leeuw y Vaessen (2009) hay diferentes tipos de preguntas de «impacto» que se pueden contestar en una EI, o incluso más probablemente una combinación diferente de tales preguntas. Las opciones de preguntas típicas en IE son las siguientes:

Cuadro nº 1. TIPOS DE PREGUNTAS EN EVALUACIÓN DE IMPACTO

Tipo de pregunta	Pregunta
Sí (o no) /cuánto	¿Los beneficiarios de la intervención han mejorado (en la variable de resultado)?
Sí (o no) /cuánto	¿Cuánto de la mejora (en la variable de resultado) de los beneficiarios se debe exclusivamente a la IP?
Cómo	¿De qué forma la IP ha logrado (o no) generar diferencias (en el resultado)?
Dónde	¿Se pueden esperar estos resultados en otros lugares?

Fuente: Elaboración propia basada en Stern (2015).

Por lo que se refiere a la primera pregunta, se evalúa el efecto del programa unido al producido por otras intervenciones. Es lo que se conoce como análisis de contribución. Habitualmente, los programas que se desean analizar son una parte de toda la acción pública que trata de solucionar un problema, y que influyen simultáneamente en los resultados de los individuos. En esta situación, el efecto en la variable de resultado se debe a la multicausalidad y la combinación de «paquetes causales», donde el programa evaluado solamente es un factor más.

La segunda cuestión implica un análisis de atribución, donde el objetivo es determinar si la intervención pública realmente influyó en la mejora de los individuos, buscando aislar el efecto del programa del resto de factores que influyen en la variable de resultado analizada. La tercera cuestión analiza qué características internas y supuestos de la IP (y de la organización que la implementa) implican situaciones de éxito o fracaso, estudiando la teoría del programa y las características de la intervención pública. Finalmente, la cuarta pregunta considera la posibilidad de que una misma intervención, en un entorno tenga éxito pero en otro entorno no. En estos casos también será necesario analizar la teoría del programa, y los factores externos, para dar respuesta a esta pregunta.

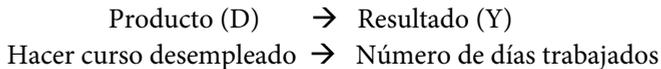
Considerando estas opciones de preguntas en una evaluación de impacto, si el propósito de una evaluación es puramente la rendición de cuentas para mostrar que

se han logrado los resultados, ya sea de manera conjunta o aislada, entonces el análisis causal será suficiente (preguntas 1 y 2), pero cuando el objetivo es aprender para mejorar el éxito o replicar programas en otros lugares, se necesitan explicaciones (preguntas 3 y 4).

2.1. Evaluación de impacto: el problema del contrafactual

Cuando se desea realizar un análisis de atribución de una política pública, la pregunta 2 del cuadro anterior se puede plantear en los siguientes términos: ¿Cuál sería la situación de los beneficiarios del programa si la intervención no hubiera tenido lugar?, o también ¿Las mejoras que se han producido en los individuos son el resultado directo del proyecto, o sencillamente es que se ha mejorado de todas formas? Estas preguntas buscan detectar la causalidad entre la política y la variable de resultado que trata de afectar, y no la (cor)relación entre ambas¹.

La incorporación de la causalidad implica una mayor complejidad en el análisis, dado que a la variable de resultado que se desea analizar en una EI no solo le afecta la intervención pública estudiada, sino que existen muchos otros factores que también influyen sobre su valor final. Por ejemplo, supongamos que se desea estudiar si realizar un curso de capacitación del Ministerio de Empleo afecta a la empleabilidad de una persona, se tiene el siguiente diagrama:



Para que una persona trabaje (resultado, Y), no solo le afectará si realizó un curso del Ministerio de Empleo (D), sino que habrá otras variables o características también relevantes como la edad, si tiene hijos pequeños, si su pareja tiene trabajo, si el periodo es de crisis económica o no, el sector de actividad donde está, su nivel de estudios, etc., así que el objetivo de la evaluación de impacto es determinar cuánto supone esa intervención pública en la variable de resultados, sin considerar el resto de factores. El objetivo es aislar el efecto de la política (Rogers, 2012; OCDE, 2006).

Para poder contestar a la pregunta de la evaluación de impacto planteada inicialmente, es necesario una traducción matemática de esta cuestión: «¿Cuál es la situación (en la variable de resultado) que hubiera tenido un beneficiario de una intervención pública en el caso de no ser beneficiario?». En términos matemáticos, la pregunta anterior se expresa del siguiente modo:

$$\alpha_i = (Y_{1i}|D_i = 1) - (Y_{0i}|D_i = 1) \quad (1)$$

¹ Existe gran cantidad de referencias que exponen las diferentes metodologías en evaluación de impacto, algunas a destacar son los trabajos de Cunningham (2021), Frölich y Sperlrich (2019), Gertler *et al.* (2016) o Khandker, Koolwal y Samad (2010), entre otros.

Donde Y_{1i} es el estado potencial de la variable de resultado de un individuo en el caso de recibir el programa, mientras que Y_{0i} es el estado potencial de ese mismo individuo en el caso de no recibir programa. Considerando que la variable D indica si un individuo es beneficiario de la política, $D=1$, o si no es beneficiario, $D=0$, entonces la ecuación anterior indica que el impacto de una política D en un individuo i , que denominamos α_p , se puede expresar como la diferencia entre dos situaciones: el resultado en un individuo tratado si recibe la política, $(Y_{1i} | D_i = 1)$, menos el resultado que hubiera tenido ese mismo individuo tratado en el caso de no recibir la política, $(Y_{0i} | D_i = 1)$. Esta expresión permite calcular el impacto de un programa sobre un individuo que recibe tratamiento, porque en ambas situaciones, dado que es el mismo individuo, tienen las mismas características, salvo que en una de ellas recibe el programa mientras que en el otro no, por lo que la diferencia entre ambas situaciones solo puede ser debida al programa estudiado, aislando así el efecto de la intervención.

Lamentablemente, no es posible disponer de información de una persona en dos estados diferentes, por lo que la expresión (1) no se puede calcular en la realidad debido a que uno de los dos elementos de la parte derecha de la igualdad no es conocido por el evaluador. Es lo que en la literatura de evaluación se conoce como el problema del contrafactual.

Para solucionar esta situación se consideran dos individuos que presenten características similares, salvo que uno fue beneficiario ($D=1$) del programa y el otro no ($D=0$).

$$\alpha_i = (Y_{1i} | D_i = 1) - (Y_{0i} | D_i = 0) \quad (2)$$

En esta situación, se utiliza información de dos individuos distintos. Por un lado, el valor de la variable de resultado (cuando recibe tratamiento - Y_{1i}) para un individuo que recibe tratamiento, es decir $(Y_{1i} | D_i = 1)$. Por otro lado, el valor de la variable de resultado (cuando no recibe tratamiento - Y_{0i}) de otro individuo que en la realidad no recibe tratamiento, es decir $(Y_{0i} | D_i = 0)$. Dado que ambas cantidades son observadas por el evaluador, es una diferencia que se puede calcular en la realidad.

Sin embargo, el gran peligro que existe al utilizar este enfoque es que es difícil poder aislar el efecto del programa, porque estos dos individuos se deben parecer lo máximo posible, con la única diferencia entre ellos de que uno recibió el tratamiento y el otro no. Considerando la dificultad de disponer de dos individuos exactamente iguales en sus características, salvo por el hecho de que uno recibe el programa ($D=1$) mientras que el otro no ($D=0$), la solución de la estadística consiste en utilizar grupos de individuos en lugar de un solo individuo. Ahora, aunque existan factores diferenciales entre las personas, al utilizar grupos de individuos, siempre se puede seleccionar una serie de personas que, en promedio, presenten características

similares. Con la información de los individuos de cada grupo, el impacto de una política se obtiene como:

$$\alpha = E(Y|D = 1) - E(Y|D = 0) \quad (3)$$

Donde el término $E(\cdot)$ se refiere a la esperanza (o la media). Ahora, el impacto del programa se obtiene calculando el promedio de la variable de resultado en el grupo de tratados, $E(Y|D = 1)$, menos el resultado promedio obtenido a partir de los individuos que no han recibido el programa, $E(Y|D = 0)$.

2.2. El sesgo de selección

Al evaluar el impacto de la intervención pública se consideran dos tipos de población: individuos que efectivamente han recibido la IP, llamados beneficiarios ($D=1$) y que forman el grupo de tratamiento, e individuos que no son beneficiarios de la IP ($D=0$), denominados grupo de control. Considerando estas dos tipologías de individuos, la pregunta que se desea contestar en la evaluación de impacto implica conocer si el programa ha creado una diferencia comparando la situación de un individuo que recibe tratamiento ($D=1$) si recibe la ayuda, Y_1 , –observado por el evaluador– respecto a su situación que hubiera tenido ese mismo individuo en el caso de no recibir ayuda, Y_0 , –no observado por el evaluador–:

$$\alpha = E(Y_1|D = 1) - E(Y_0|D = 1) \quad (4)$$

Sin embargo, como no se dispone de información sobre qué le hubiera pasado a un tratado en ausencia de tratamiento, Y_0 , se sustituye esta cantidad, por información de otro individuo, que en la realidad no recibe tratamiento ($Y_0 / D = 0$). Por lo tanto, la estimación que hace el evaluador es:

$$dif_{tra-cont} = E(Y_1|D = 1) - E(Y_0|D = 0) \quad (5)$$

Comparando las dos ecuaciones previas, estas son diferentes en el segundo componente de la derecha de la igualdad. Por lo tanto, la estimación del evaluador no tiene por qué coincidir con el efecto verdadero de la intervención pública (IP). Esta diferencia entre el impacto verdadero y la estimación es lo que se conoce en la literatura como el sesgo de selección.

$$dif_{tra-cont} = \alpha + sesgo.selec \quad (6)$$

Y solamente la estimación que hace el evaluador es igual al verdadero impacto del programa cuando el sesgo de selección es cero.

Este sesgo de selección indica, de manera simplificada, que los individuos del grupo de tratamiento y control no son directamente comparables, porque hay diferencias entre ellos, y no solo porque unos reciben programa y los otros no. Estas características diferenciales, como edad, sexo, nivel de estudios, gustos, etc., hacen que

sean más propensos a pertenecer al grupo de tratamiento o al grupo de control. Por lo tanto, que un individuo esté en el grupo de tratamiento no es aleatorio.

Existen diferentes tipos de sesgos de selección, pudiéndose clasificarse en función del individuo que crea el sesgo y si es observado (o no) por el evaluador. Considerando al individuo que lo genera, se pueden considerar sesgos debido a la política, ya que están focalizadas en una parte de la población que presenta algún determinado problema –nivel de pobreza, tiempo en desempleo, tamaño de empresa–, o sesgo generado por los potenciales beneficiarios de la política (autoselección), dado que en la mayoría de intervenciones el Estado ofrece la oportunidad a los individuos de participar en la política, de convertirse en beneficiarios efectivos, pero son las personas las que finalmente deciden si reciben la intervención pública o no, es decir, una autoselección. Otra clasificación del sesgo de selección es en función de si la característica que afecta a que un individuo esté en el grupo de tratamiento o control (no) se encuentra en el fichero de datos que posee el evaluador. Entonces, el sesgo es en variable (no) observada.

3. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO: EXPERIMENTAL Y CUASIEXPERIMENTAL

Para que la estimación del evaluador sea igual al impacto verdadero del programa, según (6), existen dos posibilidades. Por un lado, la utilización de «diseños experimentales», donde la asignación de los individuos al grupo de control y tratamiento se realiza de forma aleatoria. En estos casos el sesgo de selección es cero, por construcción del diseño de evaluación. La otra alternativa son los «diseños cuasiexperimentales», situación en la que no hay asignación aleatoria de los individuos al grupo de tratamiento y control, lo que supone la aparición de un sesgo de selección diferente de cero, siendo necesario corregirlo mediante la aplicación de técnicas econométricas y estadísticas (Imbens y Rubin, 2015).

Dentro de los diseños experimentales, el método de estimación empleado es la técnica de diferencia de medias, mientras que en los diseños cuasiexperimentales las metodologías de estimación más habituales son diferencias en diferencias, técnicas de emparejamiento, destacando el Propensity Score Matching, variables instrumentales y regresión en discontinuidad.

Pasamos a continuación a describir cada una de ellas, indicando los supuestos empleados para su utilización, la estructura de la base de datos necesaria, opciones de estimación del impacto, y posibles riesgos en su utilización.

4. DISEÑO EXPERIMENTAL: TÉCNICA DE DIFERENCIA DE MEDIAS

Cuando la intervención pública (IP) se encuentra en la fase de diseño, se puede proponer un diseño experimental de la evaluación de impacto (EI) (Banarjee y Du-

flo, 2017). Las características necesarias para que exista un diseño aleatorio o experimental son: a) la evaluación se diseña a la vez que la política; b) el evaluador determina al «azar» qué individuos estarán en control y tratamiento, utilizando, por ejemplo, el lanzamiento de un dado; c) una vez que un individuo ha sido seleccionado en un grupo, no puede cambiarse del grupo donde ha caído.

Después de implementar la intervención pública en los individuos asignados aleatoriamente, se recopila información de la variable de resultado Y , tanto en los individuos de control como en los de tratamiento. En la tabla nº 1 se presenta un ejemplo de base de datos que contiene la información mínima para poder estimar el impacto utilizando este método, y la posibilidad de incorporar información adicional (color gris) que mejore la calidad estadística de las estimaciones.

Tabla nº 1. **INFORMACIÓN NECESARIA Y EXTRA PARA REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO CON UN DISEÑO EXPERIMENTAL**

INFORMACIÓN NECESARIA			INFORMACIÓN EXTRA			
Momento tiempo	Línea base (t=0)	Post tratamiento (t=1)	Línea base (t=0)			
Individuo	Tratamiento (D)	Resultado (Y)	Var X_1	Var X_2	Y	...
1	0	87	1	23	60	
2	1	56	0	25	21	
...
i	D_i	Y_i	X_{1i}	X_{2i}	Y_{0i}	

Fuente: Elaboración propia.

Supongamos que se desea evaluar el efecto que un programa de asistencia a búsqueda de empleo (D) tiene sobre los días trabajados al año siguiente de los individuos que lo reciben (Y). Para estimar el impacto se propone un diseño experimental, con una asignación aleatoria de personas al grupo de tratamiento o control. Si se cumple esta asignación aleatoria, solo es necesario disponer de la información de la variable de resultado –días trabajados en el año siguiente– un periodo posterior a implementarse el programa. Si, además, hay información extra, especialmente en la línea de base (t=0), es posible contrastar si realmente tenemos un diseño experimental, ya que estas características (sexo- x_1 - , edad - x_2 -, etc.) deben ser parecidas en el grupo de control y tratamiento. Si no se cumple este supuesto, entonces existen sesgos de selección en la asignación de los individuos al grupo de tratamiento y control.

Una vez que se dispone de la base de datos como la dada en la tabla nº 1, para estimar el impacto se puede emplear un enfoque estadístico o econométrico (Glenester y Takavarasha, 2013).

Considerando la aproximación estadística, después de implementarse el programa, en el momento $t=1$ se observa la variable de resultado Y en todos los individuos estudiados y se generan dos medias, el valor promedio de la variable de interés en el grupo de tratamiento, dado por $E(Y|D=1)$, y el valor promedio de la variable de interés en el grupo de control, $E(Y|D=0)$. Entonces, el impacto del programa viene dado por:

$$\alpha = E(Y|D=1) - E(Y|D=0) \quad (7)$$

Esta cuantía calculada no permite determinar al evaluador si el valor obtenido es lo suficientemente grande para considerarse distinta de cero en términos estadísticos. Para determinar cuánto es suficiente desde una óptica estadística, es necesario realizar un contraste estadístico, valorando si la diferencia entre medias de dos poblaciones –tratados y controles– es estadísticamente distinta de cero:

Hipótesis nula: El programa no tiene impacto $H_0: E(Y|D=1) = E(Y|D=0)$.

Hipótesis alternativa: Programa si tiene impacto $H_A: E(Y|D=1) \neq E(Y|D=0)$.

En la lectura de la hipótesis nula, dado que la media de la variable de resultado del grupo de tratados es (estadísticamente) similar a la media de la variable en el grupo de control, implica que no se observan diferencias entre los dos grupos en la variable de interés, por lo que el programa no es capaz de influir en el valor de Y . No tiene ningún impacto sobre la variable de resultados. Para contrastar estas hipótesis será necesario realizar un test de diferencia de medias.

En la aproximación econométrica se puede especificar una ecuación que capture la relación entre la variable recibir programa y la variable resultado dada por:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 D_i + U_i \quad (8)$$

Donde Y es la variable de resultado, mientras que D es el único regresor de la ecuación y captura si ese individuo recibe el programa, pudiendo tomar solo dos valores:

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{si recibe tratamiento} \\ 0 & \text{si no recibe tratamiento} \end{cases} \quad (9)$$

La variable U es el termino de error y contiene el resto de factores que afectan a Y , de los que no se dispone de información.

Recordando que el impacto de un programa D se obtiene como la diferencia de $E(Y|D=1) - E(Y|D=0)$, se puede calcular el valor esperado de la variable Y para el grupo de tratamiento (cuando $D=1$) y para el grupo de control (cuando $D=0$) por separado, sustituyendo en (8). Entonces, el impacto del programa se obtiene como:

$$\text{impactprog} = E(Y|D = 1) - E(Y|D = 0) = \underbrace{\alpha_0 + \alpha_1}_{E(Y|D=1)} - \underbrace{\alpha_0}_{E(Y|D=0)} = \alpha_1 \quad (10)$$

Por lo tanto, en el enfoque econométrico, para obtener el impacto de un programa hay que prestar atención al valor de la estimación del parámetro α_1 de la ecuación anterior.

4.1. **Ventajas, limitaciones y potenciales riesgos**

Sin lugar a dudas, los diseños experimentales permiten una comparación sólida entre grupos, minimizando el sesgo en la selección de la muestra. Sin embargo, también hay una serie de limitaciones y riesgos. A continuación, destacamos los más relevantes.

No todas las políticas son adecuadas para un diseño experimental. Este método funciona mejor cuando: a) se conocen bien los mecanismos por los que se espera que funcione la intervención, lo que no siempre es el caso; b) existe poca variación en la ejecución de la intervención, ya que estos diseños necesitan una ejecución rigurosa y uniforme; c) se cumplen ciertos requisitos de información, no solo de la variable de resultados sino también datos de otras características de los grupos de tratamiento y de comparación para comprobar el equilibrio en la asignación (Berger, 2005).

Además, pueden presentar problemas de validez externa, debido a lo no representatividad de la muestra empleada en el análisis, o problemas de validez interna, al producirse fallos en el mecanismo de asignación aleatoria, desgaste de la muestra y problemas de abandono del programa por parte, especialmente, de los individuos de control.

Otra limitación son las relacionadas con las externalidades, ya que no siempre es posible garantizar que el grupo de control no se vea afectado por el programa. El «cegamiento» clásico en el área médica, en el que tanto los participantes y gestores del programa no saben quién está en el grupo de tratamiento o en el de control, rara vez es factible en las intervenciones sociales, lo que conlleva la existencia de externalidades del programa y efectos de comportamiento.

Finalmente, también es necesario destacar los posibles altos costes de este tipo de diseño, así como en algunos casos, la aparición de problemas éticos.

5. **DISEÑO CUASIEXPERIMENTAL: MÉTODO DE EMPAREJAMIENTO**

Cuando alguna de las tres condiciones necesarias para tener un diseño experimental no se cumple, nos encontramos ante un diseño cuasiexperimental. En este caso, dado que la asignación de los individuos a los grupos de tratamiento y control no se ha producido de manera aleatoria, entonces existen sesgos de selección y será necesario utilizar técnicas cuantitativas que logren minimizar lo máximo posible este sesgo (Barnow, Cain y Goldberger, 1981).

Cuando el sesgo de selección se debe a características de los individuos observadas por el evaluador, para estimar el efecto del programa sobre la variable de resultado se utilizan técnicas de emparejamiento o *matching* (Todd, 2007), tratando de agrupar individuos que presentan características observadas similares². En estos casos, la base de datos siguiente muestra la información necesaria para aplicar el método de emparejamiento:

Tabla nº 2. **INFORMACIÓN PARA REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE EMPAREJAMIENTO**

Momento	Línea de base t=0			t=1	
Individuo	Var X ₁	Var X ₂	.....	Tratamiento (D)	Resultado (Y)
1	0	1		1	21
2	2	1		0	23
3	10	0		1	41
...
I	X1i	X2i	...	Di	Yi

Fuente: Elaboración propia.

5.1. Estimación del impacto aplicando el Método de *matching* o emparejamiento

La idea que subyace en esta metodología es lograr individuos del grupo de control lo más similares posible al grupo de tratamiento en términos de las características observables, siendo necesario realizar una serie de fases.

En la primera etapa, se estratifican los datos de la muestra en función de los diferentes valores de las características observadas *x*, por ejemplo, sexo, tramos de edad, etc.

A continuación, dentro de cada estrato (o celda) se computa la diferencia en la variable de resultado promedio entre el grupo de tratamiento y el de control, es decir:

$$\alpha_{x=x} = E(Y^D|D = 1, X = x) - E(Y^C|D = 0, X = x) \quad (11)$$

² El supuesto para poder emplear esta metodología es que la selección de los individuos al grupo de tratamiento (o control) se deba a variables observadas por el evaluador.

Donde $E(Y^D | D = 1, X = x)$, es la media de la variable de resultado en el grupo de tratados cuando tienen las características $X=x$, mientras que $E(Y^C | D = 0, X = x)$ es el valor promedio de individuos en el grupo de control con esas mismas características $X=x$.

Finalmente, se obtiene el promedio de estas diferencias que se han calculado para cada valor $X=x$, con respecto a la distribución de X , en la población de unidades tratadas, dada por N_T , obteniendo:

$$\alpha = \frac{1}{N_T} \sum_{X=x} \left(E(Y^D | D = 1, X = x) - E(Y^C | D = 0, X = x) \right) \quad (12)$$

Aunque esta técnica de emparejamiento es muy intuitiva, presenta ciertas limitaciones cuando hay muchas variables de estratificación, o alguna de las características empleadas en la estratificación es continua, como la edad, o la muestra de datos disponible es pequeña. Estas situaciones pueden suponer la ausencia de soporte común también conocido como maldición de la dimensionalidad, es decir, celdas que contienen solo tratamientos, sin controles, o viceversa, generándose una pérdida de información, ya que en esos casos no se pueden emparejar individuos. Como solución, se desarrolla el método Propensity Score Matching que se describe a continuación.

5.2. Estimación del impacto con el Método de Propensity Score Matching (PSM)

Este método consiste en colapsar todas las características de los individuos en un único valor, de tal forma que a la hora de emparejar ya no se tenga que utilizar variables, sino que, mediante la aplicación de un modelo de regresión, todas estas posibles combinaciones de características se colapsen en un valor que indique la probabilidad que un individuo tiene de pertenecer al grupo de tratamiento ($D=1$) de acuerdo a sus características observadas X , según Dehejia y Wahba (2002) y Rosenbaum y Rubin (1983) entre otros. Ahora el emparejamiento de individuos similares será en función de esta propensión o probabilidad que tengan para ser beneficiarios (Caliendo y Kopeinig, 2008).

El primer paso consiste en estimar el *propensity score*. Para ello se realiza la estimación de una regresión econométrica en el que la variable dependiente es participar o no en el programa, D_i , en función de las características de los individuos, X_i . Como D_i solo puede tomar dos valores (0,1) se emplea un modelo Probit o Logit. Una vez estimados los parámetros de la ecuación, a continuación se calcula la probabilidad estimada de un individuo de participar en el programa ($D=1$), de acuerdo a sus características observadas, es decir $\hat{P}(D = 1 | X = x)$.

Tras comprobar la calidad de la estimación previa, analizando el soporte común de \hat{P} donde hay tratados y controles para poder realizar los emparejamientos, y el contraste de equilibrado de muestras, se procede a emparejar a cada individuo trata-

do con aquel individuo de control cuyo valor estimado del *propensity score* esté más próximo, descartándose las observaciones de control que queden sin emparejar, y se compara la variable de resultado Y entre el tratado y (los) control(es) que se considera(n) similar(es).

$$Y_i^D - \sum_{j \in C} w(i, j) Y_j^C$$

Donde Y_i^D , Y_j^C es la variable de resultado del tratado y control(es) respectivamente, mientras que $w(i, j)$ es una función de ponderación que determina cuántos controles, y en qué forma, se usarán para comparar contra un determinado tratado (vecino más cercano, radio, kernel, etc.). Así se calcula el impacto del programa en un tratado « i ». Finalmente se obtiene la media de estas diferencias individuales, para obtener el impacto promedio general.

$$\hat{\alpha} = \frac{1}{N_D} \sum_{i \in D} [Y_i^D - \sum_{j \in C} w(i, j) Y_j^C] \quad (13)$$

siendo N_D el número total de tratados empleados en el análisis (Guo y Fraser, 2019).

5.3. Ventajas, limitaciones y potenciales riesgos

Los métodos de emparejamiento permiten estimar el impacto de un programa correctamente cuando no hay asignación aleatoria calculando el efecto medio del tratamiento sobre todos los tratados. Sin embargo, esta aproximación no es ajena a ciertas limitaciones, que pasamos a describir.

Por un lado, el emparejamiento sólo debe utilizarse en los casos en los que el evaluador tenga un conocimiento claro y detallado de los criterios de elegibilidad de una intervención (reglas claras y explícitas de selección) y estas variables estén en la base de datos. Dado que el emparejamiento sólo puede realizarse sobre las características que no se han visto afectadas por la intervención pública, estos datos deben ser invariables en el tiempo, como el año de nacimiento, o recogidos antes de producirse la IP. Además, en caso de existir sesgos debidos a características no observadas, la evolución de impacto no es robusta, mientras que, por lo que respecta al emparejamiento utilizando el PSM, pueden existir dudas por la utilización de esa probabilidad a la hora de emparejar, ya que se puede considerar una especie de una caja negra.

6. MÉTODO DE DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS

Cuando el sesgo de selección de los individuos depende de variables no observadas, el método de diferencias en diferencias, también conocido como «Dif-in-Dif», permite corregir esta desviación, generando estimaciones robustas del impacto de una IP³.

³ El principal supuesto para aplicar el método «Dif-in-Dif» es que la selección de los individuos al grupo de tratamiento o control se basa en variables no observadas, también denominada heterogeneidad no observada, y que esta heterogeneidad no observada es constante en el tiempo. Esto implica que, en

Por lo que respecta a las necesidades de información, para poder utilizar el método «Dif-in-Dif» es necesario disponer de información de la variable de resultado Y en dos momentos de tiempo: la línea de base (momento $t=0$) y posterior a tratamiento (momento $t=1$). La tabla nº 3 ofrece un ejemplo de la información necesaria para utilizar este método.

Tabla nº 3. **INFORMACIÓN NECESARIA Y ADICIONAL PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO CON «DIF-IN-DIF»**

Momento	INFORMACIÓN NECESARIA			INFORMACIÓN EXTRA		
	t=1	t=0 (línea base)	t=1	t=0	t=1	...
Individuo	Tratamiento (D)	Resultado (Y)	Resultado (Y)	Var X_1	Var X_1	
1	0	57	82	7		...
2	1	40	56	2		...
3	0	55	67	9		...
...
i	D_i	$Y_{0,i}$	$Y_{1,i}$	X_{10i}	X_{11i}	...

Fuente: Elaboración propia.

Donde $Y_{0,i}$ hace referencia al valor de la variable de resultado Y en el individuo «i» en línea de base, momento de tiempo $t=0$, mientras que $Y_{1,i}$ es el valor de la variable de resultado Y en el individuo «i» después del tratamiento, t_1 .

Con la base de datos anterior, la estimación del impacto de la IP se puede realizar mediante una aproximación estadística o econométrica.

La aproximación estadística implica el cálculo de cuatro esperanzas condicionadas de la variable de resultado Y , en función del momento de tiempo y del grupo, dadas por:

$$E(Y|tratado, antes) = \bar{Y}_{D0} \quad E(Y|tratado, despues) = \bar{Y}_{D1}$$

$$E(Y|control, antes) = \bar{Y}_{C0} \quad E(Y|control, despues) = \bar{Y}_{C1}$$

A continuación, se obtiene la estimación de la diferencia temporal para cada grupo, como:

$$\text{Grupo de tratamiento:} \quad \Delta Y_D = Y_{D1} - Y_{D0} \quad (14)$$

ausencia de tratamiento, los dos grupos se comportan de manera similar a lo largo del tiempo (hipótesis de caminos paralelos).

$$\text{Grupo de control: } \Delta Y_C = Y_{C1} - Y_{C0} \quad (15)$$

Estas diferencias capturan cuánto ha crecido, en promedio, la variable de interés durante los dos periodos de tiempo (de t_0 a t_1) para cada uno de los grupos analizados, control y tratamiento por separado.

Finalmente se calcula la diferencia de la diferencia, estimando el diferencial entre el incremento temporal de los dos grupos obtenidos en la etapa anterior:

$$\alpha = \Delta Y_D - \Delta Y_C = (\bar{Y}_{D1} - \bar{Y}_{D0}) - (\bar{Y}_{C1} - \bar{Y}_{C0}) \quad (16)$$

El impacto del programa captura la diferencia existente entre el crecimiento del grupo de tratamiento respecto al grupo de control. El razonamiento que subyace detrás de (16) es que, para el grupo de control, la primera diferencia que captura el crecimiento entre los dos periodos de tiempo, $(\bar{Y}_{C1} - \bar{Y}_{C0})$, es debida a muchos motivos, de los que no se dispone de información, variables no observadas para el evaluador, y que se pueden denominar «entorno». Para el grupo de tratamiento, la primera diferencia, que es el crecimiento experimentado en ese periodo, $(\bar{Y}_{D1} - \bar{Y}_{D0})$, es debido a los mismos motivos que el grupo de control, dado que el «entorno» afecta de manera similar a todos los individuos, y además este grupo recibió tratamiento. Por lo tanto:

$$\alpha = \Delta Y_D - \Delta Y_C = \left(\frac{\text{entorno} + \text{prog}}{\bar{Y}_{D1} - \bar{Y}_{D0}} \right) - \left(\frac{\text{entorno}}{\bar{Y}_{C1} - \bar{Y}_{C0}} \right) = (\text{entorno} + \text{prog}) - \text{entorno} = \text{prog.}$$

La ecuación anterior nos ofrece la cuantía del impacto, pero por si sola no es capaz de informar si este valor del impacto es estadísticamente significativo, por lo que será necesario realizar un contraste de hipótesis del siguiente modo:

Hipótesis nula: el programa no tiene impacto. $H_0 : \Delta \bar{Y}_D = \Delta \bar{Y}_C$

Hipótesis alternativa: el programa sí tiene impacto. $H_A : \Delta \bar{Y}_D \neq \Delta \bar{Y}_C$

Donde $\Delta \bar{Y}_D = (\bar{Y}_{D1} - \bar{Y}_{D0})$ y $\Delta \bar{Y}_C = (\bar{Y}_{C1} - \bar{Y}_{C0})$ respectivamente. Para realizar el contraste se realiza un test de diferencia de medias entre dos poblaciones (tratados y controles).

En la aproximación econométrica, se puede especificar una ecuación que capture la relación entre la variable recibir programa y la variable resultado donde se ve el impacto del programa. La ecuación viene dada por:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 D_i + \alpha_2 M_t + \alpha_3 (D_i \times M_t) + U_i \quad (17)$$

Donde Y_i es la variable de resultado, mientras que D_i captura si el individuo pertenece al grupo de tratamiento o no, y la variable M_t determina si la información es de línea de base o ex-post. Ambas son variables dicotómicas con dos posibles valores:

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{si recibe tratamiento} \\ 0 & \text{si no recibe tratamiento} \end{cases} \quad M_t = \begin{cases} 1 & \text{si informacion post tratamiento} \\ 0 & \text{si informacion en linea base} \end{cases}$$

Siendo $(D_i \times M_t)$ la interacción de ambas. La variable U es el término de error, y captura el resto de factores que afectan a la variable de interés Y , y de los cuales no se dispone de información.

Considerando (17), y calculando las esperanzas condicionadas asociadas al grupo de control ($Y|D = 0, M = 0$), $E(Y|D = 0, M = 1)$ y para el grupo de tratados $E(Y|D = 1, M = 0)$, $E(Y|D = 1, M = 1)$ se obtiene que el impacto del programa está capturado por el parámetro α_3 , que estima si el crecimiento de la variable Y a lo largo del tiempo entre ambos grupos es lo suficientemente distinto.

6.1. Ventajas, limitaciones y potenciales riesgos

El método «Dif-in-Dif» es intuitivamente sencillo, además de corregir sesgos en características no observadas para el evaluador, pero hay una serie de limitaciones y riesgos a la hora de implementarlo (Bertrand, Duflo y Mullainathan, 2004). La principal limitación está en los requisitos de información, ya que para aplicar este método es necesario disponer de datos antes y después del tratamiento, tanto de la variable de resultados como otras características de los tratados y controles, por lo que, si las necesidades de información no han sido detectadas con antelación, es posible que no dispongamos de datos en la línea de base. También es posible que las estimaciones de «Dif-in-Dif» no presenten buenas propiedades si a lo largo del tiempo se producen cambios en uno de los grupos, pero no en el otro, o si los dos grupos tenían tendencias diferentes antes de la intervención, no cumpliendo el supuesto de caminos paralelos. Además, si se espera que el efecto se manifieste después de unos años, existe la posibilidad de que otros eventos contaminen los resultados, unido a que pueda producirse cierta pérdida de información debido al desgaste, lo que condicionaría los resultados obtenidos.

7. VARIABLES INSTRUMENTALES

Cuando existen características del individuo, tanto observadas y no observadas, que influyen en que sea beneficiario del programa, la utilización de un instrumento o variable instrumental (VI) puede ser una buena alternativa para solucionar el problema de endogeneidad en la participación del programa (Angrist y Krueger, 2001)⁴. En estos casos, las necesidades de información para utilizar este método se presentan en la tabla nº 4.

⁴ Los supuestos necesarios para aplicar el método de variables instrumentales son: (1) existe una variable, llamada instrumento, que permite corregir el problema de endogeneidad en la variable de tratamiento. Además, este instrumento tiene que cumplir dos condiciones adicionales: (2) el instrumento in-

Tabla nº 4. INFORMACIÓN NECESARIA Y ADICIONAL PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO CON VARIABLE INSTRUMENTAL

Momento	Línea base t=0			t=0	t=1	t=1
Individuo	Var X ₁	Var X ₂	.....	Instrumento (Z)	Tratamiento (D)	Resultado (Y)
1	0	0		1	0	211
2	2	0		0	0	230
3	10	0		1	1	341
4	3	1		0	1	199
...
I	X _{1i}	X _{2i}	...	Z _i	D _i	Y _i

Fuente: Elaboración propia.

Para poder corregir la endogeneidad de la participación en el programa, D_i , es necesario disponer de una nueva variable, Z_i , denominada variable instrumental (VI) o instrumento (Heckman, 1997). Por lo tanto, para aplicar este enfoque es necesario una base de datos con al menos 3 variables: el resultado (Y), el tratamiento (D) y un instrumento (Z).

Dependiendo de las características del instrumento, es posible considerar diferentes tipos de estimaciones de V.I. Por un lado, existen casos en los que el evaluador tiene cierta capacidad de manipulación del experimento de evaluación, logrando que Z se genere mediante un procedimiento aleatorio, como lanzar una moneda, garantizando que $Cov(Z, U) = 0$, siendo U las características no observadas de los individuos. Estas situaciones se producen cuando hay una aceptación parcial por parte del beneficiario, y en los procesos de fomento de participación aleatorio. El estimador a emplear en estos casos es el Estimador de Wald, que pasaremos a describir a continuación. También hay situaciones en las que el evaluador no tiene capacidad de influir en Z, pero el instrumento aún cumple la condición de exogeneidad $Cov(Z, U) = 0$. En estos casos se utilizará el método de estimación de Mínimos Cuadrados en Dos Etapas, con una primera etapa que predice la probabilidad de ser tratado en función del instrumento y de otros factores exógenos, mientras que en la segunda etapa se estima la ecuación del efecto que el programa tiene sobre el resultado, utilizando la probabilidad de tratamiento estimada previamente.

fluye sobre la participación; y (3) el instrumento no tiene relación con las variables no observadas de los individuos.

7.1. El Estimador de Wald

En ciertas situaciones, el evaluador tiene la capacidad para generar de forma aleatoria el instrumento, Z , pudiendo tomar dos valores (1 si se selecciona aleatoriamente y 0 si no), y este instrumento afecta a que los individuos sean beneficiarios de la política D , con valores (1, si es beneficiario y 0 si no), entonces la relación existente entre las 3 variables es la siguiente:

Variable aleatoria Z (0,1) \rightarrow Tratamiento D (0,1) \rightarrow Resultado (Y)

Siendo recomendable utilizar el estimador de Wald para estimar el impacto del programa analizado, que viene dada por:

$$\alpha = \frac{E(Y|Z=1) - E(Y|Z=0)}{E(D=1|Z=1) - E(D=1|Z=0)} \quad (18)$$

Donde $E(Y|Z=1)$ es el valor esperado de Y en el grupo de unidades seleccionadas para tratamiento, $E(Y|Z=0)$ es el valor esperado de Y en el grupo de individuos seleccionados en el control, mientras que $E(D=1|Z=1)$ y $E(D=1|Z=0)$ hace referencia a la participación en el tratamiento de los individuos seleccionados para tratamiento y control respectivamente.

Analizando en detalle (18), se observa que en el numerador se estima el impacto cuando estamos en un diseño experimental, ya que Z se diseña de manera aleatoria:

$$E(Y|Z=1) - E(Y|Z=0)$$

Mientras que en el denominador se estima la diferencia de participación en el programa ($D=1$) dependiendo del grupo en el que esos individuos fueron seleccionados inicialmente de forma aleatoria.

$$E(D=1|Z=1) - E(D=1|Z=0)$$

Por lo tanto, este estimador calcula el efecto en la variable de resultado de ser seleccionado (de manera aleatoria), escalado por el diferencial de participación en el programa dependiendo de haber sido seleccionado.

7.2. Ventajas, limitaciones y potenciales riesgos

Este método de variable instrumental (VI) es apropiado cuando se evalúan intervenciones en las que los individuos pueden autoseleccionarse sugiriendo que tienen características que los hacen más propensos a ser tratados.

Las principales limitaciones de esta metodología son, por un lado, encontrar un instrumento válido si no se planifica con antelación. Además, es difícil localizar una VI que satisfaga los dos supuestos cruciales: que influya fuertemente sobre la participación en el programa, pero que no esté correlacionada con ninguna característica que afecte a los resultados. Finalmente destacar que cuando se utiliza el método de

VI sólo se estiman efectos locales, es decir, el impacto sobre los que están en el margen de la participación.

8. REGRESIÓN EN DISCONTINUIDAD

Este método se aplica cuando ser beneficiario del programa depende de una característica observada y continua (Cattaneo, Idrobo y Titiunik, 2019). Ahora, la participación en la intervención pública (IP) se determina por una regla que utiliza una determinada característica continua que tienen los individuos, como la edad, nota académica o número de trabajadores. Si el valor de la variable está por debajo (arriba) de un determinado valor crítico fijado por la política evaluada, denominado umbral o frontera, ese individuo resulta elegible para recibir el programa, mientras que si queda por encima (debajo) de ese valor no será elegible⁵.

La utilización de este método de Regresión en Discontinuidad (RD) implica disponer de información de 3 variables, en color beis, con la opción de información extra en gris, tal y como se señala en la tabla nº 5.

Tabla nº 5. **INFORMACIÓN NECESARIA Y ADICIONAL PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO CON REGRESIÓN EN DISCONTINUIDAD**

Momento	INF. ADICIONAL			INFORMACIÓN NECESARIA		
	Línea base t=0			t=0	t=1	t=1
Individuo	Var X_1	Var X_2	.....	Instrumento (Z)	Tratamiento (D)	Resultado (Y)
1	1	17		24	1	37
2	0	34		25	1	56
3	1	23		26	0	78
4	0	34		27	0	36
...
i	X_{1i}	X_{2i}		Z_i	D_i	Y_i

Fuente: Elaboración propia.

La información necesaria para aplicar el método de Regresión en Discontinuidad implica poder disponer de una característica continua de los individuos, deno-

⁵ Los supuestos para poder aplicar el método de regresión en discontinuidad implican que la asignación a tratamiento depende del valor que toma una característica observada y continua previo a que se produzca el tratamiento, y que influye en pertenecer al grupo de tratamiento o control. Además, la probabilidad de ser tratado debe cambiar de forma discontinua en función de esta característica continua.

minada Z , que influye en que pertenezcan al grupo de tratamiento, D , además de la variable de resultado Y después de aplicar la intervención pública. En esta situación, la relación existente entre las 3 variables es la siguiente:

Variable continua $Z \rightarrow$ Tratamiento (D) \rightarrow Resultado (Y)

Considerando este diagrama, es fundamental que la selección de un individuo al grupo de tratamiento o control se determine por la posición respecto al valor frontera, llamado Z^* , definido a lo largo de la variable continua Z .

Cuando se desea realizar una regresión en discontinuidad (RD), se pueden dar dos alternativas: la «RD estricta», en la que si el individuo evaluado tiene un Z inferior (o superior) al valor crítico Z^* entonces es tratado, y si está por encima (debajo) del control. Por lo tanto, se produce una obligatoriedad de recibir tratamiento a partir de cierto valor de Z , cumpliéndose:

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{si } Z_i < Z^* \\ 0 & \text{si } Z_i \geq Z^* \end{cases} \quad (19)$$

También existe la situación de «RD difusa». En este caso, que un individuo tenga un Z inferior (superior) al valor crítico Z^* no implica que obligatoriamente sea tratado (control). Ahora, esta situación solo afecta a que la probabilidad de ser tratado es más alta en un lado de la frontera que en el otro. Entonces:

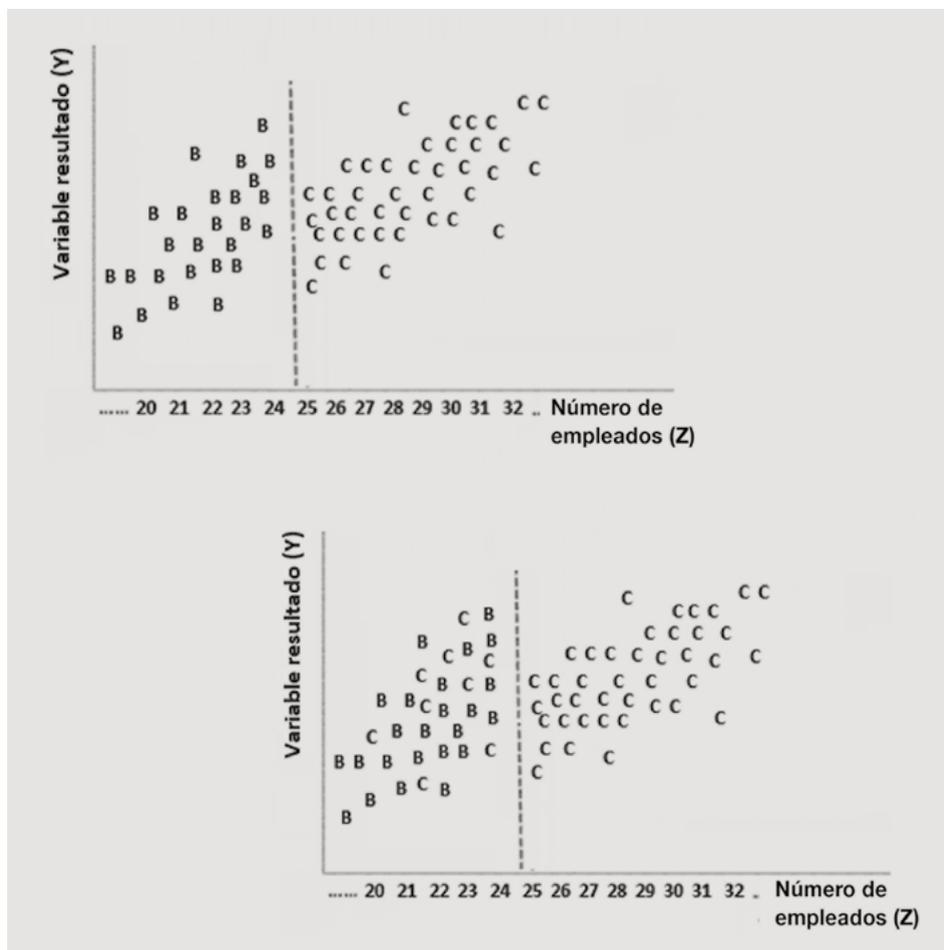
$$D_i = \begin{cases} P^-(D = 1) & \text{si } Z_i < Z^* \\ P^+(D = 1) & \text{si } Z_i \geq Z^* \end{cases} \quad (20)$$

Donde $P^-(D = 1)$ indica la probabilidad de ser beneficiario del programa a la izquierda del valor Z^* , mientras que $P^+(D = 1)$ es la probabilidad de ser tratado en la derecha del valor frontera.

Desde un punto de vista gráfico, la diferencia entre la RD estricta y la RD difusa consiste en detectar si en uno (o en los dos) lados de la frontera Z^* existen simultáneamente beneficiarios (B) y controles (C), situación que se da en la RD difusa, mientras que si a un lado solo hay tratados y al otro controles estaremos ante un enfoque estricto. Supongamos como ejemplo que se desea evaluar el impacto de una política destinada a empresas con menos de 25 trabajadores, pudiéndose dar las situaciones propuestas en la figura nº 1.

En el gráfico superior, la política obliga que, para empresas con menos de 25 trabajadores, todas reciben el programa, son tratadas, mientras que las que superan ese valor no son beneficiarias, considerada una RD estricta. Sin embargo, en el gráfico inferior, la política se ofrece a aquellas empresas con menos de 25 trabajadores. Algunas de ellas deciden adherirse al programa y convertirse en beneficiarios de este, B, mientras que otras declinan, C. Aquellas con más de 25 trabajadores se las considera no elegibles para este programa dado que no cumplen la condición. Ahora estaremos ante una RD difusa.

Figura n° 1. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE RD ESTRUCTA (SUPERIOR) Y RD DIFUSA (INFERIOR) EMPLEANDO INFORMACIÓN DE EMPRESAS



Nota: número de empleados (Z), recibir programa (B: beneficiario, C: control), nivel de ventas (Y).

Fuente: Elaboración propia.

Dado que en la evaluación de impacto se comparan individuos tratados y no tratados que tienen características similares, utilizar este diseño de forma correcta implica considerar para el análisis, exclusivamente, individuos alrededor de la frontera 25, donde existen empresas, más o menos parecidas en cuanto a número de trabajadores (entre 24 y 26 trabajadores), donde algunas han recibido ayuda, mientras que otras no. En ese área se puede realizar una evaluación de impacto porque se aísla el efecto de la intervención pública analizada (Hahn, Todd y Van der Klaauw, 2001).

En el caso de tener una regresión en discontinuidad estricta, el impacto del programa se puede estimar mediante una aproximación estadística o econométrica. En la aproximación estadística la evaluación realiza un contraste de diferencia de medias de la variable de resultados Y , comparando los individuos que están justo debajo Z^* , dado por $E(Y|Z^-)$ y encima del valor Z^* , $E(Y|Z^+)$, calculando la diferencia de medias de la variable de interés alrededor de la frontera.

$$\alpha = E(Y|Z^+) - E(Y|Z^-) \quad (21)$$

Por lo que respecta a la aproximación econométrica, la evaluación consiste en proponer la siguiente regresión:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 Z_i + U_i \quad (22)$$

donde la variable endógena es la variable de resultados Y , y hay dos regresores, la variable continua Z , y D , recibir programa, que viene dado por (19). Entonces, calculando el valor esperado de Y para cada uno de los dos grupos ($D=1$ y $D=0$), el impacto del programa es:

$$E(Y|D=1) - E(Y|D=0) = \frac{\beta_0 + \beta_1 + \beta_2}{E(Y|D=1)} - \frac{-\beta_0 - \beta_2}{E(Y|D=0)} = \beta_1$$

El impacto del programa se localiza en el parámetro β_1 , asociado al regresor ser beneficiario del programa D .

8.1. Ventajas, limitaciones y potenciales riesgos

La regresión discontinua puede ser un método útil cuando existe una regla clara de elegibilidad para ser beneficiario de un programa en función de una característica continua, situación muy habitual en nuestro entorno. Sin embargo, también presenta ciertas limitaciones. Por ejemplo, al ser una evaluación que se realiza alrededor de una frontera, se pueden dar problemas de potencia estadística. También se pueden dar situaciones en las que los individuos pueden manipular su elegibilidad en el programa, decidiendo en qué lado de la frontera situarse, y sesgando de este modo las estimaciones.

Otro riesgo en la aplicación de esta metodología está en los problemas asociados a la detección correcta de la forma funcional existente entre la característica continua Z y el resultado Y . Además, esta aproximación sólo permite estimar el impacto de la intervención para los individuos cercanos al punto de corte, mientras que el efecto de la intervención puede ser diferente para los individuos más alejados de este umbral.

9. CONCLUSIONES

La evaluación de impacto (EI) se presenta como una herramienta para la mejora de las intervenciones públicas, focalizada en la generación de evidencia para una

mejor toma de decisiones, con análisis que están orientados a resultados. En este trabajo se presenta la importancia de este tipo de evaluaciones, mostrando los diferentes tipos de preguntas que el evaluador se puede hacer cuando realiza este tipo de evaluación. A continuación, se describen los principales elementos de la EI, como el contrafactual y sesgo de selección. Las principales metodologías de evaluación existentes se diferencian en función de si la asignación de los individuos al grupo de tratamiento y control se realiza de manera aleatoria, denominadas «diseños experimentales», en los que el sesgo de selección es cero; o no hay asignación al azar, llamados «diseños cuasiexperimentales», donde será necesario corregir ese sesgo mediante la utilización de técnicas cuantitativas. En las siguientes secciones de este trabajo se ha presentado, de forma resumida, el contenido de estos métodos, prestando especial atención a los supuestos necesarios para su aplicación, necesidades de información y limitaciones y riesgos en su aplicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANGRIST, J.D.; KRUEGER, A. (2001): «Instrumental Variables and the Search for Identification: From Supply and Demand to Natural Experiments», *The Journal of Economic Perspectives*, 15 (4): 69-85.
- ARTES, J.; RODRIGUEZ-SANCHEZ, B. (2022): «Métodos de evaluación de políticas públicas. Evaluación de Políticas Públicas». *Papeles de Economía Española*. 172: 18-29.
- BANERJEE, A.; M.; DUFLO, E. (2017); *Handbook of Field Experiments. Vol2*. Handbooks in Economics. North Holland. Amsterdam. Holanda.
- BARNOW, B.S.; CAIN, G.G.; GOLDBERGER, A. (1981): «Selection on Observables», *Evaluation Studies Review Annual*, 5: 43-59.
- BERGER, V.W. (2005): *Selection Bias and covariate imbalances in randomized clinical trials*, N.J. Wiley, Hoboken.
- BERTRAND, M.; DUFLO, E.; MULLAINATHAN, S. (2004): «How Much Should We Trust Differences-in-Differences Estimates?», *The Quarterly Journal of Economics*, 119(1): 249-275.
- CALIENDO, M.; KOPEINIG, S. (2008): «Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching», *Journal of Economic Surveys*, 22(1): 31-72.
- CATTANEO, M.; IDROBO, N.; TITIUNIK, R. (2019): *A practical introduction to regression discontinuity designs: foundations*. Cambridge University press. Cambridge.
- COMISION EUROPEA (2013): *Evalsed Sourcebook: Method and Techniques*. Comision Europea. Bruselas.
- CUNNINGHAM, S. (2021): *Causal inference. The mixtape*. Yale University Press. New Haven.
- DEHEJIA, R.; WAHBA, S. (2002): «Propensity Score-Matching Methods For Nonexperimental Causal Studies», *The Review of Economics and Statistics*, 84(1): 151-161.
- FEDEA (2021): «La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma». FEDEA Policy Papers, 2021/09. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/10/FPP2021-09.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio
- FEINSTEIN, O. (2007): «Evaluación pragmática de políticas públicas» *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 836: 19-32.
- (2012): «Evaluación y gestión pública innovadora», *Ekonomiaz*, 80: 138-155.
- FEINSTEIN, O.; ZAPICO, E. (2010): «Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain» IEG World Bank ECD Working Papers, No.22. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27913>
- FRÖLICH, M.; SPERLICH, S. (2019): *Impact evaluation, treatment effects and Causal analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.
- GERTLER, P.J.; MARTINEZ, S.; PREMAM, P.; RAWLINGS L.B.; VERMEERSCH, C.M. (2016): *Impact evaluation in practice. 2nd edition*. Banco Mundial. Whasington D.C.
- GLENNERSTER, R.; TAKAVARASHA, K. (2013): *Running Randomized Evaluations: A Practical Guide*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- GUO, S.; FRASER, M.W. (2019): *Propensity score analysis. Statistical methods and applications*. SAGE publications. Londres.
- HAHN, J.; TODD, P.; VAN DER KLAUW, W. (2001): «Identification and Estimation of Treatment Effects with a Regression-Discontinuity Design», *Econometrica*, 69(1): 201-209.
- HECKMAN, J. (1997): «Instrumental variables, a study of implicit behavioral assumptions used in making program evaluations». *Journal of human resources*. 32 (3): 441-462.
- IMBENS, G.W.; RUBIN, R. (2015): *Causal Inference in Statistics, Social and Biomedical Sciences*. Cambridge University Press. Cambridge.
- JIMENO, J.F. (ED.) (2021): *La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos*. Número monográfico de Cuadernos Económicos (ICE).
- KHANDKER, S.; KOOLWAL, G.; SAMAD, H. (2010): *Handbook in impact evaluation: Quantitative methods and practices*. Banco Mundial, Washington D.C.
- LEEUEW, F.; VAESSEN, J. (2009): «Impact evaluations and development. NONIE guidance on impact evaluation». Working paper. Banco Mundial. Washington, D.C. <https://www.re>

- searchgate.net/profile/Frans-Leeuw/publication/264869403_Impact_Evaluations_and_Development_NONIE_Guidance_on_Impact_Evaluation/links/55aecb8308ae98_e661a6f1c1/Impact-Evaluations-and-Development-NONIE-Guidance-on-Impact-Evaluation.pdf
- OECD (2006): *Outline of principles of impact evaluation*. OECD publishing. Paris.
- ONRUBIA, J.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2019): «Evaluación de políticas públicas: una tarea urgente e imprescindible», en A. Cuenca y S. Lago (coord.), *El sector público español: reformas pendientes*, 211-241. FUNCAS. Madrid.
- PLANAS, I. (2005): «Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas». *Ekonomiaz*, 60: 98-121.
- ROGERS, P.J. (2012): «Introduction to impact evaluation». Inter Action y Rockefeller Foundation. Impact evaluation notes. <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2019/03/1-Introduction-to-Impact-Evaluation.pdf>
- ROSENBAUM, P.; RUBIN, D. (1983): «The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects», *Biometrika*, 70(1): 41-50.
- STERN, E. (2015): «Impact Evaluation: a guide for commissioners and managers, departments for international development». Bond International development.
- TODD, P. (2007): «Evaluating Social Programs with Endogenous Program Placement and Selection of the Treated», en *Handbook of Development Economics*, vol. 4, Paul y Strauss eds, Noth-Holland Pub. 3847-3894. Amsterdam.
- UNEG (2020) «Compendium of evaluation methods reviewed – Volume 1». Grupo de evaluación de Naciones Unidas. Documento de trabajo. <http://www.unevaluation.org/document/detail/2939>
- ZAPICO, E. (2022): *Presupuesto y evaluación del gasto público: De la competición a la colaboración*. Instituto de estudios Fiscales. Madrid.

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 erroka 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 gubernamentalak, 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

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 ejemplo su volu-

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

men, 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 fis-

cal») 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, centrandó 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.

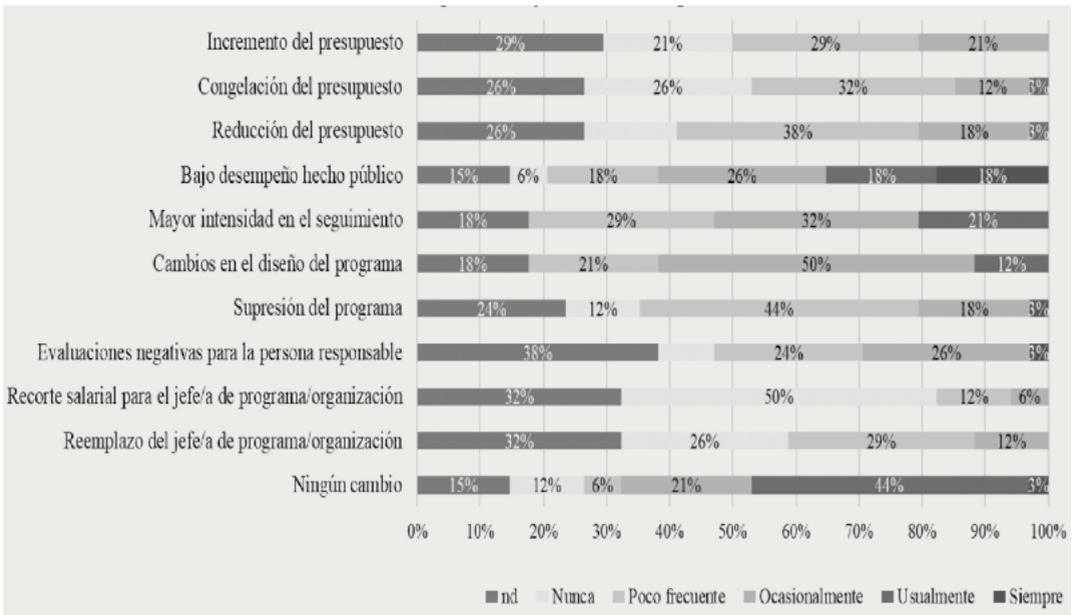
Ya entrando específicamente en el ámbito de la evaluación, la existencia de requerimientos de evaluación se encuentra extendida, aunque no de forma muy mayorita-

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.

ria, 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



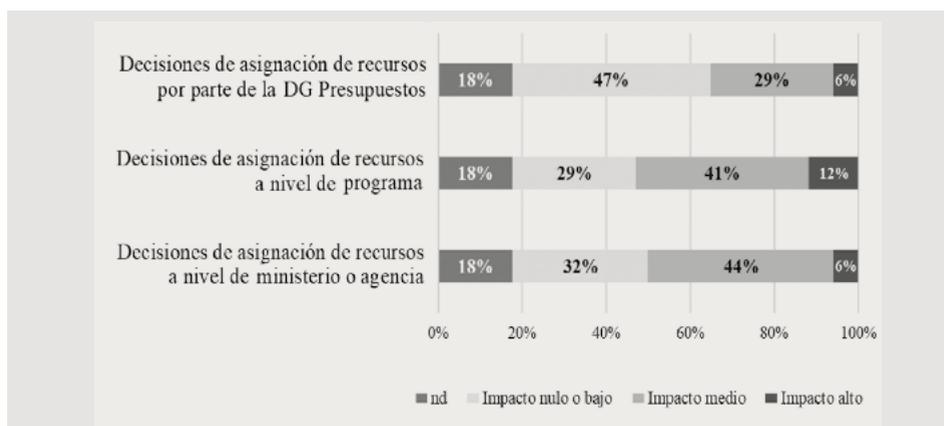
Fuente: OECD 2018 International Performance Budgeting Database.

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.

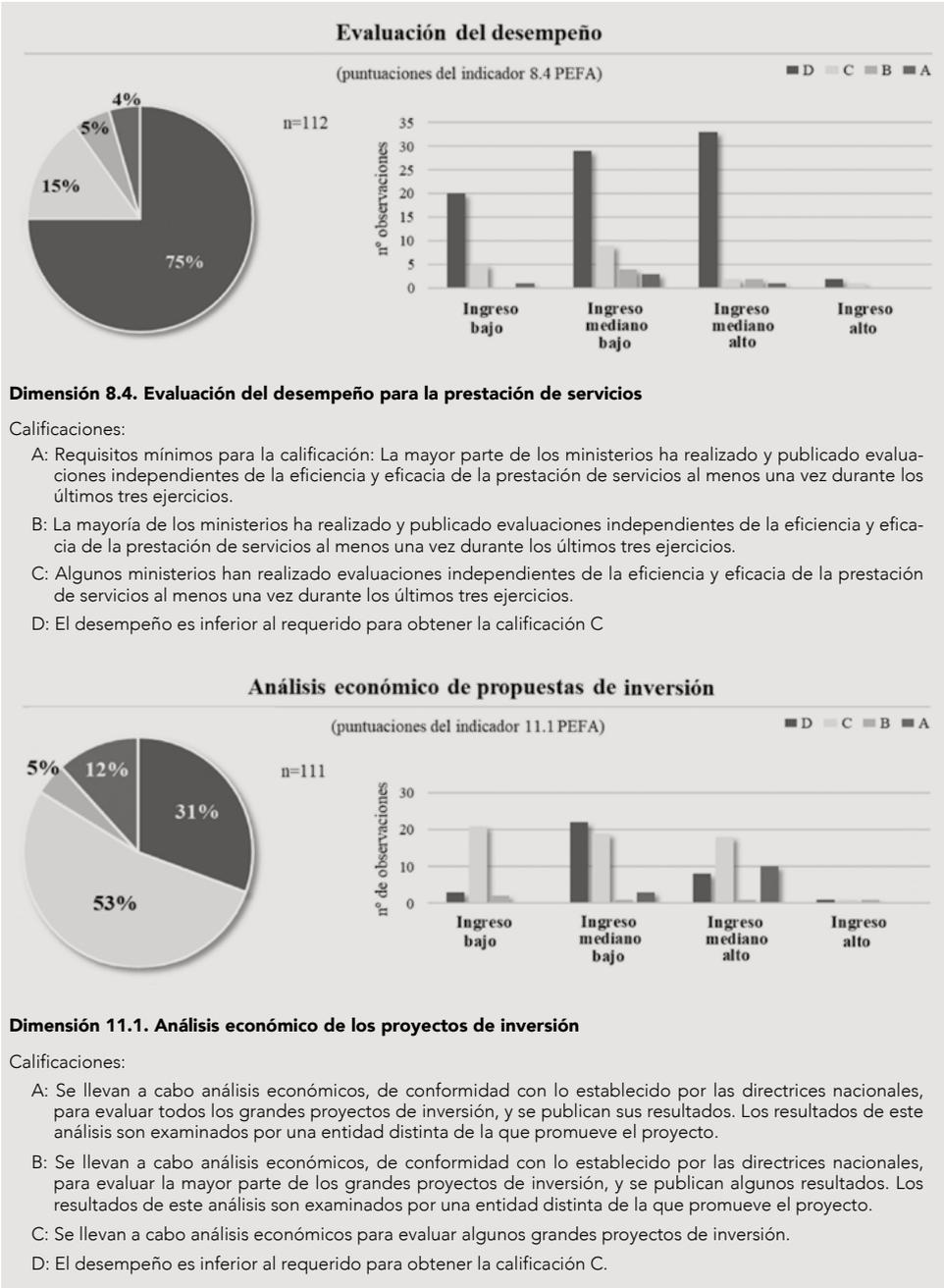
Gráfico n° 2. **¿A QUÉ NIVEL Y EN QUÉ MEDIDA LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES INFLUYEN EN LAS DECISIONES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS?**



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 nº 3. PUNTUACIONES DE LAS PREGUNTAS DEL PROGRAMA PEFA RELATIVAS A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE INVERSIONES



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 n° 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 nº 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 radicaré 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, subprogramas 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.

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 su 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 Espainian onartu berri den arau-esparrua nahitaez bete beharreko mugarrria 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 gakoia. Ildo horretan, Spending Review direlakoak –gastu publikoaren berrikuspenak– irakaspenak ateratzeko tresna dira, erreferentzia egokiak. Horregatik, artikulua 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 instituzionalari 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.

Índice

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 Commission, 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 Commission, 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 pe-

riódica. 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*).

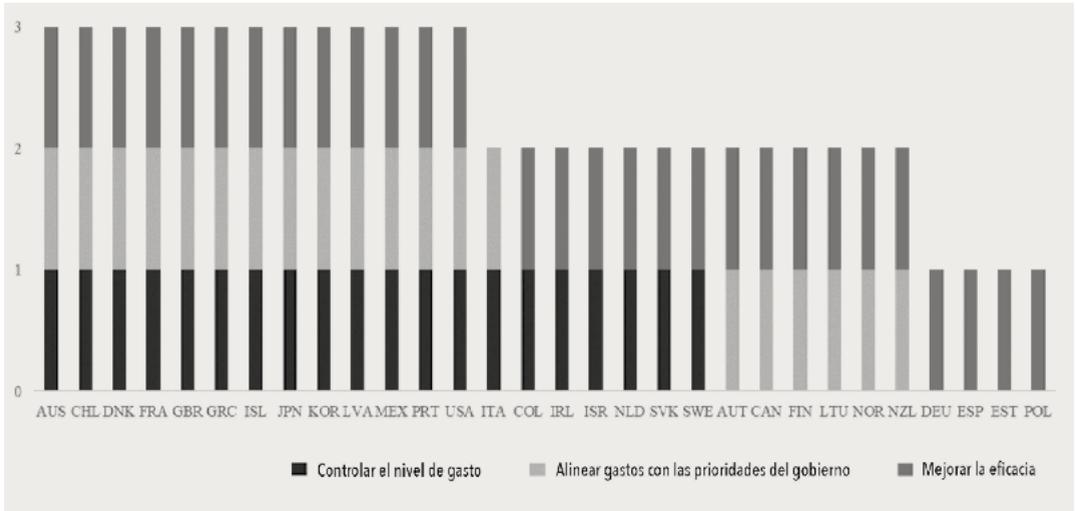
Gráfico nº 1. PAÍSES DE LA OCDE QUE REALIZAN SPENDING REVIEW



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.

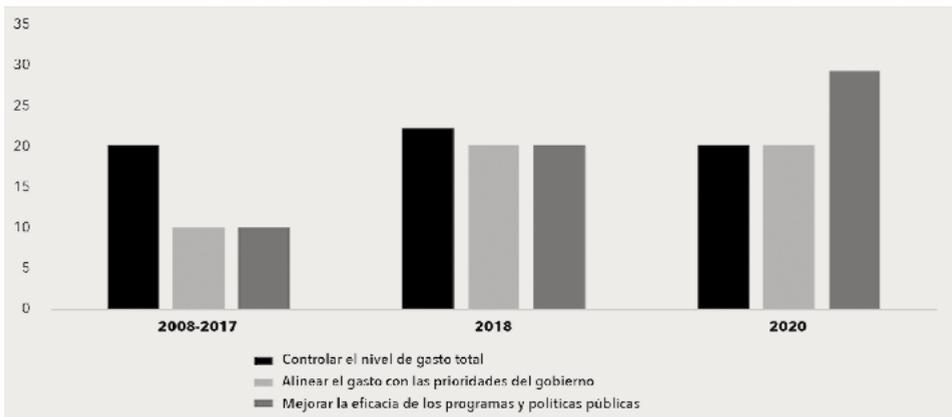
Gráfico nº 2. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LOS SPENDING REVIEW EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



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 <i>Spending Review</i> 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 AIReF 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 AIReF, 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 sobrerrepresentadas. 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

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, confiéndole 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 secto-

rial 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 Avaless 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 LAS FASES I, II Y III 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 periodos 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 cuáles 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» dejarán 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 considera-

ron 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

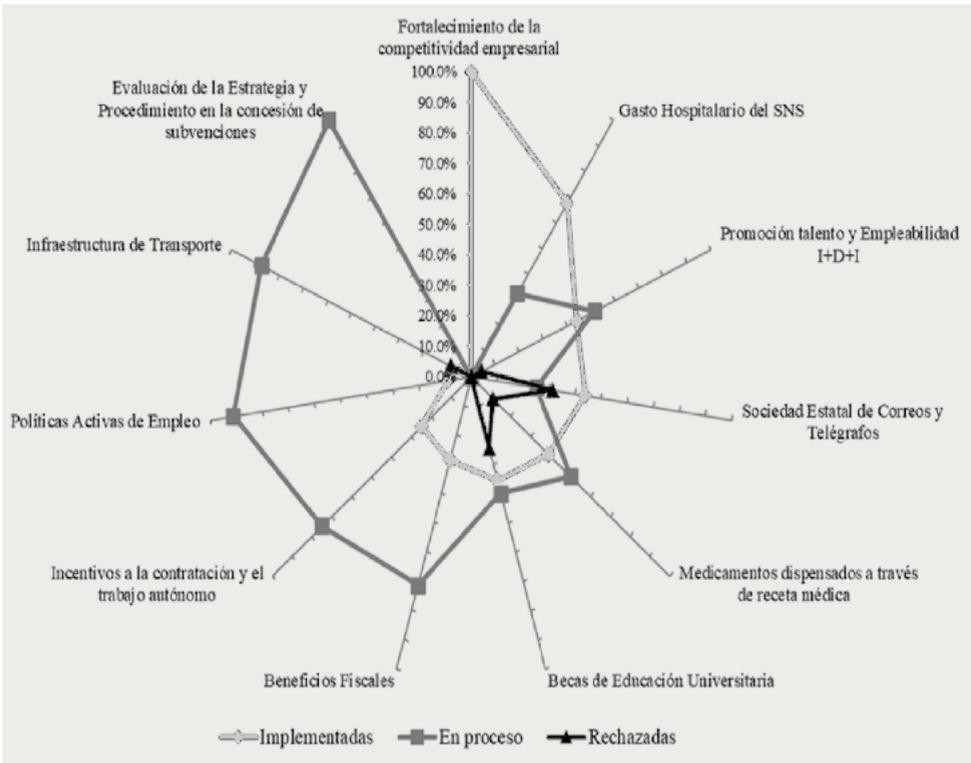
SPENDING REVIEW		Propuestas identificadas	Implementadas	En proceso	Rechazadas
FASE I	1. Evaluación de la Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones	9	0 (0,0%)	9 (100,00%)	0 (0,00%)
	2. Medicamentos dispensados a través de receta médica	18	7 (38,9%)	9 (50,00%)	2 (11,11%)
	3. Políticas 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 AIReF.

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 Públicas– del Plan de Recuperación, Transformación, y Resiliencia (PRTR), y que tiene como objetivo el refuerzo del sistema público de evaluación en las administraciones públicas.

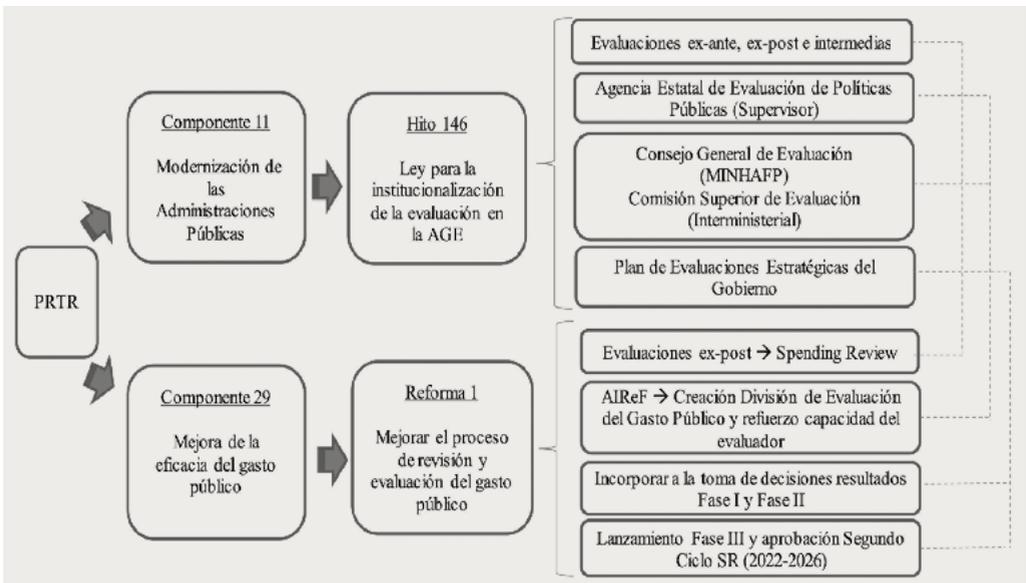
⁷ Fue el pasado 19 de abril de 2022 cuando el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley de Evaluación de Políticas Públicas que daba inicio al proceso de tramitación parlamentaria.

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 desencajes 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 cuáles 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 quizá 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 Polítiques Públiques (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 que, en mayor o menor medida, se han ido implementando e incorporado a lo largo

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».

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 produjesen solapamientos 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 eva-

ludador, 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 Secretaria 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 educación, la digitalización, el empleo, el acompañamiento social o la salud, para maximizar los resulta-

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.

dos 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/consejodeministros/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/consejodeministros/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 mandata 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/consejodeministros/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-Acci%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-prottegidos/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-prottegidos/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/10.1007/978-3-030-32284-7_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 Públicas. Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas 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%20INFORME%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>

— (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://plande-recuperacion.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, SMÉs 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>

La evaluación económica en el análisis de las políticas públicas: el estado del arte en España

Evaluation in public policy analysis: the state of the art in Spain

Este trabajo aborda el alcance de la evaluación desde el punto de vista económico de las políticas públicas en España y su trascendencia para la toma de decisiones, la mejora en la asignación de los recursos y el bienestar ciudadano. Se analiza el alcance de la institucionalización de la evaluación en los principales niveles de decisión: estatal y autonómico, la contribución a la cultura de la evaluación a través de la formación académica y se efectúa una revisión de los avances en evaluación en las principales políticas públicas. Todo ello con el objetivo de poner en valor esta actividad imprescindible para el buen funcionamiento de la gestión pública y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Lan honetan, Espainiako politika publikoen ebaluazio ekonomikoaren irismena aztertzen du, bai eta erabakiak hartzeko, baliabideen esleipena hobetzeko eta herritarren ongizatea lotzeko duen garrantzia ere. Ebaluazioaren instituzionalizazioaren irismena aztertzen da, erabakimaila nagusietan: estatukoan nahiz autonomikoan. Prestakuntza akademikoaren bidez ebaluazioaren kulturari egindako ekarpena ere aztertzen du, eta politika publiko nagusietan ebaluazioan egindako aurrerapenak berrikusten. Eta hori zertarako? Behar duen lekua emateko ebaluazioari, kudeaketa publikoaren funtzionamendua aproposa izateko eta herritarren aurrean argi jokatzeko ezinbestekoa delako.

This paper addresses the scope of the evaluation from the economic point of view of public policies in Spain and its importance for decision-making, improvement in the allocation of resources, and citizen welfare. We analyze the scale of the institutionalization of evaluation of the main decision-making levels: state and regional; the contribution to the culture of evaluation through academic training and a review of the progress in the evaluation of the main public policies is carried out. All this is to enhance this essential activity needed for the proper functioning of public management and accountability to citizens.

Índice

1. Introducción: la evaluación económica de las políticas públicas
2. La institucionalización de la evaluación a nivel estatal
3. La institucionalización de la evaluación en las Comunidades Autónomas
4. La formación en evaluación y la cultura de evaluación
5. Cómo y cuánto se evalúan las políticas públicas en España
6. Conclusiones y comentarios finales

Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación pública, políticas públicas, evaluación ex-ante, evaluación ex-post, métodos de evaluación.

Keywords: public evaluation, public policies, ex-ante evaluation, ex-post evaluation, evaluation methods.

Nº de clasificación JEL: H83, H11, H50, C90, D57

Fecha de entrada: 18/12/2022

Fecha de aceptación: 27/02/2023

1. INTRODUCCIÓN: LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de las políticas públicas entra dentro del campo de las ciencias sociales y jurídicas y, por lo tanto, son múltiples los enfoques y disciplinas desde los que puede abordarse. Los más relevantes son el político, sociológico, psicológico (comportamiento), legal, y económico. La evaluación, como parte del análisis de las políticas públicas, se puede llevar a cabo desde cualquiera de estos enfoques, pero el que va a predominar en estas líneas es el enfoque económico.

Hay un mantra, paremia o invocación cuando se aborda el análisis de la evaluación desde el punto de vista económico y es recordar la definición de Economía acuñada a partir del pensamiento de Lionel Charles Robbins (1898-1984): «Economía es la administración de recursos escasos susceptibles de usos alternativos». Por su parte, evaluación es determinar el valor de algo, cuantificar su importancia o alcance.

La evaluación de las políticas públicas desde el punto de vista económico consistirá en valorar si se dirigen a la consecución de sus fines de una forma óptima y en qué medida, o cuánto, lo hacen. Se trata de responder a las preguntas de ¿en qué medida una política alcanza unos fines u objetivos? (análisis de eficacia); ¿en

qué medida se está utilizando un recurso más escaso –caro– frente a otro más abundante –barato– para obtener esos fines? ¿es ese el mejor resultado o podríamos obtener uno mejor con esos recursos?, o bien ¿despilfarramos? ¿cuán productivos somos? (análisis de eficiencia u optimización) ¿cuánto valor se añade y quién lo recibe? (análisis de impacto). La valoración también puede realizarse introduciendo juicios previos sobre el reparto de los recursos (equidad), afectando o matizando las evaluaciones de los análisis de eficacia y de impacto, fundamentalmente. Hay, pues, una simbiosis entre valoración y economía. Y podrían resumirse las preguntas anteriores en una: la política pública (o el programa, regulación o actuación pública) que analizamos ¿es la óptima para alcanzar los objetivos?

Y esto nos lleva a otro mantra, paremia o invocación que es el concepto de óptimo de Vilfredo Pareto (1848-1923), referente a la distribución eficiente, en el sentido de óptima, de los recursos: se ha alcanzado el óptimo cuando no se puede mejorar a alguien, redistribuyendo recursos, sin perjudicar a otro. Se deriva de este principio, siendo el bienestar social la suma del bienestar de los individuos, que, si se incrementa la utilidad de un individuo sin disminuir la utilidad de otro, mejorará el bienestar social. Así pues, en el análisis y evaluación de políticas públicas será muy importante ver quién gana y quién pierde en su aplicación, la cuantía de las ganancias y pérdidas, y ver si es posible compensar a los perdedores. Adoptando este enfoque y simplificando extremadamente el análisis económico, confluirían las evaluaciones de eficacia, eficiencia, impacto y equidad.

Hay muchas clasificaciones de la evaluación de las políticas públicas, en función de los fines, de para quién se evalúa, de las herramientas utilizadas y del momento de evaluación, entre otras. En este trabajo nos enfocaremos en el último, que se divide en evaluación ex-ante, de seguimiento y ex-post. La primera se centra en la asignación de recursos y elige programas para alcanzar los objetivos de la manera más eficiente; la segunda verifica la ejecución correcta de políticas, y la tercera, evalúa la satisfacción de necesidades y la nueva situación generada.

Una vez realizada esta revisión de los planteamientos generales de la evaluación económica de las políticas públicas, repasaremos en las siguientes líneas el estado de la evaluación en España. En el apartado segundo, revisaremos el marco institucional de la evaluación económica que se lleva a cabo en relación con las políticas que son competencia de la administración central, mientras que en el tercer apartado nos ocuparemos del correspondiente al ámbito de las administraciones autonómicas. En ambas secciones se aborda la realidad de la evaluación de las políticas públicas en España, atendiendo a la forma (cómo se evalúa) y a la habitualidad (cuánto se evalúa). El apartado cuarto presta atención a dos aspectos fundamentales para el éxito de la evaluación, como es la formación del personal que debe desarrollarla y el fomento de la cultura de evaluación. El apartado quinto repasa, sin ánimo de exhaustividad, cómo y cuánto se evalúan las principales políticas públicas en España. El artículo finaliza con un último apartado de conclusiones y comentarios finales.

2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN A NIVEL ESTATAL

Podemos considerar que se ha producido la institucionalización de una actividad cuando existe una estructura regular y mantenida en el ejercicio de esta, ya sea por costumbre o por imposición. También puede ser la creación de instituciones para la realización de la actividad. Un buen resumen de los enfoques sobre la institucionalización puede encontrarse en Cruz-Suarez, Prado-Román y Díez-Martín (2014). Una cultura de la evaluación se alcanza cuando la institucionalización se logra por costumbre o hábito, lo que permite un funcionamiento eficiente, ya que reduce costes al aunar sinergias y evitar errores.

En trabajos previos se ha revisado el alcance de la evaluación de las políticas públicas en España (Carreras y Aubanell-Jubany, 2022). La evaluación se impulsó por los requerimientos de las instituciones que han proporcionado ayudas: Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Unión Europea (UE). La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) se creó en 2006 como el hito más importante en la institucionalización de la evaluación, pero a partir de 2009 se observó un deterioro de las asignaciones presupuestarias y del personal, hasta su disolución en 2017 (Rivera, 2018; Albi y Onrubia, 2018). Sus funciones fueron asumidas por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, con rango de subdirección general, asignado a la Secretaría de Estado de la Función Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Esto supone una disminución de rango, autonomía y campo de actuación frente a la antigua AEVAL (Albi y Onrubia, 2018; Garde y Ruiz, 2019; Viñas, 2022).

2.1. Instituciones de evaluación en el ámbito central

Como principales instituciones de evaluación de políticas públicas de ámbito central (lo que no excluye que puedan abordar evaluaciones en otras administraciones territoriales) se encuentran las siguientes:

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), creada en 2014 para asegurar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria recogido en el art. 135 de la Constitución, a través de una evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y un análisis de las previsiones económicas. En 2021, reorganizó su estructura, incorporando una nueva división encargada de la evaluación de las políticas de gasto público, atendiendo a encargos permanentes de la administración central (Spending Reviews) y programas específicos tanto del Gobierno de España como de las Comunidades Autónomas, o de carácter local.
- La Secretaría General de Fondos Europeos y la Dirección General de Fondos Europeos, dependiente de ella, tienen, entre otras, funciones de seguimiento y evaluación de los flujos financieros con la Unión Europea, así como garantizar la realización de las actividades de evaluación previstas en

los reglamentos comunitarios, y la responsabilidad del seguimiento de numerosos programas y planes.

- La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AE-CID) realiza la evaluación de sus programas en el exterior, para lo que ha elaborado guías metodológicas. El RD 267/2022 de 12 de abril que desarrolla la estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, confiere funciones de evaluación de la política de cooperación internacional a la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y a la Dirección General del Servicio Exterior de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- El Instituto de Estudios Fiscales (IEF), vinculado al Ministerio de Hacienda y Función Pública, desarrolla algunas actividades relacionadas con la evaluación, de acuerdo con su misión institucional recogida en su página web, consistente en impulsar y articular núcleos de investigación y reflexión que conecten con las necesidades de la Hacienda Pública y de la sociedad civil.

Como instituciones sectoriales de evaluación de la calidad de los servicios públicos, debemos recoger:

- En el campo de la educación no universitaria, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) es el responsable de la evaluación del sistema educativo español. Empieza a funcionar en 1990 bajo la denominación INCE (Instituto Nacional de Calidad Educativa), pasando en 2012 a la denominación actual. Elabora los planes anuales de evaluación, coordinando la participación en las evaluaciones internacionales (OCDE, -IEA- Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación, Comisión Europea), y el Sistema Estatal de Indicadores de Educación. Es el responsable de la Revista de Educación. En el campo de la educación superior, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) tiene como objetivo la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones.
- En el campo de la sanidad, en 2003 se crea la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud (SNS). Con la cesión de las competencias de política sanitaria a las comunidades autónomas, pierde funciones, creándose en 2012, por el Consejo Interterritorial del SNS, la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud, integrada por las agencias o unidades de evaluación de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas.

El Tribunal de Cuentas, que podría añadirse al listado, tiene una función predominante de fiscalización, por lo que no entraría en el concepto de evaluación contemplado en este artículo.

2.2. El alcance de la evaluación realizada y su valoración comparada

La encuesta del Laboratorio de Evaluación del Ayuntamiento de Valencia (Las Naves, 2021) muestra que los profesionales del sector¹ perciben que la mayoría de las evaluaciones en España son principalmente ex-post y solo el 20% son integrales; que son fundamentalmente de resultados (el 50%), en menor escala, de impacto y de diseño y son mínimas las metaevaluaciones; que son principalmente externas y las herramientas metodológicas son esencialmente mixtas y cuantitativas. Perciben que se usan poco los resultados de las evaluaciones y se consideran más un instrumento de control y de validación, que una herramienta para la mejora continua o aprendizaje institucional. En opinión de los encuestados, las políticas más evaluadas son: las políticas de cooperación internacional al desarrollo, los programas y proyectos financiados por la Unión Europea, las políticas educativas, de salud, empleo y protección social. El resto de las políticas se evalúan en menor escala, o directamente no se evalúan, destacando entre ellas las políticas fiscales, energéticas, de defensa, innovación, cultura e industria.

A conclusiones similares llega el cuestionario del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) enviado a 110 unidades de análisis de todos los ministerios (Díaz, Lago y Macía, 2021). Las valoraciones de este informe se resumen en que no hay evidencias de que existan una política general de evaluación de las políticas públicas en España, una planificación previa de la evaluación, ni prioridades de tipo temático. Además, la fragmentación de las actividades de evaluación dificulta tanto la visibilidad como el intercambio de información y de buenas prácticas.

Así pues, a pesar de todos los organismos de evaluación reseñados, no se logra la materialización del concepto de institucionalización mencionado inicialmente. Tampoco se constata la existencia de una cultura de la evaluación (Labeaga y Muñoz, 2013; de la Fuente *et al.*, 2021) que pudiera compensar las carencias de una institución «fuerte» que ordene y realice, de forma sistemática, actividades de evaluación.

Los estudios de la OCDE comparan los niveles alcanzados en la evaluación por los países miembros en relación con parámetros de referencia. Estos informes inciden en poner de relieve las deficiencias señaladas. El más reciente (OECD, 2020a) analiza la institucionalización, calidad y uso de la evaluación de las políticas públicas en 42 países y destaca que «una estructura institucional sólida puede ayudar a alinear los esfuerzos de evaluación aislados y no planificados en enfoques más formales y sistemáticos». Los resultados de este análisis son que dos tercios de los países, entre los que se encuentra España, han desarrollado algún tipo de marco legal para la evaluación de políticas. Los países con mayor cultura de evaluación también abordan el área de la política regulatoria. España se sitúa en un nivel medio en la valoración de la evaluación, pero resulta peor parada en comparación con otros países europeos.

¹ La encuesta se ha realizado a un total de 318 profesionales de la evaluación de las políticas públicas, pertenecientes tanto al sector público como al ámbito privado, a quienes se ha preguntado por sus opiniones sobre la evaluación en nuestro país.

A la vista de la evaluación realizada sobre sus miembros, la OCDE ha planteado una serie de recomendaciones tendentes a asegurar la extensión de su uso (OECD, 2022a):

- Institucionalizar la evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva de gobierno integral.
- Promover la calidad de las políticas públicas. Para ello deberán planificar, diseñar y gestionar activamente las evaluaciones; establecer estándares de calidad; desarrollar habilidades con capacitaciones periódicas, o la colaboración con la academia, sector privado y otras instituciones para mejorar la disponibilidad de estas habilidades; asegurar la disponibilidad de resultados, dotando a las instituciones de los recursos adecuados.
- Realizar evaluaciones de políticas públicas que impacten en la toma de decisiones. Para ello deberían brindar orientación de alto nivel sobre cuándo realizar la evaluación y de qué tipo para alimentar la toma de decisiones, incorporar el uso de los resultados en la toma de decisiones a través incluso de los procesos presupuestarios; establecer mecanismos de seguimiento; proporcionar fácil acceso a las evaluaciones, haciendo públicos los resultados.

2.3. **Iniciativas recientes de reforma del marco institucional de evaluación**

El componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno Español² (2021), pretende dar forma legal a las recomendaciones de la OCDE enumeradas anteriormente y las realizadas por la Unión Europea en el mismo sentido. Plantea una redefinición de las funciones del IEPP, así como su transformación en un organismo con alto grado de autonomía (posiblemente una Agencia Estatal) que se encargaría de la evaluación ex-ante de: el impacto en la igualdad de género, en materia de reto demográfico, transición verde, o las repercusiones en el ámbito de la infancia, la inclusión social o la racionalidad administrativa. Esta reforma complementa las actuaciones que se señalan en el componente 29 relativas a la evaluación ex-post a través de los Spending Reviews que realiza, por encargo del Gobierno, la AIREF.

El 20 de abril de 2022, el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado, que finalmente vio su aprobación como Ley el 1 de diciembre de 2022. En el texto legal se crean tres organismos de evaluación: la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, encargada de establecer un sistema de indicadores comunes y de la elaboración de una memoria anual de la evaluación de políticas públicas; la Comisión Superior de Evaluación para coordinar los distintos ministerios; y el Consejo General de Evaluación, como un órgano de representación de entidades, organizaciones y asociaciones, de carácter consultivo y asesor. Asimis-

² <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente11.pdf>

mo, se prevén dos planes de evaluación. Por un lado, el Plan de evaluaciones estratégicas del Gobierno, de carácter cuatrienal y que será aprobado por el Consejo de Ministros, tras su elaboración previa por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. Por otro, habrá un Plan de Evaluación departamental, elaborado por cada Ministerio, con una periodicidad bienal y la obligación de evaluación ex-ante y ex-post de las políticas de relevancia para cada departamento, y una evaluación intermedia en las políticas que duren cuatro años o más.

Hay bastante escepticismo entre los expertos sobre que esta norma sea realmente un estímulo a la realización de evaluaciones útiles para la toma de decisiones y al servicio de la mejora de las políticas públicas desde el punto de vista de la eficacia, eficiencia y equidad, y no sea más que un entramado orientado al refrendo de las decisiones del Ejecutivo. Estas críticas se fundamentan principalmente en que la nueva Agencia no logra la suficiente independencia del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones y en el fondo no realizará más que una coordinación de las evaluaciones (de la Fuente, 2022).

3. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN A NIVEL AUTONÓMICO

Teniendo en cuenta el alto nivel de descentralización de las políticas públicas en España es imprescindible revisar la institucionalización de la evaluación a nivel autonómico. Además, esto cobra un interés añadido si se tiene en cuenta que en la encuesta que realiza el IEPP entre las unidades de administración pública, uno de los aspectos que se menciona como causa de la debilidad de la evaluación en España es la «falta de comunicación fluida con las Comunidades Autónomas y el intercambio de información» (Díaz, Lago y Macía, 2021: 27). En su etapa de actividad, la AEVAL abordó la necesidad de la coordinación a través de la firma de convenios de colaboración y la creación de un grupo de trabajo en el seno de la Red Interadministrativa de Calidad. El grupo se formó por convenio con las comunidades de Cataluña, Castilla y León, Extremadura, Navarra, Baleares, Comunidad Valenciana y País Vasco y con la Federación Española de Municipios y Provincias, con el objetivo de crear sinergias y evitar duplicidades de acción. Tras la desaparición de la AEVAL, varias comunidades autónomas, a través de sus consejos de gobierno han solicitado a la AIREF la evaluación de varios de sus programas y políticas públicas, fundamentalmente de tipo sectorial. Sólo uno de ellos, a petición de Castilla y León, se refiere a la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas (AIREF, 2021). Tomando como referencia este informe y las páginas web de las comunidades y ciudades autónomas, hemos completado la tabla nº 1 en la que se resume el nivel de institucionalización y su alcance a nivel descentralizado. Se ha incluido toda la información que puede ser consultada en las webs. En el caso de la existencia de evaluaciones sectoriales, se recogen las más frecuentes o aquellas de las que se ha obtenido evidencia de su existencia.

La evaluación de la calidad de la educación tiene una consideración aparte. Se repite el esquema nacional con instituciones específicas para la educación no universitaria y universitaria (salvo Canarias, con una sola institución y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que son evaluadas directamente por el INEE)³.

La revisión de los sistemas de evaluación de las Comunidades Autónomas revela la gran importancia que ha jugado, y juega, la exigencia de información sobre el seguimiento y la evaluación de la Unión Europea para la gestión de sus fondos (Feinstein y Zapico-Goñi, 2010; Bustelo, 2020; AIReF, 2021). Estos requerimientos condicionan también las políticas que se evalúan, con predominio de las políticas activas de empleo. Igualmente, condiciona el tipo de evaluación, predominando la evaluación de seguimiento y de impacto y, lo más cercano a una evaluación ex-ante, sin serlo: la evaluación de diseño.

Algunas C.AA. han incluido la evaluación en su legislación general. Aquellas que han optado por la creación de un órgano independiente (instituto de evaluación) claramente tienen una mayor actividad de evaluación, con creación de guías y mayor variedad de políticas evaluadas.⁴ La integración de estas unidades independientes de evaluación con Universidades o Centros de Investigación facilita también la posibilidad de realizar evaluación ex-ante, aunque sea ocasionalmente, así como disponer de cursos de formación permanente para el personal administrativo.

El futuro próximo está condicionado de nuevo por los programas europeos. La UE, en el marco de las prácticas de Buen Gobierno para el periodo 2021-2027, ha puesto en marcha una hoja de ruta (EU-RECA) con medidas y recomendaciones para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas de cohesión que financia. Entre ellas el ejercicio de autoevaluación y cultura de evaluación, y sustituir el ciclo convencional de «diseño-producción-evaluación» por uno en que las partes interesadas se convierten en codiseñadores, coproductores y coevaluadores. También es relevante la exigencia de que todas las evaluaciones correspondientes a los nuevos fondos asignados en el plan 2021-2027 deben incorporar una evaluación cuantitativa, frente al plan anterior que admitía evaluaciones solo cualitativas.

³ En el siguiente enlace puede consultarte los organismos responsables de la evaluación del sistema educativo y sus funciones y enlaces a cada organismo de cada comunidad autónoma. <https://www.educacionyfp.gob.es/inee/divulgacion/unidades-de-evaluacion-autonomicas.html> y <https://www.educacionyfp.gob.es/mc/redie-eurydice/sistemas-educativos/evaluacion-de-la-calidad/organismos-evaluadores.html>

⁴ La legislación general sobre organización institucional de las Comunidades Autónomas se encuentra en: https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/info_basica/organiz_institucional_ccaa.html. La revisión de esta legislación indica que las Comunidades que mencionan en su legislación consolidada la evaluación son Andalucía, Cataluña, Islas Baleares, Murcia y Cantabria (en la última, asignando esta labor a cada Consejería).

Tabla nº 1. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LAS CC.AA.

CC.AA.	WEB. UNIDAD INTERNA	ORGANISMO ESPECÍFICO	GUÍAS DE EVALUACIÓN	EVALUACIONES GLOBALES	EVALUACIONES SECTORIALES
País Vasco	<p>https://www.euskadi.eus/economia-planificacion/web01-azogaeko/es/</p> <p>Departamento de Economía y Hacienda.</p>	-----	<p>Sí</p> <p>https://www.gardena.euskadi.eus/contenidos/informacion/herramientas_trans_part_bgob/es_def/guia_evaluacion_gv_pip.pdf</p>	Proyecto (Sistema de Evaluación de las Intervenciones Públicas)	<p>Igualdad (Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer- Memorias regulares publicadas por el Instituto Vasco de Administración Pública-IVAP-)</p> <p>Evaluación de impacto ambiental</p> <p>Innovación</p> <p>Seguridad vial</p>
Cataluña	<p>Web de l'avalua https://ivalua.cat/ca/ivalua</p>	<p>Institut Català d'avaluació de Polítiques Públiques-IVALUA. Creado en 2006, está formado por la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona y la Universitat Pompeu Fabra</p>	<p>Hasta 15 guías de evaluación:</p> <p>Administraciones públicas</p> <p>Asuntos sociales y desigualdad</p> <p>Agricultura</p> <p>Cultura</p> <p>Educación</p> <p>Vivienda</p> <p>Justicia y seguridad</p> <p>Empleo y emprendimiento</p> <p>Participación</p> <p>Promoción económica</p> <p>Salud</p>	-----	<p>Predomina en asuntos sociales y desigualdad, seguido de educación, empleo y emprendimiento, y vivienda. En justicia y seguridad tan solo se han planteado ejemplos de evaluación.</p> <p>En todos los casos se plantea análisis coste beneficio con al menos dos alternativas: la política a evaluar frente a no hacer nada.</p> <p>Estudio de la AIRef: -sobre la valoración del Eix-transversal de Cataluña.</p>

.../...

CC.AA.	WEB. UNIDAD INTERNA	ORGANISMO ESPECÍFICO	GUÍAS DE EVALUACIÓN	EVALUACIONES GLOBALES	EVALUACIONES SECTORIALES
Navarra	<p>https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/sobre-las-evaluaciones/co-9/#Comisi3n Foral para la Evaluaci3n de las Pol3ticas P3blicas y de la Calidad de los Servicios P3blicos, que se constituy3 el 14 de junio de 2006</p>	<p>Instituto Navarro de Administraci3n P3blica. Observatorio de la Realidad Social.</p>	<p>Guía de Evaluaci3n de las Pol3ticas Sociales. https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/guia-de-evaluacion-de-politicas-sociales/co-10/</p>	<p>Ley Foral 21/2005, de evaluaci3n de las pol3ticas p3blicas y la calidad de los servicios p3blicos</p>	<p>Servicios sociales y empleo (pol3ticas activas de empleo) Estudio de la AIREF; -Plan de acci3n del estudio de revisi3n del gasto p3blico en sanidad en la Comunidad Foral de Navarra</p>
Comunidad de Madrid	<p>Transparencia. En el apartado de informaci3n jur3dica. Se localiza en la Consejer3a de empleo y en la Oficina de Calidad Normativa (OFICAL), creada en 2018</p>	<p>-----</p>	<p>Informe de Evaluaci3n Normativa, que informa de las propuestas a evaluar en el siguiente ejercicio</p>	<p>Secretar3a General T3cnica de Vicepresidencia. Memoria tipo de an3lisis de impacto normativo</p>	<p>Econom3a, Empleo, Hacienda Medio ambiente, Sanidad, Pol3ticas sociales y familia Educaci3n/ Universidades Cultura, turismo y deportes, Justicia Infraestructuras/ veh3culos el3ctricos</p>
Galicia	<p>Transparencia. Comisi3n Interdepartamental de Informaci3n y Evaluaci3n. https://transparencia-xunta.gal/tema/participacion-e-relacions/procedimientos-e-servizos/avaliacion-da-calidade?langId=es_ES Bar3metro de la Calidad de los Servicios P3blicas</p>	<p>Instituto de Econom3a P3blica de Galicia. Reciente creaci3n. Incluye evaluaci3n y formaci3n junto con la Escuela Gallega de Administraci3n P3blica. Firmado convenio de colaboraci3n con la Universidad de Vigo para la C3tedra Institucional de Finanzas Autonom3as</p>	<p>Cartas de Servicios desde 2004</p>	<p>-----</p>	<p>Salud (indicadores y listas de espera) Educaci3n (estad3sticas) Medio ambiente (calidad) Informes: tel3fono 012, Sociedad de la Informaci3n, Plan de Banda Ancha. Indicadores productividad y resultados del mercado laboral</p>

Principado de Asturias	Portal de transparencia. Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. BOPA, 222 de 24/09/2018	-----	Cartas de Servicios. Guía técnica para la identificación de riesgos de los proyectos sometidos a evaluación ambiental	Apoyo a los Fondos Europeos: Contrato con el Servicio Público de Empleo y la Fundación Universidad de Oviedo	Servicios Sociales Programas de género. Evaluación de impacto lingüístico. Formación para el empleo. Medio ambiente
Cantabria	Transparencia (en proceso de elaboración)	-----	Cartas de Servicios	Proceso de estudio la incorporación a todos los programas y políticas. Se prevé formar un grupo de expertos y colaboración con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios	Estudio de la AIReF sobre las empresas y fundaciones públicas de Cantabria
Aragón	Transparencia VisualGOB. https://transparencia/visualgob/index.html	No general Sectorial: Instituto Aragonés de Empleo	-----	Seguimiento del Plan de Gobierno	Evaluaciones de las Políticas Activas de Empleo Evaluaciones de la AIReF: -Gasto farmacéutico -Educación no universitaria -Financiación Universidad de Zaragoza
Castilla y León	Transparencia	Proyecto: Agencia Autonómica de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios	-----	No hay un marco común a todas las políticas. Base normativa no implementada	Informes sobre políticas activas de empleo. Informe de la AIReF -sobre la institucionalización de la evaluación. -sobre las políticas activas de empleo

.../...

CC.AA.	WEB. UNIDAD INTERNA	ORGANISMO ESPECÍFICO	GUIJAS DE EVALUACIÓN	EVALUACIONES GLOBALES	EVALUACIONES SECTORIALES
Andalucía	https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/home.filter	Instituto Andaluz de Administración Pública. Área de evaluación desde 2016	Varias guías de evaluación. Siete manuales en la web	Ley de Organización y Funcionamiento del Sistema de Evaluación de Políticas Públicas (Proyecto)	Evaluación de políticas activas de empleo. Análisis de los planes estratégicos. Plan de Igualdad en Agricultura. II Plan de Infancia y Adolescencia, etc. Evaluaciones de la AIREF: -Estudio sistema universitario público andaluz
Extremadura	Transparencia Observatorio de empleo. Dirección General de Planificación y Evaluación de las políticas Activas del Servicio Extremeño de Empleo	-----	-----	-----	Políticas activas de empleo. Seguimiento y evaluación de la transversalidad de género en el mercado extremeño. Estudio AIREF: -Plan de acción del estudio de revisión del gasto público en sanidad y políticas activas de empleo en Extremadura
Comunidad Valenciana	Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva. Dirección General de Análisis de Políticas Públicas. Observatorio de buenas prácticas a nivel local	IVIE (www.ivie.es) Laboratorio de Análisis de Evaluación de Políticas Públicas (IvieLAB) Creado en 2018 Fundación de la Comunidad Valenciana para la Promoción Estratégica del Desarrollo y la Innovación Urbana (Las Naves) Avalua-lab. (Ayuntamiento de Valencia, Comunidad Valenciana, U. V. U.P.V., federación de vecinos.)	No como tales. Metodología de evaluaciones.	-----	Educación Cooperación y Desarrollo Evaluación para la AIREF de las infraestructuras de transporte en 2019

La Rioja	<p>La Consejería de Economía y Hacienda incluye en su organigrama un Servicio de Evaluación de Políticas Públicas.</p> <p>Unidad de actuación Intervención General y Evaluación de Políticas Públicas. A las labores de contabilidad, intervención, se añade la de evaluación.</p>	-----	-----	-----	-----
Islas Baleares	<p>Oficina de Evaluación Pública.</p> <p>Servicio de Empleo de las Islas Baleares (SOIB).</p>	-----	<p>Guía de evaluación elaborada en 2009 en la Consejería de Presidencia.</p>	-----	<p>Políticas activas de empleo</p> <p>Informe AIREF:</p> <p>Plan de acción del estudio de revisión del gasto público en sanidad y educación en la Comunidad de las Illes Balears.</p>
Canarias	<p>Intervención General</p> <p>http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/intervencion/evaluacion_de_politica_publica/</p> <p>Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios</p>	-----	<p>Guía para la Evaluación de Programas y Políticas Públicas elaborada por la D.G. de Modernización y Calidad de los Servicios.</p>	-----	-----
Murcia	<p>Transparencia</p> <p>Dirección General de Regeneración y Modernización Administrativa</p>	<p>Abril de 2022 se pone en marcha la Cátedra de Políticas Públicas de la Universidad de Murcia (diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas)</p>	<p>Guía de Evaluación de Planes y Programas, Estrategias y Servicios Públicos de la Región de Murcia. (Consejería y Departamento de Economía Aplicada de la U. de Murcia)</p>	<p>Ley 2/2014, de 21 de marzo de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos.</p>	-----

...

.../...

CC-AA.	WEB. UNIDAD INTERNA	ORGANISMO ESPECÍFICO	GUÍAS DE EVALUACIÓN	EVALUACIONES GLOBALES	EVALUACIONES SECTORIALES
Castilla La Mancha	Anunciada la creación de un órgano de fiscalización externa (Auditoría, no evaluación) Gobierno evaluación de políticas sectoriales (Dirección de Infancia y Familia	-----	Guías en proceso de elaboración	-----	Evaluación de las políticas destinadas a la Infancia y a Las Familias Sanidad. Centros de cuidados.
Ciudad Autónoma de Melilla	Web. Melilla Opina información sobre las evaluaciones de calidad	-----	Guías de calidad	Plan de Calidad y Modernización	-----
Ciudad Autónoma de Ceuta	Propuesta en 2022 en el Pleno de un dispositivo interno de evaluación de políticas públicas. Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública	-----	-----	Plan de la Consejería de Economía Hacienda y Administración Pública.	Programa Operativo FEDER de Ceuta 2014-2020

Notas: ----- no hay evidencias.

Fuente: elaboración propia.

4. LA FORMACIÓN EN EVALUACIÓN Y LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN

Se necesita una cultura de evaluación para institucionalizar la evaluación en las administraciones públicas. Esto implica la integración de la evaluación en los procesos administrativos y la sistematización de la información para su análisis, con registro, almacenamiento y procesamiento, para poder ser difundida y analizada y en los soportes que permitan la evaluación.

La capacitación en evaluación es clave para crear grupos especializados en evaluación de políticas públicas y mantener actualizado al personal de la administración y servicios. En España la capacitación se ha ido adaptando a la evolución del desarrollo de las enseñanzas universitarias de Grado y Posgrado y a la creciente especialización académica, ante la demanda tanto de consultores públicos como privados. La diversidad de ángulos de visión sobre los que argumentar la evaluación de las ciencias sociales hacen que el campo de procedencia de los profesionales actuales sea amplio en cuanto a su formación básica de partida. Podemos encontrar, además de economistas y politólogos, sociólogos, ingenieros, abogados, matemáticos, psicólogos, pedagogos... y hasta médicos y veterinarios. Podemos decir que todos los expertos en temas que puedan ser afectados por las políticas públicas podrían tener interés en conocer cómo evaluar el impacto que la actuación pública genera en sus áreas. Viñas (2022) recoge la evolución de la procedencia mayoritaria de los analistas de políticas: hasta 1980, la mayor parte de los análisis se hacían por abogados; después fueron los economistas evaluando las políticas económicas y los sociólogos, evaluando las políticas sociales; no es hasta entrada la década de los noventa cuando se incorpora la evaluación de la ciencia política y el predominio de esta área de análisis en la evaluación.

Otra cuestión es qué debemos entender por una auténtica especialización de los que han de instruir y generar progreso en el conocimiento de la evaluación de las políticas públicas. En la asociación de universidades españolas CRUE están inscritas 76 universidades, de las que 50 son públicas y 26 privadas. Prácticamente todas las universidades tienen un grado en gestión pública o asimilado, y lo mismo en cuanto a un grado en economía que incorpore alguna asignatura de evaluación económica del sector público y sus políticas. Pero que conjuguen ambas: gestión pública y evaluación económica en el sector público, son más contadas.⁵

Un referente importante sobre el grado de especialización de los profesionales en evaluación de las políticas públicas son los cursos de posgrado. Viñas (2022, apéndice tabla 3.AI) enumera 32 Másteres y Programas de Doctorado en análisis de políticas, políticas públicas y evaluación política. Esta enumeración está demasiado centrada en el campo de la ciencia política, por lo que deja fuera varios de los que

⁵ De hecho, solo se ha encontrado dos dobles grados entre las Universidades Públicas: Ciencia Política y Gestión Pública y Economía de la Universidad Rey Juan Carlos, y el Doble Grado en Gestión y Administración Pública-Economía de la Universidad Complutense de Madrid.

Tabla nº 2. **MASTERS EXPERTOS Y CURSOS EVALUACIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS**

UNIVERSIDAD	TÍTULO	CARACTERÍSTICAS	ENLACE WEB
UCM (Escuela de Administración Pública)	Máster Propio en Evaluación de Programas y Políticas Públicas	Semipresencial. Desde 2002. En colaboración con la AEEVAL	https://www.ucm.es/eg/mp-evaluacion-programas-politicas-publi
UCM	Máster en Estadísticas Oficiales e Indicadores Sociales y Económicos	Multidisciplinar. Presencial. Implantado en el curso 2016/2017	https://www.ucm.es/emos/
Universidad de Sevilla (Centro de Formación Permanente)	Máster Propio en Evaluación de Políticas Públicas	A distancia. Desde 2015	https://cfp.us.es/cursos/mu/evaluacion-de-politicas-publicas/6610/
Universidad Autónoma de Barcelona (Coordinadora) (Escuela de Administración Pública de Cataluña)	Máster en Gestión Pública	Interuniversitario: UAB, UPF, UB Enfoque multidisciplinar con fuerte peso económico.	http://mastergestiopublica.uab.cat/
UNED	Máster en Auditoría del Sector Público	Online	https://mastersectorpublicouned.es/presentacion/
Universidad de Islas Baleares	Master en Gestión de Políticas Públicas	Semipresencial	https://fueib.org/es/uibtalent/238/formacion/cursos/958/master-en-gestion-de-politicas-publicas-titulo-propio-de-la-uib-66-ects-preinscripcion
Universidad de Salamanca	Master en Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas	A distancia	https://www.estudiardistancia.es/universidad-de-salamanca/master-en-monitoreo-y-evaluacion-de-politicas-publicas
Instituto Andaluz de Administración Pública (Junta de Andalucía)	Curso de Evaluación de Políticas Públicas	MOOC	https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/mooc/enrol/index.php?id=87

Fuente: elaboración propia.

tienen un fuerte peso del análisis económico. Y puesto que el análisis que se realiza busca centrar el estado del arte de la evaluación económica de las políticas públicas, se ha restringido mucho su selección, por una parte, e incorporado otros cursos de especialización, por otra. Destaca comprobar que los Institutos de Evaluación de Políticas Públicas suelen estar asociados con Universidades para impartir Másteres, cursos de expertos, o imparten conferencias en programas de formación continua. Esto ocurre, por ejemplo, con los Másteres Propios en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la UCM y de la Universidad de Sevilla. En la tabla nº 2 se recoge la selección sobre los másteres que tienen un contenido específico de evaluación o de gestión pública con peso económico.

Una referencia del grado en el que se ha alcanzado una cultura de evaluación de políticas públicas en España es la existencia de asociaciones de profesionales de este tema. Aunque hay asociaciones profesionales tanto en el campo de la Ciencia Política como en el de la Economía, la asociación específica de evaluación sería la Sociedad Española de Evaluación (SEE) que realiza conferencias bienales de carácter internacional desde 2001.

5. CÓMO Y CUÁNTO SE EVALÚAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

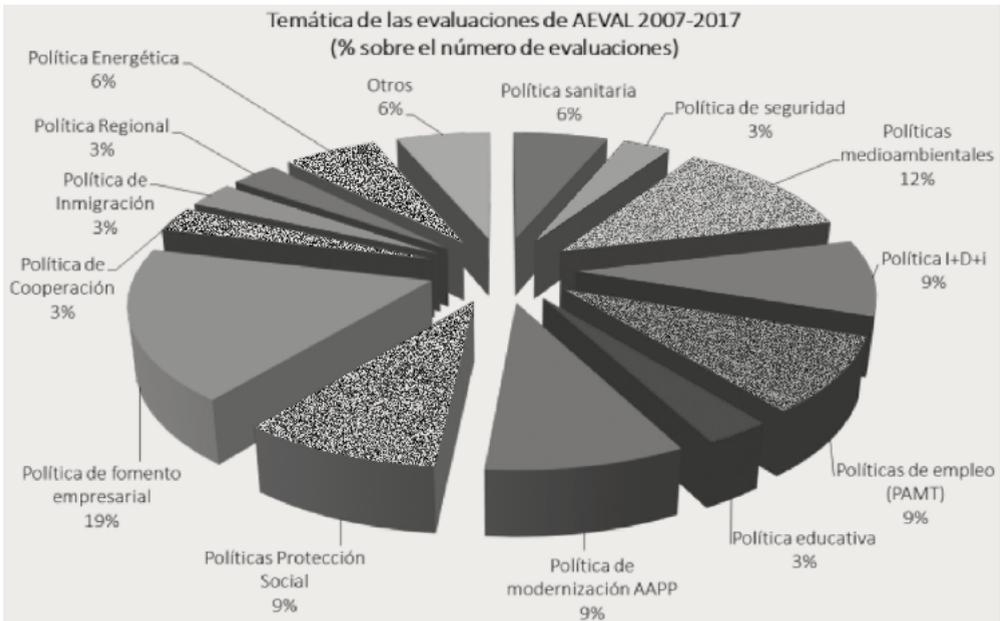
En la encuesta que realiza el IEPP (2021)⁶ entre los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes, se obtiene como respuesta que todos cuentan con unidades que hacen algún tipo de evaluación, aunque con distinta intensidad, y que por lo general es a requerimiento de su superior y que, también con carácter general, no se difunde. Resulta, por lo tanto, difícil hacer una evaluación completa de qué tipo o cuáles políticas se evalúan; de cuándo, ex-ante, durante, ex-post; y de cómo, o herramientas utilizadas en la evaluación.

Una aproximación a esta valoración es ver el tipo de evaluaciones realizadas en la AEVAL durante el ejercicio de sus funciones (2007-2017). Se muestra un resumen en el gráfico nº 1. Las políticas de fomento (19%) y las ambientales (12%) son las más evaluadas; le siguen, en 9% cada una, protección social, empleo, modernización de las administraciones públicas, I+D+i; con un 6%, sanidad y política energética; y un 3%, seguridad, cooperación, inmigración, regional y educativa⁷.

⁶ La encuesta tiene como objetivo principal detectar las unidades que realizan evaluación y su alcance. A través de un mapeo de los Reales Decretos que regulan la estructura departamental de los Ministerios detectan 172 unidades de evaluación, completadas con la información de Direcciones Generales y Secretarías de Estado.

⁷ En este link se tiene acceso a todos los informes de la AEVAL desde 2007 hasta 2016. <https://funcion-publica.hacienda.gob.es/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion.html>

Gráfico nº 1. TEMÁTICA DE LAS EVALUACIONES DE AEVAL



Fuente: IEPP (2021: 15)

Otra forma de acercarse a la evaluación de políticas públicas en España es revisar publicaciones de evaluación económica en informes, documentos y artículos académicos de instituciones nacionales y organismos internacionales. Esto también ayuda a evaluar el alcance académico de la cultura de evaluación en España. Esta revisión de la literatura de evaluación académica se enfoca específicamente en la evaluación de políticas públicas y no en temas conceptuales o de análisis de políticas públicas. Para abordar la amplia variedad de tipologías de políticas públicas, se seleccionaron las principales por su importancia cuantitativa presupuestaria o relevancia analítica. Cuando se dispone de una publicación reciente que resume el alcance de la evaluación económica en una política pública, se utiliza como referencia. Si hay un campo de políticas públicas ampliamente analizado en todos sus campos y con las técnicas más desarrolladas, es el de la política impositiva.

5.1. Justicia

En el campo de la política de justicia, destacan las evaluaciones del impacto económico de la complejidad regulatoria y del impacto de la ineficiencia de la justicia en diferentes aspectos, como la inversión empresarial, los mercados de créditos, el crecimiento, tamaño y especialización empresarial, en la distorsión de

relaciones laborales, en el emprendimiento y el mercado de la vivienda. Mora-Sanguinetti (2022, 2021) resume los trabajos realizados en España desde 2015. Otros estudios, los más abundantes, se centran en el análisis de indicadores, preocupados por productividad y análisis de resultados y, especialmente, la congestión (Espasa y Esteller-More, 2015; Alonso-Cuevillas, 2015; Mora-Sanguinetti, 2021). Sin embargo, son escasos los análisis de eficiencia utilizando funciones de producción, como los análisis de frontera DEA⁸ aplicado a las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia (Pedraja y Salinas, 1995) o el aplicado unos años después a los Juzgados de Primera Instancia de lo Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía (García y Rosales, 2010). En la página web⁹ del Poder Judicial se publican los datos de los aspectos económicos de la Justicia y los indicadores más relevantes.

5.2. Política de seguridad policial

En el campo de la seguridad, se han llevado a cabo evaluaciones tanto ex-post como ex-ante de la política policial. En términos ex-post, se ha evaluado la eficacia policial, como en los trabajos de Díez-Ticio y Bandrés (2001), García-Sánchez (2007); y la eficiencia mediante el uso de DEA a la policía nacional y local, como en los estudios de Díez-Ticio y Mancebón (2002), García Sánchez, Rodríguez y Parra (2010), y García Sánchez (2009). En cuanto a las técnicas de evaluación ex-ante, se han utilizado modelos predictivos con datos georreferenciados, que se aplican en la asignación de efectivos policiales y en la toma de decisiones públicas, lo que se conoce como «policía preventiva» (González, Santos y Camacho, 2020).

En lo que respecta al análisis del impacto económico, destaca el estudio del impacto económico en España del terrorismo de ETA, que ha sido objeto de atención tanto de investigadores nacionales como internacionales de primer nivel (Enders y Sandler 1991, 1996; Abadie y Gardeazabal 2003; Pestana 2003; Buesa 2004, 2010; y Buesa y Baumert 2013, 2022). También se han realizado análisis de los impactos económicos del terrorismo yihadista en España, como en los ataques del 11M, recogidos en diferentes aspectos en la edición de Buesa y Baumert (2010), y los costes posteriores de prevención (Valiño, 2016).

5.3. Política de defensa

La política de Defensa es uno de los campos en los que, por sus características, no aflora la intensa labor de evaluación que se realiza en sus instituciones de gestión. La evaluación ex-ante queda integrada en las organizaciones internacionales en

⁸ El Análisis Envolvente de Datos [DEA] es una técnica de medición de la eficiencia basada en la obtención de una frontera de eficiencia a partir de un conjunto de observaciones, sin necesidad de asumir ninguna forma funcional entre input y output. Es, en definitiva, una alternativa para extraer información de un conjunto de observaciones frente a los métodos paramétricos.

⁹ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Aspectos-economicos-de-la-justicia/>

las que participa España: ONU, OTAN, UE, y al amparo del secreto informativo. La evaluación ex-post se centra en los costes; por ejemplo, evaluando en este sentido las operaciones españolas en el exterior y sus problemas de financiación (Pérez Forniés y Valiño, 2016; Valiño, 2001, 2015b; Pérez Muínelo, 2006), o evaluando la información contenida en los presupuestos frente a los gastos reales y los costes indirectos (Valiño 2015; Pérez Forniés y Valiño, 2016; Valiño 2016). Otros estudios abordan el análisis ex-post desde el punto de vista del impacto en el desarrollo económico a nivel general o por sectores económicos (Valiño, Coz y Acosta 2019; Fonfría y Correa-Burrows, 2010; Surinach *et al.*, 2014; Duch, García y Trujillo, 2011; González y Collado, 2012). La evaluación *durante* se efectúa, además de por medio de los programas presupuestarios generales anuales y plurianuales, por los programas de seguimiento y control propios. Además, se aplican técnicas como el Cuadro de Mando Integral, cuya utilización para la gestión logística del Ejército de Tierra aparece publicado (Díaz Osto, 2010) y otras actuaciones de evaluación interna en el campo de la logística militar, incluyendo la gestión del conocimiento (Díaz Osto, 2014, 2019, 2021; Coz, 2017; Coz y Valiño, 2019).

5.4. Políticas de infraestructuras y transporte

La evaluación económica de la política de infraestructuras cuenta con un amplio desarrollo en todas sus fases, especialmente en lo que corresponde a las infraestructuras productivas (transporte –por carretera, ferrocarriles, puertos y aeropuertos–, infraestructuras relacionadas con el agua y su tratamiento, telecomunicaciones, producción y distribución de energía). La AIREF estudia las infraestructuras del transporte en España durante el periodo 1986-2016 y analiza su impacto desde la perspectiva económica, social y medioambiental, desarrollando una metodología coste-beneficio específica (AIREF, 2019). Estudios sobre la evaluación de los propios programas de desarrollo regional (Huertas y Cañamás, 2020) y sobre la gobernanza y buenas prácticas en infraestructuras de transporte en España (OECD, 2020b). En el campo del transporte ferroviario destacan los trabajos de Albalate y Bel (2015), Gines de Rus *et al.* (2020) y Lérica, Nombela y Tránchez (2022), entre otros. Sobre las infraestructuras portuarias, es necesario mencionar la amplia labor de evaluación realizada por la Fundación Valenciaport¹⁰. La AEVAL (2010) evaluó la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas. En los últimos años existe una gran preocupación por las infraestructuras energéticas (IEA, 2021) y por las infraestructuras del espacio radioeléctrico (García y Valiño, 2013; García, Valiño y Sánchez, 2018).

5.5. Políticas de sanidad

En las políticas de sanidad, se evalúan medidas para promover la producción de salud en individuos. Dada la trascendencia de estas políticas, se someten a un

¹⁰ <https://www.fundacion.valenciaport.com/>

amplio escrutinio con un gran amplio análisis tanto desde el campo institucional como académico. A riesgo de dejar fuera alguna aportación relevante, se ha hecho una selección muy reducida de las últimas aportaciones. Dentro del campo de la evaluación ex-post, el Informe Anual del Sistema Nacional de Salud (Ministerio de Sanidad, 2022) presenta los indicadores de situación y resultados sobre el sistema sanitario y la salud en España. La OECD (2021a) evalúa para España el estado de salud, eficacia del sistema sanitario y las respuestas sanitarias ante la pandemia. Se analizan las conductas preventivas en España (OECD 2021b, 2019a), y el gasto en farmacia e inversión en bienes de equipo de alta tecnología en los hospitales españoles del SNS (AIREF, 2020a). Se han realizado evaluaciones del gasto público farmacéutico en varias CC.AA. (Aragón, Extremadura, Navarra, Islas Baleares).

La evaluación económica ex-ante en política de salud es fundamental para la financiación sanitaria. Una intervención nueva se compara con todas sus alternativas en función de los costes y beneficios en salud. Una vez que se institucionaliza la evaluación clínica, es más sencillo añadir la evaluación económica. Un punto muy importante en el avance del análisis de eficiencia del gasto farmacéutico son los Informes de Posicionamiento Terapéutico (IPT)¹¹ creados por el Ministerio de Sanidad en 2013. Estos informes miden la eficacia clínica de nuevos medicamentos y su financiación por la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS). En noviembre de 2020 el Ministerio de Sanidad presentó el «Plan de Consolidación de los IPT», que añadía la evaluación económica, y creaba la Red de Evaluación de Medicamentos del SNS (REvalMed). El Reglamento (UE) 2021/2282 incorpora la evaluación económica a la evaluación de la tecnología sanitaria. Así pues, una evaluación económica que hasta ahora era esporádica¹², deberá ser generalizada. Destaca la labor de evaluación de sociedades profesionales y científicas, la industria farmacéutica y de productos sanitarios, y consultoras especializadas, además de los investigadores que desarrollan su labor en la universidad¹³. El análisis crítico de la evolución y situación actual de la evaluación de las tecnologías sanitarias en España muestra que aún queda mucho que recorrer para calificarla de consolidada (González, 2022; Lobo, Oliva y Vida, 2022; Lobo *et al.*, 2022).

¹¹ <https://www.aemps.gob.es/medicamentos-de-uso-humano/informes-de-posicionamiento-terapeutico/>

¹² Vallejo Torres (2022) está realizando un estudio sobre la evaluación económica contenida en los IPT, de los que ya ha presentado avances en cursos y charlas académicas; por ejemplo, en FUNCAS en diciembre de 2022 <https://www.youtube.com/watch?v=nJmzVyNKJX0>.

¹³ En este campo habría que resaltar la labor de la Asociación de Economía de la Salud, que promueve el debate científico a través de jornadas y congresos y la Revista de Economía de la Salud, que publica los avances logrados.

5.6. Política de educación

Las instituciones encargadas de la evaluación de la calidad en educación son la ANECA y el INEE, a nivel central, y sus duplicados autonómicos. Otra cosa es la institucionalización de la evaluación de la selección de políticas y del seguimiento e impacto de estas. La AIReF (2018) ha evaluado las becas universitarias a nivel nacional. Se han realizado, para distintos niveles educativos, evaluaciones en Aragón, Islas Baleares y Andalucía. La OCDE evalúa los resultados educativos a través del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA). Estos indicadores y otros referentes a la política educativa se recogen en *Education at a Glance* (OECD, 2022b)¹⁴. Para la evaluación de las Universidades existen varios rankings internacionales que evalúan la investigación; por ejemplo: la clasificación Scimago, el ARWU-SHANGHAI, el NTU- National Taiwan University Ranking, etc.

Asociaciones y fundaciones como la Asociación de Economía de la Educación, la Fundación Europea Sociedad y Educación y la Fundación Ramón Areces también promueven la cultura de evaluación. La contribución académica a la evaluación en educación es vasta, especialmente concentrada en la evaluación ex-post. Ante la imposibilidad de reseñar todos los avances en este campo, remitimos al análisis de Cordero, Pedraja y Simancas (2022).

5.7. Políticas de prestaciones sociales

Dentro del grupo de evaluación de las prestaciones sociales, se incluye una amplia variedad de políticas: pensiones, rentas mínimas, políticas de empleo, prestaciones y ayudas a discapacitados y por incapacidad temporal o permanente y políticas de familia.

5.7.1. Pensiones

La evaluación de las pensiones es una política ampliamente evaluada por diversas instituciones nacionales e internacionales debido a su impacto en los costos, la suficiencia y la sostenibilidad futura, incluyendo su impacto en la deuda pública. Instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional¹⁵ y la OCDE (OECD, 2019b) ofrecen orientación y ayuda en la evaluación de la sostenibilidad, adecuación y eficiencia de los sistemas públicos de

¹⁴ España también participa en otras pruebas de carácter internacional: TIMSS evalúa capacidades en matemáticas y ciencias; PIRLS evalúa la comprensión lectora en cuarto de primaria; PIACC evalúa las características educativas y sociolaborales de la población en edad laboral (16 a 65 años).

¹⁵ Por ejemplo, la nota técnica publicada el 15 de junio de 2022 sobre la evaluación de las pensiones en la supervisión de programas del FMI. <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2022/06/15/IMF-Engagement-on-Pension-Issues-in-Surveillance-and-Program-Work-519530>

pensiones, mientras que la UE¹⁶ pide evaluación y reformas y verifica el cumplimiento de objetivos para obtener fondos europeos. La consultora Mercer, el CFA Institute y la Universidad de Monash elaboran el Índice Global de Pensiones que anualmente otorga una calificación a los sistemas de pensiones de 44 países, entre los que se encuentra España (Mercer, 2022).

En el ámbito nacional, la existencia de la especialización de Ciencias Actuariales en los estudios universitarios a nivel de grado y postgrado garantiza la generación de una cultura de la evaluación. También queda garantizada por la existencia de un órgano de colegiación profesional: el Instituto de Actuarios Españoles¹⁷. El Pacto de Toledo y la Comisión para la Evaluación y Seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo han sido clave en la evaluación ex-ante de las políticas de pensiones. La AIREF (Pastor y Vila, 2019), el Banco de España (Hernández, 2021), el Instituto de Estudios Fiscales (BADESPE) y el Instituto de Actuarios de España (IAE, 2022) también realizan evaluaciones. A nivel de instituciones de investigación son abundantes los análisis en FUNCAS y en FEDEA¹⁸.

5.7.2. *Programas de rentas mínimas*

La evaluación de los programas de rentas mínimas, como análisis ex-ante, se realiza por la AIREF (2019b) evaluando el proyecto de Ingreso Mínimo Vital (IMV) y haciendo una evaluación ex-post de los programas de rentas mínimas en las Comunidades Autónomas. Y como evaluación ex-post, la evaluación del impacto de la subida del salario mínimo profesional de De la Rica *et al.* (2021) en la fundación ISEAK y la evaluación de la implantación inicial del IMV de Ayala, Jurado y Pérez (2022) con la fundación FOESSA, sirven también para resumir las aportaciones previas en el campo de la evaluación de la pobreza y las políticas de ayudas de rentas mínimas.

5.8. **Políticas de empleo**

La institucionalización de la evaluación de las políticas de empleo se produce ligada, especialmente, al seguimiento de los fondos europeos. La OCDE trabaja con la Comisión Europea (DG-Reforma y DG-Empleo) y algunos de sus miembros, entre ellos España, para realizar evaluaciones de impacto contrafactuales del mercado laboral (OECD, 2020c). La OCDE también realiza evaluaciones de programas que conectan formación con empleabilidad, tanto para nuevos empleos, como formación en el trabajo o adaptación al mercado laboral de los inmigrantes (OECD, 2018). Y

¹⁶ Esto es así por ser la reforma de las pensiones un objetivo incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se envió a Europa a cambio de los fondos europeos *Next Generation* que Bruselas puso en marcha para ayudar a los países a salir de la crisis ocasionada por el Covid-19.

¹⁷ Su página web: www.actuarios.org.

¹⁸ <https://documentos.fedea.net/#buscar/Pensiones>

evaluaciones ex-ante como el trabajo de Hijzen y Salvatori (2021) para la OCDE evaluando con microsimulaciones los efectos redistributivos de la introducción de ahorros individuales por despido en España.

A nivel estrictamente europeo, habría que citar también la labor de evaluación del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP). Ya a nivel nacional, colabora con el SEPE en la evaluación de las políticas de empleo la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE)¹⁹. El Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) elabora informes de evaluación de la formación continua de los funcionarios. La AIREF (2020b) ha llevado a cabo una evaluación completa del sistema de incentivos a la contratación y el emprendimiento, también ha realizado evaluaciones para las Comunidades Autónomas, ya reseñadas. En Arranz y García Serrano (2022) se encuentra un resumen de las evaluaciones de impacto de las políticas de empleo.

5.9. Otros programas

Otros programas han recibido atención más circunstancial, en función, en ocasiones, de los intereses de distintos grupos de presión, como las políticas públicas de familia, que en el pasado se preocupaban de las políticas de conciliación de vida familiar y laboral y actualmente se preocupan más de los modelos de familia y su impacto en las políticas sociales (OECD, 2022c). Y otros, como las políticas vinculadas al medio ambiente, en las que la evaluación a nivel institucional se hace, sobre todo, como parte integrada de la evaluación de otras políticas más amplias, como sucede en los estudios de impacto de la política de infraestructuras y transporte y, en ocasiones, en las evaluaciones de reformas fiscales, como es el caso de los impuestos sobre combustibles y otras fuentes de energía. Nos quedaría por mencionar, para dar por cerrado este análisis, las políticas de cooperación al desarrollo que están evaluadas por pares por la OCDE y las políticas de I+D+i vinculadas a la evaluación de la producción de investigación de las Universidades y otras instituciones con estas competencias. Por razones de extensión, nos limitamos a esta mención.

6. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Como hemos expuesto, el seguimiento de la evaluación de las políticas públicas realizada en España pone de manifiesto que hasta el momento no existe una labor de cuantificación asentada y firme que permita hablar de una cultura de evaluación económica. Cuando existe, esta es esporádica y puntual, en el tiempo y en el espacio. Y, cuando se ha creado una institución general de evaluación que ponga orden, de apoyo a las unidades de ejecución, y que formule estándares de evaluación, no se le ha dotado de medios y ha sido poco operativa.

¹⁹ Las evaluaciones realizadas se pueden consultar en <https://www.fundae.es/publicaciones/evaluaciones>

Existe una estructura fragmentada de instituciones que realizan evaluaciones específicas por políticas públicas y con diferente alcance, y dependiendo también de los niveles de gobierno afectados. Como consecuencia, esto da lugar a una falta de cohesión y coordinación, tanto entre políticas públicas como a nivel territorial. Así pues, aunque hay varias instituciones que evalúan y muchas unidades que dicen evaluar, los productos de evaluación obtenidos pierden valor por pérdida de precisión, debido a solapamientos, duplicidades en la toma de información y/o falta de coordinación. Además, hay que destacar las limitaciones derivadas de la no compartición de información y la ausencia de consideración de los efectos de unas políticas sobre otras. También hay que advertir de los costes generados por no compartir resultados. En definitiva, se trata, por lo general, de una evaluación ni efectiva ni eficiente.

Cuando se hace evaluación, otro rasgo es que no se utiliza para la toma de decisiones, sino como justificación de la actuación administrativa y su legalidad. En este sentido, en las unidades administrativas que ejecutan las políticas públicas se ve más como una actuación de auditoría o control que como evaluación para la mejora. La consecuencia suele ser el rechazo, la desconfianza y la falta de colaboración de las unidades evaluadas con los evaluadores, lo que no favorece la creación de cultura de evaluación.

La institucionalización de la evaluación va de la mano de la transparencia. En muchas ocasiones, no se publican los resultados de las evaluaciones porque o bien no son positivos o favorables, o bien porque no muestran un efecto suficientemente llamativo o relevante en términos de rentabilidad política. Las intenciones de cubrir las deficiencias con una nueva Agencia de Evaluación no aseguran la reducción de los recelos apuntados. En buena medida, esto vendría explicado por la ausencia de garantías de independencia respecto del Ejecutivo, fundamentales para avalar la objetividad de sus análisis.

Las CC.AA. tampoco presentan, por lo general, una evaluación coordinada, ni similar en sus estándares. En muchos casos, se observa un predominio de ir a los mínimos de evaluación exigidos para gestionar los fondos europeos. Que la UE exija evaluaciones cuantitativas del impacto de los fondos que asigna en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado fundamentalmente con los fondos del Next Generation EU 2021-2027, puede ser el revulsivo para la extensión de la cultura de la evaluación económica.

Por ámbito sectorial, las políticas más evaluadas son las políticas de reforma fiscal, las de pensiones y las de infraestructuras. En general, se observa una falta de continuidad en la evaluación. También se observa claramente que el principal elemento que condiciona la evaluación es la existencia de datos de calidad; y la voluntad o el interés político, que van de la mano. Otra cosa es que la evaluación, ya realizada, se utilice para la toma de decisiones, o se sigan las recomendaciones que de ella se derivan.

En muchos casos, en la evaluación *ex-post*, se ve una intención o voluntad de evaluar, con limitación de acceso a los datos necesarios para poder efectuarla satisfactoriamente. Se dispone de las herramientas y los conocimientos a nivel teórico, incluso con la posibilidad de adaptar las guías elaboradas por organismos internacionales, aunque queda poder disponer de los datos esenciales para aplicarlas. Los datos abundan cuando existe un proceso de recogida de estos que favorece su contabilización, como ocurre con las políticas de reformas fiscales y las pensiones. O cuando hay un organismo externo a los gobiernos que los recoge, de forma independiente, como sucede en el caso de la educación con la OCDE. Sin duda, cuando hay buenos datos no solo abundan las autoevaluaciones, las evaluaciones de organismos públicos o privados, sino también las realizadas en el ámbito académico, algo fundamental para potenciar la calidad de las evaluaciones y, consecuentemente, para crear un cuerpo doctrinal para la mejora en la toma de decisiones públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ABADIE, A.; GARDEAZABAL, J. (2003): «The economic costs of conflict: a case study of the Basque country», *American Economic Review*, 93: 113-132.
- AIREF (2018): «Estudio, Becas de Educación Universitaria». *Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 4 (Becas)*. AIREF, Madrid.
- (2019a): «Evaluación de las infraestructuras del transporte en España». *Evaluación del Gasto Público, 2019*. AIREF, Madrid.
- (2019b): «Los programas de rentas mínimas en España». AIREF, Madrid.
- (2020a): «Gasto hospitalario del Sistema Nacional de Salud: Farmacia e Inversión en bienes de equipo». AIREF, Madrid.
- (2020b): «Incentivos a la contratación». *Evaluación del gasto público 2019*. AIREF, Madrid.
- (2021): «La Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas en Castilla y León: Situación Actual y Propuestas». *Estudio. Evaluación de Políticas Públicas*. AIREF, Madrid.
- AEVAL (2010): «Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas». *E-17 2009*, Ministerio de la Presidencia, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid.
- ALBALATE, D.; BEL, G. (2015): «La experiencia internacional en alta velocidad ferroviaria». FEDEA, Documento de Trabajo, 2015-02. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2015/dt-2015-02.pdf>
- ALBI, E.; ONRUBIA, J. (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública eficiente*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- ALONSO-CUEVILLAS, J. (2015): *Eficiencia y transparencia del Sistema Judicial español en el contexto europeo. Análisis comparativo y propuestas de reforma*, Bosch, Barcelona.
- ARRANZ, J.M.; GARCÍA-SERRANO, C. (2022): «La evaluación del impacto de las políticas públicas: el caso de las políticas del mercado de trabajo». *Papeles de Economía Española*, 172: 139-154.
- AYALA, L.; JURADO, A.; PÉREZ, J. (2022): «El ingreso mínimo vital: adecuación y cobertura». *Papeles de Economía Española*, 172: 155-169.
- BUESA, M. (2004): «Economía de la Secesión. Los costes de la “no-España” en el País Vasco», en Buesa, M. (Dir.) (2004), *Economía de la Secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp 21-46.
- (2010): *ETA, SA. El dinero que mueve el terrorismo y los costes que genera*. Editorial Planeta, Madrid.
- BUESA, M.; BAUMERT, T. (2010): *The Economic Repercussions of Terrorism*, Oxford University Press, NY.
- (2013): «Untangling eta’s finance: an in-depth analysis of the basque terrorist’s economic network and the money it handles», *Defence and Peace Economics*, 24(4): 317-338.
- (2022): «To what extent was Basque terrorist group ETA involved in a nexus with organized crime? An economic analysis», en Letizia Paoli, Cyrille Fijnaut y Jan Wouters (eds.), *The Nexus Between Organized Crime and Terrorism. Types and Responses*, Edward Elgar, Cheltenham UK-Northampton MA, USA.
- BUESA, M.; VALIÑO, A.; BAUMERT, T.; HEIJS, J.; GONZÁLEZ GÓMEZ, J. (2007): «The economic cost of March 11: measuring the direct cost of the terrorist attacks of March 11, 2004 in Madrid», *Terrorism and Political Violence*, 17(4): 489-509.
- BUSTELO, M. (2020): «Spain», en Stockmann, R., W. Meyer y L. Taube (eds.), *The Institutionalization of Evaluation in Europe*, Cham: Palgrave Macmillan, 308-328.

- CARRERAS, A.; AUBANELL-JUBANY, A.M. (2022): «Historical forerunners in Spanish policy analysis», en Chaqués-Bonafont, Jordana (eds), *Policy Analysis in Spain*, International Library of Policy Analysis, Bristol, Bristol University Press.
- CASTILLO, J.I.; LÓPEZ, L. (2012): «Los estudios de impacto económico portuarios. ¿El mejor instrumento de relaciones públicas o el heraldo de la sobreinversión?». *Papeles de Economía Española*, 131: 200-208.
- CHAQUÉS-BONAFONT, L.; JORDANA, J. (EDS.) (2022): *Policy Analysis in Spain*, International Library of Policy Analysis, Bristol, Bristol University Press.
- CORDERO, J.M.; PEDRAJA, F.; SIMANCAS, R. (2022): «La evaluación en el contexto educativo», *Papeles de Economía Española*, 172: 126-138.
- COZ, J.R. (2017): «Modelo de gestión del conocimiento económico basado en el marco input output. Un caso de estudio aplicado al sector de la defensa en España», en Durán, M y González, r. (coord.) *Los estudios militares y de seguridad en los albores del siglo XXI*, Ed. Universidad de Granada, Granada, pp. 473-49.
- COZ, J.R.; VALIÑO, A. (2019): «Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de defensa». *Economía Industrial*, 412: 57-65.
- CRUZ-SUÁREZ, A.; PRADO-ROMÁN, C.; DÍEZ-MARTÍN, F. (2014): «Por qué se institucionalizan las organizaciones», *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 23(1): 22-30.
- DE LA FUENTE, A. (COORD.); 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», *Fedea Policy Papers - 2021/09* Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid, Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/10/FPP2021-09.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio
- DE LA FUENTE, A. (2022): «Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas». Apuntes Fedea 2022/1, Grupo de Trabajo Mixto Covid-19, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-17.pdf>
- DE LA RICA, S.; GORJÓN, L.; MARTÍNEZ, D.; ROMERO, G. (2021): «El impacto de la subida del Salario Mínimo Interprofesional en la desigualdad y el empleo». *Informe IS-EAK-SMI*, 2021/6. <https://iseak.eu/wp-content/uploads/2022/11/el-impacto-de-la-subida-del-salario-minimo-interprofesional-en-la-desigualdad-y-el-empleo-2022-11-15-el-impacto-de-la-subida-del-salario-minimo-interprofesional-en-la-desigualdad-y-el-empleo-4.pdf>
- DE RUS, G.; CAMPOS, J.; SOCORRO, M.P.; VALIDO, J.; ORTUNO, A. (2020): «Evaluación Económica de Proyectos y Políticas de Transporte: Metodología y Aplicaciones. Parte 2: Análisis coste-beneficio de proyectos ferroviarios: líneas de alta velocidad y suburbanas, FEDEA, Documento de Trabajo, 2020/12. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2020/dt2020-12.pdf>
- DÍAZ, A.; LAGO, E.; MACIA, M. (DIR.) (2021): *Estudio de diagnóstico de la evaluación en la Administración General del Estado*, Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas 2021, Secretaría de Estado de Función Pública, Madrid.
- DÍAZ OSTO, P. (2010): «El cuadro de mando integral, poderosa herramienta de dirección del SALE», *Ejército: de tierra español*, 826: 94-102.
- (2014): «Guía fácil para el Management en la Logística». *Ejército: de tierra español*, 880: 46-53.
- (2019): «La logística y la dirección y gestión de proyectos. Un caso de éxito». *Ejército: de tierra español*, 945: 28-35.
- (2021): «La gestión del conocimiento y la logística», *Ejército: de tierra español*, 958: 62-67.
- DÍEZ-TICIO, A.; BANDRÉS, E. (2001): «Delincuencia y acción policial. Un enfoque económico», *Revista de Economía Aplicada*, 9 (27): 5-33.
- DÍEZ TICIO, A.; MANCEBON, M.J. (2002): «The efficiency of the Spanish police service: an application of the multiactivity DEA model», *Applied Economics*, 34: 351- 362.

- DUCH, N.; GARCÍA J.; TRUJILLO, E. (2011): «El impacto económico del gasto en defensa en España», *Info IEB*, 10 septiembre.
- ENDERS, W.; SANDLER, T. (1991): «Causality between Transnational Terrorism on tourism: the case of Spain». *Tourism*, 14 (1): 49-58.
- (1996): «Terrorism and Foreign Direct Investment in Spain and Greece», *Kyklos*, 49 (3): 331-352.
- ESPASA, M.; ESTELLER-MORE, A. (2015): «Analyzing Judicial Courts performance: inefficiency vs. congestion», *Revista de Economía Aplicada*, 23(69): 61-82.
- FEINSTEIN, O.; ZAPICO-GOÑI, E. (2010): «Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain», World Bank. Independent Evaluation Group. *ECD Working Paper*, 22. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27913/654060NWPO220s0C0disclosed011040110.pdf?sequence=1>
- FONFRÍA, A.; CORREA-BURROWS, P. (2010): «Effects of military spending on the profitability of Spanish defence contractors», *Defence and Peace Economics*, 21 (2): 177-192.
- GARCÍA, J.M.; VALIÑO A. (2013): «Some proposals for the evaluation of the efficient allocation of spectrum to radiocommunication services», *Journal of Globalization, Competitiveness & Governability*, 7 (2): 85-105.
- GARCÍA, J.M.; VALIÑO, A.; SÁNCHEZ, A.J. (2018): «Price Discrimination of OTT providers under duopolistic competition and multidimensional product differentiation in retail broadband access», *Working Papers, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*. <https://econpapers.repec.org/RePEc:gov:wpaper:1607>
- GARCÍA, M.; ROSALES, V. (2010): «Justicia y economía: evaluando la eficiencia judicial en Andalucía». *Revista para el Análisis del Derecho*, 4: 1-26.
- GARCÍA-SÁNCHEZ, I.M. (2007): «Evaluating the effectiveness of the Spanish police force through data envelopment analysis», *European Journal of Law and Economics*, 23: 43-57.
- (2009): «Measuring the efficiency of local police force», *European Journal of Law and Economics*, 27: 59-77.
- GARCÍA-SÁNCHEZ, I.M.; RODRÍGUEZ, L.; PARRA, J. (2010): *The relationship between police effectiveness and crime rates*, Nova Publishing, Nueva York.
- GARDE, J.A.; RUÍZ M.A. (2019): «La institucionalización de la evaluación en España y la experiencia de AEVAL», en M.J. Garde, J. Gascón Catalán, T. Merola Macanás (eds.), *Hacienda pública y gobernanza fiscal en España: desafíos 2020*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 257-67.
- GONZÁLEZ, B. (2022): «Evaluación de políticas: salud y sanidad». *Papeles de Economía Española*, 172: 110-125.
- GONZÁLEZ, A.; COLLADO, J.C. (2012): «El impacto económico del sector marítimo español: producción efectiva, valor añadido y empleo», *Economía Industrial*, 386: 17-26
- GONZÁLEZ, J.L.; SANTOS, J.; CAMACHO, M. (2020): «Política predictiva en España. Aplicación y retos de futuro». *Behavior & Law Journal*, 6(1): 26-41.
- HERNANDEZ, P. (2021): «El sistema de Pensiones en España; una actualización tras el impacto de la Pandemia. Una contribución del BE a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo». Banco de España, *Documentos Ocasionales*, 2106. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2106.pdf>
- HIJZEN, A.; SALVATORI, A. (2021): «Introducing individual savings accounts for severance pay in Spain: An ex-ante assessment of the distributional effects», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 259, OECD Publishing, Paris,
- HUERTA, O.; CAÑAMÁS, A. (2020): «Overcoming administrative fragmentation for better mobility and accessibility: The case of the Madrid Autonomous Community», *OECD Regional Development Papers*, 09, OECD Publishing, Paris.
- IEA (2021): «Spain 2021 Energy Policy Review», IEA Energy Policy Reviews, OECD Publishing, Paris.
- IEPP (2021): *Estudio de diagnóstico de la evaluación en la Administración General del Estado*. Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas 2021, Secretaría de Estado de Función Pública. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

- INSTITUTO DE ACTUARIOS DE ESPAÑA (IAE) (2022): «Análisis de la Reforma de Pensiones 2021», *Informe junio 2022*, Madrid.
- 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.
- LAS NAVES (2021): «Barómetro de la Evaluación de las Políticas Públicas en España». Laboratori d'Anàlisi i Avaluació de Polítiques Públiques de Las Naves, Avalua·lab. Ayuntamiento de Valencia.
- LÉRIDA, C.; NOMBELA, G.; TRÁNCHEZ, J.M. (2022): «El ferrocarril de alta velocidad en España y otros países europeos: un análisis comparativo». *Papeles de Economía Española*, 171: 15-34.
- LOBO, F.; OLIVA, J.; VIDA, J. (2022): «La evaluación de la eficiencia de las tecnologías sanitarias en España: origen, evolución y estado actual», *Documento de Trabajo*, FUNCAS, septiembre 2022. https://www.funcas.es/documentos_trabajo/la-evaluacion-de-la-eficiencia-de-las-tecnologias-sanitarias-en-espana-origen-evolucion-y-estado-actual/
- MERCER (2022): Mercer CFA Institute Global Pension Index 2022. Monash Centre for Financial Studies and CFA Institute. <https://www.mercer.com/our-thinking/global-pension-index.html>
- MINISTERIO DE SANIDAD (2022): *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2020-2021*. Madrid: Ministerio de Sanidad.
- MORA-SANGUINETTI, J.S. (2021): «Justicia y economía: la eficiencia del sistema judicial en España y sus impactos económicos». *Papeles de Economía Española*, 168: 66-78
- (2022): «La evaluación de las políticas públicas: La Administración de Justicia». *Papeles de Economía Española*, 172:100- 109.
- OECD (2018): *Getting Skills Right: Spain*. OECD Publishing, Paris.
- (2019a): *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris.
- (2019b): «Pensions at a Glance. How does SPAIN compare?», OECD Publishing, Paris.
- (2020a): *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Publishing, Paris.
- (2020b): *Supporting Better Decision-Making in Transport Infrastructure in Spain: Infrastructure Governance Review*, OECD Publishing, Paris.
- (2020c): *Impact Evaluations Framework for the Spanish Ministry of Labour and Social Economy and Ministry of Inclusion, Social Security and Migrations*. Nov. 2020.
- (2021a): *European Observatory on Health Systems and Policies España: Perfil Sanitario del país 2021*, OECD Publishing, Paris.
- (2021b): «Preventing Harmful Alcohol Use», *OECD Health Policy Studies*, OECD Publishing, Paris.
- (2022a): «Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation». OECD/LEGAL/0478. OECD Publishing, Paris.
- (2022b): *Education at a Glance. 2022*. OECD Publishing, Paris.
- (2022c): *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*, OECD Publishing, Paris.
- ORTEGA, A.; MARIN, R.; FRAGA M.D.; LOPEZ-BRIZ, E.; PUIGVENTOS, F. (2016): *Guía de evaluación económica e impacto presupuestario en los informes de evaluación de los medicamentos. Guía Práctica*. Génesis. SEFH (Sociedad Española de Farmacia Hospitalaria).
- PASTOR, A.; VILA, M. (2019): «Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España». *Series Documentos de Trabajo*, AIReF, Madrid.
- PEDRAJA, F.; SALINAS, J. (1995): «La Eficiencia en la Administración de Justicia. Las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia», *Revista de Economía Aplicada*, 8: 163-195.
- PÉREZ FORNIÉS, C.; VALIÑO, A. (2016): «Repercusiones de la lucha contra el terrorismo sobre la Defensa Nacional y sus costes», *Información Comercial Española*, 893:101-114.
- PESTANA, C. (2003): «An Intervention Analysis of Terrorism: the Spanish ETA Case», *Defence and Peace Economics*, 14(6): 401-412.
- RIVERA, R. (2018): «La AEVAL: crónica de una muerte anunciada», *HayDerecho.com*, 21/01/2018. <https://www.hayderecho.com/2018/01/21/la-aeval-cronica-una-muerte-anunciada/>
- ROMERO, C. (1996): *Análisis de las decisiones multicriterio* (Vol. 14). Madrid: Isdefe.

- SURIÑACH, J. (DIR.); GARCÍA, J.; MURILLO, J.; ROMANÍ, J.; VAYÁ, E. (2014): *Estudio del impacto económico, cultural y social derivado de las actividades propias del Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos*. Ministerio de Defensa, Madrid.
- VALIÑO, A. (2010): «Security and Defence Policies in Europe: a Response to Islamic Terrorism», en Buesa y T. Baumert (eds.), *The Economic Repercussions of Terrorism*, Oxford University Press, 101-128, New York, NY.
- (2015): «Evolución reciente del presupuesto y el gasto español en Defensa», *Cuadernos de Información Económica*, 248: 49-59.
- (2016): «El coste de la lucha contra el terrorismo yihadista en España». *Información Comercial Española*, 893: 83-100.
- VALIÑO, A.; COZ, J.R.; ACOSTA, S. (2019): «El impacto económico de la Armada en la economía española en 2017», *Revista General de la Marina*, 277: 73-82.
- VIÑAS, V. (2022) «Policy analysis and policy evaluation as a profession», en Chaqués-Bonafont, L.; Jordana, J. (Eds.). *Policy Analysis in Spain*. Bristol University Press.

La importancia de los aspectos distributivos en la evaluación económica

The importance of distributional issues in economic evaluation

Este artículo aborda la evaluación de los efectos redistributivos de las políticas públicas, discutiendo su alcance y presentando los principales instrumentos, métodos y enfoques seguidos para llevar a cabo la medición de los cambios distributivos generados, así como su impacto en el bienestar social. En primer lugar, se expone el marco metodológico que, en troncado con los fundamentos de la Economía del Bienestar, sirve para dotar de rigor científico a las valoraciones realizadas. En segundo lugar, se aborda el papel de la microsimulación en la evaluación ex-ante de las políticas públicas, atendiendo a sus efectos redistributivos. A continuación, el artículo valora la idoneidad de incorporar los aspectos distributivos a la evaluación de impacto. Finalmente, se trata la inclusión del análisis distributivo en los modelos macroeconómicos de equilibrio general.

Artikulu honek politika publikoen birbanaketa-ondorioen ebaluazioa jorratzen du, horien irismena eztabaidatuz eta sortutako banaketa-aldaketak eta gizarte-ongizatean duten eragina neurtzeko erabili diren tresna, metodo eta ikuspegi nagusiak aurkeztuz. Lehenik eta behin, Ongizatearen Ekonomiaren oinarriekin lotuta, egindako balorazioei zorrotasun zientifikoa emateko balio duen esparru metodologikoa azaltzen da. Bigarrenik, mikrosimulazioak politika publikoen ex-ante ebaluazioan duen zeregina jorratzen da, birbanaketa-ondorioak kontuan hartuta. Jarraian, artikuluak eraginaren ebaluazioan banaketa-alderdiak sartzearen egokitasuna balioesten du. Azkenik, banaketa azterketa oreka orokorreko eredu makroekonomikoetan sartzea aztertzen da.

This article deals with the evaluation of the redistributive effects of public policies, discussing their scope and presenting the main instruments, methods and approaches used to measure the distributive changes generated, and their impact on social welfare. Firstly, it sets out the methodological framework which, in line with the foundations of Welfare Economics, provides scientific rigour to the conducted assessments. Secondly, it examines the role of microsimulation in the ex-ante evaluation of public policies, focusing their redistributive effects. Next, the article considers the suitability of incorporating distributional aspects into impact evaluation. Finally, it presents the inclusion of distributive analysis in macroeconomic general equilibrium models.

Jorge Onrubia Fernández
*Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios
Internacionales (UCM-ICEI) y FEDEA*

María del Carmen Rodado Ruiz
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)

Índice

1. Introducción
2. ¿Cómo medir los efectos distributivos de las políticas públicas y su impacto en el bienestar social?
3. El papel de la microsimulación en la evaluación redistributiva
4. Incorporando los aspectos redistributivos a la evaluación de impacto
5. La evaluación de efectos redistributivos en modelos macroeconómicos de equilibrio general
6. Síntesis de conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación, redistribución, bienestar social, microsimulación, microdatos.

Keywords: evaluation, redistribution, social welfare, microsimulation, microdata.

Nº de clasificación JEL: C63, D63, H50

Fecha de entrada: 12/06/2023

Fecha de aceptación: 22/06/2023

1. INTRODUCCIÓN

¿Deben incorporarse los efectos redistributivos a la evaluación de las políticas públicas? Aunque la respuesta a esta cuestión obliga a adoptar juicios de valor en relación con la distribución de la renta, como señalan Rosen y Gayer (2014), existen dos argumentos fundamentales para recomendar su atención por los economistas. Primero, que la eficiencia no puede ser el único criterio para juzgar la deseabilidad de una determinada situación, si de lo que se trata es de comparar socialmente entre asignaciones de recursos; y segundo, muchas de las intervenciones públicas se llevan a cabo invocando objetivos de equidad, lo que hacen necesaria la evaluación tanto de sus efectos como de su aceptación social.

Este artículo aborda la evaluación de los efectos redistributivos de las políticas públicas, discutiendo su alcance, así como los principales instrumentos, métodos y

enfoques seguidos para llevar a cabo la medición de los cambios distributivos generados y su impacto en el bienestar social. Tras esta introducción, en el apartado segundo se comienza exponiendo los principales conceptos relacionados con la medición de los efectos distributivos de las políticas públicas. A continuación, se presentan los fundamentos de la Economía del Bienestar que sirven de marco teórico de referencia para la evaluación distributiva de la intervención pública, mostrando la conexión entre los cambios en la distribución de la renta y los dos teoremas fundamentales de la Economía del Bienestar, así como el concepto de aversión a la desigualdad. En la segunda parte de este mismo apartado se exponen los diferentes métodos de evaluación del bienestar social empleados en el trabajo empírico: los criterios de dominancia de Lorenz, de dominancia de Lorenz generalizada y el uso de funciones de bienestar social abreviadas no individualistas.

El apartado tercero del artículo muestra el papel de la microsimulación en la evaluación de los efectos redistributivos de las políticas públicas, teniendo en cuenta sus potencialidades, en gran medida asociadas a la utilización de bases de microdatos representativas de la población sobre la que se aplican las políticas evaluadas. Su capacidad para simular con precisión los efectos sobre la renta de los hogares de diseños alternativos de los programas que conforman las políticas públicas convierte a la microsimulación en una herramienta fundamental para la evaluación ex-ante y en un valioso instrumento para mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

El apartado cuarto está dedicado a la incorporación de los aspectos redistributivos a la evaluación de impacto de las políticas públicas. Tradicionalmente, la evaluación de impacto se ha centrado en analizar los efectos económicos y, en concreto, la eficacia de las políticas, desde una perspectiva fundamentalmente asignativa. Sin embargo, resulta crucial considerar también el impacto distributivo de las políticas, en la medida que con ello se estará evaluando si una política beneficia o perjudica a diferentes grupos de la sociedad y si contribuye o no, y con qué intensidad, a reducir la desigualdad y, en su caso, la pobreza. El apartado quinto se centra en la evaluación de los efectos redistributivos en los modelos macroeconómicos de equilibrio general. Al considerar los efectos distributivos a través de la integración de modelos de microsimulación en los modelos computables de equilibrio general, se pueden evaluar las implicaciones que tienen tanto las políticas macroeconómicas como las políticas de gasto, consideradas en un sentido agregado, sobre la distribución de la renta de los hogares y en el bienestar social en general. El artículo finaliza con una síntesis de conclusiones.

2. ¿CÓMO MEDIR LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO EN EL BIENESTAR SOCIAL?

En este apartado se presenta, de forma sintética, el marco metodológico más habitual empleado para medir los efectos distributivos de las políticas públicas y su impacto en el bienestar social.

2.1. La medición de los efectos distributivos

La actuación del sector público, a través de cualquiera de los variados instrumentos de intervención empleados, origina cambios en la renta de los ciudadanos y, consecuentemente, en su distribución. Para medir el impacto distributivo de las medidas que conforman las políticas públicas –ya se trate de programas de prestaciones monetarias o en especie, proyectos de inversión pública, la aprobación de medidas normativas sin flujos monetarios explícitos o, sencillamente, la introducción de nuevos impuestos o la modificación de los ya existentes–, es necesario comparar las distribuciones de la renta antes y después de su implementación.

El análisis distributivo de las políticas públicas suele contemplar cuatro escenarios secuenciales: a) el primero, previo a la aplicación de cualquier medida de intervención pública, se corresponde con la distribución de la renta primaria o de mercado percibida por los individuos como consecuencia de la retribución de sus factores productivos;¹ b) el segundo incorpora a la magnitud anterior los importes percibidos por los individuos en concepto de prestaciones monetarias (pensiones, subsidios, becas, etc.), dando lugar a la distribución de «renta bruta», la cual refleja la capacidad de pago de los individuos (o de los hogares en los que estos se integran) para afrontar el pago de impuestos; c) el tercero da lugar a la «renta disponible», magnitud resultante de minorar la renta bruta en los pagos impositivos realizados; y d) un cuarto escenario, en el que la renta disponible de cada hogar se ve incrementada por el valor monetario de los bienes y servicios públicos de los que se benefician, en especie, los ciudadanos a título individual, bien como beneficiarios de su consumo efectivo (por ejemplo, la educación o los servicios de atención social de provisión pública), bien como beneficiarios de un seguro de provisión pública, aunque no hagan uso de él (como sucede en el caso de la sanidad).

Habitualmente, en los análisis del impacto distributivo de las políticas públicas se emplea la renta bruta como magnitud de referencia. Si bien parecería lógico elegir la renta de mercado, al no estar afectada por la actuación del sector público, al menos directamente (pues tanto las intervenciones presupuestarias como regulatorias afectan a la retribución de los factores productivos que forma la renta primaria)², su uso en la práctica plantea problemas de medición de la redistribución, ya que para una parte importante de la población la renta de mercado es inexistente o muy pequeña, al proceder la gran mayoría de sus ingresos de prestaciones monetarias públicas como las pensiones o los subsidios.

¹ Generalmente, la renta primaria suele ajustarse con las cuantías de las transferencias monetarias realizadas entre hogares, dando lugar al concepto de «renta primaria ampliada».

² Además, como advierten Haaparanta *et al.* (2022), no es clara la distinción entre predistribución y redistribución, existiendo interrelaciones relevantes entre ambas.

Para cuantificar los cambios distributivos generados por una política pública concreta (o por un conjunto de ellas), la medida más frecuentemente utilizada es el índice de Reynolds-Smolensky (1977) (Π^{RS}). Este índice se define como la diferencia entre la desigualdad de la renta antes (x) y después (y) de aplicarse el mecanismo de intervención, cuantificadas ambas mediante el índice de Gini:

$$\Pi^{RS} = G_x - G_y \quad [1]$$

De esta manera, se mide la variación de la desigualdad resultante de la modificación de la distribución de la renta previa a la intervención, $F(x)$, como consecuencia de las alteraciones experimentadas por la renta de cada individuo (o del hogar) (x_i) al percibir el importe b_i , tal que $y_i = x_i + b_i$ (o pagar la cuota impositiva t_i tal que $y_i = x_i - t_i$), que da lugar a la distribución de la renta posintervención.

Una descomposición frecuente del efecto redistributivo medido por el índice de Reynolds-Smolensky es la que relaciona la progresividad/regresividad de la política evaluada, medida con el índice de Kakwani (1977) (Π_B^K) de las prestaciones recibidas, con su coste presupuestario, expresado en términos de ratio respecto de la renta después de su aplicación, b . Si se trata de impuestos, la relación es entre el índice de Kakwani correspondiente a la distribución de las cuotas pagadas (Π_T^K) y la recaudación expresada en términos de tipo medio efectivo neto:

$$\Pi_B^{RS} = -\Pi_B^K \cdot \frac{b}{1+b} - D; \Pi_T^{RS} = \Pi_T^K \cdot \frac{t}{1-t} - D \quad [2]$$

Los índices de Kakwani se definen como $\Pi_B^K = C_B - G_x$, $\Pi_T^K = C_T - G_x$, respectivamente, siendo C el índice de concentración (pseudo-Gini) de las variables indicadas, y D , el efecto de la reordenación tras la transformación de las rentas.³ Además, los índices que miden tanto el efecto redistributivo como la progresividad global de las intervenciones públicas pueden descomponerse en función de las aportaciones a los mismos de los diferentes elementos presentes en sus estructuras de diseño, lo que aporta una información adicional interesante para la evaluación de las medidas.⁴

2.2. Redistribución y bienestar social

La introducción de cambios en las políticas públicas, ya sea mediante nuevos instrumentos o la sustitución de los que se venían aplicando, obliga a plantear las evaluaciones en términos comparativos, con el objetivo de medir la variación producida en el bienestar individual y colectivo respecto de la situación previa. La eva-

³ En Lambert (2001 cap. 11) se desarrolla este marco para analizar de forma conjunta los efectos redistributivos de impuestos y prestaciones de gasto.

⁴ Véase, por ejemplo, la metodología desarrollada por Pfähler (1990) y generalizada en Onrubia *et al.* (2014).

luación del bienestar individual atiende a las alteraciones producidas en la renta del ciudadano (o del hogar) que resulta tratado por la medida considerada, tanto si resulta beneficiado como perjudicado por la acción del sector público. Los cambios experimentados en el bienestar del ciudadano se identifican a través de la cuantificación monetaria de la utilidad que le reporta el consumo del bien o servicio público provisto, la prestación monetaria o en especie recibida, o la modificación sufrida por su renta, ya sea de forma directa o consecuencia de la alteración de su comportamiento tras la aplicación de un impuesto o de una medida regulatoria. En la medida que afecta en exclusiva a la utilidad de cada individuo u hogar, estamos ante una cuantificación del criterio de eficiencia de Pareto, aplicable a la valoración de las decisiones personales de consumo, ahorro, oferta de trabajo, u otras de índole sociofamiliar, como las relativas a la emancipación, el emparejamiento, la natalidad, o las relacionadas con la residencia.

El concepto de bienestar social está asociado con la evaluación monetaria agregada para el conjunto de la sociedad de esos cambios en el bienestar individual a los que nos acabamos de referir. Esto requiere considerar el impacto que genera en la distribución de la renta la introducción de una nueva política o la sustitución de alguna que se venía aplicando. Por tanto, su cuantificación obliga a considerar a la totalidad de individuos de la sociedad. En su medición se utiliza habitualmente la renta de los individuos (o de los hogares) como magnitud, la cual se ve modificada en cada caso, como hemos visto anteriormente, por las cuantías correspondientes a las prestaciones recibidas, por los importes en los que se valoran los bienes o servicios públicos utilizados o por los impuestos pagados. Puesto que se trata de cambios que operan a nivel individual, para la realización de este tipo de evaluaciones es imprescindible disponer de bases estadísticas de microdatos.⁵

A continuación, en este apartado presentamos los principales fundamentos del marco teórico habitualmente seguido para llevar a cabo evaluaciones de bienestar social. Se trata de un marco metodológico consistente con los fundamentos de la Economía del Bienestar (Myles, 1995; Kakwani y Son, 2022).

La consideración conjunta de las metas de eficiencia y equidad está presente en el marco conceptual de la «moderna economía del bienestar» subyacente a la evaluación económica.⁶ La forma empleada en el análisis económico para decidir hasta qué punto es recomendable una determinada política pública es medir su impacto sobre el bienestar tanto individual como social. En el caso del bienestar individual, se trata de obtener una valoración monetaria del cambio de bienestar (mejora o em-

⁵ Esta aproximación empírica es consistente con la propiedad de individualismo que caracteriza a las funciones de bienestar social en las que la evaluación del decisor social respeta las valoraciones particulares que hacen los individuos de su propio bienestar. Sobre la especificación de las funciones de bienestar social y sus propiedades pueden verse Lambert (2001) y Cowell (2011).

⁶ Véase, Florio (2014), De Rus (2021) o Hammitt (2021).

peoramiento) que obtendría un beneficiario directo de la medida pública. La evaluación del bienestar social tiene como misión establecer una ordenación de preferencias de la sociedad respecto de políticas públicas alternativas basada en una valoración cuantitativa conjunta de sus efectos en el nivel de renta de la sociedad y en su distribución. La especificación a través de una función matemática, generalmente conocida como función de bienestar social (FBS), suele identificarse con la función objetivo del decisor social, entendiéndose como tal, desde un punto de vista amplio, al legislador, al gobierno o a cualquier administración pública que interviene en la adopción de decisiones en interés colectivo.

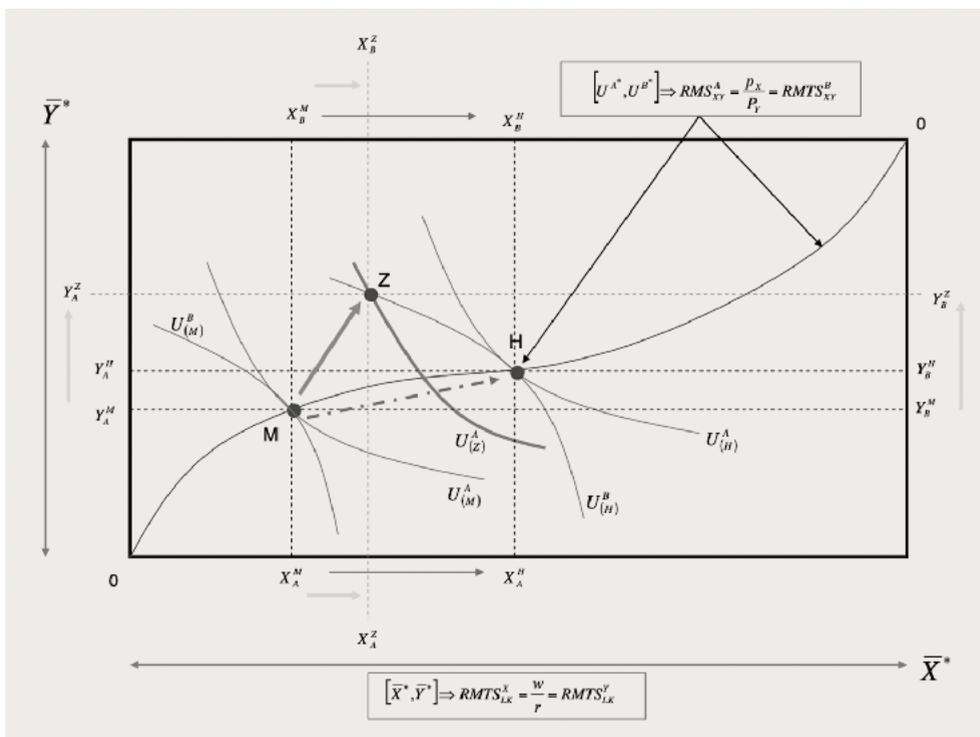
El punto de partida es el de una economía de mercado formada por dos individuos representativos de la sociedad, *A* y *B*, que funciona de acuerdo con los supuestos y condiciones del Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar (PTFEB), consiguiendo una asignación de los recursos disponibles globalmente eficiente, lo que implica que tanto los procesos de producción como las decisiones de consumo son eficientes. Este resultado asignativo se alcanza con unas distribuciones dadas de capital (*K*) y trabajo (*L*), factores que constituyen las únicas fuentes generadoras de la renta primaria de *A* y *B*. En consecuencia, la distribución de la renta de mercado refleja esas distribuciones originales de los factores productivos, de manera que, en un escenario inicial sin intervenciones públicas correctoras, la desigualdad de la renta refleja la distribución de la capacidad de consumo.⁷ Como puede verse en la Figura nº 1, la única diferencia entre los equilibrios asignativos eficientes *H* o *M* vendría determinada por la distribución entre *A* y *B* de los factores, cuya oferta agregada es fija al tratarse de un único periodo.

Si la sociedad está preocupada por la desigualdad, se preferirá un reparto más igualitario de la renta de mercado. Unas preferencias así estarían reflejando una posición de aversión a la desigualdad por parte de la sociedad. Si volvemos a la Figura 1, esto supone la preferencia social del equilibrio *H* frente al *M*. En casos extremos, parece razonable asumir que cualquier sociedad preocupada por la equidad rechazaría distribuciones muy alejadas de repartos igualitarios, como la que caracteriza el equilibrio *M*, en la medida que deja al individuo *A* con una porción de consumo de los bienes privados *X* e *Y* muy escasa, insuficiente para cubrir unos mínimos de bienestar individual.⁸

⁷ Por simplificación, con un horizonte temporal de un solo periodo, esas rentas obtenidas por la oferta de *K* y *L* son dedicadas íntegramente por *A* y *B* al consumo de los bienes *X* e *Y*.

⁸ Detrás de esta idea de mínimo de bienestar está la construcción de Rawls (1971) y, en cierto modo, la noción de equidad categórica de consumos de Tobin (1970). Los juicios desde el «leximín» rawlsiano pueden resultar útiles para evaluar determinadas políticas públicas si lo que le preocupa al decisor social únicamente es la posición de los más desfavorecidos (Lambert, 2001).

Figura nº 1. ASIGNACIONES EFICIENTES DE CONSUMO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA



Notas: RMS_{XY} : Relación Marginal de Sustitución entre los bienes de consumo X e Y; $RMTS_{LK}$: Relación Marginal Técnica de Sustitución entre los factores de producción L y K; w: precio unitario del factor trabajo; r: precio unitario del factor capital; p_X : precio del bien de consumo X; p_Y : precio del bien de consumo Y; U_i : función de utilidad del individuo i.

Fuente: elaboración propia.

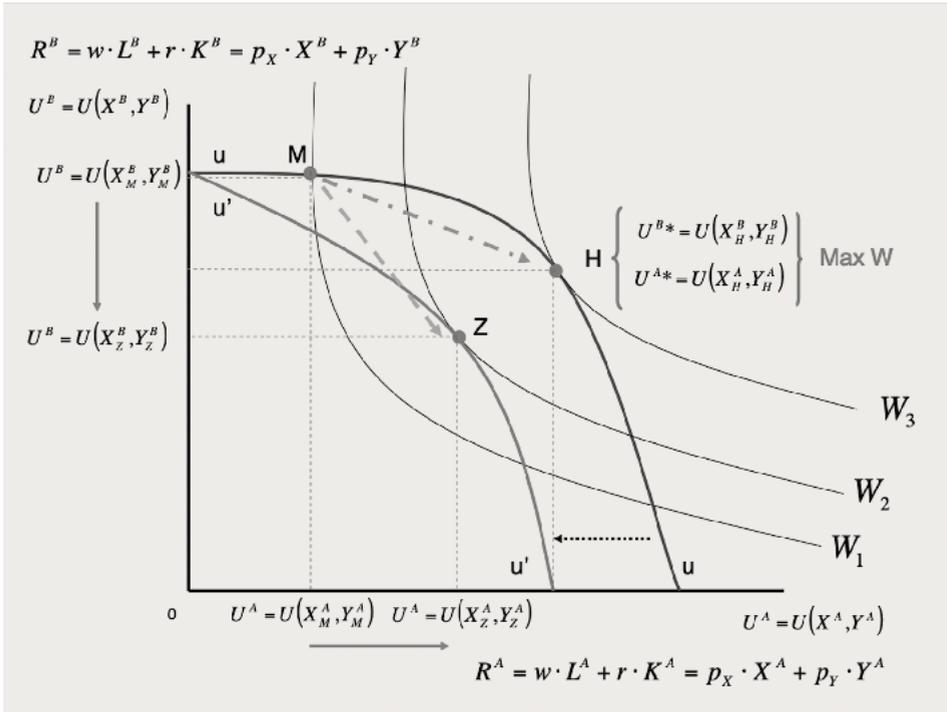
En la Figura 1, alcanzar la asignación de consumo H, socialmente preferida a la asignación M, solamente es posible si se hace mediante una política redistributiva basada en impuestos y transferencias de suma fija (*lump sum*), como exige el Segundo Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar (STFEB).⁹ Como sabemos, la aplicación de estos instrumentos redistributivos neutrales en el mundo real no es una alternativa a considerar, por su falta de aceptación social. Por tanto, la acción redistributiva del sector público sitúa el diseño de las políticas públicas ante un conflicto entre las metas de eficiencia y de equidad. En la figura 1, el uso de instrumen-

⁹ El Segundo Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar (STFEB) afirma que, si se cumplen las condiciones del PTFEB, cualquier asignación de recursos eficiente, que sea técnicamente factible, es alcanzable mediante un esquema redistributivo neutral, en el sentido de no distorsionante.

tos redistributivos no neutrales (con efecto sustitución) únicamente permitiría mejorar el reparto alcanzando una asignación como la del punto Z, más igualdad en el reparto del consumo que M, pero situada fuera de la curva de contrato y, por tanto, no eficiente. El arbitraje exigido entre las metas de eficiencia y equidad sitúa el diseño de las políticas públicas en un escenario de *second best*, en el que debe conseguirse un nivel de distribución socialmente aceptable (aunque no óptimo) asumiendo los menores costes de eficiencia.

En el marco de la Economía del Bienestar, para que esto suceda, la curva de indiferencia social (W_2^{GIS}) y la frontera de posibilidades de utilidad alcanzable, teniendo en cuenta el coste de eficiencia introducido por el uso de mecanismos redistributivos no neutrales ($u'u'$), deben ser tangentes (Figura nº 2). Desde el punto de vista de la evaluación, la cuestión relevante es ver si la mejora de bienestar social conseguida con la redistribución de recursos que sitúa el equilibrio en Z compensa el coste de eficiencia asumido.

Figura nº 2. UTILIDAD INDIVIDUAL Y BIENESTAR SOCIAL: REDISTRIBUCIÓN Y COSTE DE EFICIENCIA



Notas: R^i : renta del individuo i ; factores de producción L y K ; w : precio unitario del factor trabajo; r : precio unitario del factor capital; p_X : precio del bien de consumo X ; p_Y : precio del bien de consumo Y ; U^i : función de utilidad del individuo i ; W : bienestar social expresado como curva de indiferencia social.

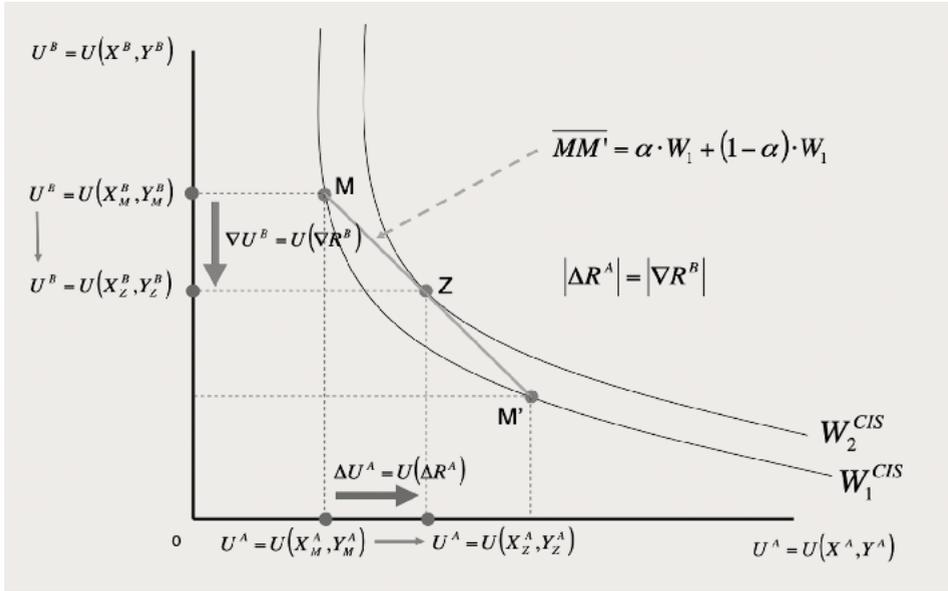
Fuente: elaboración propia.

La aversión a la desigualdad es un concepto identificable con la concavidad de la FBS. El principio de transferencias de Pigou (1912)-Dalton (1920), según el cual una transferencia desde un individuo que posee más renta (B) hacia otro individuo con menos renta (A) reduce la desigualdad, es consistente con el principio de aversión a la desigualdad. Las condiciones exigibles para que opere este principio son dos: a) que la transferencia de renta realizada mantenga el orden posicional de todos los individuos de la distribución; y b) que la renta media de la distribución permanezca constante. Para una especificación de bienestar social con aversión a la desigualdad, la mayoría de los índices de desigualdad son consistentes con este principio (Jenkins, 1991). El instrumento más empleado en los análisis sobre redistribución y bienestar social, la curva de Lorenz (1905), satisface el principio de transferencias, dado que su construcción ordinal respecto de la distribución de la renta lleva implícito el criterio de compensación que subyace a dicho principio. En consecuencia, el índice de desigualdad de Gini (1912), en la medida que se trata de un índice basado en la relación de áreas asociadas con curvas de Lorenz, también cumple con dicho principio.

Una limitación importante del principio de transferencias es que no valora la posición relativa de los individuos entre los que tiene lugar la transferencia de renta. Para poder reflejar la preferencia del decisor social a favor de una transferencia entre individuos más distanciados dentro de la distribución, es necesario definir un principio alternativo como es el de transferencias decrecientes. Este principio exige una condición adicional que debe cumplir la función de bienestar social: además de la aversión estricta a la desigualdad, su tercera derivada debe ser positiva. Si nos movemos en un entorno individualista, $U'''(x) > 0, \forall x \geq 0$. Hay que advertir que el índice de Gini no verifica este principio de transferencias decrecientes.

Si nos fijamos en las curvas de indiferencia social implícitas en dicha función, su grado de convexidad determina las preferencias de la sociedad por la redistribución. Como puede verse en la Figura nº 3, cualquier combinación lineal simétrica de dos puntos de la curva de indiferencia social (W_1^{CIS}) resultante de un cambio en la distribución a favor del individuo con menor renta (A) da lugar a una mejora del bienestar social, en la medida que el segmento de dicha combinación lineal será tangente con una curva de indiferencia social de nivel superior (W_2^{CIS}). La aversión a la desigualdad puede interpretarse en términos de «coste de desigualdad», entendido como la cantidad de renta a la que tendría que renunciar toda la sociedad a cambio de alcanzar la igualdad completa en su distribución (Kay y King, 1984).

Figura nº 3. **AVERSIÓN A LA DESIGUALDAD, REDISTRIBUCIÓN Y GANANCIAS DE BIENESTAR SOCIAL**



Notas: R^i : renta del individuo i ; X e Y : bienes de consumo; U^i : función de utilidad del individuo i ; W : bienestar social expresado como curva de indiferencia social (CIS).

Fuente: elaboración propia.

Este enfoque es compatible con la caracterización individualista del bienestar social propuesta por Atkinson (1970).¹⁰ Basta con que las funciones de utilidad personal, argumentos de la FBS, sean estrictamente cóncavas ($U'(R) > 0$ y $U''(R) < 0, \forall R \geq 0$). En este caso, el grado de la aversión (relativa) a la desigualdad puede medirse mediante la elasticidad de la utilidad marginal de la renta (η_x):

$$\eta(x) = \frac{U''(x)}{U'(x)} \cdot x_i \tag{3}$$

2.3. La valoración de la redistribución en términos de bienestar social

La disponibilidad de microdatos con información sobre la renta de los individuos o de los hogares en los que estos se integran permite realizar evaluaciones de bienestar social a través de especificaciones concretas de FBS individualistas, que cumplen con las condiciones expuestas en el apartado anterior. El marco metodológico más habitual utiliza el criterio de dominancia de Lorenz, en sus diferentes variantes (Lambert, 2001).

¹⁰ Como la FBS basada en el promedio de la suma de utilidades de la renta: $W = (1/N) \sum_{i=1}^N U(x_i)$.

Las curvas de Lorenz (1905) permiten analizar, de forma muy intuitiva, la desigualdad de una distribución de la renta, así como realizar comparaciones de desigualdad entre distribuciones. Además, permiten extender el análisis a la comparación de curvas de Lorenz correspondientes a las distribuciones de la renta antes y después de aplicar un determinado impuesto o un programa de gasto público. Las comparaciones de desigualdad pueden plantearse, asimismo, en momentos diferentes del tiempo, entre países, regiones, municipios u otros espacios territoriales de interés.

Criterio de dominancia de Lorenz

Atkinson (1970) encontró en la comparación entre curvas de Lorenz un potente resultado de carácter normativo. De acuerdo con el conocido como Teorema de Atkinson, para cualquier FBS individualista y con aversión a la desigualdad, si la curva de Lorenz $L_X(p)$ correspondiente a la distribución $F(x)$ se sitúa por encima de la curva de Lorenz $L_Y(p)$ correspondiente a la distribución $F(y)$ en todo el dominio poblacional acumulado p (por ejemplo, para todos los percentiles acumulados de población), salvo para $p = 0$ y $p = 1$ donde es trivial que $L_X(p) = L_Y(p)$, el nivel de bienestar social alcanzado con la distribución $F(x)$ será siempre superior al que se obtendría con la distribución $F(y)$. El cumplimiento de esta relación se denomina dominancia en el sentido de Lorenz y, dada la concavidad de la FBS que exige el principio de aversión a la desigualdad, se trata de una dominancia estocástica de segundo orden (Rodríguez y Salas, 2003).

El valor medio de las distribuciones comparadas (μ_x, μ_y) es fundamental para que las comparaciones de bienestar social que produce la dominancia de Lorenz sean consistentes. De forma intuitiva, el tamaño de la tarta a repartir es relevante para determinar el bienestar social alcanzado por una sociedad, con independencia de cuál sea el criterio de reparto y, de igual forma, ante tartas del mismo tamaño, el número de ciudadanos o de hogares entre los que se reparte también afecta al bienestar social alcanzado. No obstante, el Teorema de Atkinson resulta de aplicación a la comparación de distribuciones con diferente media, siempre y cuando la distribución dominante en sentido de Lorenz sea la que posee mayor media, pues en ese caso, tanto el mejor reparto como el mayor valor a repartir van en la misma dirección respecto a la mejora del bienestar social.

En la evaluación de políticas públicas, una forma de evitar el problema de la diferencia de medias consiste en realizar la comparación no entre las distribuciones de la renta anterior y posterior a la aplicación de esa intervención, sino entre la distribución de la renta resultante de su aplicación y una distribución hipotética que se alcanzaría si las variaciones monetarias generadas por la medida se hubiesen distribuido de forma estrictamente proporcional de acuerdo con la renta inicial de toda la población. Por ejemplo, en el caso de la evaluación de reformas impositivas, es habitual medir los cambios en el bienestar social generados

comparando las alternativas con un impuesto proporcional de igual recaudación, que asegura una distribución con igual renta neta que la resultante de la aplicación del nuevo impuesto considerado, pero con la misma desigualdad que la distribución de la renta antes de aplicar el impuesto.

Desde un punto de vista aplicado, para obtener la distribución instrumental $F(z)$ con igual media que la distribución de la renta resultante de aplicar la política evaluada (μ_Z, μ_Y) , pero con idéntica desigualdad que la renta previa antes de la intervención distributivamente neutral, primero, se reparte el montante total de gasto B del programa evaluado (o de la recaudación T , si se trata de un impuesto) entre todos los hogares (o individuos, si esta es la unidad de análisis) de forma proporcional a su renta (x_i) , tal que el valor monetario recibido (o pagado, si se trata de un impuesto) por el hogar i sería:¹¹

$$\bar{b}_i = x_i \cdot \frac{b}{1+b} \quad [4]$$

A partir del cálculo de b_i , se obtiene la renta de cada hogar después de recibir el valor de esa transferencia con impacto distributivo neutral (\bar{y}_i) , tal que, $\mu_Z = \mu_Y$.

Criterio de dominancia de Lorenz generalizada

El criterio de dominancia de Lorenz generalizada (Shorrocks, 1983) es una alternativa para extender el criterio de dominancia de Lorenz a aquellas comparaciones de distribuciones que presentan distinta media. Consiste en definir una curva de Lorenz generalizada $LG_x(p)$, multiplicando cada valor de la curva de Lorenz ordinaria por la media de la variable distribuida:

$$LG_x(p) = \mu_x \cdot L_x(p) \quad [5]$$

La dominancia estocástica de segundo orden se cumple también en términos de dominancia de Lorenz generalizada, en la medida que la dominancia de Lorenz es simplemente un caso particular cuando el valor medio de la variable distribuida es 1. Se dispone así de un criterio que proporciona recomendaciones de bienestar social consistentes entre distribuciones con distinta media. Además, otra potencialidad interesante para la evaluación económica es que permite obtener ordenaciones de preferencia social en determinadas situaciones en las que las curvas de Lorenz se cruzan y no permiten comparaciones robustas en términos de bienestar social.¹² En

¹¹ En caso de tratarse de un impuesto, el importe que pagaría cada hogar bajo una distribución proporcional de la recaudación T sería: $\bar{t}_i = x_i \cdot \frac{t}{1+t}$, donde t es el tipo medio efectivo global del impuesto, calculado por el cociente entre la recaudación total y la renta antes de impuesto total (T/X) .

¹² Esto es de aplicación para intersecciones de las curvas de Lorenz donde la curva de Lorenz generalizada dominante es la de la distribución con mayor media. Sin embargo, cuando las curvas de Lorenz de dos distribuciones con igual media se cruzan, la generalización solo supondría un cambio de escala que mantendría inalteradas las posiciones relativas de ambas a lo largo del dominio p .

algunos casos en los que la simple aplicación de la generalización de Lorenz no permite resolver la ambigüedad resultante en la comparación de bienestar social, la literatura ofrece algunos métodos alternativos que permiten establecer algunas recomendaciones de elección entre alternativas, aunque restringiendo la generalidad de la preferencia unánime para un subconjunto de FBS con aversión a la desigualdad (en función de las varianzas y de la aceptación del principio de transferencias decrecientes en los instrumentos evaluados).¹³

Evaluaciones mediante funciones de bienestar social abreviadas

Una alternativa para realizar comparaciones de bienestar social para las cuales los criterios de dominancia anteriores no ofrecen preferencias unánimes (no ambiguas) es utilizar funciones de bienestar social abreviadas no individualistas, del tipo:¹⁴

$$W(x) = \phi(\mu_x, I_x) \quad [6]$$

Donde I_x representa un índice de desigualdad relativo del tipo Atkinson-Kolm-Sen (por ejemplo, el índice de Gini) y donde ϕ representa una transformación monótona creciente, como la especificación propuesta por Dutta y Esteban (1992) con interesantes propiedades ético-normativas, donde δ es un parámetro ($0 < \delta \leq 1$) que recoge la sensibilidad del decisor social hacia la desigualdad:

$$W(x) = \mu_x(1 - \delta \cdot I_x) \quad [7]$$

Si bien es cierto que su empleo en las comparaciones de bienestar social no está exento de algunas críticas, algunos autores han demostrado que, bajo condiciones asumibles, las ordenaciones obtenidas con estas FBS abreviadas son consistentes con las proporcionadas con FBS individualistas.¹⁵

Una interesante interpretación en términos de «envidia/altruismo» del intercambio «eficiencia-equidad» implícito en la especificación de la FBS abreviada mostrada en [7] es ofrecida por Lambert (2001) a través de la elasticidad λ_{μ_x, I_x} :

$$\lambda_{\mu_x, I_x} = \frac{I_x}{\mu_x} \cdot \frac{\partial \mu_x}{\partial I_x} \Big|_{W(x)} = \frac{\delta I_x}{1 - \delta I_x} \quad [8]$$

¹³ Véase Lambert (2001).

¹⁴ Su origen está en los trabajos seminales de Shesinski (1972) y Sen (1973) y se basa en la idea de establecer un criterio de evaluación social a partir de la relación de intercambio existente entre el principio de eficiencia, recogido a través de la renta media, y el de equidad, incorporado mediante una medida de desigualdad.

¹⁵ Entre otros, Shesinski (1972), Breit (1974) o Kondor (1975).

3. EL PAPEL DE LA MICROSIMULACIÓN EN LA EVALUACIÓN REDISTRIBUTIVA

Los modelos de microsimulación (MSM, por sus siglas en inglés) son una herramienta cada vez más utilizada en la evaluación de políticas públicas, especialmente orientada a la estimación y análisis de sus metas redistributivas. Estos modelos sirven para simular los efectos que generará una determinada política o programa mediante su programación informática y su aplicación a una muestra de individuos u hogares representativa de la población, teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias personales, sus características socioeconómicas relevantes y, dependiendo del tipo de modelos empleados, su comportamiento consecuencia de las medidas introducidas (Bourguignon y Spadaro, 2006). Los resultados proporcionados por los ejercicios de microsimulación realizados con estos modelos permiten disponer de valoraciones de bienestar individual (valoraciones monetarias de los cambios de renta experimentados por cada individuo u hogar) y de bienestar social, a partir de la cuantificación de los efectos distributivos de las políticas o programas considerados.

La microsimulación, concebida como un instrumento sistemático de análisis de políticas públicas, tiene en la evaluación ex-ante su ámbito natural de utilización, especialmente en la fase de diseño de programas e instrumentos de intervención. Diversas son las razones que explican su importante papel en la evaluación ex-ante: a) permite analizar los efectos de una política o programa a nivel individualizado, considerando las características de cada individuo u hogar, algo muy relevante para identificar con detalle a los beneficiarios de cada política y la intensidad con la que las medidas implementadas afectan a su renta, tanto en términos de mejora como de pérdida; b) proporciona predicciones de resultados muy afinada, en la medida que simula las intervenciones mediante una modelización que opera sobre datos muy detallados, lo que a su vez ofrece la posibilidad de introducir, de forma sencilla, variaciones en los parámetros de diseño de las políticas con el fin de poder obtener resultados comparativos de las alternativas antes de la aprobación definitiva; c) al simular los efectos de una política o programa en un nivel detallado, posibilita la identificación de posibles efectos no deseados o secundarios que podrían surgir como resultado de su implementación; d) la modelización puede contemplar distintos escenarios de aplicación de políticas alternativas, lo que permite evaluar diferentes opciones y analizar cuál sería la más efectiva en términos de impacto esperado, eficiencia y equidad, teniendo en cuenta ese entorno de aplicación; e) se trata de una herramienta adecuada para fomentar la transparencia y el debate fundamentado en el uso de los recursos públicos, en la medida que su sistematización, basada esencialmente en la programación informática, permite la difusión de la información que afecta al establecimiento de los escenarios de aplicación de las políticas, al diseño de las alternativas consideradas, así como a la medición y valoración de los resultados obtenidos.

Aunque su origen se sitúa a finales de los años cincuenta del siglo XX, el uso de MSM no tuvo su consolidación hasta entrados los años ochenta, coincidiendo con la

disponibilidad generalizada de bases de microdatos, tanto procedentes de encuestas a hogares como de registros administrativos, y, sobre todo, a partir del desarrollo vertiginoso de la capacidad de computación de los ordenadores personales que permitía el tratamiento en tiempos muy razonables de grandes bases de microdatos.¹⁶

Bourguignon y Spadaro (2006) destacan dos elementos principales que explican la utilidad de los MSM para el análisis de políticas públicas. Por un lado, la capacidad de simular los efectos de las medidas sobre muestras de microdatos, representativas de la población, que incorporan toda la heterogeneidad individual propia de cada individuo u hogar. Esto, sin duda, representa un avance enorme respecto a lo que constituían los trabajos de evaluación basados en agentes representativos, cuyo uso suponía asumir importantes simplificaciones de la sociedad afectada por las políticas públicas. Además, como ya adelantamos en la sección anterior, disponer de información individualizada permite definir adecuadamente las distribuciones de la renta y de otras variables, lo que resulta esencial para cuantificar los efectos distributivos generados por las políticas públicas y su impacto en el bienestar social considerando que las preferencias de la sociedad muestran aversión a la desigualdad. Por otro lado, se destaca la potencialidad de los MSM para ofrecer estimaciones muy precisas de los costes y beneficios asociados a las políticas públicas a nivel individual, lo que, dada la representatividad de las muestras de población utilizadas, permiten disponer también de estimaciones muy afinadas de los costes presupuestarios agregados de las políticas o programas evaluados (o en el caso de reformas impositivas, de los efectos recaudatorios generados por las mismas).

El desarrollo de los MSM y su aplicación a la evaluación de políticas públicas ha crecido de forma vertiginosa desde las dos últimas décadas del siglo XX. Centrándonos en la evaluación de los efectos (re)distributivos de las mismas, es importante establecer, según su contenido y alcance, una clasificación de MSM. Figari *et al.* (2014) ofrecen la siguiente taxonomía de MSM, según incorporen o no respuestas de comportamiento de los individuos, cuál sea la dimensión temporal de aplicación de las políticas y de dichas respuestas, la evolución de la población de referencia y si contemplan un enfoque de equilibrio parcial o general para desarrollar los ejercicios de microsimulación:

- Modelos estáticos, que simulan los efectos derivados de la aplicación de una política o programa en un momento determinado del tiempo sobre una población de referencia.
- Modelos dinámicos, que simulan los efectos derivados de la aplicación de una política o programa a lo largo de un horizonte temporal establecido (generalmente de medio plazo, aunque también hay modelos orientados a proporcionar resultados de muy largo plazo, como los utilizados para evaluar políticas públicas relacionadas con el envejecimiento poblacional, como los que proporcionan proyecciones sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones a 40 a 50

¹⁶ Existe consenso a la hora de identificar como los primeros trabajos de microsimulación los de Orcutt (1957) y Orcutt *et al.* (1961).

años). Estos modelos deben incorporar módulos para establecer la evolución de la población de referencia, así como las relaciones intertemporales que afectan a los parámetros de las políticas y a las variables afectadas por su aplicación.

- Modelos con comportamiento, que incluyen una representación detallada de las respuestas de comportamiento de individuos y hogares provocadas por la modificación introducida por las políticas en su restricción presupuestaria (renta disponible). La modelización de estas respuestas requiere un trabajo previo, normalmente de índole econométrica y basado en fundamentos microeconómicos, dirigido a obtener las elasticidades que permitan incorporar la intensidad de los cambios de comportamiento. La calibración con resultados de escenarios observados es otra alternativa para modelizar el comportamiento. Dentro de esta categoría, los comportamientos más modelizados son los referidos al consumo, la oferta laboral o las decisiones de ahorro o inversión.
- Modelos sin comportamiento, cuyas simulaciones se limitan a aplicar los parámetros que definen las políticas públicas consideradas sobre los valores de las variables afectadas sin considerar ningún cambio de comportamiento de los individuos, lo que equivale, en términos microeconómicos, a suponer que el impacto de las medidas sobre la restricción presupuestaria es debido exclusivamente a un efecto renta. En terminología habitualmente usada en microsimulación, los resultados obtenidos de esta forma se denominan *cash-gain results*, y se suelen interpretar como «ganancias del día después (de aplicar la política)», bajo la consideración de que no habría dado tiempo a que los agentes modificasen su comportamiento –si bien, esto no evita aceptar la existencia verosímil de cambios de comportamiento anticipados basados en expectativas–. Los MSM que no incorporan ningún tipo de comportamiento de los agentes suelen conocerse como «modelos aritméticos» o «de calculadora», si bien son útiles en la programación de políticas para realizar análisis diferenciales de los efectos de variantes alternativas de diseño.

La combinación de las categorías anteriores permite clasificar los MSM, en orden de menor a mayor complejidad, en modelos estáticos sin comportamiento, dinámicos sin comportamiento, modelos estáticos con comportamiento y dinámicos con comportamiento. La consideración del marco de equilibrio parcial o general introduce una tercera dimensión quizás no demasiado reflejada en el campo de utilización para la evaluación pública de los MSM, donde los análisis se centran, fundamentalmente, en el ámbito funcional concreto de la política evaluada y, por tanto, se identifican con lo que supone un escenario económico de equilibrio parcial. La construcción de MSM de equilibrio general puros es muy limitada, si bien la evolución, como veremos en el siguiente apartado, se dirige fundamentalmente a integrar en modelos macroeconómicos de equilibrio general módulos específicos de microsimulación.

En el ámbito de la evaluación que nos ocupa en este artículo –la del impacto distributivo de las políticas públicas– es necesario diferenciar entre los modelos de mi-

crossimulación dirigidos a la evaluación de una política o programa concreto, y aquellos otros que abordan, de forma integrada, un conjunto amplio de las políticas de gasto público, fundamentalmente las articuladas a través de prestaciones monetarias, y los impuestos encargados de financiarlas, tratando de ofrecer una fotografía lo más completa posible de la intervención pública. Estos segundos son conocidos como modelos de simulación de «impuestos y prestaciones» o, con frecuencia, por su denominación en inglés, modelos *tax-benefit*. En ambos casos existe un predominio de modelos estáticos sin comportamiento, si bien entre los primeros, especialmente en los contruidos para evaluar reformas impositivas, es creciente el número de los que incorporan comportamiento.

Por su orientación hacia la cuantificación de los efectos redistributivos de las políticas públicas, con una extensa cobertura de los programas de prestaciones y figuras impositivas, y por su extensión a la totalidad de los países de la Unión Europea, merece una atención específica el modelo EUROMOD (European Commission, 2023). EUROMOD se define como un modelo de microsimulación de impuestos y prestaciones para la Unión Europea, de acceso libre (previo registro y solicitud de autorización de las bases de microdatos producidas por Eurostat) que permite calcular, comparativamente, los efectos de los impuestos y las prestaciones en la renta de los hogares y su distribución, así como los incentivos al trabajo para la población de cada país y para la UE en su conjunto. Para poder comparar entre países, EUROMOD establece una codificación homogénea de los sistemas de políticas de prestaciones de los Estados miembros de la UE. EUROMOD está programado en un software específico y los usuarios pueden utilizarlo, en las opciones de descarga previa o uso online, mediante una plataforma de gran flexibilidad, que incluye una interfaz amigable, a la que se pueden añadir complementos accesorios para desarrollar análisis específicos. Desde 2021, el desarrollo de EUROMOD y su acceso a los usuarios es responsabilidad de Joint Research Centre (JRC) de la Comisión Europea.¹⁷ En su web (<https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu>) se publican de forma regular documentos de trabajo, tanto metodológicos como informes de explotación de resultados, además de información sobre las novedades que se van incorporando a EUROMOD, incluidas las relativas al software empleado.

4. INCORPORANDO LOS ASPECTOS REDISTRIBUTIVOS A LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Cabe preguntarse hacia dónde se encamina el papel de la microsimulación en la evaluación de políticas públicas. Existe un cierto consenso entre los especialistas de que el futuro de la microsimulación en el ámbito de la evaluación pasa por integrar los métodos de evaluación de impacto, hasta ahora empleados para evaluar la eficacia de

¹⁷ EUROMOD comenzó en 1996 como proyecto financiado fundamentalmente por la Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión). Hasta 2020, la Universidad de Essex, a través del Institute for Social and Economic Research (ISER), se ha encargado de su desarrollo, en colaboración con equipos de cada país, y de la gestión de su acceso.

medidas concretas de política pública¹⁸, en el desarrollo de los MSM, lo que permitiría potenciar su capacidad predictiva respecto del impacto de las políticas públicas. Esto supone, en buena medida, generalizar la construcción de MSM que incorporen el comportamiento de los agentes individuales, algo que, como hemos señalado, por el momento, es una práctica bastante reducida.

La realización creciente de evaluaciones de impacto basadas en experimentos y cuasiexperimentos, unida a tradición de modelizar el comportamiento humano utilizando para ello modelos estructurales y microeconómicos, como apunta Bargain (2017), puede conducir a que en un futuro cercano el análisis de políticas públicas, cuantificando sus efectos asignativos y distributivos mediante medidas de bienestar, se lleve a cabo desarrollando MSM que vinculen directamente el comportamiento de los agentes individuales y las respuestas a los cambios en las políticas, tanto a nivel individual como colectivo. Como señala este autor, el desarrollo de módulos específicos de comportamiento en los MSM (de consumo, ahorro, oferta laboral, utilización de beneficios, cumplimiento de impuestos, migración, etc.), construidos como herramientas de microsimulación, podrían mejorar los análisis de impuestos y prestaciones, generando información sobre la incidencia económica y cambios en las rentas disponibles tras la aplicación de una política pública, lo que afectará a la medición de sus impactos distributivos y presupuestarios, respecto de la cuantificación obtenida sin comportamiento. Como argumenta Bargain (2017), las principales causas por las que estos módulos de comportamiento no se incorporan a los MSM, al menos de forma sistemática, son: a) la complejidad de desarrollar estimaciones robustas de las funciones que caracterizan los comportamientos; b) la necesidad de adoptar supuestos adicionales respecto del comportamiento que afectan a la especificación estocástica del modelo y que dificultan la comunicación entre analistas y decisores políticos; y c) la dificultad de incorporar el enfoque (cuasi)experimental para proporcionar parámetros de comportamiento integrables en la estructura de los MSM.

El enfoque de la evaluación de impacto es consistente con el análisis distributivo ofrecido por los MSM convencionales, en la medida que los resultados de impacto de las políticas se traducen en cambios en el bienestar individual de los individuos (o de los hogares) y en el bienestar social. Se trata de modelizar adecuadamente los comportamientos de los agentes teniendo en cuenta las variables relevantes que determinan el impacto de las políticas respecto de los objetivos que se les asignan. A partir de las respuestas conductuales estimadas, se está en condiciones de medir comparativamente la desigualdad de las distribuciones de la renta disponible antes y después de aplicarse la política.

Dentro de la incorporación de módulos conductuales a los MSM, una línea de trabajo bastante prometedora es la que estudia la desigualdad distributiva de los ingresos de los miembros dentro de los hogares. Como ya advirtieron Apps y Rees (1988), la

¹⁸ Véase el artículo de Moral Arce en este monográfico “La calidad de las finanzas públicas: las potencialidades de la evaluación de impacto».

concepción tradicional de las FBS (*welfarista*), que considera a los hogares como unidad de análisis distributivo, sin tener en cuenta la proporción de aportación de renta de sus miembros, podría considerarse una especificación del bienestar social inadecuada para valorar los efectos redistributivos de políticas orientadas a los hogares, salvo en el caso poco probable de que dentro del hogar se asignen pesos relativos diferenciados a sus miembros, en función, por ejemplo, de sus preferencias diferentes entre consumo y ocio. Este enfoque supone admitir la existencia de comportamientos individuales diferentes (por ejemplo, los incentivos a la búsqueda de empleo, al consumo, a la formación o, incluso a la natalidad o a la edad de jubilarse), lo que conduciría a la reformulación de muchas políticas redistributivas formuladas desde la perspectiva del hogar, obviando los comportamientos individuales de sus miembros. Como advierten Couprie *et al.* (2010), si los hogares con mayor renta presentan una distribución interna entre sus miembros más equitativa, cualquier transferencia del tipo Pigou-Dalton reducirá la desigualdad entre hogares, pero a costa de incrementar la desigualdad dentro de los hogares. Las implicaciones en el bienestar social de esta interacción entre la redistribución entre hogares (de carácter vertical) y la redistribución intrahogares (de carácter horizontal) ha sido analizada en Onrubia y Rodado (2015) en relación con el diseño de los impuestos progresivos sobre la renta personal.

5. LA EVALUACIÓN DE EFECTOS REDISTRIBUTIVOS EN MODELOS MACROECONÓMICOS DE EQUILIBRIO GENERAL

Una de las limitaciones tradicionales de los modelos macroeconómicos de equilibrio general ha sido incorporar los efectos distributivos de las políticas o los impactos sobre la pobreza. Hasta hace no demasiado tiempo, dos alternativas han sido las más utilizadas. Por un lado, introducir diferentes agentes representativos, diferenciados por su nivel de renta y, consecuentemente, por su capacidad de consumo y ahorro; y por otro, extrapolar el impacto en el bienestar en las proyecciones macroeconómicas derivadas de los modelos utilizando estimaciones basadas en relaciones pasadas de la desigualdad o la pobreza respecto del crecimiento económico. En ambos casos, los resultados distributivos así obtenidos son estimaciones agregadas que impiden identificar con un nivel de precisión aceptable a los ganadores y perdedores de las políticas evaluadas, ni tampoco definir los canales de transmisión hacia la renta disponible de los ciudadanos.

Como advierten Olivieri *et al.* (2014), medir el impacto distributivo de las perturbaciones macroeconómicas y sus consecuencias sobre la pobreza es muy complicado, en la medida que estas son difíciles de predecir y su evolución dinámica, al menos en los primeros momentos, es bastante imprevisible, pues los datos con los que suelen funcionar los modelos de equilibrio general suelen estar disponibles con un desfase temporal que, por corto que sea, impide la anticipación a los shocks. Además, la evaluación adecuada de los impactos distributivos de las perturbaciones macroeconómicas o de los cambios en las políticas requiere considerar los diversos canales de transmisión a los individuos o a los hogares en los que se integran.

Para superar esta limitación, Bourguignon y Pereira da Silva (2003) proponen integrar en los modelos Computacionales de Equilibrio General (CGE) ejercicios de microsimulación que utilizan microdatos reales correspondientes a muestras representativas de los hogares del país.¹⁹ La construcción de este tipo de modelos macro-micro integrados consiste, básicamente, en sustituir los hogares representativos del modelo CGE por los hogares de la muestra de microdatos. Esto se hace, normalmente, con una estructura modular en la que se incorpora un módulo de microsimulación en el que se simulan detalladamente los efectos que tienen en los hogares los cambios en la renta generados por la política macroeconómica sometida a evaluación. Los resultados individuales o por hogares obtenidos del ejercicio de microsimulación permiten medir los cambios en la desigualdad y en la pobreza para la población afectada por la política.

En algunos casos, el Banco Mundial ha utilizado enfoques de simulación más sofisticados (Bourguignon *et al.*, 2008), basados en modelos macroeconómicos de equilibrio general computable (CGE) que operan con matrices de contabilidad social o series de tiempo de datos macroeconómicos para crear las «variables agregadas de vinculación», que posteriormente son introducidas en el modelo de microsimulación. Una alternativa es la propuesta por Ferreira *et al.* (2008), que considera la introducción de contrafactuales y de módulos de evolución de la población de referencia, lo que permitiría mejorar el análisis de predictivo del modelo de equilibrio general. No obstante, debemos aclarar que esta mejora no convierte en dinámico el modelo macroeconómico, que sigue estando definido en términos de un CGE.

Por lo que respecta a la integración de los ejercicios de microsimulación en estos modelos «macro-micro», el método más habitual es el conocido como *top-down micro-accounting approach* o método descendente (Cockburn *et al.*, 2014). El enfoque, propuesto originalmente por Chen y Ravallion (2004) consiste en incorporar a un modelo de microsimulación con microdatos de hogares las variaciones de los precios de los productos y los factores que han sido previamente simuladas en un modelo CGE, lo que permite obtener a nivel micro cambios en la renta de los hogares en función de la dotación de factores (trabajo, capital y otros activos). Para obtener una cuantificación de los cambios en el bienestar generados por la política evaluada es necesario combinar las variaciones en la renta de los hogares obtenidas en la microsimulación con los cambios en los precios de consumo proporcionados por el modelo CGE, teniendo en cuenta los patrones de consumo específicos de cada hogar. Finalmente, estos cambios en el bienestar se emplean para evaluar, en términos de bienestar social, el impacto distributivo. Debe aclararse que los ejercicios de microsimulación realizados bajo esta aproximación no incorporan, por regla general, cambios en el comportamiento ante la modificación generada en los precios.

¹⁹ Las primeras aplicaciones de esta aproximación datan de finales de los años noventa y se detallan en Cloutier y Cockburn (2002).

Para superar la limitación de la no incorporación de respuestas de comportamiento, Bourguignon *et al.* (2005) proponen incorporar un módulo de comportamiento en el modelo de microsimulación integrado con el modelo CGE. En este marco, el comportamiento a modelizar se dirige a las decisiones de consumo y de oferta de trabajo, aunque también se podría extender a las decisiones de ahorro e inversión. Los parámetros que sirven para definir los comportamientos de los hogares proceden, generalmente, de estimaciones econométricas de forma reducida a partir de los datos procedentes de las encuestas de hogares.

Otras dos alternativas para la incorporación de los ejercicios de microsimulación recogidas en Cockburn *et al.* (2014) son el denominado método ascendente o *bottom up approach*, y el método iterativo. En el método ascendente, la microsimulación tiene lugar, a diferencia del anterior, de forma previa a la realización de estimaciones en el modelo macro CGE. Por consiguiente, se comienza modelizando los efectos de una determinada perturbación o política en el modelo de microsimulación, que, en este caso, normalmente suele incluir un módulo de comportamiento. Por ejemplo, para evaluar los efectos sobre la oferta de trabajo de un programa de prestaciones de renta que incorpore incentivos a la inserción laboral. Posteriormente, los cambios en la oferta de trabajo obtenidos en el ejercicio de microsimulación son introducidos en el modelo CGE de la misma manera que se trataría un shock exógeno. Normalmente, este enfoque tampoco considera los efectos de segunda ronda, al no considerar una posterior retroalimentación hacia el modelo de microsimulación. Precisamente, un enfoque alternativo para incorporar esta retroalimentación es el denominado método iterativo, propuesto en Savard (2003), cuya adaptación a los métodos ascendente/descendente reseñados es desarrollada por Tiberti *et al.* (2013). La iteración concluye cuando en ambos modelos se alcanzan resultados consistentes. La elección del método de interacción entre los modelos macro y micro dependerá, fundamentalmente, del objetivo de las políticas evaluadas, si este está dirigido a conseguir modificaciones en el comportamiento microeconómico –como, por ejemplo, incrementar la oferta de trabajo, el ahorro previsional o afectar al consumo de determinados bienes–, u objetivos de carácter macroeconómico, como la estabilidad de precios o la reducción del endeudamiento.

6. SÍNTESIS DE CONCLUSIONES

En este artículo hemos destacado la importancia y deseabilidad de incorporar los aspectos redistributivos en la evaluación económica de las políticas públicas. Como hemos visto, los criterios de medición de la redistribución y el bienestar social empleados en el análisis empírico son plenamente consistentes con los fundamentos de la Economía del Bienestar, lo que proporciona objetividad científica a las evaluaciones realizadas.

Desde una visión de gestión pública, el análisis de los efectos distributivos permite comprender cómo las políticas afectan a diferentes grupos de la sociedad y evaluar su impacto en el bienestar social, lo que le confiere un importante valor social. La utilización de las técnicas de microsimulación y la incorporación de esta a los modelos ma-

croeconómicos de equilibrio general proporcionan herramientas valiosas para una evaluación más completa de las políticas públicas, con una consideración rigurosa de las metas distributivas perseguidas.

Además, hay que destacar que su empleo regular y sistemático fomenta procesos de toma de decisiones más informados y con resultados de asignación de los recursos públicos más eficientes, lo que a su vez contribuye a mejorar el bienestar de la sociedad. Por todo ello, es muy recomendable potenciar su incorporación en los procesos de evaluación de políticas públicas, de acuerdo con los objetivos establecidos en el marco institucional que se está tratando de configurar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPS, P.F.; REES, R. (1988): Taxation and the household, *Journal of Public Economics*, 35: 355-369.
- ATKINSON, A.B. (1970): On the measurement of inequality, *Journal of Economic Theory*, 2: 244-263.
- BARGAIN, O. (2017): Welfare analysis and redistributive policies, *Journal of Economic Inequality*, 15: 393-419.
- BOURGUIGNON, F.; BUSSOLO, M.; PEREIRA DA SILVA, L. (eds.) (2008): *The impact of macroeconomic policies on poverty and income distribution: macro-micro evaluation techniques and tools*. Washington DC: World Bank Publications.
- BOURGUIGNON, F.; PEREIRA DA SILVA, L. (eds.) (2003): *The impact of economic policies on poverty and income distribution: Evaluation techniques and tools*. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- BOURGUIGNON, F.; ROBILLIARD, A.S.; ROBINSON, S. (2005): Representative versus real households in the macroeconomic modelling of inequality, en T. Kehoe, T. N. Srinivasan y J. Whalley (eds.), *Frontiers in Applied General Equilibrium Modelling: Essays in Honor of Herbert Scarf*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 219-254.
- BOURGUIGNON, F.; SPADARO, A. (2006): Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies, *Journal of Economic Inequality*, 4: 77-106.
- BREIT, W. (1974): Income redistribution and efficiency norms, en H. M. Hochman y G. E. Peterson (eds.), *Redistribution Through Public Choice*. New York: Columbia University Press. Pp. 3-21.
- CHEN, S.; RAVALLION, M. (2004): Welfare impacts of China's accession to the world trade organization, *World Bank Economic Review*, 18(1): 29-57.
- CLOUTIER, M.H.; COCKBURN, J. (2002): How to build an integrated CGE microsimulation model Step-by-step instructions with an illustration. CIRPÉE, Université Laval, Québec, Canada.
- COCKBURN, J.; SAVARD, L.; TIBERTI, L. (2014): Macro-micro models, en C. O'Donoghue (ed.), *Handbook of Microsimulation Modelling*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing. pp. 275-301.
- COUPRIE, H.; PELUSO, E.; TRANNOY, A. (2010): Is power more evenly balanced in poor households?, *Journal of Public Economics*, 94(7-8): 493-507.
- COWELL, F.A. (2011): *Measuring inequality* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- DALTON, H. (1920): The measurement of the inequality of incomes, *Economic Journal*, 30: 348-61.
- DE RUS, G. (2021): *Introduction to cost-benefit analysis: looking for reasonable shortcuts* (2nd ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- DUTTA, B.; ESTEBAN, J.M. (1992): Social Welfare and Equality, *Social Choice and Welfare*, 9: 267-276.
- EUROPEAN COMMISSION (2023): EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union. EC Joint Research Centre, Sevilla (España). Website: <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu>
- FERREIRA, F.; LEITE, P.; PEREIRA DA SILVA, L.; PICCHETTI, P. (2008): Can the distributional impacts of macroeconomic shocks be predicted? A comparison of top-down macro-micro models with historical data for Brazil, en F. Bourguignon, M. Bussolo y L. Pereira da Silva (eds.), *The impact of macroeconomic policies on poverty and income distribution: macro-micro evaluation techniques and tools*. Washington DC: World Bank Publications.
- FIGARI, F.; PAULUS, A.; SUTHERLAND, H. (2014): Microsimulation and policy analysis, *ISER*

- Working Paper Series*, No. 2014-23, University of Essex, Institute for Social and Economic Research (ISER), Colchester, UK.
- FLORIO, M. (2014): *Applied welfare economics: Cost-benefit analysis of projects and policies*. Abingdon, UK: Routledge.
- GINI, C. (1912): *Variabilità e Mutabilità*. Bologna: Tipografia de Paolo Cuppini.
- HAAPARANTA, P.; KANBUR, R., PAUKKERI, T.; PIRTILA, J.; TUOMALA, M. (2022): Promoting Education Under Distortionary Taxation: Equality of Opportunity Versus Welfarism, *Journal of Economic Inequality*, 20: 281-297.
- HAMMITT, J.K. (2021): Accounting for the distribution of benefits and costs in benefit-cost analysis, *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 12(1): 64-84.
- JENKINS, S.P. (1991): The measurement of income inequality, en L. Osberg (ed.), *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*. New York: M. Sharpe.
- KAKWANI, N.C. (1977): Measurement of tax progressivity: an international comparison, *Economic Journal*, 87: 71-80.
- KAKWANI, N.; SON, H.H. (2022): *Economic Inequality and Poverty: Facts, Methods, and Policies*. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- KAY, J.A.; KING, M.A. (1984): *The British Tax System* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- KONDOR, Y. (1975): Value judgements implied by the use of various measures of income inequality, *Review of Income and Wealth*, 21: 309-321.
- LAMBERT, P.J. (2001): *Distribution and redistribution of income* (3rd ed.). Manchester: Manchester University Press.
- LORENZ, M.C. (1905): Methods of measuring the concentration of wealth, *Publications of the American Statistical Association*, 9: 209-19.
- MYLES, G.D. (1995): *Public Economics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- OLIVIERI, S.; RADYAKIN, S.; KOLENIKOV, S.; LOKSHIN, M.; NARAYAN, A.; SANCHEZ-PÁRAMO, C. (2014): *Simulating Distributional Impacts of Macro-dynamics: Theory and Practical Applications*. Washington DC: World Bank Publications.
- ONRUBIA, J.; PICOS-SÁNCHEZ, F.; RODADO, M.C. (2014): Rethinking the Pfähler-Lambert decomposition to analyse real-world personal income taxes, *International Tax and Public Finance*, 21(4): 796-812.
- ONRUBIA, J.; RODADO, M. C. (2015): ¿Gravamen individual o grupal en el IRPF? Una valoración desde la movilidad distributiva, *Estudios sobre la Economía Española*, 2015/01, FEDEA, Madrid
- ORCUTT, G. (1957): A new type of socio-economic system, *Review of Economic and Statistics*, 58: 773-797.
- ORCUTT, G.; GREENBERGER, M.; KORBEL, J.; RIVLIN, A. (1961): *Microanalysis of Socio-Economic Systems: A Simulation Study*, New York: Harper and Row.
- PFÄHLER, W. (1990): Redistributive effect of income taxation: decomposing tax base and tax rates effects, *Bulletin of Economic Research*, 42(2), 121-129.
- PIGOU, A.C. (1912): *Wealth and Welfare*. London: Macmillan.
- RAWLS, J. (2020): *A theory of justice*. Harvard, MA: Harvard University Press.
- REYNOLDS, M.; SMOLENSKY, E. (1977): *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*. New York: Academic Press.
- RODADO, M.C. (2015): ¿Gravamen individual o grupal en el IRPF? Una valoración desde la movilidad distributiva, *Estudios sobre la Economía Española*, 2015/01, FEDEA, Madrid.
- RODRÍGUEZ, J.G.; SALAS, R. (2003): Dominancia estocástica e interferencia en el análisis de las reformas fiscales, en J. Onrubia y J. F. Sanz (dirs.), *Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la renta personal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. pp. 59-90
- ROSEN, H.; GAYER, T. (2014): *Public Finance* (10th ed.). New York: McGraw-Hill.
- SAVARD L. (2003): Poverty and Income Distribution in A CGE-Household Micro-simulation Model: Top-Down/Bottom-Up Approach», *CIRPEE Working Papers*, 03-43, Université Laval, Québec, Canada.
- SEN, A. (1973): *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- SHESHINSKI, E. (1972): Relation between a social welfare function and the Gini index of income inequality, *Journal of Economic Theory*, 4: 98-100.
- SHORROCKS, A. F. (1983): *Ranking income distributions*, *Economica*, 50: 1-17.
- TIBERTI, L.; MAISONNAVE, H.; CHITIGA, M.; MABUGU, R.; ROBICHAUD, V.; NGANDU, S. (2013): The economy-wide impact of the South African Child Support Grant: a Micro Simulation-Computable General Equilibrium Analysis, *Cahiers de Recherche CIRPÉE*, 13-03, Université Laval, Québec, Canada.
- TOBIN, J. (1970): On limiting the domain of inequality, *Journal of Law and Economics*, 13(2): 263-277.

Conocimiento fiscal: un aspecto clave para la evaluación de políticas públicas

Fiscal knowledge: a key element for evaluation of public policies

Los resultados de sendas encuestas nos permiten constatar que el nivel de conocimiento de la sociedad española sobre cuestiones fiscales básicas y sobre la descentralización impositiva es bajo. Asimismo, se observa una elevada heterogeneidad por grupos sociales, según el estatus socioeconómico y el género. De esta manera, la evaluación y formación de las políticas públicas se basarán en preferencias sociales sesgadas por el bajo nivel de información fiscal básica. Además, difícilmente se alcanzarán las ventajas que la descentralización fiscal puede aportar en términos de mejor asignación de recursos gracias a una mayor rendición de cuentas de los diferentes gobiernos. Este desconocimiento se constata en el caso particular del impuesto sobre el patrimonio, figura casi inexistente en los sistemas fiscales de nuestro entorno, pero que genera gran atención en nuestro país. Se constata, a raíz también de los resultados de la encuesta, una demanda social para su incremento. La literatura económica, sin embargo, concluye que el impuesto actual español fomenta prácticas de elusión fiscal, hay un elevado fraude, y su efecto redistributivo y su recaudación son muy reducidos. En definitiva, y este es el objetivo del artículo, ¿la realidad del impuesto español sobre el patrimonio es consecuencia de una demanda social fundamentada o de un sesgo informativo?

Inkesta horietako emaitzek erakusten digute Espainiako gizarteak oso gutxi ezagutzen dituela oinarritzko zerga-gaiak eta zergen deszentralizazioa. Era berean, heterogeneotasun handia ikusten da talde sozial batzuetan eta besteetan, estatus sozioekonomikoaren eta generoaren arabera. Alegia, lan honek erakusten duenez, politika publikoen ebaluazioa eta prestakuntza oinarritzko zerga-informazio kaskarrak baldintzatutako gustu sozialen gainean dago eraikia. Gainera, nekeza izango da baliabideak hobeto esleitzeko deszentralizazio fiskalak ekar litzakeen abantailak lortzea (gubernuen kontu-emate handiagoari esker). Ezjakintasun hori ondarearen gaineko zergaren kasu partikularrean mamitzen da. Gure inguruko zerga-sistemetan ia ez dago halakorik, baina arreta handia jartzen du gure herrialdean. Inkestaren emaitzetatik ere ikusten da zerga hori handitzea nahi duela jendeak. Literatura ekonomikoak, ordea, ondorioztatzen du zergei izkin egiteko joera sustatzen duela Espainiako egungo zergak, iruzur handia dagoela, eta birbanaketa-efektua eta diru-bilketa oso txikiak direla. Azken batean, hauxe da artikulua helburua mamitzen duen galdera: ondarearen gaineko zerga espainiarraren errealitatea da, eskaera sozial arrazoitu baten ondoriozkoa, edo informazio-joera baten emaitza?

The results of two surveys allow us to verify the level of knowledge of Spanish society on basic tax issues and on tax decentralization is low. Likewise, a high heterogeneity is observed by social groups, according to socioeconomic status and gender. In this way, the evaluation and design of public policies will be based on biased social preferences due to lack of basic knowledge. In addition, it will be difficult to achieve the advantages that fiscal decentralization can bring in terms of better allocation of resources thanks to greater political accountability. This ignorance is verified in the particular case of the wealth tax. This is almost non-existent in the tax systems of our environment, but instead generates a lot of attention in our country, and where the results of the survey show a social demand for its increase. The economic literature, however, concludes that the current Spanish tax encourages tax avoidance practices, there is high fraud, and its redistributive effect and revenue collected are very low. In short, and this is the objective of the article, is the reality of the Spanish wealth tax the consequence of a well-founded social demand or of an informational bias?

Índice

1. Introducción
2. Conocimiento básico del sistema fiscal
3. Conocimiento y demanda de descentralización impositiva
4. Un análisis de caso: el impuesto sobre el patrimonio
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexo I

Anexo II

Palabras clave: datos de encuesta, conocimiento, impuestos, descentralización fiscal, impuesto sobre el patrimonio.

Keywords: survey data, knowledge, taxes, fiscal decentralization, wealth tax.

Nº de clasificación JEL: H10, H20, H77

Fecha de entrada: 10/01/2023

Fecha de aceptación: 20/02/2023

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de las reformas impositivas resulta fundamental para poder mejorar la calidad de las finanzas públicas. A la hora de evaluar reformas impositivas que presupongan un incremento de la recaudación, se ha de contraponer el beneficio social de la recaudación adicional con el coste social que suponen los impuestos, el denominado «exceso de gravamen»¹. En este artículo, nos centraremos en el primero de los dos aspectos. Una reforma o cambio impositivo es económicamente deseable siempre que los beneficios sociales superen los costes sociales; de hecho, en el óptimo,

Nota de los autores: Agradecemos los comentarios recibidos de Jorge Onrubia (coordinador del monográfico), así como el apoyo financiero de los proyectos RTI2018-095983-B-I00 y PID2021-126652NB-I00 (Ministerio de Ciencia e Innovación, España), y de la AGAUR (Proyecto 2020PAN DE00076). Cualquier error u omisión es, no obstante, responsabilidad exclusiva de los autores.

¹ Véase, por ejemplo, Esteller-Moré y Mas-Montserrat (2017) para una aproximación empírica a la estimación de los costes de eficiencia impositiva, y Esteller-Moré (2023) para una aproximación teórica a la relación entre esos costes y la redistribución personal.

se agota esa relación tal que el beneficio adicional de cualquier cambio se iguala a su coste adicional.

Bajo un marco estrictamente teórico, los beneficios sociales se infieren a partir del establecimiento de una determinada función de bienestar social (véase, por ejemplo, Boadway y Cuff, 2022), donde el peso dado a los diferentes colectivos de la sociedad –ordenados en función de su capacidad económica– difiere para, así, atender no sólo a la función recaudatoria de los impuestos, sino también a la redistributiva. Eso sería acorde con la existencia de un planificador social benevolente, y los resultados que se obtienen de ese tipo de análisis son especialmente útiles como marco de referencia.

En la práctica, no obstante, el planificador se identifica con el poder legislativo. En la propuesta de políticas, este –con mayor o menor intensidad según el nivel de competencia electoral– recabará información sobre la predisposición de los ciudadanos a pagar impuestos, lo cual coincide, en el margen, precisamente, con los beneficios sociales del gasto público. Obviamente, la formación de mayorías políticas junto con la ideología de cada plataforma electoral hace que el peso dado a unos y a otros colectivos difiera. En cualesquiera de los casos, el sustrato básico necesario para la formación de las políticas públicas, incluidas las reformas fiscales, son las demandas ciudadanas (Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2022). Al respecto, la pregunta clave que nos planteamos en este artículo es si los ciudadanos tienen la información mínima necesaria para la formación de sus preferencias, algo que sin duda afectará a la formación y a la propia evaluación de las políticas públicas. En ausencia de un nivel informativo básico, por un lado, las preferencias reveladas estarán sesgadas y, llegado el caso, así lo estarán también las políticas públicas o, en presencia de importantes sesgos entre grupos electorales (Alesina *et al.*, 2020), la simple formación de políticas será más complicada debido a la polarización. Y, por otro lado, la evaluación *ex-post* de las mismas se basará en información incorrecta sobre la valoración que la sociedad hace de los beneficios sociales.

Al respecto, un tema clásico en la literatura económica sobre las políticas públicas y los impuestos es la presencia de ilusión fiscal. John Stuart Mill (1848) advertía de que los impuestos indirectos son mucho menos perceptibles que los directos, argumento que posteriormente, a principios del siglo XX, fue utilizado por Amilcare Puviani para desarrollar la teoría de la ilusión fiscal: sistemáticamente, los ciudadanos tienen una visión errónea de los beneficios y costes de los programas públicos, de manera que al votar apoyan un sector público excesivo porque minusvaloran los costes públicos (Buchanan, 1967). Sausgruber y Tyran (2005), mediante un enfoque experimental, constatan que el nivel de presión fiscal asociado a la imposición indirecta es subestimado, mientras que no ocurre lo mismo con la imposición directa. El contrapunto a esta visión la ofrece Downs (1960), para quien los votantes desconocen de manera recurrente los costes y beneficios de muchas de las políticas públicas, lo que genera presupuestos públicos más pequeños respecto de los que habría de tener bajo información

completa. En definitiva, ambos puntos de vista ponen de manifiesto la importancia de tener un correcto conocimiento de las políticas públicas para alcanzar la *optimalidad* definida al inicio de esta introducción.

La aproximación al análisis del papel y del tamaño del sector público puede tener también un componente territorial. De hecho, así sucede en nuestro país con la estructura descentralizada de gobiernos. La descentralización del gasto puede conllevar mejoras en la eficiencia asignativa en la medida en que las preferencias por los bienes y servicios públicos difieran entre territorios. Éste es el conocido como «teorema de la descentralización» de Oates (véase, por ejemplo, Oates, 1999), donde de nuevo las políticas son formuladas por un planificador benevolente y se presupone que el diseño descentralizado de las políticas públicas se adapta a esa diversidad de preferencias². Es un supuesto. Este marco básico de análisis fue adaptado por Seabright (1996), donde el grado de adaptación del ejecutivo a las preferencias de cada territorio es endógeno. Para ello, este autor compara la asignación centralizada con la descentralizada. El proceso de «competencia electoral» es, por definición, menor bajo una estructura de gobierno centralizada, pues la importancia electoral de cada territorio es menor, al ser menos probable que una determinada unidad territorial acabe afectando al resultado de una contienda electoral. Cuanto más descentralizada sea la decisión sobre la formación de políticas públicas, tanto mayor será el peso dado a cada territorio al objeto de ganar las elecciones. En definitiva, al endogeneizar los incentivos electorales se demuestra que la descentralización conlleva una mayor adaptación de las políticas públicas a las preferencias de cada territorio. El proceso de rendición de cuentas mejora con la descentralización.

La descentralización también de las responsabilidades de ingreso mejora aún más el proceso de rendición de cuentas (Boadway y Tremblay, 2012), pues los ciudadanos forman sus preferencias considerando no sólo el beneficio de la provisión de bienes y servicios públicos, sino también el coste de éstos visualizado a través de la presión fiscal a la cual les someten sus políticos. Sin embargo, para que ese proceso de rendición de cuentas funcione, los ciudadanos, de nuevo, deben estar suficientemente informados no sólo sobre cuestiones básicas del sistema fiscal, sino sobre algo más primario aún: a qué nivel de gobierno están pagando sus impuestos. En ausencia de información real sobre quién gasta y quién ingresa, el proceso de rendición de cuentas deviene en una mera quimera teórica, y la descentralización del ingreso sólo conlleva efectos negativos, tales como la competencia fiscal (para una revisión clásica sobre el tema, véase Wilson y Wildasin, 2004). De nuevo, la realización de una buena evaluación sobre el tamaño del sector público y, por tanto, del nivel impositivo, así como de la composición de la cesta impositiva, requiere que los ciudadanos estén suficientemente informados.

² Véase Espasa *et al.* (2017) para evidencia empírica que apoya esta hipótesis para el caso español.

Por consiguiente, la optimalidad requiere información, más aún en un entorno descentralizado. Pero, establecido este requisito, cabe preguntarse si la sociedad española está suficientemente informada sobre cuestiones fiscales. Para responder esa pregunta, explotaremos los resultados de dos encuestas que versan sobre aspectos básicos del sistema fiscal español. Acorde con lo explicado anteriormente, la primera de las encuestas aborda cuestiones básicas tales como el nivel de presión fiscal, la definición del tipo marginal o la composición relativa de la cesta impositiva. La segunda encuesta tiene que ver con la estructura descentralizada de nuestro sistema fiscal.

De las encuestas, por un lado, se infiere un bajo nivel de conocimiento. Por ejemplo, no llega al 10% el porcentaje de encuestados que responden correctamente todas las preguntas de naturaleza factual planteadas. Más allá de este resultado, cabe destacar la heterogeneidad por grupos sociales, lo cual provoca un doble sesgo: no sólo las políticas públicas se basan en unas preferencias reveladas que se han formado a partir de un bajo nivel informativo, sino que, además, el sesgo difiere entre grupos de individuos, según el estatus socioeconómico o, de manera algo sorprendente, según el género. Por otro lado, los resultados sobre la descentralización fiscal son todavía más contundentes. El porcentaje de aciertos sobre la asignación correcta de impuestos por niveles de gobierno es muy bajo, en especial para los impuestos indirectos, así como la demanda de descentralización (porcentaje de individuos que, percibiendo la existencia de diferencias de presión fiscal entre comunidades, valoran estas positivamente). Los resultados obtenidos, en definitiva, reclaman un incremento del nivel de conocimiento fiscal tanto sobre cuestiones genéricas como sobre la propia estructura descentralizada fiscal en nuestro país. En otro caso, las preferencias sobre las cuales basar la formación de las políticas públicas estarán sesgadas.

El caso del impuesto sobre el patrimonio es paradigmático y lo emplearemos como un análisis de caso: es de los impuestos donde una mayor proporción de ciudadanos reclama un incremento de la presión fiscal –en contraposición con otros impuestos–, cuando los análisis empíricos disponibles para el caso español demuestran su escasa efectividad –tal y como actualmente está diseñado– en varias dimensiones: recaudación, redistribución, evasión y elusión fiscal. Además, según los resultados de la encuesta, dejando de lado los impuestos indirectos, es aquél donde existe un menor conocimiento de a quién se paga. En la última parte del artículo, describimos –con una cierta vocación pedagógica, coherente con el mensaje principal del artículo– los principales resultados empíricos de este impuesto: prácticamente no se aplica en el sistema comparado y la literatura económica constata la importancia de las prácticas de elusión fiscal, su reducido efecto redistributivo y baja recaudación, así como su bajo nivel de cumplimiento fiscal. De hecho, la literatura más destacada se ha pronunciado mayoritariamente en contra de la aplicación del impuesto (por ejemplo, Boadway *et al.*, 2010, en el Informe Mirrlees, 2013; o Boadway y Pestieau, 2018) o se han mostrado escépticas (Atkinson, 2015), aunque nue-

vas contribuciones se posicionan más a favor de éste, destacando, eso sí, la importancia de configurar el impuesto correctamente (por ejemplo, Saez y Zucman, 2019; Advani *et al.*, 2021).

El resto del trabajo se estructura como sigue. En el apartado siguiente describiremos el contenido de la encuesta sobre aspectos básicos del sistema fiscal español y discutiremos los principales resultados. En el apartado tercero, haremos lo propio, pero explotando el componente descentralizado de nuestro sistema fiscal. En el apartado cuarto analizaremos el caso peculiar del impuesto sobre el patrimonio. Y, finalmente, el apartado quinto recogerá las conclusiones a este trabajo.

2. CONOCIMIENTO BÁSICO DEL SISTEMA FISCAL

2.1. Contenido y diseño de una encuesta sobre cuestiones fiscales básicas

Para inferir el nivel informativo de la sociedad sobre cuestiones fiscales básicas, hemos realizado una encuesta de la cual disponemos de cuatro olas (entre mayo de 2020 y diciembre de 2021; una cada seis meses, aproximadamente)³. En cada ola, hay poco más de 2.000 encuestados, de manera que el número total de respuestas de la encuesta completa alcanza las 8.436 respuestas.

Las preguntas que utilizamos para responder la pregunta genérica planteada en esta sección son las siguientes:

Presión fiscal

La presión fiscal indica el peso que tienen en la economía de un país los impuestos y las cotizaciones sociales que se pagan. ¿Cuál crees que es el nivel de presión fiscal en España?

Menos del 25%	Entre el 25% y 35%	Entre el 35% y 45%	Entre el 45% y 55%
---------------	--------------------	--------------------	--------------------

Durante 2020-21, la presión fiscal se ha situado cerca del 40% y, en cualquier caso, por encima del 35%.⁴ No obstante, hasta 2016, se situó en el nivel superior del rango 25-35%. Por ello, también consideramos la opción correcta presión fiscal «ampliada» que incluye el rango 25-35%.

³ La encuesta fue llevada a cabo de manera *on-line* a través de la empresa Netquest: <https://www.netquest.com/en/online-surveys-investigation>

⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_TAXAG/default/table?lang=en&category=gov.gov_gfs10.gov_10a

Cesta impositiva: peso recaudatorio de diferentes impuestos

Las administraciones públicas se financian principalmente mediante impuestos y cotizaciones que pagan los ciudadanos y las empresas. ¿Di qué afirmaciones referidas a la situación en España son verdaderas y cuáles falsas?

La recaudación de IVA es mayor que la del impuesto sobre sociedades

La recaudación de IRPF es mayor que la de los impuestos sobre la riqueza (IBI, Sucesiones...)

Definición de tipo marginal

Si tu tipo marginal de IRPF es, digamos, del 30%, quiere decir que acabarás pagando un 30% del total de la renta que hayas obtenido en un año.

SÍ

NO

Tipo general de IVA

En el IVA español, el tipo general que grava la mayoría de los bienes y servicios es

4%

10%

16%

18%

21%

25%

Plazo de prescripción

En España, si tienes que pagar un impuesto y no lo haces, ¿durante cuántos años la administración tributaria puede reclamarte el impuesto (plazo de prescripción)?

Durante menos de 5 años

Hasta 10 años

Hasta 15 años

Siempre

Además de las respuestas, que nos servirán para inferir el nivel de conocimiento fiscal (% de aciertos), también se dispone de información socioeconómica sobre los encuestados. En la siguiente sección, mostraremos, por tanto, los resultados globales relacionados con el conocimiento, pero también diferenciaremos por grupos; espe-

cialmente interesante será el análisis de los individuos a lo largo del eje ideológico para inferir si sobre cuestiones factuales –más allá de sobre las preferencias– se produce también polarización (Jerit y Barabas, 2012).

Un último aspecto que puede condicionar la predisposición a pagar más impuestos es el nivel de fraude fiscal. Muchos individuos pueden no estar dispuestos a un cambio o reforma fiscal que les suponga pagar más si el fraude real o percibido es elevado (Kornhauser, 2005). En ausencia de estimaciones oficiales, desafortunadamente, en España, tal afectación sólo puede producirse a través de las percepciones⁵. Para conocer si la percepción de la sociedad española tiene, digámoslo así, «visos de realidad», hemos planteado en la encuesta también la siguiente cuestión:

Economía sumergida

La economía sumergida se suele utilizar como indicador para conocer el nivel aproximado de fraude fiscal. Como porcentaje del PIB, ¿cuál crees que es el nivel de la economía sumergida en España?

Esto es, utilizamos la «economía sumergida» como proxy del nivel de fraude fiscal. Ofrecimos cuatro posibilidades de respuesta: por debajo del 10%; entre el 10 y el 20%; entre el 20 y el 30%; y por encima del 30%. Para tener una referencia de cuál es el rango correcto, empleamos las estimaciones de Schneider y Medina (2018). Según estas estimaciones, entre 1991 y 2015, la ratio se situó entre el 21,53% y el 27,98%, siendo 24,52% la media del período. Por ello, la respuesta correcta que hemos considerado es entre el 20 y el 30%.

2.2. Nivel informativo de la sociedad española sobre cuestiones básicas relacionadas con el sistema fiscal

Los resultados se muestran en la tabla nº 1. El porcentaje de individuos que contestan todas las respuestas correctamente es muy bajo, entre el 4-8% según si ampliamos el abanico de respuesta correcta para la pregunta sobre la presión fiscal⁶.

⁵ Véase Durán-Cabré, Esteller-Moré, Mas-Montserrat y Salvadori (2019) para una estimación oficial de los impuestos cedidos a Cataluña.

⁶ Véase el Anexo 1 para la distribución del número de respuestas correctas para cada pregunta.

Tabla n^º 1. CONOCIMIENTO SOBRE CUESTIONES BÁSICAS DE FISCALIDAD

	Seguros (% de aciertos de un grupo vs % de aciertos del otro)			
	% Aciertos	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto
				Educación alta: resto
			PRESIÓN FISCAL (Macro)	
Presión fiscal	32,88	32,13 : 33,63	31,65 : 36,93	35,48 : 32,55
Presión fiscal ampliada	61,77	57,78 : 65,75	65,69 : 60,76	67,37 : 61,06
			TAX MIX (Macro)	
% IVA > % IS	74,04	74,70 : 73,38	73,62 : 72,64	70,96 : 74,43
% IRPF > % Riqueza	77,52	77,17 : 77,88	78,02 : 76,51	77,09 : 77,58
			DISEÑO FISCAL (Micro)	
Definición tipo marginal	50,01	47,65 : 52,37	53,14 : 45,62	55,12 : 49,37
Tipo general IVA	78,60	73,23 : 83,96	80,84 : 83,71	89,76 : 77,19
Plazo prescripción	47,71	40,65 : 54,76	48,82 : 50,31	59,98 : 46,16
% Todas correctas	4,11	2,87 : 5,35	4,22 : 5,36	5,70 : 3,91
% Todas correctas ampliada	8,27	5,62 : 10,92	9,67 : 8,42	11,93 : 7,81

Nota: en **negrita**, se destaca el porcentaje mayor respecto de su complementario. En caso de que se sitúen en la misma unidad de la decena, consideramos que la diferencia no es relevante. Esto aplica también a la Tabla 2, Tabla 3, Tabla 4.1 y Tabla 4.2.

Fuente: elaboración propia.

Donde el porcentaje de errores es mayor, es en relación con el plazo de prescripción (acierto del 47,71%). Obsérvese, además, las importantes diferencias entre mujeres y hombres (por cada mujer que acierta hay 1,35 hombres que lo hacen) o entre los individuos de renta alta⁷ y el resto, o los que tienen un nivel educativo alto⁸ y el resto. En cambio, acorde con la naturaleza muy técnica de esta pregunta, no hay diferencias relevantes según la ideología del encuestado.

La pregunta sobre el plazo de prescripción se muestra en el apartado titulado «Diseño fiscal (micro)», esto es, cuestiones técnicas y que tienen, *a priori*, un impacto directo sobre el pago de los impuestos. Sólo el 50% de la población conoce el significado del tipo marginal, mientras que casi un 80% sabe que el tipo general del IVA es del 21%. Las diferencias identificadas por grupos sociales se mantienen: los hombres, los individuos con un grado universitario y aquéllos que conviven en una unidad familiar con un nivel de ingresos relativamente elevado tienen más conocimiento de carácter fiscal. Posiblemente, lo que más sorprende es el sesgo de género o, cuanto menos, que éste sea tan acusado.

Los otros dos bloques de preguntas planteadas son de naturaleza macro. Por un lado, se les preguntaba por la composición de la cesta impositiva. Para ello, simplemente, se les planteaba que ordenaran la importancia relativa de la recaudación de IVA respecto de la del impuesto de sociedades, y lo mismo para el IRPF frente a los impuestos que gravan la riqueza. Curiosamente, los porcentajes de acierto son elevados; en ambos casos, casi llegan al 80%. Y los sesgos, siendo esta de nuevo una pregunta de naturaleza técnica, son menos importantes que los obtenidos para el bloque de preguntas sobre el «diseño fiscal». Por otro lado, se les pregunta a los encuestados por el nivel de presión fiscal, para lo cual en la propia pregunta se define esa ratio. El nivel revelado de conocimiento de esta pregunta es relativamente bajo, 32,88%, aunque si se considera el rango 25-35% también como correcto, el porcentaje aumenta hasta el 61,77%.

Ni siendo flexibles en la consideración de la respuesta correcta para el nivel de presión fiscal, el porcentaje de la población que tiene un conocimiento perfecto sobre cuestiones básicas de nuestro sistema fiscal llega al 8,5%. El desconocimiento conceptual sobre el tipo marginal es algo ya sabido en la literatura (Gideon, 2017), mientras que era esperable el resultado sobre el plazo de prescripción. El conocimiento sobre el peso relativo de impuestos directos e indirectos (el «tax-mix») así como sobre el tipo general del IVA es elevado, lo cual contrasta, por la relevancia del concepto, con el mostrado sobre el nivel de presión fiscal que, en ningún caso, llega al 62%.

Existe, por tanto, heterogeneidad en el conocimiento entre conceptos fiscales, pero el «conocimiento perfecto», que es condición necesaria para la formación de

⁷ Renta familiar, como mínimo, de 3.000 euros mensuales.

⁸ Definido así en tanto en cuanto el encuestado tenga un título universitario, como mínimo, diplomatura o ingeniería técnica.

políticas impositivas óptimas, apenas existe⁹. Además, y éste es un resultado que, creemos, merece un análisis más en profundidad, existen sesgos importantes entre grupos sociales. En general, los individuos de renta alta o de alto nivel educativo tienen un mayor conocimiento: por ejemplo, para el nivel de presión fiscal, el porcentaje de acierto de esos grupos es entre 3-6 puntos porcentuales (p.p.) superior al del resto de individuos («baja renta» o «bajo nivel educativo», respectivamente). Los individuos autoidentificados como de izquierdas tienen menos conocimiento que los de derechas excepto si somos flexibles al considerar correcta la respuesta sobre la presión fiscal; por tanto, implícitamente, deducimos que los individuos de izquierdas tienden a infravalorar ese indicador. Por último, un resultado sorprendente es la situación de las mujeres, quienes, excepto en relación con el «tax-mix», muestran un nivel de conocimiento fiscal muy inferior al mostrado por los hombres.

Según la posición en el eje ideológico, los individuos muestran un nivel de conocimiento diverso, a pesar de que la naturaleza de las preguntas planteadas es estrictamente factual. Ello puede venir causado por la propia polarización política (Jerit y Barabas, 2012) o ser el causante de la polarización política (Alesina *et al.*, 2020). En el segundo de los casos, se trata, por tanto, de un efecto indeseable provocado, probablemente, por los diferentes canales de información que utilizan unos y otros grupos (véase, por ejemplo, Gentzkow y Shapiro, 2011). Por tanto, más información no supone necesariamente más conocimiento y puede generar políticas públicas alejadas del óptimo social (Durán *et al.*, 2023). Al sesgo ideológico, se le une el provocado por el estatus socioeconómico: los grupos con un mayor nivel educativo o con mayor renta manifiestan unas preferencias más «creíbles», pues están relativamente mejor informados. En consecuencia, la sociedad tiene el reto planteado de hacer llegar la información adecuada a todos los estratos sociales. Y lo mismo cabe decir para las mujeres. En ausencia de un nivel informativo suficientemente elevado y relativamente uniformizado por grupos sociales, las políticas públicas se alejarán del óptimo y reflejarán no sólo las diferencias estructurales de preferencias entre grupos sociales, sino también las provocadas por diferencias en el nivel de conocimiento fiscal. En la práctica, la optimalidad de las políticas impositivas queda lejos.

Por último, los resultados sobre la economía sumergida –como proxy del fraude fiscal– se muestran en la tabla nº 2. Un 33,45% de los encuestados tienen información correcta sobre el rango de las estimaciones de la economía sumergida, mientras que un 36,27% lo sobreestiman, esto es, piensan que se sitúa por encima del 30%. La diferencia, 30,28%, se corresponde con los ciudadanos que opinan que está por debajo del 20%, lo cual se trata de una infraestimación de acuerdo con los datos del trabajo de Schneider y Medina (2018). Se observan sesgos entre las opiniones de

⁹ Véase el Anexo II para un sencillo desarrollo teórico que liga el conocimiento con la formación y evaluación de políticas públicas.

hombres y mujeres: estas últimas tienen algo menos de conocimiento sobre esta cuestión y, eso sí, sus errores tienden a concentrarse claramente a favor de sobrevalorar el problema de la economía sumergida. Izquierda y derecha se equivocan, aproximadamente, en igual medida, pero la izquierda tiende a sobrevalorarlo y la derecha a infravalorarlo. Los individuos de renta baja o de bajo nivel educativo tienen menos información y tienden a sobrevalorar el problema.

Tabla nº 2. **CONOCIMIENTO SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA SOBRE EL PIB**

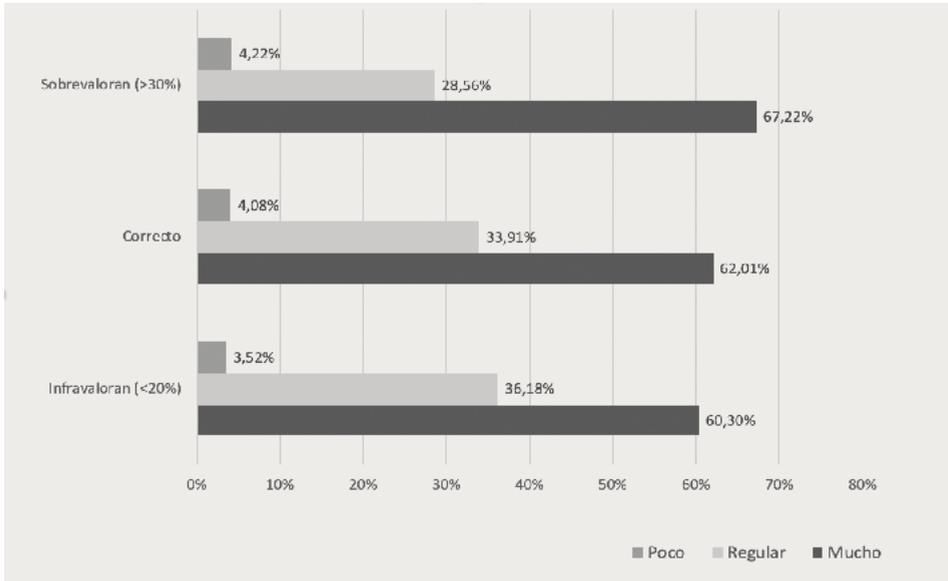
Sesgos (% de aciertos de un grupo vs % de aciertos del otro)				
% Aciertos	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto
33,45	32,27: 34,63	34,82 : 33,47	38,23 : 32,85	34,52 : 32,67
Sesgos (% de sobrevaloración de un grupo vs % de sobrevaloración del otro)				
% Sobrevaloración	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto
36,27	41,46 : 31,10	36,46 : 32,79	30,20 : 37,04	33,20 : 38,51

Fuente: elaboración propia.

El gráfico nº 1 muestra la correlación entre la percepción de la importancia de la economía sumergida sobre el PIB y la predisposición a pagar impuestos. En la encuesta descrita en la sección 2.1, también preguntamos *¿Cuánto crees que los/as españoles/as pagamos en impuestos?* Se trata de inferir, por tanto, si los ciudadanos consideran que pagan poco y, por tanto, estarían dispuestos a pagar más o a la inversa, si opinan que pagan mucho. Obsérvese que los individuos que sobrevaloran el fraude son, precisamente, aquéllos que menos dispuestos están a pagar más impuestos, y exactamente lo contrario sucede con los que infravaloran el problema. Este resultado va en la línea de lo obtenido por Kornhauser (2005). No obstante, debemos aclarar que sólo es una evidencia basada en la correlación, pues no podemos descartar que sobrevaloren el problema de la economía sumergida aquéllos que menos dispuestos estén, precisamente, a pagar más impuestos¹⁰. Por tanto, queda pendiente de responder de forma robusta la pregunta de si la predisposición revelada a pagar impuestos y, por tanto, el beneficio esperado por la sociedad española de la provisión de bienes y servicios públicos es contingente o no al nivel de fraude percibido.

¹⁰ Actualmente, estamos trabajando en un experimento aleatorio para inferir el impacto directo de la información, en este caso, en relación con el nivel de fraude sobre la predisposición a pagar más impuestos.

Gráfico n.º 1. RELACIÓN ENTRE LA PERCEPCIÓN DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA Y LA PREDISPOSICIÓN MARGINAL A PAGAR IMPUESTOS



Nota: «mucho» recoge aquellos individuos que a la pregunta *¿Cuánto crees que los/as españoles/as pagamos en impuestos?* contestan que mucho, de manera que consideramos que no están dispuestos a pagar más. El caso contrario es el de «poco», quienes consideramos que sí están dispuestos a pagar más. El caso intermedio es de los identificados como «regular». Para cada uno de los tres grupos (sobrevaloran, correcto e infravaloran), la distribución de las respuestas sobre el nivel impositivo suma 100%.

Fuente: elaboración propia.

3. CONOCIMIENTO Y DEMANDA DE DESCENTRALIZACIÓN IMPOSITIVA

3.1. Contenido y diseño de una encuesta sobre descentralización impositiva

La segunda encuesta fue realizada a principios de noviembre de 2021 (véase nota al pie 3). En este caso, se trata de una única ola, y se dispone de 3.017 respuestas. A diferencia de la anterior, no sólo es representativa para España, sino también para algunos de sus territorios, en concreto, para la CA de Madrid, Cataluña, Canarias, País Vasco y Navarra. Al igual que con la encuesta descrita en la sección 2.1, también disponemos de información socioeconómica del encuestado¹¹.

En concreto, sobre la descentralización impositiva, se planteó la siguiente cuestión:

¿A qué gobierno crees que se pagan los siguientes impuestos?

¹¹ Véase también López-Laborda y Rodrigo (2014), quienes se centran en estudiar los determinantes del conocimiento de la asignación de IRPF y de IVA, así como de la preferencia por la descentralización fiscal.

1. IRPF (impuesto sobre la renta de las personas físicas)
2. IVA (impuesto sobre el valor añadido) o el Impuesto General Indirecto Canario para Canarias
3. Impuesto de sociedades
4. IBI (impuesto sobre bienes inmuebles)
5. Impuesto de patrimonio
6. Impuesto de sucesiones y donaciones
7. Impuesto de transmisiones patrimoniales (ITP)
8. Impuestos sobre el alcohol, la gasolina y el tabaco
9. Impuesto de vehículos de tracción mecánica (circulación)

Y, en cada caso, la respuesta que podían dar era una de las siguientes:

- Al Gobierno central en su totalidad
- A la comunidad autónoma en su totalidad
- Una parte al Gobierno central y otra a la comunidad autónoma
- Al Ayuntamiento en su totalidad
- Lo desconozco

Según la comunidad autónoma de residencia del encuestado, la respuesta correcta podía ser una u otra. El porcentaje de aciertos nos servirá para entender en qué medida la descentralización fiscal en España mejora, efectivamente, el proceso de rendición de cuentas.

De manera complementaria a la pregunta anterior, también se formuló la siguiente:

¿Percibes que hay diferencias en los impuestos que se pagan en España dependiendo de la Comunidad Autónoma de residencia?

La respuesta aquí era dicotómica (sí/no); y en caso de que la respuesta fuese afirmativa, se preguntaba también:

¿Cómo consideras que son esas diferencias?

- Considero que tales diferencias son positivas para nuestra democracia
- Considero que tales diferencias son negativas para nuestra democracia
- Considero que no tienen por qué afectar ni positiva ni negativamente

El propósito es inferir en qué medida existe una «demanda de descentralización fiscal» en España. Existirá demanda cuando, de manera sistemática, aquellos individuos que perciben que existen diferencias en los impuestos entre territorios las cataloguen como algo positivo, esto es, podemos suponer que, siquiera de manera implícita, en esos casos, estén considerando que permiten la diversidad en el nivel y el diseño de sus impuestos entre territorios y, así, se fomente el proceso de rendición

Tabla nº 3. CONOCIMIENTO DESCENTRALIZACIÓN IMPOSITIVA

	% Aciertos	Sesgos (% de aciertos de un grupo vs % de aciertos del otro)									
		Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto	Régimen foral: Régimen común	Independen- tista: resto	Percepción diferencias: resto			
		RENTA									
IRPF	38,71	30,12 : 47,73	43,22 : 47,66	52,65 : 35,76	43,93 : 37,63	35,86 : 39,76	39,17 : 38,66	40,21 : 27,53			
IS	36,03	29,79 : 42,57	37,66 : 41,05	45,83 : 33,95	38,15 : 35,59	33,62 : 36,91	47,77 : 34,67	36,90 : 29,49			
		CONSUMO									
Impuestos especiales de fabricación	11,04	9,20 : 12,97	11,77 : 12,40	11,36 : 10,97	13,49 : 10,53	5,46 : 13,07	7,32 : 11,47	11,50 : 7,58			
IVA (o IGIC)	22,61	18,52 : 26,88	24,39 : 23,69	24,62 : 22,18	25,82 : 21,94	15,63 : 25,15	16,24 : 23,34	23,22 : 17,98			
		RIQUEZA									
IP	30,26	25,58 : 35,17	35,22 : 30,30	41,29 : 27,92	30,64 : 30,18	38,46 : 27,27	31,21 : 30,15	31,00 : 24,72			
ISD	45,08	37,82 : 52,68	50,56 : 49,86	58,52 : 42,23	49,52 : 44,16	48,26 : 43,92	49,36 : 44,58	46,94 : 31,18			
ITP	33,94	26,55 : 41,68	38,70 : 38,29	46,97 : 31,18	38,54 : 32,99	37,97 : 32,47	38,22 : 33,44	35,33 : 23,60			
IVTM	39,31	33,10 : 45,82	42,84 : 40,77	47,35 : 37,61	45,28 : 38,07	36,48 : 40,34	45,54 : 38,59	40,77 : 28,37			
IBI	52,34	42,49 : 62,66	55,56 : 55,65	63,64 : 49,94	57,80 : 51,20	42,56 : 55,90	57,01 : 51,79	54,30 : 37,64			
% Todas correctas	0,33	0,13 : 0,54	0,47 : 0,55	0,19 : 0,36	0,96 : 0,20	0,25 : 0,36	0,32 : 0,33	0,34 : 0,28			

Fuente: elaboración propia.

de cuentas de sus políticos autonómicos. Se trata, por tanto, incluso de un estadio previo a la evaluación de los supuestos del «teorema de la descentralización» de Oates: al objeto de mejorar el funcionamiento de las instituciones, ¿quiere la sociedad española ese instrumento adicional que es la descentralización fiscal?

Seguidamente, pasamos a describir los principales resultados obtenidos en relación con la descentralización fiscal.

3.2. La sociedad española y la descentralización impositiva

En la tabla nº 3 se muestra el conocimiento de la sociedad española sobre la descentralización impositiva, esto es, a quién se pagan los impuestos. Los resultados son todavía más claros que en relación con el conocimiento general de nuestro sistema fiscal. Por un lado, en ninguno de los casos llega a un 1% el porcentaje de individuos que tienen un conocimiento perfecto¹². Sólo llega al 0,96% para los individuos con titulación universitaria. Por otro lado, acorde con la literatura revisada en la Introducción, los resultados son especialmente desoladores para la imposición indirecta; por ejemplo, sólo un 23% asigna correctamente a quién paga el IVA, y el porcentaje cae hasta el 11% para los impuestos especiales de fabricación. Implícitamente, en relación con la descentralización fiscal, se confirma también la teoría de la «ilusión fiscal».

De nuevo, los hombres están mejor informados que las mujeres; de hecho, en este caso, diríamos que mucho más: en los impuestos que gravan la renta, el porcentaje de acierto de los hombres es 13-17 p.p. superior al de las mujeres. Las diferencias también son muy elevadas para los individuos con un estatus socioeconómico elevado (más renta o más educación). No se aprecia, en cambio, un claro sesgo ideológico y, en cualquier caso, las diferencias, si las hay, son pequeñas.

Ceteris paribus, aquellos colectivos que se autodefinen como independentistas y que, por tanto, por definición, deberían estar a favor de, digamos, una *descentralización* máxima, tienen, en general, un mayor nivel de conocimiento (no tan acusado como las diferencias observadas entre individuos según su estatus socioeconómico) excepto, curiosamente, para los impuestos indirectos, donde hay más ilusión fiscal. Los ciudadanos residentes en territorio foral, sorprendentemente, a pesar de la elevada o cuasi-plena autonomía tributaria de que gozan, no tienen de manera sistemática más conocimiento que los residentes en territorio común. Sólo en la imposición sobre la riqueza parecen estar mejor informados, en particular, en el impuesto sobre el patrimonio.

Un resultado especialmente interesante es el que se muestra en la última columna de la tabla nº 3. Los ciudadanos que perciben que existen diferencias de presión fiscal entre comunidades son los que, sistemáticamente, tienen un mejor conoci-

¹² Véase el Anexo I para la distribución del número de respuestas correctas para cada pregunta.

miento de la realidad. Y las diferencias son sustanciales: entre 16 y 17 p. p. más en IBI e ISD, o 13 p.p. en el caso del IRPF. Implícitamente, pues, esto quiere decir que la opinión de estos ciudadanos sobre la «demanda de descentralización» puede considerarse una opinión relativamente bien informada.

Tabla nº 4.1. PERCEPCIÓN DE LA EXISTENCIA DE DIFERENCIAS IMPOSITIVAS ENTRE CCAA

% Percepción	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto	Régimen foral: Régimen común	Independ- dentista: resto
88,2	87,05 : 89,41	88,14 : 92,56	91,86 : 87,42	88,05 : 88,23	85,61 : 89,15	88,54 : 88,16

Tabla nº 4.2. VALORACIÓN DIFERENCIAS IMPOSITIVAS PERCIBIDAS ENTRE CCAA: % POSITIVA / % NEGATIVA

General	Mujer: Hombre	Izquierda: Derecha	Renta alta: resto	Educación alta: resto	Régimen foral: Régimen común	Independ- dentista: resto
5,86 : 63,10	(5,13 : 61,09) : (6,61 : 65,15)	(5,13 : 60,15) : (8,33 : 65,48)	(6,80 : 59,79) : (5,65 : 63,83)	(3,72 : 64,99) : (6,31 : 62,70)	(7,25 : 46,09) : (5,38 : 69,05)	(7,55 : 58,27) : (5,67 : 63,66)

Fuente: elaboración propia.

De hecho, el porcentaje de individuos que perciben que hay diferencias es una mayoría, 88,2%. Esto se muestra en la tabla nº 4.1. Los individuos de sexo masculino, de derechas, de elevada renta y de régimen común (más de 3 p.p. respecto de los de régimen foral) son quienes más las perciben. Pues bien, según la tabla nº 4.2, de entre éstos, 10,8 individuos frente a 1 (63,1: 5,86) las perciben como algo negativo para el funcionamiento de la democracia. Este es un resultado muy intenso y generalizado para todos los grupos de encuestados que hemos identificado. Allí donde la intensidad es menor, es en el caso de los ciudadanos residentes en el régimen foral, 6,4 por cada individuo (46,09: 7,25) vs los de régimen común, 12,8 por cada individuo (69,05: 5,38). O, dicho de otra manera, la «demanda de descentralización», así parametrizada, es el doble en territorio foral que en régimen común, pero sigue reflejando, en valor absoluto, una baja intensidad de preferencias en favor de la descentralización impositiva.

En definitiva, las supuestas ventajas de la descentralización fiscal en términos de una mejor asignación de recursos a causa de la mejora del proceso de rendición de

cuentas no parecen darse en el caso español. Los ciudadanos tienen un muy bajo nivel de conocimiento de a qué nivel de gobierno pagan los impuestos –incluso en el caso paradigmático de las CCAA de régimen foral– y, en cualesquiera de los casos, las diferencias que provocan de presión fiscal entre territorios son percibidas como algo negativo para el funcionamiento de la democracia. En definitiva, los ciudadanos no sólo no se aprovechan de las mejoras que puede conllevar la descentralización, sino que reniegan del margen a través del cual éstas pudieran llegar: la diversidad impositiva entre territorios.

4. UN ANÁLISIS DE CASO: EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

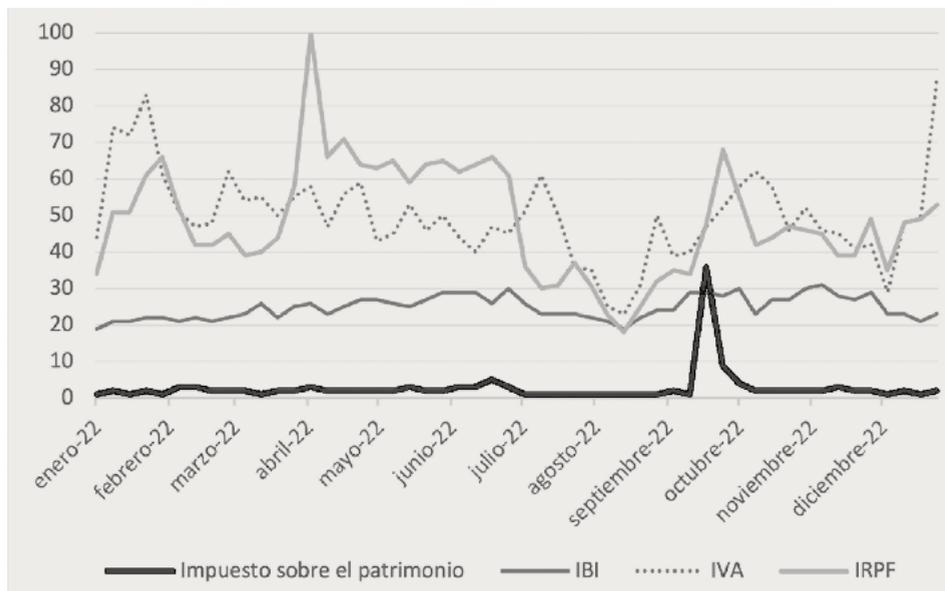
4.1. Interés, descentralización y subidas de impuestos

El impuesto sobre el patrimonio es un impuesto cuyo interés académico ha aumentado en los últimos tiempos (véase, por ejemplo, Saez y Zucman, 2019). Al respecto, España es un caso paradigmático, pues –incluyendo los territorios forales– es de los pocos países donde este impuesto sigue vigente (Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2020). De hecho, es un impuesto de titularidad estatal pero descentralizado en manos de las CCAA de régimen común, o concertado o convenido para los territorios forales. A pesar del debate que, de forma recurrente, aparece en los medios de comunicación o del interés despertado en el Comité de personas expertas (2022), en términos prácticos, su interés –aproximado a través de las búsquedas en *Google*– es escaso si lo comparamos con otros impuestos. Esto es lo que se muestra en el gráfico nº 2. Sólo se observa un pico a finales de septiembre de 2022 cuando el Ejecutivo central anunció un paquete de medidas fiscales, que incluían un impuesto complementario al impuesto sobre el patrimonio bajo la denominación de impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas¹³.

Este bajo interés –motivado, en parte, porque apenas lo paga el 1% de la población adulta– también afecta a la asignación por niveles de gobierno. Dejando de lado los impuestos indirectos, es el impuesto donde un menor porcentaje de la población (30,26%, véase la tabla nº 3) conoce a qué nivel de gobierno le corresponde su recaudación. Sin duda, pensamos que no ayuda que la declaración se presente junto con la de IRPF, aunque el debate en los medios de comunicación sobre las diferencias entre territorios también ayudaría en el sentido contrario. A pesar del bajo interés (gráfico nº 2) y del escaso conocimiento sobre a qué gobierno se paga (tabla nº 3), la sociedad, en términos relativos, está a favor de incrementar la presión fiscal en este impuesto.

¹³ <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/29-09-22-PRESENTACION-PAQUETE-MEDIDAS-FISCALES-2023.pdf> y que ha sido aprobado finalmente en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

Gráfico n^º 2. **INTERÉS RELATIVO DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO A TRAVÉS DE GOOGLE TRENDS (2022)**



Fuente: elaboración propia.

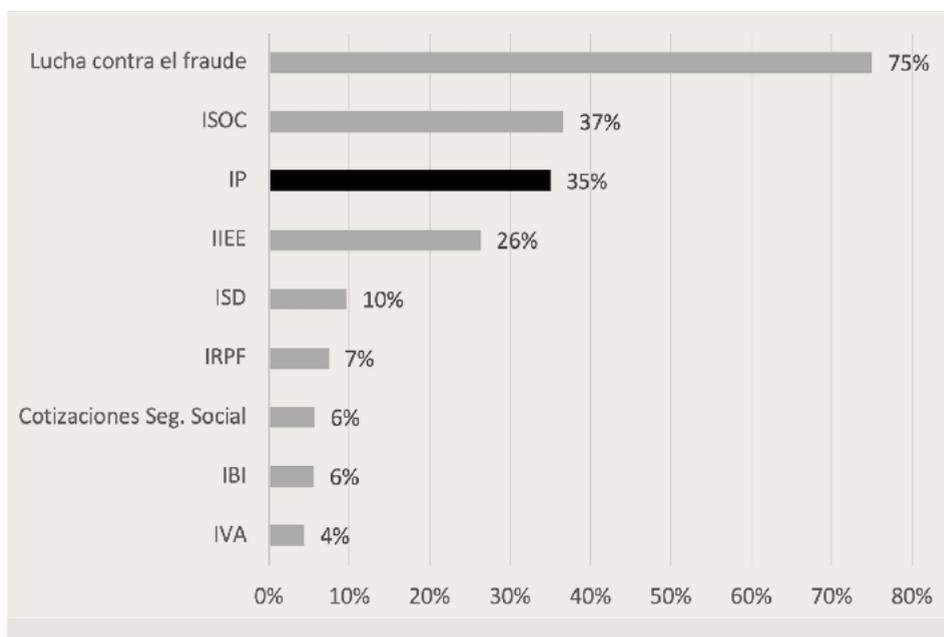
Volviendo a la encuesta descrita en la sección 2.1, se preguntó también lo siguiente:

Si para financiar un aumento del gasto público tuviera que recomendar una subida de impuestos o cotizaciones sociales, ¿qué impuesto o impuestos recomendaría subir? (Elija como máximo tres)

- IRPF
- IVA
- Impuesto sobre sociedades
- Impuestos especiales (gasolina, alcohol, etc.)
- Cotizaciones sociales
- IBI
- Impuesto sobre el patrimonio
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones
- Independientemente de subidas impositiva, habría que reforzar la lucha contra el fraude fiscal

Pues bien, la distribución de respuestas para el agregado de las cuatro olas se muestra en el gráfico n^º 3.

Gráfico nº 3. **COMPOSICIÓN MARGINAL PREFERIDA DE LA CESTA IMPOSITIVA**



Fuente: elaboración propia.

De entre las tres posibles opciones que podían elegir, un 75% escogió la lucha contra el fraude fiscal. En cambio, sólo un 4% escogió la opción de una subida del IVA. Curiosamente, un 35% escogió la alternativa del IP, porcentaje que se sitúa casi a la par de usar el impuesto sobre sociedades (ISOC). Decimos curiosamente, pues la elección tenía que basarse en obtener suficiente recaudación para financiar el gasto público, para lo cual el alcance de este impuesto es limitado. Alternativamente, puede que piensen en una relación de intercambio entre recaudación y potencia redistributiva; si bien sobre esto último, de nuevo, el alcance de este nuevo impuesto es relativamente limitado. O bien puede que piensen que, en cualesquiera de los casos, los sujetos pasivos más ricos pagarían más sin tener en cuenta las posibilidades de evasión o de elusión fiscal. Aunque todas estas cuestiones las trataremos en detalle más adelante, de momento parece que el impuesto sobre el patrimonio es un buen ejemplo de impuesto donde los ciudadanos presentan una mayor falta de información –y, por ende, de respuesta del legislativo ante la información distorsionada de los votantes que, en la mayoría de las ocasiones, no son contribuyentes– y ello hace que siga existiendo una demanda de este impuesto bajo la misma estructura legal y donde los problemas de la descentralización siguen presentes.

Por tanto, en lo que resta de artículo, a partir de las investigaciones realizadas, básicamente, sobre el caso español describiremos las características de este impuesto en torno a la capacidad recaudatoria y redistributiva, así como los problemas de elusión y de evasión fiscal.

4.2. **¿Qué dice la experiencia comparada y la literatura académica?**

La literatura académica ha analizado la imposición sobre el patrimonio, entendido como tributo que grava la titularidad por parte de una persona física de la totalidad de bienes y derechos de contenido económico que integren su patrimonio, menos las deudas y gravámenes que recaigan sobre el mismo. El debate en torno a este impuesto ha ganado interés en los últimos años como consecuencia de una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, mucho mayor que la desigualdad en la distribución de la renta (OCDE, 2018), y del impacto que la pandemia provocada por el COVID-19 ha tenido sobre las finanzas públicas, a la vez que beneficiaba especialmente a determinados individuos (FMI, 2021).

Este debate también está muy presente en nuestro país, donde el impuesto sobre el patrimonio suscita un inusual interés en la opinión pública, especialmente si tenemos en cuenta que su peso recaudatorio sobre el PIB se sitúa apenas en el 0,2%¹⁴, interés reforzado recientemente con la introducción del nuevo «Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas». Así, en rigor, podemos afirmar que en España hay en la actualidad seis diferentes impuestos sobre el patrimonio: el «común» regulado por la Ley 19/1991, el nuevo regulado por la Ley 38/2022, los tres regulados por las respectivas diputaciones forales vascas (Norma Foral 9/2013 de Álava, Norma Foral 2/2018 de Guipúzcoa, Norma Foral 2/2013 de Vizcaya) y el regulado por la diputación foral de Navarra en la Ley 13/1992.

A continuación vamos a analizar diversos aspectos relevantes del impuesto sobre el patrimonio, a la luz de la literatura económica existente.

4.2.1. *La experiencia comparada en el impuesto sobre el patrimonio*

El impuesto fue introducido al inicio del siglo XX por algunos países nórdicos y centroeuropeos, cuyos sistemas fiscales tradicionalmente se basaban más en la imposición directa. Posteriormente, solamente España y Francia, en 1977 y 1982, respectivamente, introdujeron un impuesto sobre el patrimonio.

¹⁴ Durán Cabré y Esteller Moré (2021) estiman que la recaudación del actual impuesto podría llegar a representar el 0,46% del PIB si todos los bienes se valoraran a precios de mercado y no hubiera fraude fiscal.

Tabla nº 5. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Año de eliminación	Países que mantienen el IP
1. Austria: 1994	1. España (x 6)
2. Alemania: 1997	2. Noruega
3. Dinamarca: 1997	3. Suiza
4. Países Bajos: 2001	
5. Islandia: 2005	
6. Finlandia: 2006	
7. Luxemburgo: 2006	
8. Suecia: 2007	
9. Francia: 2018	

Fuente: Durán Cabré y Esteller-Moré (2007)

Así las cosas, al inicio de los años noventa, la mitad de los veinticuatro países miembros de la OCDE aplicaban un impuesto sobre el patrimonio, lo que significa que la otra mitad nunca lo había hecho o muy brevemente de manera testimonial¹⁵. Sin embargo, a partir de mitad de los noventa empezó un proceso de eliminación del impuesto por parte de los países que sí lo aplicaban, como se puede ver en la tabla nº 5, hasta llegar a la situación actual en la que únicamente lo aplican tres países: España (¡con seis diferentes normativas!), Noruega y Suiza.

Si bien, detrás de la eliminación del impuesto, la economía política propia de cada país ha jugado un papel importante, dos son los principales argumentos que podemos encontrar (para una explicación más amplia, véase Durán Cabré y Esteller Moré, 2007):

- La dificultad de gravar el capital en un mundo globalizado, de manera que la supresión del impuesto se engloba en una reforma más amplia de la tributación del capital con el fin de hacerla más competitiva.
- Los problemas que la aplicación del impuesto plantea derivados de la dificultad de valorar los bienes integrantes del patrimonio y de la existencia de tratamientos especiales. Estos problemas impiden gravar correctamente la capacidad de pago adicional que la riqueza confiere, así como reducir la desigualdad.

¹⁵ Japón e Irlanda lo aplicaron, pero únicamente durante un periodo muy breve de tiempo, entre 1950-1952 y 1975-1977, respectivamente. Italia aplicó entre 1992 y 1997 un impuesto sobre el patrimonio, pero únicamente sobre las empresas. En el Reino Unido el gobierno presentó una propuesta de impuesto sobre el patrimonio en 1974, pero que posteriormente fue desestimada.

En todo caso, cabe destacar también que el bajo peso recaudatorio del impuesto facilita la eliminación del impuesto. Todos los países ya aplican un impuesto sobre la renta de las personas físicas, de manera que los tipos impositivos de patrimonio no pueden ser muy elevados, aspecto sobre el que volveremos más adelante. En los países donde se aplicaba el impuesto, la tarifa solía consistir en uno o dos tipos marginales, cuyo valor máximo rara vez superaba el 1%. Y el peso del impuesto sobre el PIB de cada país ha sido siempre también muy reducido, con un valor medio en los países de la OCDE que lo eliminaron en torno al 0,2% del PIB, y con un peso en la actualidad del 0,5% en Noruega y del 1,2% en Suiza.

4.2.2. *La elusión en el impuesto sobre el patrimonio*

Uno de los argumentos a favor de un impuesto sobre el patrimonio es que incentiva un uso más productivo del patrimonio, al tenerse que pagar con independencia de la rentabilidad de los activos.¹⁶ Ahora bien, en la configuración práctica del impuesto se plantean ciertos tratamientos especiales que acaban teniendo un papel determinante en las prácticas de elusión del impuesto y, por consiguiente, en las distorsiones generadas por el mismo.

El primer tratamiento especial se refiere al patrimonio empresarial, cuyo uso se considera productivo, pero que, según la lógica del impuesto, se gravará como cualquier otro activo, de acuerdo con el valor de los bienes, y, por tanto, con independencia del resultado de la actividad económica. Esto provoca que sea frecuente ofrecer algún tratamiento favorable. Cuando en 1977 se aprobó en España el impuesto, la normativa no preveía ningún tratamiento especial para la denominada empresa familiar y no fue hasta 1994 cuando se estableció su exención, siempre que se cumplieran determinados requisitos (artículo 8.4, de la Ley 19/1991), que buscaban garantizar que el titular de los bienes trabajara efectivamente en la empresa familiar y que dicho trabajo constituyera su principal fuente de ingresos.

Cuando en 1994 se introdujo la exención, solamente un 21% del total de bienes afectos a actividades empresariales de personas físicas se benefició de la exención. En 2004, este porcentaje llegaba al 71%; en 2014, al 75%; y en 2020, último año con datos disponibles, al 80%. Si nos fijamos en las participaciones en sociedades familiares exentas, la evolución también ha sido espectacular: en 1995, el valor de las exentas representaba el 4,2% de la base imponible del impuesto; en 2004, el 31,1%; en 2014, el 57,1%; y en 2020, el 70,4%. La sospecha de que la exención ha dado lugar a un proceso de planificación fiscal y de reorganización del patrimonio familiar está clara, aspecto también señalado por Alvaredo y Saez (2009), quienes destacan el exceso de gravamen en términos de eficiencia que genera el cambio de comportamiento derivado de cumplir con los requisitos de la exención.

¹⁶ Para una explicación más amplia sobre las características del impuesto y de su configuración véase Costa *et al.* (2005).

El segundo tratamiento especial a destacar se refiere a la existencia de un límite conjunto entre lo que se paga en el impuesto sobre la renta y en el de patrimonio, para evitar que el importe total pagado en los dos impuestos supere un porcentaje máximo de la renta de las personas. El objetivo es evitar las dificultades que el impuesto supondría para aquellos contribuyentes con problemas de liquidez. En España, además, parece que este límite resulta imprescindible por el reconocimiento del principio de la no confiscatoriedad recogido en el artículo 31.1 de la Constitución¹⁷. Desde 2007, el límite se concreta (art. 31 de la Ley 19/1991) en que las cuotas íntegras de los dos impuestos no pueden superar el 60% de la suma de las bases general y del ahorro del IRPF. En general, el límite se lo podrán aplicar a aquellas personas que tienen un patrimonio elevado, mientras que su nivel de rentas es, en relación con el patrimonio, reducido.

Durán-Cabré, Esteller-Moré y Mas-Montserrat (2019) aprovechan la disponibilidad de datos del universo de declarantes del impuesto en Cataluña para estimar de manera empírica su reacción ante la reintroducción del impuesto en 2011 durante el periodo 2012-2015. Los resultados más relevantes son los siguientes:

- El impuesto no tiene un impacto negativo significativo sobre la acumulación de riqueza, pero sí sobre la riqueza gravada. Un aumento de un punto porcentual en el tipo medio de 2011 provoca una caída en la riqueza gravada de 2012 de 15,34%, y de 32,44% de manera acumulada durante el periodo 2012-2015.
- El impacto negativo sobre la riqueza gravada y no sobre el total acumulado de riqueza viene provocado por un mayor uso de las exenciones del impuesto, en especial por la de la empresa familiar. Así, se estima que un aumento de 0,1 p.p. en el tipo medio de 2011 provoca un incremento de 1,81 p.p. en el porcentaje de bienes exentos durante los cuatro años siguientes.
- Otra manera sencilla de eludir el impuesto es aprovechando el límite conjunto renta-patrimonio: se reorganiza el patrimonio para obtener menos rendimientos explícitos. Así, la probabilidad de aprovecharse del límite en 2012 ante un aumento del tipo medio de 2011 de 0,1 p.p. aumenta en 3,69 p.p.
- Finalmente, las prácticas elusivas de los contribuyentes tienen un impacto considerable en la recaudación generada por el impuesto. Se estima que durante el periodo 2012-2015 la pérdida total acumulada representa 2,6 veces la recaudación estimada del impuesto para 2011.

En otros estudios recientes realizados para otros países como Dinamarca (Jakobsen *et al.*, 2020), Suecia (Seim, 2017) y Suiza (Brühlhart *et al.*, 2022) se destaca también la importancia de la elusión fiscal (y del fraude fiscal, elemento sobre el que hablaremos más adelante) como reacción ante el impuesto sobre el patrimonio.

¹⁷ El impuesto francés también establecía un límite conjunto entre renta y patrimonio, así como en siete de los 26 cantones suizos. En cambio, en Noruega no se prevé ningún límite (Chamberlain, 2021).

4.2.3. El efecto redistributivo del impuesto sobre el patrimonio

El efecto redistributivo de un impuesto viene determinado por su nivel de progresividad y por su capacidad recaudatoria. Aunque un impuesto sea muy progresivo, su efecto redistributivo puede ser insignificante si la recaudación es muy reducida.

La tarifa del impuesto sobre el patrimonio en España es muy progresiva: además del mínimo exento, los tipos marginales se sitúan entre el 0,2% y, desde 2021, en el 3,5% en la normativa estatal. En las nueve CCAA de régimen común que han regulado su propia tarifa, los tipos marginales oscilan también entre un mínimo del 0,2% en Andalucía y Galicia, y un máximo del 3,75% en Extremadura. Si bien los tipos marginales máximos se aplican a partir de bases liquidables superiores a los 10,5 millones de euros, estos tipos marginales máximos son extremadamente elevados y no tienen parangón en el sistema comparado donde, como hemos comentado anteriormente, los tipos máximos rara vez superaban el 1%. En este sentido, el impuesto sobre el patrimonio puede considerarse como una manera implícita de gravar las rentas del capital, de forma que se puede obtener la relación de equivalencia entre los tipos impositivos de los dos impuestos.

$$t^R = \frac{1+r}{r} t^P$$

Donde t^R es el tipo impositivo sobre la renta, r la rentabilidad presunta generada por el patrimonio y t^P el tipo del impuesto sobre el patrimonio¹⁸. Así, el tipo marginal máximo del 3,5% de patrimonio equivale para una r del 5%, a un tipo sobre la renta del 73,5%; para una $r=2\%$ (tipo de interés del Banco Central Europeo en diciembre de 2022), un 178,5%; y para una $r=0,5\%$ (tipo de interés en julio de 2022), ¡un 703,5%! En definitiva, bien se puede afirmar que el tipo marginal máximo del impuesto español resulta extremadamente elevado y, en términos de su equivalencia con renta, resulta claramente confiscatorio, si no se considera la aplicación del límite conjunto renta-patrimonio.

López Laborda *et al.* (2021) estiman el efecto redistributivo del sistema fiscal español con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE para 2017 y 2018, y concluyen que el efecto redistributivo del impuesto sobre el patrimonio resulta insignificante. No obstante, Durán Cabré y Esteller Moré (2020 y 2022) destacan que la riqueza es una variable stock, mientras que la renta es una variable flujo, por lo que al analizar el efecto redistributivo se comparan magnitudes de naturaleza diversa. En este sentido concluyen que la capacidad redistributiva del impuesto sobre el patrimonio se debería estimar en el largo plazo. Con el objetivo de analizar la capacidad redistributiva potencial del impuesto español, Durán Cabré y Esteller Moré desarrollan un microsimulador de renta-patrimonio, denominado SIMPA, utilizando datos que proceden de la «Encuesta

¹⁸ Para una mayor explicación de la equivalencia, véase Esteller *et al.* (2014).

Financiera de las Familias» del Banco de España. Esto significa que toda la riqueza se valora a precios de mercado, a diferencia de lo previsto en la normativa, que se puede considerar que no hay incumplimiento y que se incluyen a los contribuyentes de la Comunidad de Madrid y de los territorios forales. Con datos referidos a 2014 calculan que la recaudación potencial del impuesto de acuerdo con la normativa estatal sería aproximadamente 2,5 veces superior a la real. En el corto plazo el efecto redistributivo es insignificante, pero si se analiza para un periodo de tiempo más largo, 25 años, el porcentaje de la riqueza acumulado por el 1% más rico de los hogares disminuiría en 1,31 puntos porcentuales y en 0,84 p.p. el del 10% más rico.

4.2.4. *El cumplimiento fiscal en el impuesto sobre el patrimonio*

Una última cuestión que queremos destacar en esta revisión de la literatura académica relacionada con el impuesto sobre el patrimonio es la del cumplimiento fiscal. El impuesto se suele considerar caro de administrar. La administración tributaria requiere conocer los bienes que tienen los contribuyentes, para lo cual resulta fundamental la información obtenida a partir de terceros o de registros de bienes. Además, la existencia de paraísos fiscales facilita la ocultación de bases, especialmente entre los individuos con mayor riqueza (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2019). En España, Mas Montserrat y Mas Montserrat (2019) analizan la información sobre los contribuyentes catalanes que se acogieron a la amnistía fiscal de 2012 (que recordemos no incluía al impuesto sobre el patrimonio) y presentaron con posterioridad una declaración extemporánea del impuesto sobre el patrimonio, 6.728 contribuyentes. Dos tercios ya habían declarado el impuesto y, después de acogerse a la amnistía, complementaron sus declaraciones. Por tanto, un tercio de las declaraciones extemporáneas, unas 2.200, corresponden a personas que no habían llegado a declarar el impuesto. El total de declaraciones fuera de plazo supone un 15% del total de declarantes. Los contribuyentes que sí habían declarado el impuesto con anterioridad ocultaban un 25% de sus bienes, que principalmente eran activos financieros localizados en el extranjero y participaciones de entidades no cotizadas. El porcentaje de contribuyentes que regularizaron su situación aumenta con la riqueza: si en el primer decil representaron únicamente un 0,5% de los declarantes, en el percentil 100 casi suponen un 45%. Además, cabe destacar que el porcentaje de la riqueza oculta aumenta con el nivel de riqueza; para el 60% de los declarantes más ricos representa el 30% del total. Estos datos nos dan una idea del límite inferior de fraude en el impuesto antes de la amnistía.

Ahora bien, también existen estimaciones sobre el grado de cumplimiento del impuesto en Cataluña. En efecto, la Agència Tributària de Catalunya (ATC) realizó una estimación oficial del *tax gap* o brecha fiscal con datos del ejercicio 2014, que posteriormente ha sido repetida para 2018 aplicando una metodología consensuada con investigadores de la Universidad de Barcelona y el IEB. La metodología desarrollada está explicada con mayor detalle en Durán-Cabré *et al.* (2019).

La brecha fiscal indica la diferencia entre la recaudación impositiva efectiva y la que debería obtenerse de haber pleno cumplimiento fiscal. Su importancia es creciente en el campo de las administraciones tributarias en consonancia a la mayor relevancia que se da al cumplimiento fiscal voluntario, objetivo principal de una administración tributaria moderna (OCDE, 2017). Además, la brecha es un buen indicador para valorar la actuación de las administraciones tributarias, como se ha indicado en la sección 2.1 al destacar la importancia de la rendición de cuentas.

La brecha fiscal bruta estimada, esto es, antes del fraude descubierto por la actuación de la administración tributaria y expresada respecto a la recaudación potencial del impuesto, es del 35,4% en 2018, habiendo disminuido en 4,4 p.p. respecto a la de 2014 (Agència Tributària de Catalunya, 2022). Se trata de un valor elevado derivado de la naturaleza del impuesto, donde se grava el patrimonio mundial de los contribuyentes con independencia del lugar donde se sitúe dicho patrimonio. Esto se observa con mayor claridad al analizar los componentes de esta. El 84% de la brecha de 2018 viene provocada por no declarar el valor de los bienes situados en el extranjero, aspecto sumamente complejo de controlar en la práctica si no existe una estrecha cooperación internacional entre administraciones tributarias, incluidas las de los paraísos fiscales.

Otra cuestión relevante es que la brecha fiscal se concentra principalmente entre los contribuyentes con mayor riqueza. Así, si los ordenamos de manera creciente de acuerdo con la riqueza declarada inicialmente, el 84% de la brecha de 2018 es atribuible a los contribuyentes que integran el 10% más rico. Este resultado corrobora los obtenidos también para 2014.

5. CONCLUSIONES

No cabe duda de la importancia de la evaluación de las políticas públicas. Para ello, es necesario contar con valoraciones sociales del beneficio marginal y del coste marginal. Sobre el primero de los dos factores, hemos podido comprobar cómo ese beneficio (revelado, por ejemplo, a través de encuestas) puede estar sesgado por el bajo nivel informativo. Estimarlos para el caso español y desde diferentes dimensiones, incluyendo la descentralización, así como explicar sus determinantes básicos, ha sido el objetivo de este artículo.

El nivel de conocimiento de la sociedad española sobre cuestiones fiscales básicas y sobre la descentralización impositiva resulta bajo. En efecto, cuando en una encuesta representativa para toda España se pregunta sobre el nivel de presión fiscal, el peso recaudatorio de diferentes impuestos, el concepto de tipo marginal, el tipo impositivo general del IVA, el plazo de prescripción y el nivel de fraude fiscal, el porcentaje de encuestados que responden correctamente a todas las preguntas no llega al 10%. Asimismo, se constata una elevada heterogeneidad por grupos sociales: a mayor estatus socioeconómico, mayor conocimiento (algo esperable); y los

hombres tienen claramente un mayor conocimiento que las mujeres, algo sin duda sorprendente. Ante la ausencia de un nivel suficientemente elevado de conocimiento y relativamente uniformizado por grupos sociales, las políticas públicas se alejarán del óptimo y reflejarán no sólo las diferencias estructurales de preferencias entre grupos sociales, sino también las provocadas por diferencias en el nivel de conocimiento fiscal.

El desconocimiento sobre la descentralización fiscal inferido en este caso a través de otra encuesta representativa, también para toda España y para algunas CCAA, resulta incluso mayor: únicamente un 0,33% de los encuestados demuestra un conocimiento perfecto sobre a qué nivel de gobierno se pagan diferentes impuestos. Los ciudadanos en general tienen un muy bajo nivel de conocimiento de a qué gobiernos pagan los impuestos, incluso los de las CCAA de régimen foral. Los resultados son especialmente desoladores en el IVA y los impuestos especiales, lo cual puede tener que ver con la naturaleza indirecta de estos impuestos. Igualmente, se constata una elevada heterogeneidad por grupos sociales, según el estatus socio-económico y el sexo. Las supuestas ventajas de la descentralización fiscal, en términos de una mejor asignación de recursos a causa de la mejora del proceso de rendición de cuentas, no parecen darse en el caso español. En todo caso, la mayoría de los individuos sí percibe que hay diferencias impositivas entre CCAA, aspecto que muy mayoritariamente se valora como negativo: 10,8 individuos lo valoran de manera negativa frente a 1 que lo hace positivamente. Es decir, los ciudadanos no sólo no se aprovechan de las mejoras que puede conllevar la descentralización, sino que no valoran positivamente el margen a través del cual éstas pudieran llegar: la diversidad impositiva entre territorios.

Un claro ejemplo del bajo nivel informativo se da en relación con el impuesto sobre el patrimonio: a pesar del elevado desconocimiento sobre a quién se paga (solamente acierta la pregunta un 30% de los encuestados), cuando se pregunta sobre qué impuestos aumentar para financiar un mayor gasto público, la tercera opción más elegida (un 35%) es la del impuesto sobre el patrimonio. Esta demanda del impuesto bajo su estructura legal actual, sin embargo, contrasta con los resultados que la literatura obtiene acerca de los efectos derivados del impuesto: un nivel de elusión fiscal y de fraude fiscal muy elevados, junto con un efecto redistributivo insignificante y una muy baja capacidad recaudatoria, en su configuración presente.

Aumentar el nivel de conocimiento fiscal de nuestra sociedad debería ser, pues, un objetivo primordial para realizar buenas evaluaciones de las políticas públicas. En relación con la descentralización, de manera similar, debería potenciarse la visibilidad de a qué nivel de gobierno se asigna –de manera compartida o no– un determinado impuesto. El coste-efectividad de este tipo de iniciativas está fuera de toda duda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADVANI, A.; MILLER, H.; SUMMERS, A. (2021): «Taxes on wealth: time for another look?», *Fiscal Studies*, 42, 389-395.
- AGÈNCIA TRIBUTÀRIA DE CATALUNYA (2022): *Estudi del tax gap dels principals impostos gestionats per l'ATC. Annex: explicació metodològica i resultats desglossats*, ATC, Barcelona. https://atc.gencat.cat/web/.content/documents/01_atc/pla/presentacio-2022-bretxa-fiscal.pdf
- ALESINA, A.; MIANO, A.; STANTCHEVA, S. (2020): «The Polarization of Reality», *AEA Papers and Proceedings*, 110, 324-328.
- ALSTADSÆTER, A.; JOHANNESSEN, N.; ZUCMAN, G. (2019): «Tax evasion and inequality», *American Economic Review*, 109, 2073-2103.
- ALVAREDO, F.; SAEZ, E. (2009): «Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective», *Journal of the European Economic Association* 7, 1140-67.
- ATKINSON, A.B. (2015): *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press.
- BOADWAY, R.; CHAMBERLAIN, E.; EMMERSON, C. (2010): «Taxation of wealth and wealth transfers», en S. Adam *et al.*, eds, *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press. https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/ch8.pdf
- BOADWAY, R.; CUFF, K. (2022): *Tax Policy. Principles and Lessons*, Cambridge Elements, Elements in Public Economics, Cambridge University Press.
- BOADWAY, R.; PESTIEAU, P. (2018): «The tenuous case for an annual wealth tax», *Working Papers 2018/01*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Barcelona. <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2018/04/2018-IEB-WorkingPaper-01.pdf>
- BOADWAY, R.; TREMBLAY, J.F. (2012): «Reassessment of the Tiebout model», *Journal of Public Economics*, 96, 1063-1078.
- BRÜLHART, M.; GRUBER, J.; KRAPF, M.; SCHMIDHEINY, K. (2022): «Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland», *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(4), 111-150.
- BUCHANAN, J.M. (1967): *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- CHAMBERLAIN, E. (2021): «Who should pay a wealth tax? Some design issues», *Fiscal Studies*, 42, 599-614.
- CHETTY, R.; LOONEY, A.; KROFT, K. (2009): «Salience and Taxation: Theory and Evidence», *American Economic Review*, 99, 1145-1177.
- COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS (2022): *Libro blanco sobre la reforma tributaria*, Madrid. https://www.ief.es/docs/investigacion/comite-expertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf
- COSTA, M.; DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESPASA, M.; ESTELLER, A.; MORA, A. (2005): *Teoría Básica de los Impuestos: un Enfoque Económico*, Thomson-Civitas.
- DOWNS, A. (1960): «Why the Government Budget is too small in Democracy», *World Politics*, 12, 541-563.
- DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A. (2007): «An empirical analysis of capital taxation: equity vs. tax compliance», *Papeles de trabajo 4/07*, Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2007_04.pdf
- (2010): «Tax Data for Wealth Concentration Analysis: an Application to Spanish Wealth Tax», *Review of Income and Wealth*, 56, 620-631.
- (2020): «Los efectos redistributivos del impuesto sobre el patrimonio», Observatorio Social de «la Caixa», Documento técnico. https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/documents/22890/283905/Duran+i+Esteller+BREU+CASTELLÀ_F.pdf/deddc2a0-9831-761b-4db9-0a505cdb47b1?t=1592257751297
- (2021): «A Quantitative Assessment of the Net Wealth Tax: The Spanish Experience», *CESifo Economic Studies*, Vol. 67, No. 4, 488-510.
- (2022): «¿Se adapta el sistema fiscal español a la demanda social de redistribución?», en *Desigualdad y pacto social*, L. Ayala (Coordinador), Observatorio Social de la Fundación «la Caixa». https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/documents/22890/548693/Desigualdad+y+pacto+social_ES_Julio2022.pdf/a641e5f2-6789-c143-0466-552df29ec0c1?t=1657627443892
- DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A.; MAS-MONTSERRAT, M. (2019): «Behavioural

- Responses to the (Re)introduction of Wealth Taxes. Evidence from Spain», *IEB Working Paper 2019/04*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Barcelona. <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2019/05/2019-IEB-WorkingPaper-04.pdf>
- DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A.; MAS-MONTSERRAT, M.; SALVADORI, L. (2019): «The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes», *Applied Economic Analysis*, vol. 27(81), 207-225.
- DURÁN-CABRÉ, J.M.; ESTELLER-MORÉ, A.; RIZZO, L.; SECOMANDI, R. (2023): «Fiscal knowledge and its Impact on Revealed MWTP: Evidence from Survey Data», mimeo. <https://drive.google.com/file/d/1Kbo8pNpOvFWck9ZgmQoLmADwpo8ehOc/view>
- ESPASA, M.; ESTELLER-MORÉ, A.; MORA, T. (2017): «Is Decentralization Really Welfare Enhancing? Empirical Evidence from Survey Data (1994-2011)», *Kyklos*, 70, 189-219.
- ESTELLER-MORÉ, A. (2023): «Imposición sobre la renta personal: ¿qué sabemos de la relación entre redistribución y costes de eficiencia?», *Cuadernos Económicos del ICE*, 105 – 1/2023, en prensa.
- ESTELLER-MORÉ, A.; COSTA, M.; DURÁN, J.M.; ESPASA, M.; JOFRE, J.; MONTOLIO, D.; SORRIBAS, P.; VÁZQUEZ, J. (2014): *Economía de los impuestos*, McGraw-Hill.
- ESTELLER-MORÉ, A.; MAS-MONTSERRAT, M. (2017): «Costes de eficiencia de la imposición personal: métodos de estimación y evidencia empírica», *Papeles de Economía Española*, 154, 28-38, 2017 https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/154art03.pdf
- FMI (2021): *IMF Fiscal Monitor*, April 2021, Washington DC. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#Full%20Report>
- GENTZKOW, M.; SHAPIRO, J.M. (2011): «Ideological Segregation Online and Offline», *Quarterly Journal of Economics*, 126, 1799-1839.
- GIDEON, M. (2017): «Do Individuals Perceive Income Tax Rates Correctly?», *Public Finance Review*, 45, 97-117.
- INFORME MIRRLEES (2013): *Diseño de un sistema tributario óptimo*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, España.
- JAKOBSEN, K.; JAKOBSEN, K.; KLEVEN, H.; ZUCMAN, G. (2020): «Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence from Denmark», *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 329-388.
- JERIT, J.; BARABAS, J. (2012): «Partisan Perceptual Bias and the Information Environment», *Journal of Politics* 74, 672-84.
- KORNHAUSER, M.E. (2005): «Doing the Full Monty: will publicizing tax information increase compliance?», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 18, 95-117.
- LÓPEZ-LABORDA, J.; RODRIGO, F. (2014): «Los ciudadanos ante las haciendas regionales: Quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos», *Revista de Economía Aplicada*, 66, 5-33.
- LÓPEZ LABORDA, J.; MARÍN, C.; ONRUBIA, J. (2021): «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto Informe - 2017 y 2018», *Estudios sobre la Economía Española*, 2021-33, FEDEA, Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio
- MAS MONTSERRAT, M.; MAS MONTSERRAT, D. (2019): «Detecting tax evasion through wealth tax returns», mimeo.
- MILL, J.S. (1848): *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, Logmans.
- OATES, W.E. (1999): «An Essay on Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- OCDE (2017): *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, París. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017_tax_admin-2017-en#page1
- (2018): *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, París. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en#page1
- SAEZ, E.; ZUCMAN, G. (2019): «How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature», mimeo. <http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf>

- SAUSGRUBER, R.; TYRAN, J.R. (2005): «Testing the Mill hypothesis of fiscal illusion», *Public Choice*, 122, 39-68.
- SEABRIGHT, P. (1996): «Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model», *European Economic Review*, 40, 61-89.
- SEIM, D. (2017): «Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Sweden», *American Economic Journal: Economic Policy*, 9, 395-421.
- SCHNEIDER, F.; MEDINA, L. (2018): «Shadow Economies Around the World: What Die We Learn Over the Last 20 Years?», *IMF Working Paper*, 18/17, Washington DC. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>
- TAUBINSKY, D.; REES-JONES, A. (2018): «Attention Variation and Welfare: Theory and Evidence from a Tax Salience Experiment», *Review of Economic Studies*, 85, 2462-2496.
- WILSON, J.D.; WILDASIN, D.E. (2004): «Capital tax competition: bane or boon», *Journal of Public Economics*, 88, 1065-1091.

Anexo I

DISTRIBUCIÓN POR NÚMERO DE ACIERTOS: CONOCIMIENTO FISCAL GENERAL Y SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Gráfico nº A.1. **DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE ACIERTOS: CONOCIMIENTO FISCAL GENERAL**

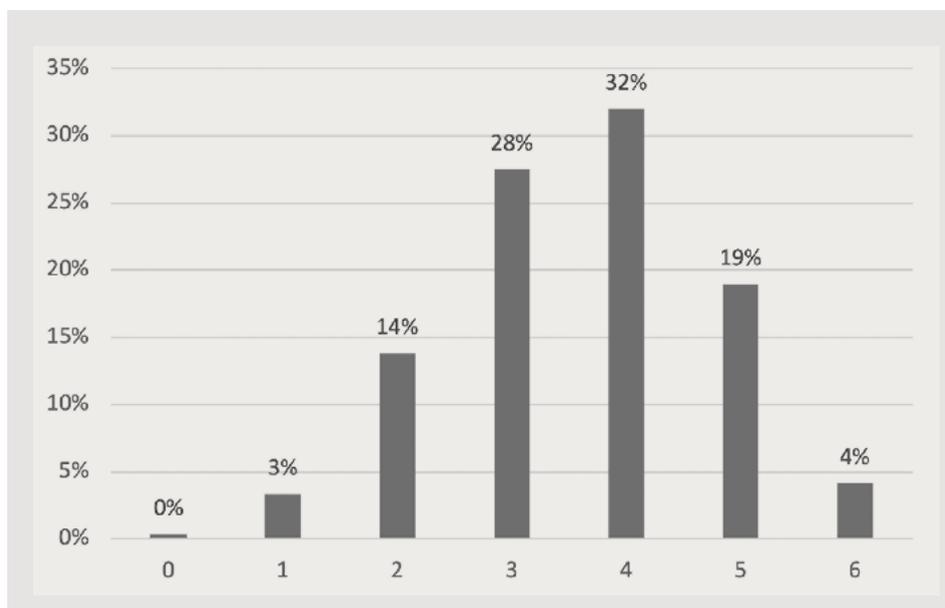


Gráfico n° A.2. DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE ACIERTOS: CONOCIMIENTO FISCAL GENERAL (ampliado)

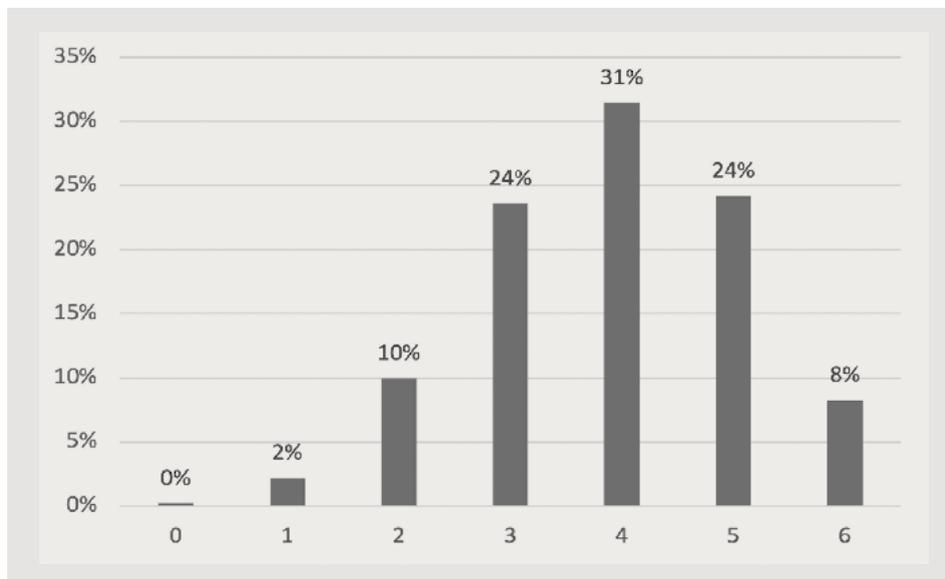
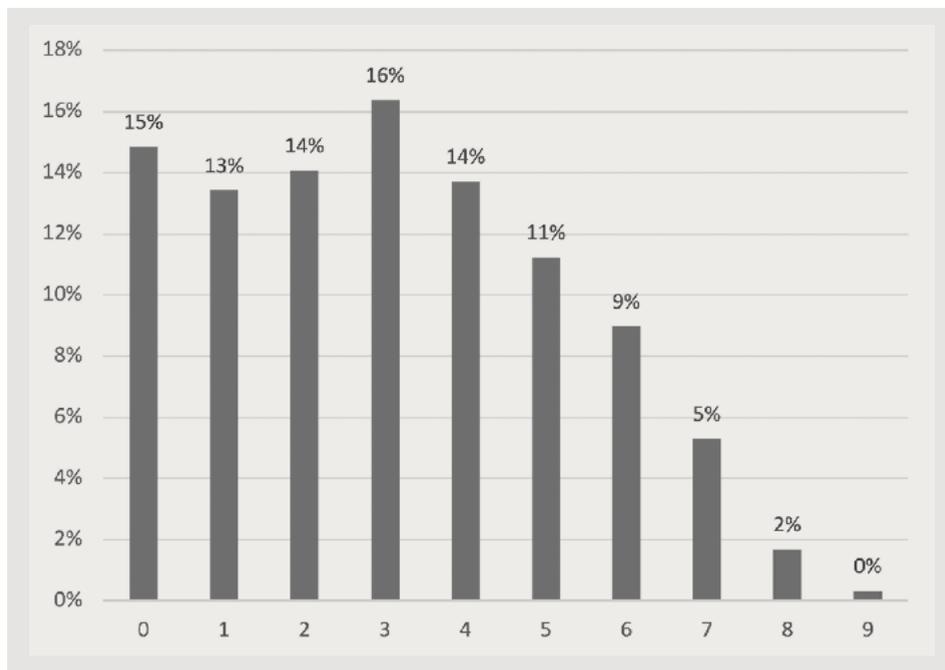


Gráfico n° A.3. DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE ACIERTOS: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL



Anexo II

FORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON SESGOS DE CONOCIMIENTO

Un sencillo y estilizado marco teórico puede servir para identificar la ineficiencia en la formación y evaluación de políticas públicas si el conocimiento de la ciudadanía sobre la realidad fiscal básica no es pleno, es decir, si nos separamos de los supuestos básicos del análisis tradicional.

La función indirecta de utilidad de un individuo representativo es $v(t,G)$. Depende negativamente del tipo impositivo y positivamente del nivel de gasto público, y es estrictamente cóncava respecto de G . Para simplificar el análisis, vamos a suponer que el exceso de gravamen (el coste marginal de aumentar los impuestos), EG , es constante¹⁹ y está expresado por unidad monetaria de aumento de los impuestos. En base a las preferencias de este individuo representativo y partiendo de un nivel inicial de gasto público, G^R , evaluamos la necesidad de incrementar el nivel de gasto público. En el óptimo social, se cumple la siguiente condición:

$$\frac{\Delta v}{(G^* - G^R)} = EG \quad [A.1]$$

Donde hemos aproximado la derivada de la función indirecta de utilidad respecto de la variación de G a través de discretizar la ecuación diferencial original. Más adelante, veremos que esto es útil para identificar qué parte del aumento deseado del gasto se basa en el desconocimiento del individuo representativo. En definitiva, acabamos teniendo:

$$\Delta v = EG \times (G^* - G^R) \quad [A.2]$$

Por tanto, partiendo de G^R , el incremento de la utilidad derivado de alcanzar G^* (parte izquierda de la igualdad), Δv , se iguala a la pérdida de bienestar derivada de incrementar los impuestos en el importe $G^* - G^R$ (parte derecha). En equilibrio, $G^* = T^*$, donde T es la recaudación impositiva (esto es, el tipo impositivo multiplicado por la base imponible, la cual es sensible ante aumentos del tipo impositivo; de ahí que $EG > 0$). Fuera del equilibrio, si la parte izquierda de [A.2] es positiva (negativa), la predisposición marginal a pagar (MWTP) es positiva (negativa). En el óptimo, $MWTP = 0$. La formación de políticas públicas, así como su evaluación ex post, deben basarse en criterios análogos a éste.

¹⁹ También pudiera haber sesgos en la formación y evaluación de políticas públicas, que no consideramos aquí, en la medida en que las reacciones de los contribuyentes ante variaciones impositivas dependen de cuán «salientes» sean los impuestos (véase, por ejemplo, Chetty *et al.*, 2009; o Taubinsky y Rees-Jones, 2018).

Supongamos, ahora, que el ciudadano representativo tiene una percepción sesgada sobre el nivel real de gasto público y, por tanto, sobre el nivel actual de presión fiscal. Lo que percibe es $G^P = T^P$. En ese caso, al evaluar una política de gasto público tendremos la siguiente relación:

$$\frac{\Delta v'}{(G^* - G^P)} = EG \quad [A.3]$$

Esto es, de acuerdo con su conocimiento, la MWTP del individuo (en nuestro caso, revelada a partir de la encuesta) será cero sólo cuando el incremento sea $G^* - G^P$ a pesar de que el nivel actual de gasto público (y, por tanto, de impuestos) es G^R . Si, para poder compararla con [A.2], reexpresamos [A.3], tenemos:

$$\Delta v' = EG \times [(G^* - G^R) + (G^R - G^P)] = \Delta v + EG \times (G^R - G^P) \quad [A.4]$$

Si existe un sesgo de conocimiento tal que $G^R > G^P$ (esto es, el individuo infravalora el papel real del sector público a través de la pregunta que hacemos en la encuesta sobre el nivel actual de presión fiscal), tenemos que $\Delta v' > \Delta v$ y, por tanto, dado que la relación función indirecta de utilidad – gasto público es cóncava, su demanda estará sesgada al alza. Esto es, para el nivel actual de presión fiscal, su MWTP estará sesgada al alza. Y, a la inversa, si $G^R < G^P$. En definitiva, sólo si la evaluación de políticas públicas se basa en información correcta por parte de la ciudadanía tendremos que las decisiones públicas alcanzan el «verdadero» óptimo social. En otro caso,

$$\Delta v' - \Delta v = EG \times (G^R - G^P) = EG \times \text{sesgo conocimiento} \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0$$

Fijémonos que estos sesgos pueden devenir del hecho de que se sobrevalore la economía sumergida y eso lleve a que la ciudadanía infiera que $T^R < T^P$, esto es, «ya pago demasiados impuestos»; o bien que haya ilusión fiscal por el peso de los impuestos indirectos en el *tax mix* tal que $T^R > T^P$. En el primer caso, la formación y evaluación de políticas públicas nos llevarían a un papel del sector público por debajo del que marca el óptimo social (conocimiento pleno), y lo contrario sucedería en el segundo caso. El sesgo en la formulación y evaluación de políticas públicas se producirá en ausencia de un nivel informativo próximo al pleno, y el signo dependerá del origen del sesgo de conocimiento.

Recursos financieros y eficiencia del gasto público en las comunidades autónomas

Financial resources and public sector efficiency in the case of Spanish regions

Tanto la redistribución de recursos como la provisión eficiente de bienes y servicios públicos constituyen sin duda dos de las principales funciones del sector público en las economías de mercado actuales. El éxito de las políticas desarrolladas para realizar estas funciones requiere tanto disponer de recursos financieros suficientes como hacer el mejor uso posible de los fondos asignados. En este sentido, la eficiencia del gasto público constituye un elemento esencial a la hora de evaluar la calidad de las finanzas públicas. Esto es especialmente relevante en el ámbito de los gobiernos regionales, en la medida que los recursos que deben financiar sus competencias no dependen exclusivamente de sus propios impuestos, sino que proceden además de las transferencias horizontales y verticales de los sistemas de nivelación fiscal. Después de exponer los fundamentos de esta cuestión, en este trabajo usamos como caso de estudio ilustrativo el de las comunidades autónomas españolas. Los resultados obtenidos muestran que obviar que los niveles de aprovechamiento de cada euro asignado pueden ser distintos para cada política, periodo y comunidad autónoma no sólo impide un aprovechamiento pleno de los recursos traídos de la sociedad, sino que vulnera el principio de equidad horizontal en cuanto a la financiación de los servicios públicos, por razón del territorio en el que los ciudadanos residen, pagan sus impuestos y reciben sus prestaciones de gasto público.

Baliabideen birbanaketa eta ondasun eta zerbitzu publikoen hornidura eraginkorra dira, zalantzarik gabe, sektore publikoak gaur egungo merkatu-ekonomietan dituen eginkizun nagusietako bi. Funtzio horiek betetzeko garatutako politikek arrakasta izan dezaten, behar adina finantza-baliabide izan behar dira, eta esleitutako funtsak ahalik eta ondoen erabili behar dira. Ildo horretan, finantza publikoen kalitatea ebaluatzeko orduan gastu publikoaren eraginkortasuna funtsezko elementua da. Hori bereziki garrantzitsua da eskualdeetako gobernuen esparruan; izan ere, beren eskumenak finantzatu behar dituzten baliabideak ez daude soilik beren zergen mende, zerga-berdinketako sistemen transferentzia horizontalen eta bertikalen mende ere badaude. Gai horren oinarriak azaldu ondoren, lan honetan Espainiako autonomia-erkidegoena erabili dugu azterlan argigarri gisa. Lortutako emaitzek erakusten dutenez, esleitutako euro bakoitzaren aprobetxamendu-mailak politika, aldi eta autonomia-erkidego bakoitzerako desberdinak izan daitezkeela alde batera uzteak, gizartetik kendutako baliabideak erabat aprobetxatzea eragozteaz gain, ekitate horizontalaren printzipioa urratzen du zerbitzu publikoen finantzaketari dagokionez, herritarrak bizi diren, zergak ordaintzen dituzten eta gastu publikoko prestazioak jasotzen dituzten lurraldea dela eta.

Both the redistribution of resources and the efficient provision of public goods and services are undoubtedly two of the main functions of the public sector in today's market economies. The success of the policies developed to perform these functions requires both the availability of sufficient financial resources and the best possible use of funds allocated. In this sense, the efficiency of public spending is an essential element in assessing the quality of public finances. This is particularly relevant for regional governments, as the resources that must finance their competencies do not depend exclusively on their own taxes, but also come from horizontal and vertical transfers. After setting out the fundamentals of this issue, in this paper we use the Spanish Autonomous Communities as an illustrative case study. The results obtained show that ignoring the fact that the levels of harnessing of each euro allocated may be different for each policy, period and autonomous community not only prevents the full use of the resources taken from society, but also violates the principle of horizontal equity in the financing of public services, based on the territory in which citizens reside, pay their taxes and receive their public spending benefits.

Índice

1. Introducción
2. Recursos financieros de las CCAA españolas
3. La difícil tarea de medir la eficiencia del gasto público
4. Nivel de recursos vs eficiencia del gasto público
5. Comentarios finales

Referencias bibliográficas

Anexo

Palabras clave: financiación autonómica, eficiencia del gasto público, estabilidad financiera, endeudamiento autonómico.

Keywords: regional funding, public spending efficiency, financial stability, regional debt.

Nº de clasificación JEL: H10, H60, H70, H74

Fecha de entrada: 01/02/2023

Fecha de aceptación: 24/03/2023

1. INTRODUCCIÓN

Tanto la redistribución de recursos como la provisión eficiente de bienes y servicios públicos constituyen sin duda dos de las principales funciones del sector público en las economías de mercado actuales. Para poder llevarlas a cabo, los gestores y decisores públicos deberían diseñar e implementar políticas de ingresos y gastos que les permitan, por un lado, disponer de recursos financieros suficientes para sufragar los programas de gasto con los que desarrollar sus intervenciones y, por otro, ejecutarlas haciendo el mejor uso posible de los fondos dispuestos. Esta doble visión que combina suficiencia y eficiencia en el gasto la solemos transmitir intuitivamente en el área de la economía pública con una balanza, donde ingresos públicos (recursos) y gasto público (empleos) se sitúan sobre cada uno de los platillos. Del equilibrio de la balanza se encarga la eficiencia con la que se usan esos recursos, de manera que, si esta no se alcanza, la única forma de alcanzar los objetivos de actuación previstos será añadiendo más recursos.

Nota del autor: Sánchez-Fuentes agradece la financiación recibida por el Ministerio de Economía y Competitividad (proyecto PID2019-105517RB-I00). Todas las opiniones son personales y no de sus empleadores. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

La necesidad de recursos a la que se enfrentan los gobiernos para desarrollar sus políticas sitúa a estos ante un abanico de alternativas, entre las que cabe destacar la gestión eficiente del gasto público. Sin embargo, compite con otras, como el endeudamiento que, desde una perspectiva de economía política, presenta menores costes electorales, al menos en el corto y medio plazo. En el caso particular de los gobiernos subcentrales, los condicionantes de una financiación de la administración central bajo un escenario de restricción presupuestaria blanda, es un escollo para obtener mejoras de eficiencia en el gasto regional. Obvia decir la enorme lista de factores de todo tipo que pueden jugar un papel relevante en la configuración concreta seleccionada por cada gobierno, territorio y momento del tiempo y en los procesos elegidos para retornar al «equilibrio» esperado de las finanzas públicas. Por ejemplo, ante un déficit estructural, la visión clásica nos ofrece fundamentalmente dos alternativas. La primera, una reducción del nivel total de gasto público que se acomode al nivel de recursos disponibles en términos efectivos. La segunda, una subida de impuestos que permita aumentar la recaudación pública y, así, alcanzar la necesaria suficiencia de recursos públicos. Estudios recientes plantean la posibilidad de reducir el *gap* entre gastos e ingresos a partir de mejoras globales de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles (ganancias de eficiencia).¹

Los posibles enfoques y contextos donde concretar y analizar el amplio marco general anterior son muy variados. Entre todos los posibles, en este trabajo nos centramos, como caso de estudio ilustrativo, en las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas. Nos parece especialmente relevante por su creciente importancia dentro del marco institucional español con competencias que impactan de forma notable sobre el bienestar de los ciudadanos y, sobre todo, porque su modelo de financiación autonómica ha derivado en una combinación de fuentes de ingresos fiscales, combinando el diseño propio de tributos y los procedentes de la cesión de otros tributos principales (como el IRPF, el IVA o los Impuestos Especiales, entre otros) de titularidad estatal. En términos de calidad de las finanzas públicas, esto, como se argumentará más adelante, ha situado la discusión institucional y académica de la financiación autonómica y de las necesidades de gasto de los gobiernos regionales en torno a parámetros técnicos que, aunque son centrales en el resultado final obtenido, no siempre son conocidos ni explicados con la suficiente calma.

Los resultados mostrados en este trabajo vienen a confirmar la relevancia del análisis de la eficiencia del gasto público autonómico a la hora de valorar la calidad de las finanzas públicas. Bajo esta perspectiva, es indudable el interés de considerar de forma conjunta las fuentes alternativas de financiación (recursos del sistema de financiación autonómico (SFA), mecanismos de financiación extraordinarios (FFCA) y, en su caso, el endeudamiento) y el desempeño que cada territorio realiza en el ejercicio de sus competencias con los recursos disponibles.

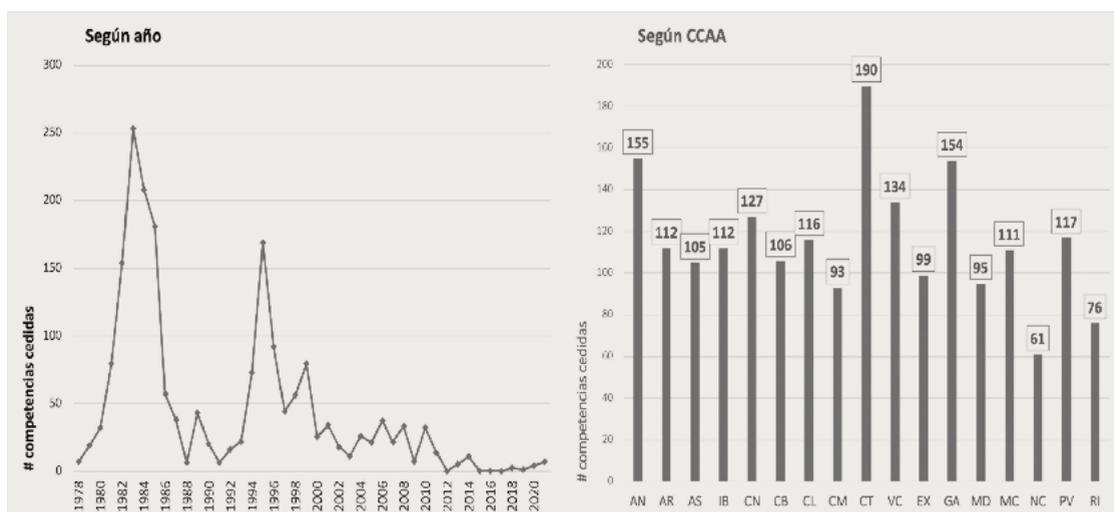
¹ Véase la discusión planteada en Onrubia y Sánchez-Fuentes (2017) sobre las ganancias de eficiencia como estrategia en los procesos de consolidación fiscal.

El resto del artículo queda organizado como sigue. En el segundo apartado, detallamos las vías alternativas de financiación de las CCAA españolas e incidimos sobre algunas variables relevantes, para el tema que nos ocupa, en cuanto al reparto de recursos entre todas ellas. A continuación, en el tercer apartado analizamos los posibles enfoques de medición de la eficiencia del sector público, así como sus principales limitaciones. Estos dos elementos son analizados de forma conjunta en el apartado cuarto para, finalmente, concluir en el último apartado.

2. RECURSOS FINANCIEROS DE LAS CCAA ESPAÑOLAS

En el caso de España, la dinámica de descentralización fiscal de los últimos 40 años ha provocado que nuestro país pase de tener una estructura de Estado centralizada a ser uno de los países más descentralizados de los pertenecientes a la OCDE. Viendo el desarrollo del proceso para el periodo 1978-2021 (gráfico nº 1), puede destacarse que este proceso no ha sido uniforme para todas las CCAA (panel derecho), ni se ha llevado a cabo a un ritmo constante a lo largo del periodo (panel izquierdo). Al contrario, dos momentos del tiempo parecen concentrar buena parte del impulso descentralizador. Primero, la consolidación del estado de las autonomías en la mitad de la década de los ochenta y, segundo, el impulso propiciado por la creciente relevancia de los partidos nacionalistas en la constitución de los gobiernos centrales. Sin duda, más allá de los factores teóricos vinculados a los potenciales beneficios derivados de contar con un marco institucional fiscalmente descentralizado (que incluso podríamos conceptualizar como federal), es fácil pensar que los factores políticos han contribuido de forma decisiva para configurar la situación actual. Entre las 1963 cesiones de compe

Gráfico nº 1. TRASPASOS DE COMPETENCIAS A LAS CCAA 1978-2021



Fuente: Ministerio de Política Territorial (España).

tencias registradas hasta 2021, cabría destacar políticas públicas tan relevantes en lo social y en lo presupuestario como la educación y la sanidad, pilares básicos del Estado del bienestar, que han quedado ubicadas competencialmente, para todas las CCAA, desde comienzos de los años dos mil, dentro del ámbito regional.

Ante la necesidad de establecer financiación para poder cubrir las competencias recibidas, el Sistema de Financiación Autonómica (SFA) de régimen común se ha ido renovando, y ampliando, buscando incluir una cobertura adecuada de aspectos clave que puedan condicionar una correcta provisión de los servicios públicos, hasta consolidar el modelo descentralizado establecido originalmente en la Constitución de 1978. En este sentido, cabe recordar que el actual SFA aplicable a las comunidades de Régimen Común fue aprobado en el año 2009 mediante la Ley 22/2009, de 18 de diciembre y que, pese a estar prevista su revisión en periodos de cinco años, a fecha de elaboración de este trabajo sigue sin estar abierto su proceso de revisión y/o actualización. De hecho, el último intento de revisión data de 2017, cuando se puso en marcha la Comisión de Expertos para la revisión del Sistema de Financiación Autonómica. Esta Comisión, en su Informe (Comisión de Expertos, 2017) presentó un completo diagnóstico del funcionamiento del sistema vigente que, de forma sintética, se podría resumir como sigue:

- Primero, la evolución del SFA no ha seguido unos objetivos explícitos de largo plazo que se fijaron en el preámbulo de la Ley 22/2009. Además, la operativa de su estructura de fondos, ha provocado un nivel de complejidad excesivo del modelo que le impide tener la suficiente transparencia.
- Segundo, no ha conseguido resolver los problemas de equidad subyacentes, ya que genera una distribución de la financiación por habitante ajustado desigual, sin que estas diferencias respondan a un criterio de equidad consistente y claro. Además, no dispone de ningún mecanismo vertical que mejore el reparto de recursos entre administraciones.
- Tercero, no otorga a las CCAA suficiente responsabilidad fiscal al no incentivar la autonomía tributaria regional. Tampoco cuenta con un marco claro que les permita ejercer sus cotas de decisión individual y colegiada.
- Por último, el actual SFA no incluye mecanismos de estabilización para afrontar crisis fiscales como las recientes (Gran Recesión y pandemia de la Covid-19), lo que pone en riesgo la sostenibilidad a largo plazo de las administraciones regionales y obliga al Gobierno central a ejercer de prestamista de último recurso en situaciones extremas, con los problemas de riesgo moral y de restricción presupuestaria blanda que puedan generarse.

A continuación, exponemos de forma sintética los principales parámetros del modelo y el impacto que, en cada caso, tendría sobre los recursos financieros de las CCAA modificar la configuración actual.

2.1. Población ajustada

Este elemento del SFA trata de medir, en términos comparados, las necesidades de gasto de cada CCAA incorporando una serie de índices para reflejar los distintos costes de prestación de los servicios a los que se enfrenta cada comunidad. Así, se usa una batería de indicadores de distinta naturaleza con un peso asignado para, finalmente, obtener un peso relativo de cada CCAA en el reparto de los fondos disponibles en el sistema. Este peso, de forma coloquial, se expresa en términos de habitantes ajustados, lo que puede, de cara al ciudadano, generar algo de confusión, porque la cifra de población final considerada no suele coincidir con la real en cada comunidad, aunque sí, obviamente, para el total de la población. Así, cabe esperar que si una comunidad autónoma presenta características diferenciadas que provocan que la provisión de los servicios sea más costosa², su población ajustada supere a la real y, al contrario, este número sea menor para aquellas con menores costes de provisión.

La tabla nº 1 compara las ponderaciones de cálculo de la población ajustada propuestas por el modelo vigente y, como visión alternativa, la que se proponía por el Comité de Expertos del año 2017. Podría decirse que la última (bloque inferior) se aleja de la vigente, fundamentalmente por el avance que supone medir de forma diferenciada la población protegida equivalente.

Tabla nº 1. ESTRUCTURA DE CÁLCULO DE LA POBLACIÓN AJUSTADA. MOD. 2009 VS MOD. CE-2017

	Indicador	Peso
Mod. 2009	Población protegida equivalente	38%
	Población	30%
	Población en edad escolar (0-16)	20,5%
	Población de 65 o más años	8,5%
	Superficie	1,8%
	Dispersión de la población	0,6%
	Insularidad	0,6%

.../...

² Una aproximación alternativa al concepto de necesidad de gastos sería partir de estimaciones de costes de provisión para cada territorio y servicio público. La dificultad práctica para realizar estimaciones consistentes con los costes de prestación bajo criterios de eficiencia y definidos los estándares de prestación han dado lugar a que esta opción no haya sido considerada.

.../...

	Indicador	Peso
Mod. CE-2017 (1)	Sanidad (Población protegida equivalente 7 grupos)	47,71%
	Educación (Total usuarios educación, universitaria y no universitaria)	28,45%
	Servicios sociales (Población 65+ y Población en riesgo de pobreza y exclusión social)	7,55%
	Otros servicios (Población total)	16,29%

Nota: (1) En el modelo CE-2017, cada bloque considera coste fijo, superficie, dispersión e insularidad, representando el 4%. El resto, 96%, se calcula con medidas alternativas de población protegida equivalente específicas para cada área.

Fuente: elaboración propia.

Tabla nº 2. POBLACIÓN AJUSTADA Y PESOS RELATIVOS. MOD. 2009 VS MOD. CE-2017. AÑO 2020

(A) Población ajustada (# hab)				
		Mod. 2017 (Propuesta CE)	Mod. 2009	Dif.
Cataluña	CT	7477163,6	7597326	-120162,4
Galicia	GA	2910626,31	2912315	-1688,6856
Andalucía	AN	8348654,5	8288210	60444,4955
Asturias, Principado de	AS	1097194,51	1084025	13169,51
Cantabria	CB	604654,758	591720	12934,7584
La Rioja	RI	346386,679	328799	17587,6788
Murcia, Región de	MC	1506824,92	1483332	23492,924
Comunitat Valenciana	VC	4908209,31	4922005	-13795,692
Aragón	AR	1425565,07	1415166	10399,0662
Castilla - La Mancha	CM	2105709,17	2128358	-22648,833
Canarias	CN	2202125,23	2211488	-9362,7735
Extremadura	EX	1139479,37	1117335	22144,3676
Balears, Illes	IB	1133518,78	1159311	-25792,224
Madrid, Comunidad de	MD	6577739,97	6552395	25344,9733
Castilla y León	CL	2613963,84	2606031	7932,83691
Total CCAA	ES	44397816	44397816	0

.../...

(B) Pesos relativos (%)				
		Mod. 2017 (Propuesta CE)	Mod. 2009	Dif.
Cataluña	CT	16,84%	17,11%	-0,27%
Galicia	GA	6,56%	6,56%	0,00%
Andalucía	AN	18,80%	18,67%	0,14%
Asturias, Principado de	AS	2,47%	2,44%	0,03%
Cantabria	CB	1,36%	1,33%	0,03%
La Rioja	RI	0,78%	0,74%	0,04%
Murcia, Región de	MC	3,39%	3,34%	0,05%
Comunitat Valenciana	VC	11,06%	11,09%	-0,03%
Aragón	AR	3,21%	3,19%	0,02%
Castilla - La Mancha	CM	4,74%	4,79%	-0,05%
Canarias	CN	4,96%	4,98%	-0,02%
Extremadura	EX	2,57%	2,52%	0,05%
Balears, Illes	IB	2,55%	2,61%	-0,06%
Madrid, Comunidad de	MD	14,82%	14,76%	0,06%
Castilla y León	CL	5,89%	5,87%	0,02%
Total CCAA	ES	100,00%	100,00%	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Como ilustración del impacto de ambas propuestas, con los datos del último año del SFA liquidado hasta el momento actual (año 2020), en la tabla nº 2 se recogen las cifras resultantes. Como puede observarse, Cataluña sería la región que pierde más peso relativo con la propuesta (-0,27%), mientras que Andalucía (+0,14%) sería la más beneficiada respecto al marco vigente. De todas formas, se aprecia bastante estabilidad al comparar ambas propuestas. Esto es consecuencia de que comparten fundamentos comunes. Puede interpretarse por lo tanto que este elemento del SFA ha alcanzado una relativa madurez y consenso entre los expertos del área.³

³ Cabe recordar que la Composición de la Comisión de Expertos del año 2017, con representantes del Gobierno central y de las diferentes CCAA de régimen común (todas excepto Cataluña, que declinó su participación) la hizo representativa tanto por número (21) como por sensibilidades mostradas en publicaciones académicas previas.

2.2. Capacidad fiscal de las CCAA

En este apartado nos centramos en las valoraciones alternativas de la capacidad que tiene cada comunidad autónoma para generar recursos ejerciendo, bien de forma activa, bien de forma pasiva, la responsabilidad fiscal recibida por parte de la Administración Central del Estado.

En el modelo vigente, tal como se recoge en la tabla nº 3, si bien las CCAA participan con al menos el 50% en figuras impositivas relevantes (IRPF, IVA) y en porcentajes mayores en los Impuestos Especiales, en la práctica, el ejercicio de su capacidad normativa efectiva en estos tres grandes tributos se reduce al IRPF.

El resto de los tributos, generalmente denominados como patrimoniales, junto con otros impuestos, no son tan relevantes en términos comparados en cuanto a su nivel agregado de recaudación, lo que reduce de forma importante el efecto del ejercicio de las competencias normativas.

Tabla nº 3. **RECURSOS Y COMPETENCIAS NORMATIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

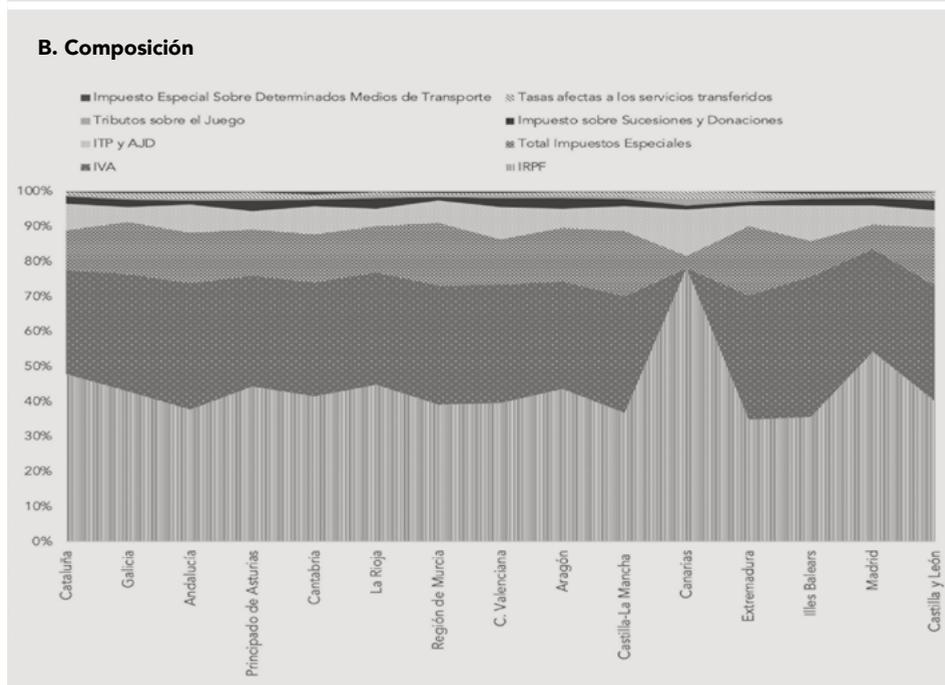
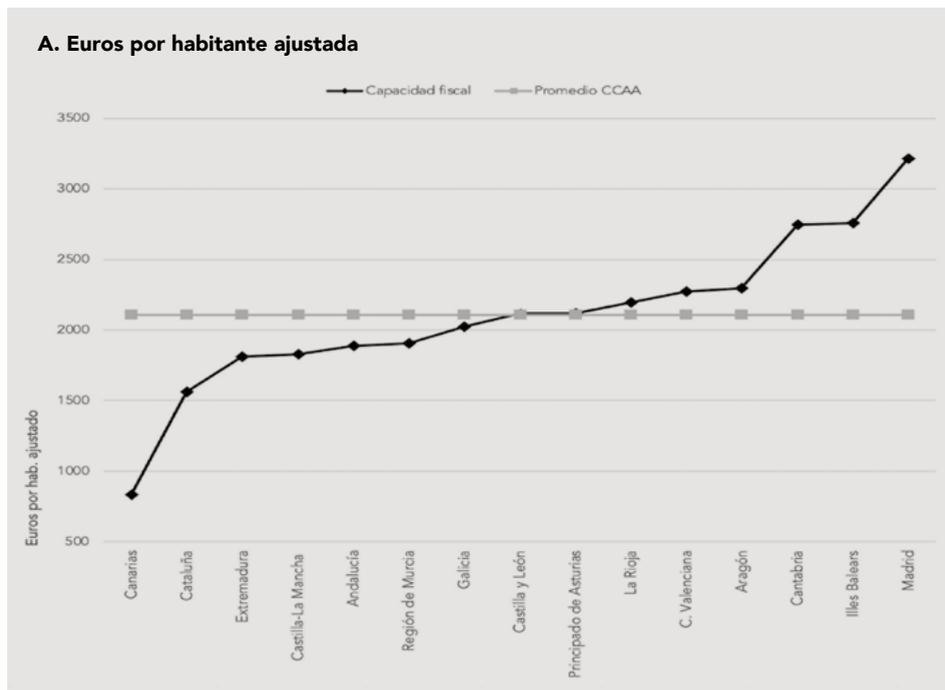
	% de cesión de los rendimientos	capacidad normativa	gestión del impuesto	criterio de reparto entre CCAA
Sociedades	0%	no	no	-----
IRPF	50%	sí	no	residencia del contribuyente
IVA	50%	no	no	consumo en la Comunidad
Especiales	58%	no	no	consumo en la Comunidad
Electricidad	100%	no	no	consumo en la Comunidad
IVMDH/IH tramo autonómico *	100%	sí	no	consumo en la Comunidad
Matriculación **	100%	sí	no	residencia del contribuyente
Patrimonio	100%	sí	sí	residencia del contribuyente
Sucesiones y Donaciones	100%	sí	sí	residencia del difunto o del donatario, ubicación de los bienes inmuebles
ITPAJD	100%	sí	sí	hecho imponible en la Comunidad
Tributos sobre juego	100%	sí	sí	juego en la Comunidad

Notas: (*) Comenzando en 2013, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) desaparece como tal y pasa a integrarse en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, para el que se establece un tipo autonómico que puede variar de una Comunidad a otra.

(**) Aunque la Ley lo permite, ninguna Comunidad Autónoma ha asumido la gestión de este impuesto.

Fuente: Informe Comisión Expertos, 2017, Cuadro 1.

Gráfico nº 2. CAPACIDAD FISCAL DE LAS CCAA. AÑO 2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

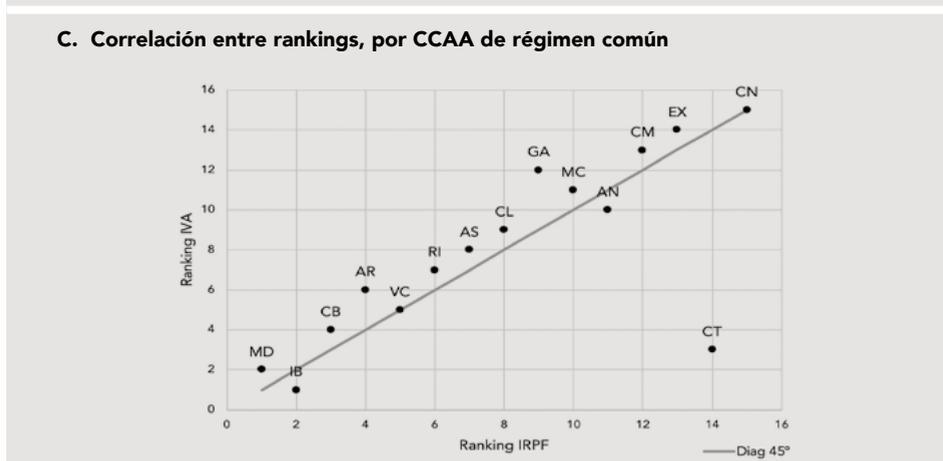
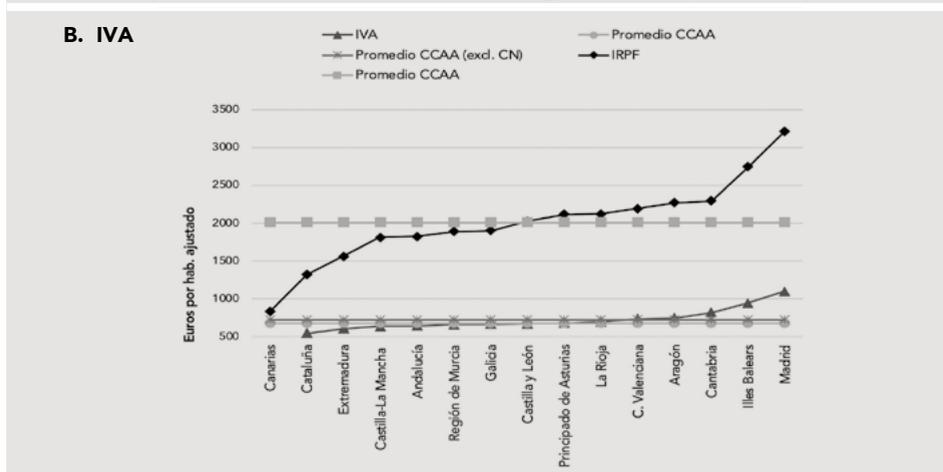
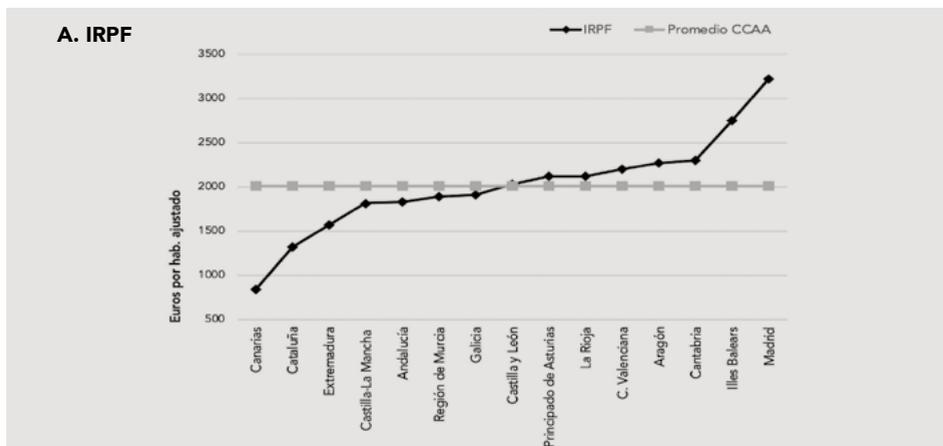
Para tener una visión sintética de esta capacidad fiscal presentamos de nuevo datos del último ejercicio liquidado (2020). En concreto, en el panel A superior del gráfico nº 2 se presenta la capacidad fiscal de las CCAA de régimen común normalizadas según población ajustada. Asimismo, en el panel B inferior se muestra el peso relativo de cada figura impositiva en dicha capacidad. Así, puede verse cómo emergen las diferencias de la población residente en términos de generación de rendimientos (IRPF), que representa el 40-50% del total, y de los consumos de los distintos bienes gravados dentro del IVA, que cubre aproximadamente el 30% del total, y de la categoría de Impuestos Especiales.

Estos recursos, junto con las aportaciones del Gobierno central, constituyen la fuente fundamental de recursos del SFA. Esto obliga a su cuantificación precisa para valorar las distintas alternativas sobre cómo repartirlo entre las CCAA, de forma que la composición de la población residente en cada comunidad no condicione la provisión de los servicios públicos en aquellas con menor capacidad fiscal. Así, por el lado de la valoración precisa, importa que la recaudación autonómica considerada se valore de acuerdo con criterios homogéneos que no se vean afectados por las decisiones discrecionales que adopten los distintos gobiernos (rebajas fiscales, por ejemplo).

Por otro lado, estos datos ponen de manifiesto la necesidad de considerar cierta redistribución de los recursos disponibles de cara a garantizar niveles de recursos disponibles similares, por unidad de necesidad, para todas las CCAA. Así, mientras las comunidades con ciudadanos con mayor renta disponible (Madrid, Cataluña y Baleares) presentan una capacidad fiscal superior a la media, otras regiones como Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía se sitúan en el extremo opuesto. Merece mención especial, en este sentido, el caso de Canarias, ya que por sus características propias no es de aplicación en su territorio la imposición indirecta estatal (IVA y otros impuestos especiales sobre el consumo), teniendo como impuestos indirectos propios el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y otros impuestos sobre consumos específicos. A efectos del SFA, los recursos de estos tributos no son plenamente integrados en el sistema, por lo que pueden generar desviaciones importantes en el reparto de fondos, en función del supuesto realizado en el modelo.

El gráfico nº 3 reproduce lo anterior, pero distinguiendo según las principales fuentes de recaudación (IRPF, en el panel superior e IVA, en el central). Como se ha visto, ambas figuras representan en torno al 80% aproximadamente. En ella, se observa un ranking muy similar al agregado que confirma cómo aquellos territorios con más capacidad para generar rendimientos son también aquellos con mayores índices de consumo, lo que les daría, sin la existencia de un mecanismo de nivelación adecuado, unos recursos financieros por encima de otras comunidades donde la población presenta otras características socioeconómicas diferentes.

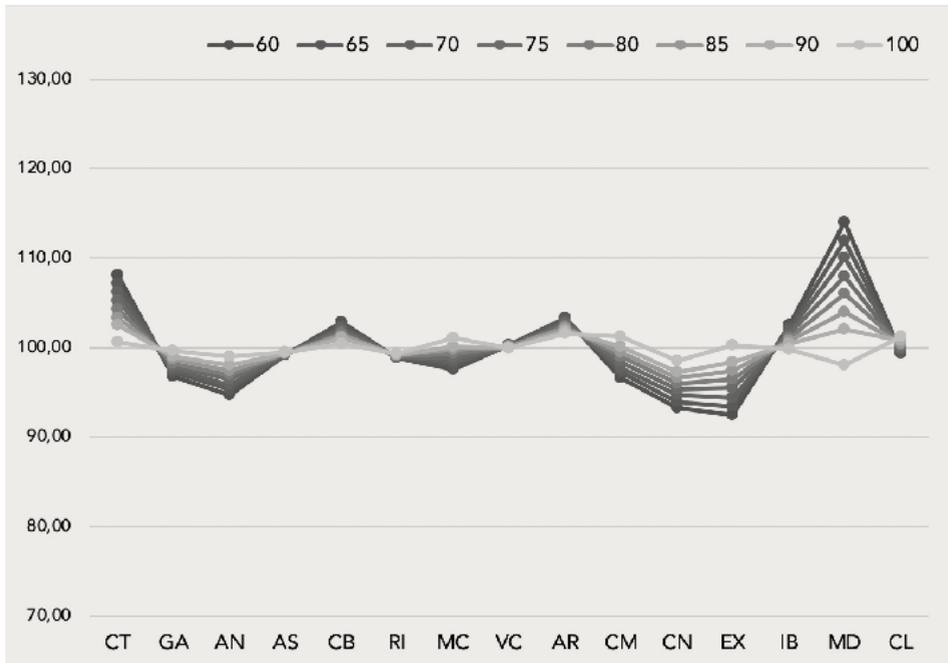
Gráfico nº 3. CAPACIDAD FISCAL DE LAS CCAA POR HABITANTE AJUSTADO, SEGÚN TRIBUTOS. AÑO 2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

De acuerdo con lo anterior, el grado de cesión de los recursos normativos al fondo general del SFA emerge como un parámetro clave en la redistribución de fondos inicialmente recaudados por las CCAA sobre la base de la residencia fiscal de cada ciudadano. El gráfico nº 4 muestra cómo quedaría el reparto final de fondos según el modelo propuesto por la Comisión de Expertos de 2017, cambiando este porcentaje (del 60% al 100%), manteniendo todo lo demás constante. Puede verse cómo la asignación desigual inicial sólo puede corregirse con contribuciones importantes de todas las CCAA.

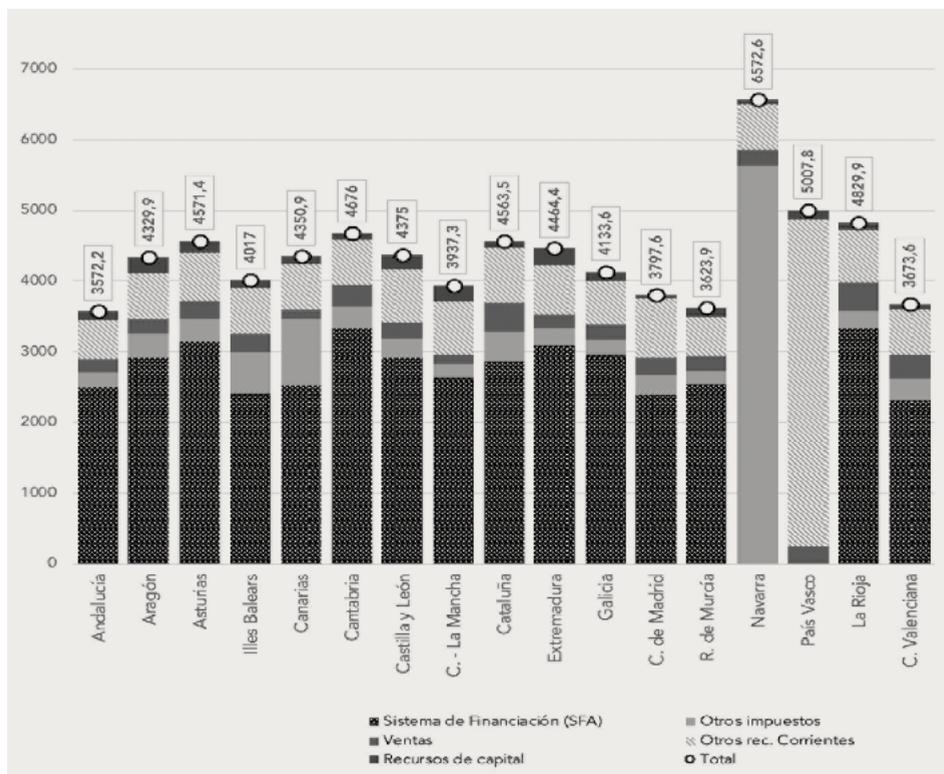
Gráfico nº 4. FINANCIACIÓN NORMATIVA POR HABITANTE AJUSTADO – POSICIÓN RELATIVA RESPECTO A LA MEDIA– SEGÚN % CESIÓN RECURSOS NORMATIVOS. MODELO CE-2017. AÑO 2020



Fuente: elaboración propia a partir del simulador planteado en Hortas-Rico y Sánchez-Fuentes (2017)

Para cerrar este bloque, apuntamos la necesidad de considerar de forma integrada tanto los recursos incluidos en el SFA como aquellos que operan fuera del mismo. Para ilustrar la situación para el conjunto de las CCAA, el gráfico nº 5 presenta los datos publicados por AIREF, donde se muestra cierta heterogeneidad en la fuente de los recursos disponibles (con franjas de 2.000-3000 € per cápita).

Gráfico nº 5. **TOTAL DE RECURSOS DISPONIBLES POR CCAA. AÑO 2020**
(en € / per cápita)



Fuente: AIREF, a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

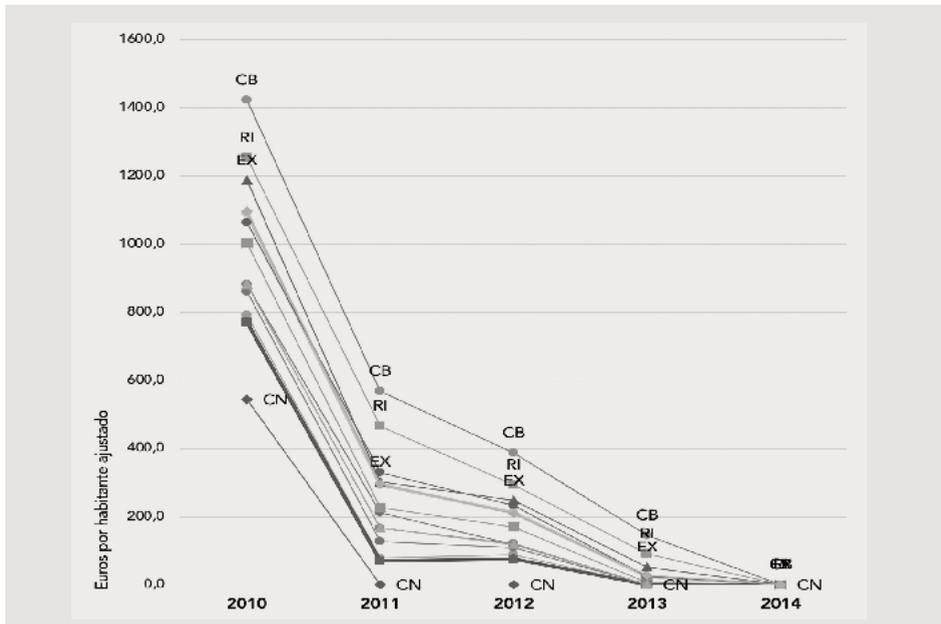
2.3. La cláusula de statu quo

En esta ocasión, analizamos el rol de un elemento del SFA, la cláusula de statu quo que, a pesar de su marcado carácter discrecional, ha condicionado de forma muy relevante el reparto de fondos disponibles entre las CCAA, forzando aplicaciones de fondos estatales que terminan siendo poco transparentes y parcialmente contradictorias, tal y como apunta el Informe de la Comisión de Expertos de 2017.

Así, el gráfico nº 6 recoge el resultado de comparar dos aplicaciones simuladas alternativas (con y sin cláusula statu quo, según la cual, ninguna de las CCAA perdería recursos con la reforma del SFA) del modelo propuesto por la Comisión de Expertos de 2017 durante el periodo 2010-2020. Así, vemos cómo aquellas CCAA que bajo el modelo vigente de 2009 han sido mejor tratadas –Cantabria, La Rioja y Extremadura–, con índices relativos de financiación por habitante ajustado por encima de 100, serían las más beneficiadas, complicando el ajuste real que propicia el nuevo modelo desde las primeras liquidaciones.

Gráfico nº 6. IMPACTO DE MANTENER EL «STATU QUO» TRAS CAMBIO DE SFA. MODELO CE-2017, PERIODO 2010-2020 (€ per cápita ajustado)

	2010	2011	2012	2013	2014
Cataluña	880,2	210,2	117,4	0,0	0,0
Galicia	1001,7	227,1	168,0	7,0	0,0
Andalucía	792,5	79,8	87,0	0,0	0,0
Asturias, Principado de	1088,9	294,2	210,2	25,1	0,0
Cantabria	1422,0	567,7	387,2	144,7	0,0
La Rioja	1252,3	466,0	292,5	90,3	0,0
Murcia, Región de	768,6	69,3	74,5	0,0	0,0
Comunitat Valenciana	768,6	69,3	72,4	0,0	0,0
Aragón	1063,1	329,4	232,1	25,2	0,0
Castilla - La Mancha	860,9	126,8	107,9	0,0	0,0
Canarias	542,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Extremadura	1186,7	302,3	246,7	51,2	0,0
Balears, Illes	880,2	166,0	121,9	0,0	0,0
Madrid, Comunidad de	880,2	166,0	118,1	0,0	0,0
Castilla y León	1097,1	294,9	207,3	27,8	0,0

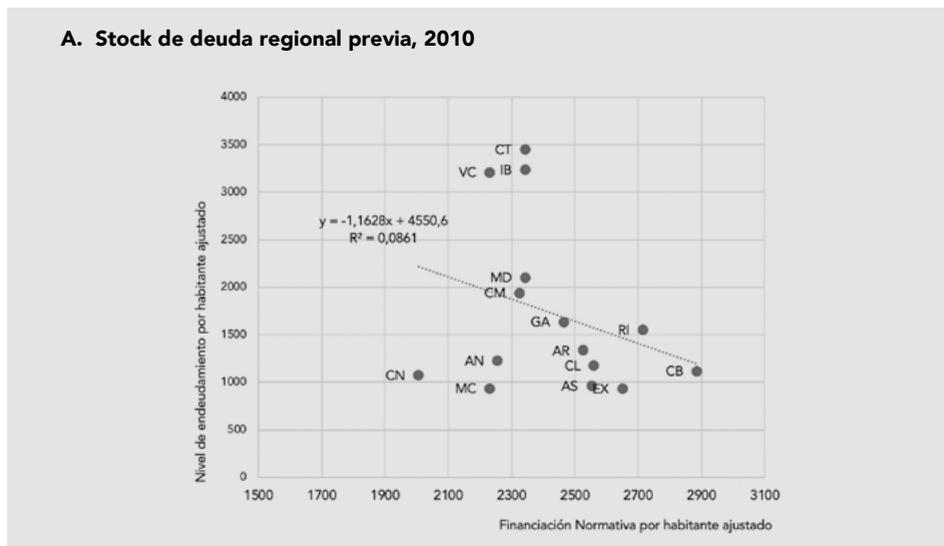


Fuente: elaboración propia a partir del simulador planteado en Hortas-Rico y Sánchez-Fuentes (2017).

2.4. Deuda regional

En caso de que los componentes anteriores no proporcionen los recursos suficientes a las CCAA para financiar sus políticas de gasto, el último recurso disponible sería acceder al endeudamiento. En relación con el acceso al endeudamiento, resulta de interés evaluar la asociación que existe entre la financiación recibida dentro del SFA y la evolución del endeudamiento registrada por cada CCAA. Por su complejidad, dar una respuesta completa a esta cuestión excede los objetivos de este trabajo.⁴ No obstante, procedemos en el gráfico nº 7 a mostrar una primera aproximación al asunto. Primero, en el panel superior, mostramos el grado de asociación entre el nivel de endeudamiento previo a la puesta en marcha del modelo vigente y la financiación normativa por habitante ajustado de cada comunidad autónoma en la liquidación del año 2010.⁵ Podemos ver que sí se observa cierto grado de asociación –negativo– entre ambas variables, aunque con un poder explicativo reducido, quedando regiones como Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares más alejadas del patrón general.

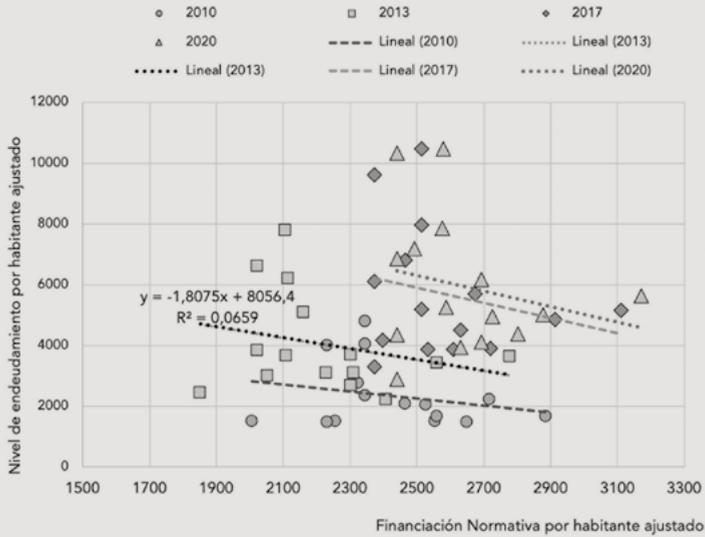
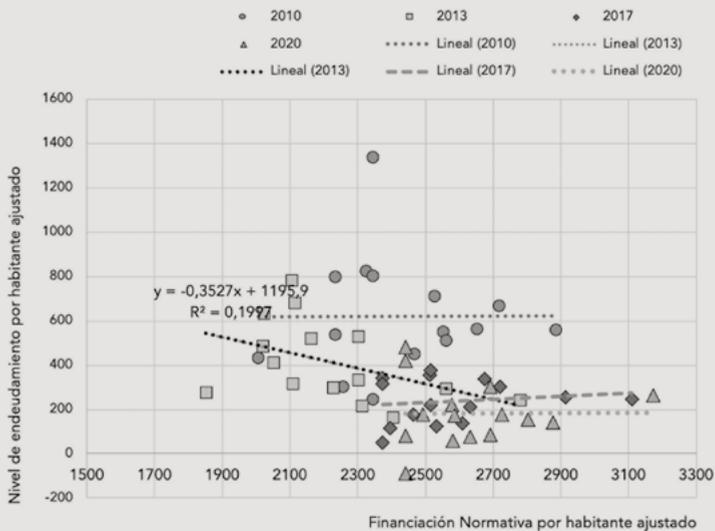
Gráfico nº 7. **FINANCIACIÓN NORMATIVA POR HABITANTE AJUSTADO (MOD. 2009) VS NIVEL DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PERIODO 2010-2020**



⁴ Una posible alternativa es planteada por Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023), donde se recoge una propuesta de fondo mutualizado contracíclico que permitiría integrar endeudamientos puntuales de los gobiernos regionales durante los periodos de recesión.

⁵ Al incluir el modelo vigente la cláusula de statu quo, el ranking de las CCAA no se vio modificado de forma sustancial.

.....

B. Stock de deuda regional, 2010-2020**C. Flujo de deuda regional, 2010-2020**

Fuente: elaboración propia a partir de los Datos de deuda regional publicados por el Banco de España.

Segundo, en el panel inferior izquierdo, se repite el proceso con el stock de deuda acumulado para cuatro años del periodo analizado –2010, 2013, 2017 y 2020–; obteniéndose un patrón general que, en términos relativos, responde a un nivel de asociación más débil para 2013, sobre todo, si lo comparamos con la asociación esti-

mada para el flujo de deuda regional (variación anual del stock anterior) con la financiación recibida (ver panel inferior derecho). Así, cabe destacar cómo la asociación negativa se hace más relevante –en términos de poder explicativo– durante la fase más dura de la crisis de sostenibilidad de la deuda pública (2013), mientras que se vuelve totalmente horizontal al inicio del periodo (2010), en la fase de recuperación (2017) y, también, 2020, cuando la dotación de diversos fondos y canales de financiación extraordinarios (Fondo de Liquidez Autonómica, FLA, y posteriormente el Fondo de Financiación de las CCAA, FFCA) suavizó la necesidad de aumentos directos de financiación vía endeudamiento de las comunidades, si bien se trataba de una alternativa prácticamente inviable al no tener acceso la práctica mayoría de las comunidades a los mercados de crédito⁶.

3. LA DIFÍCIL TAREA DE MEDIR LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

La literatura de la provisión óptima de bienes públicos inicialmente se basó en modelos analíticos estáticos donde el equilibrio venía dado por la comparación de los beneficios y costes –directos e indirectos– asociados a la asignación de los recursos monetarios recaudados por el Sector Público (Samuelson, 1954; Diamond y Mirrless, 1971; Martínez y Sánchez-Fuentes, 2011). Posiblemente, la principal conclusión que se deduce de ellos es la importancia vital de perseguir maximizar los beneficios de los bienes y servicios públicos disfrutados por la población, de forma que compense los mayores costes asociados a un aumento de los niveles de provisión efectivos, así como la pérdida de bienestar de la población afectada cuando se aplican mecanismos de financiación distorsionantes, como los impuestos.

En definitiva, se busca dar respuesta a una de las principales críticas a las que las instituciones públicas se enfrentan cuando se trata de valorar (y medir) su desempeño; que es (demasiado) costoso para lo que ofrece, al menos si se compara con la producción alternativa mediante agentes privados. Por ejemplo, en el caso de la educación y la sanidad, la coexistencia de instituciones públicas y privadas de provisión alimenta el debate acerca de quién consigue mejores cotas de desempeño relativo y, en última instancia, si resulta conveniente su producción por parte del sector público.

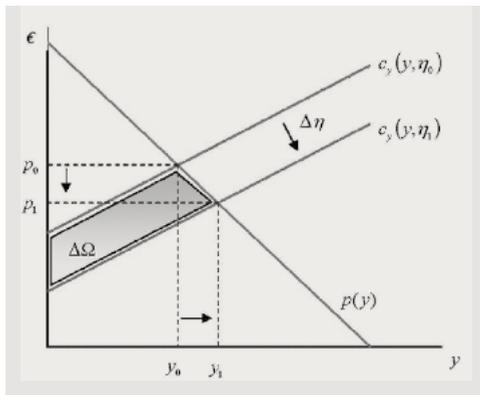
Aunque esta afirmación rara vez está respaldada por pruebas sólidas, hay que tomarlo en serio por su impacto tanto en los responsables políticos como en la opinión pública (Wolf, 1993). Según Pestieau y Tulkens (1993) y Pestieau (2009), este coste tendría dos componentes, a nivel de ingresos (distorsión fiscal, coste de cumplimiento, etc.) y a nivel de gasto (se podría producir más con menos).⁷

⁶ Véase Herrero *et al.* (2019).

⁷ Afonso *et al.* (2021) exploran las relaciones existentes entre la imposición y el grado de eficiencia de una muestra de países de la OCDE, obteniendo una relación negativa entre éste y el nivel de imposición directa, indirecta y, también, para las cotizaciones a la Seguridad Social.

Esto último, la noción del uso eficiente de los recursos asignados, será donde pondremos el foco en el resto del apartado.⁸ Onrubia y Sánchez-Fuentes (2017) proponen un modelo teórico que ayuda a entender cuál es el doble impacto de una provisión de bienes públicos más eficientes, medido en términos de su impacto en el bienestar (ver gráfico n° 8). Por un lado, se produce una reducción de costes unitarios de provisión permitiendo satisfacer a más demandantes de los bienes y servicios públicos. Por otro, se genera una ganancia de bienestar global en la sociedad que permite aumentar los beneficios, haciendo posible expandir el nivel de provisión.

Gráfico n° 8. **IMPACTO DE BIENESTAR CAUSADO POR UNA GANANCIA DE EFICIENCIA**



Fuente: Onrubia y Sánchez-Fuentes (2017).

En el caso de las comunidades autónomas españolas, la importancia de considerar (y medir) su eficiencia en el gasto es evidente ya que, cualquier grado de ineficiencia, podría suponer que para proveer los mismos bienes y servicios este gobierno autonómico necesitaría menos recursos, quedando menos justificado la solicitud de fondos adicionales.

Por lo tanto, dado lo complejo y lo muy ambicioso de la tarea de medición del desempeño de cada gobierno regional (Pestieau, 2009), vamos a establecer primero –de forma sintética– los enfoques alternativos para llevarlo a cabo, de forma que ordenemos las alternativas que se han seguido en la literatura existente y, también, identificando las limitaciones propias de cada uno de ellos.

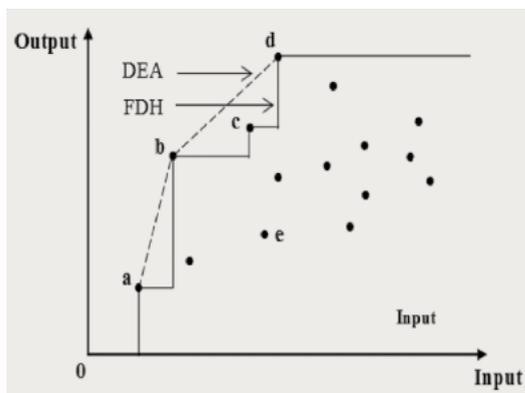
En primer lugar, conviene explicitar que el término eficiente, entendido en general en términos globales, se refiere sin embargo a dos componentes que deben ser valorados por separado. Por un lado, el componente asignativo, que nos diría que no existe reparto de fondos alternativo que nos permita mejorar los resultados obtenidos y, también, el técnico o productivo, que nos permite comparar el desempeño (técnico

⁸ Sobre las diferentes alternativas conceptuales, sus descomposiciones y las técnicas de medición disponibles en cada caso pueden verse Onrubia y Santín (2017) y Santín (2022).

o productivo) de las distintas unidades. Es este último componente el que ha concentrado de forma mayoritaria el interés de los académicos, por la mayor facilidad para contar con datos adecuados para su medición gracias a contribuciones metodológicas seminales como la de Farrell (1957) y, posteriormente, Coelli *et al.* (2005). La disponibilidad de un software de fácil acceso redujo la barrera de entrada al uso de la metodología. No obstante, obviar la eficiencia asignativa constituye excluir un componente relevante del proceso de producción de bienes y servicios públicos que puede ayudar a mejorar los resultados obtenidos tanto en términos estrictamente productivos como de bienestar de la población, con una interpretación fundamental en términos de eficiencia del gasto (Onrubia y Sánchez-Fuentes, 2017).

En segundo lugar, el modelo analítico subyacente es otro factor relevante para determinar la estimación obtenida del grado de eficiencia relativa. Así, podemos encontrar en la literatura una primera línea de investigación donde la frontera de eficiencia se dibuja de acuerdo con una curva ya parametrizada *ex-ante*, siendo la técnica del Análisis Envoltente de Datos (DEA, por sus siglas en inglés) la alternativa quizás más usada.⁹ Por otro lado, la frontera de eficiencia puede considerarse fijada de forma exclusiva por las unidades consideradas, obteniéndose unas medidas relativas ligeramente diferentes.¹⁰ El gráfico nº 9 presenta una representación gráfica de ambos enfoques.

Gráfico nº 9. **FRONTERAS DE EFICIENCIA: ENVOLTURA DE LIBRE DISPOSICIÓN (FDH) VS ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS (DEA)**



Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, la naturaleza de las unidades o entidades comparadas en el ejercicio cambiarán de forma notable en función de si evaluamos una política o proyec-

⁹ En el caso del DEA, las unidades de referencia pueden no ser reales sino ponderaciones de dos o más unidades situadas en la frontera.

¹⁰ Como medida de «separación» entre las unidades sobre la frontera y las ineficientes se suele usar la distancia euclídea.

to concreto a nivel microeconómico¹¹, o si evaluamos la actividad del sector público en su conjunto, a nivel macroeconómico. En este segundo enfoque, pasaríamos a comparar el desempeño relativo de distintas jurisdicciones territoriales referido a la asignación presupuestaria de las grandes políticas. En esta línea, la contribución seminal de Afonso *et al.* (2005) ha sido seguida por multitud de autores que han explorado con distintas variaciones de la misma metodología a otros conjuntos de países, regiones y entidades locales, para distintos periodos temporales.¹²

Por último, los modelos de estimación de la eficiencia presentes en la literatura se pueden analizar bien desde la perspectiva de los inputs (*Inputs Oriented*) o desde la perspectiva de los outputs registrados (*Output Oriented*). En el primer caso, las ineficiencias detectadas nos dirían que es posible mantener el mismo output usando menos inputs. Al contrario, cuando se adopta la segunda perspectiva, estamos cuantificando cuánto más output es posible obtener de acuerdo con la cantidad de input empleada.

Sobre esta base conceptual, García-Gómez *et al.* (2019) y Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023) han planteado un ejercicio empírico de estimación de la eficiencia –productiva– del gasto público de las comunidades autónomas españolas, adoptando una perspectiva agregada –en línea con Afonso (2005)–.¹³ Si bien este enfoque ha sido usado de forma extensiva para comparar el desempeño de distintos grupos de países a lo largo del tiempo, su uso para gobiernos subcentrales ha sido más limitado.¹⁴ De hecho, hasta donde sabemos, los trabajos mencionados constituyen la primera aplicación sistemática de esta metodología para las regiones españolas. La evidencia encontrada por los autores sugiere que, salvo algunas regiones que tienden a situarse en las primeras posiciones relativas de forma recurrente, el resto de CCAA no se sitúa de forma estable en las últimas posiciones.

Sin embargo, conviene reseñar que, como se destaca en el estudio, la estimación obtenida descansa sobre dos pilares fundamentales. El primero de ellos (el numerador) es el desempeño relativo de cada CCAA. En los paneles de la columna izquierda del gráfico nº 10 recogemos el desempeño normalizado de cada región, tanto para el índice sintético (Global) como para cada una de las cuatro políticas públicas incluidas (paneles inferiores). Los resultados nos permiten identificar las fortalezas y debilidades relativas de cada territorio en las distintas dimensiones analizadas, así mientras que para la educación universitaria se obtiene un mayor grado de dispersión entre regiones.

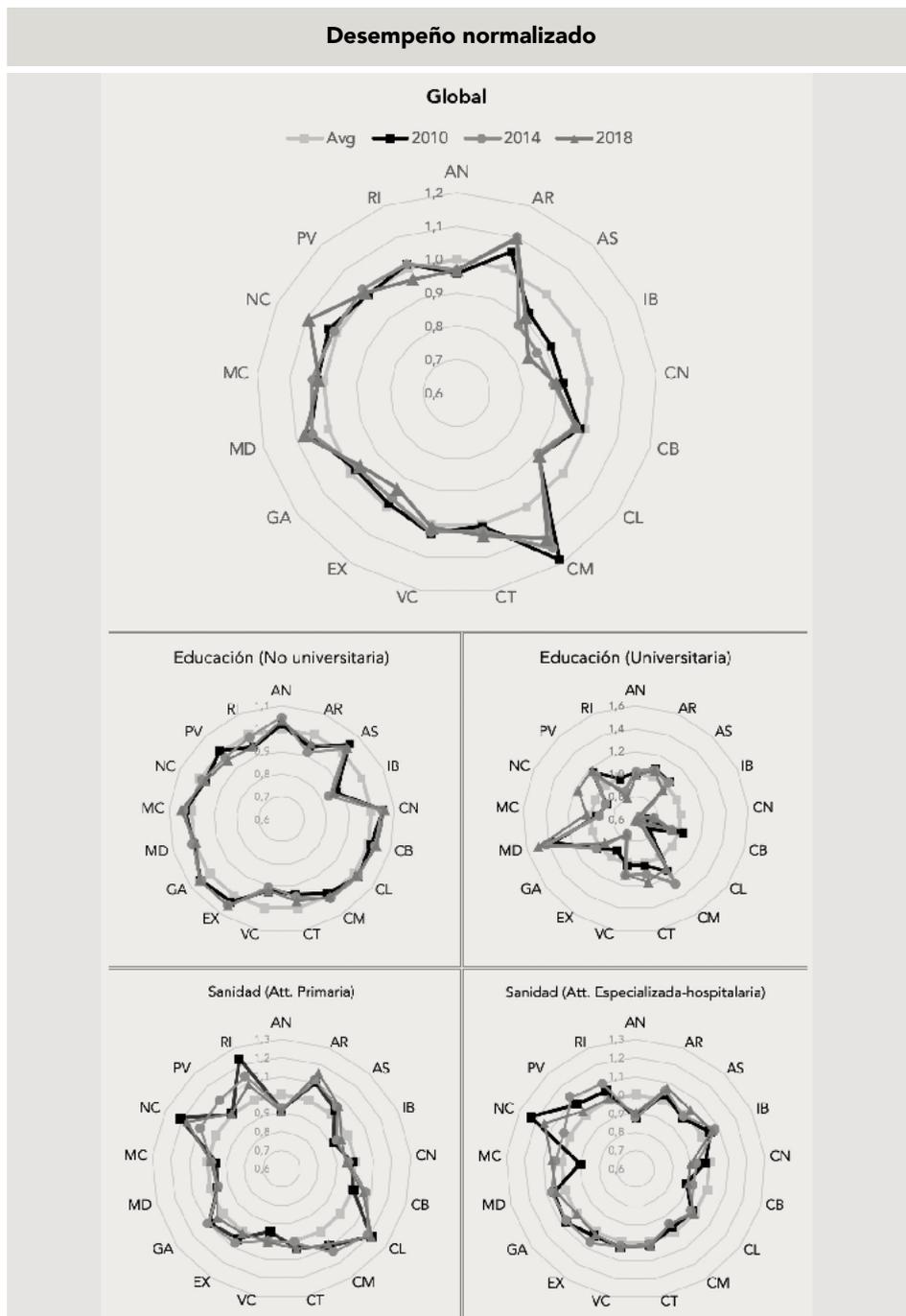
¹¹ De Witte (2017) realiza una síntesis de los estudios en esta línea en el caso de la educación.

¹² En el momento de elaboración de este documento, esta contribución seminal cuenta con más de 1300 citas en Google Scholar.

¹³ Los cuadros A.1 y A.2 del Anexo recogen el listado de indicadores empleados en las áreas de educación y sanidad, respectivamente.

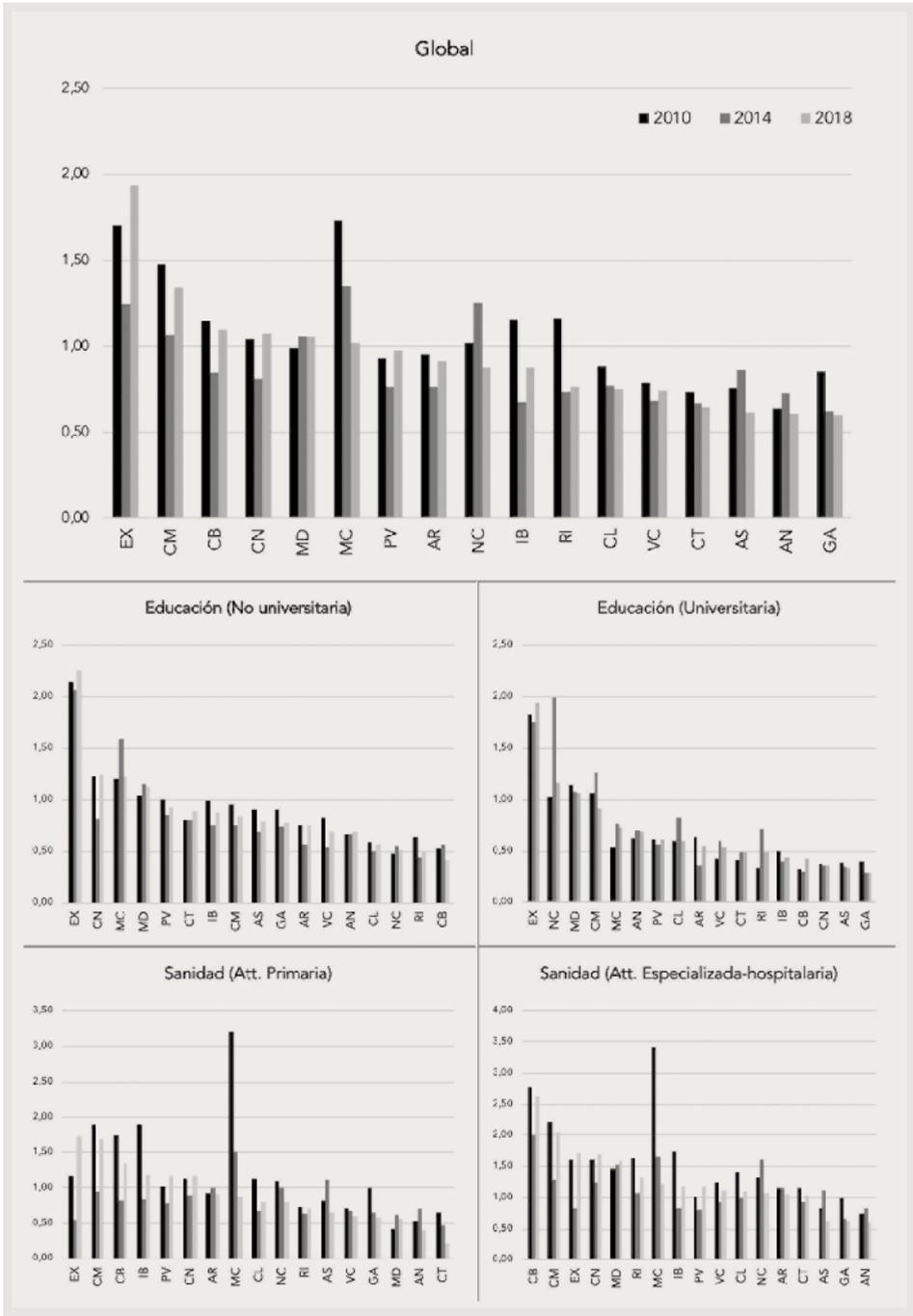
¹⁴ Afonso y Scaglioni (2007), Hauner (2008), Hemmings (2006), Mohanty y Bhanumurthy (2018) son ejemplos ilustrativos de análisis similares para los casos de Italia, Rusia, República Checa e India, respectivamente.

Gráfico nº 10. DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO POR CCAA (SANIDAD Y EDUCACIÓN). PERIODO 2010-2018



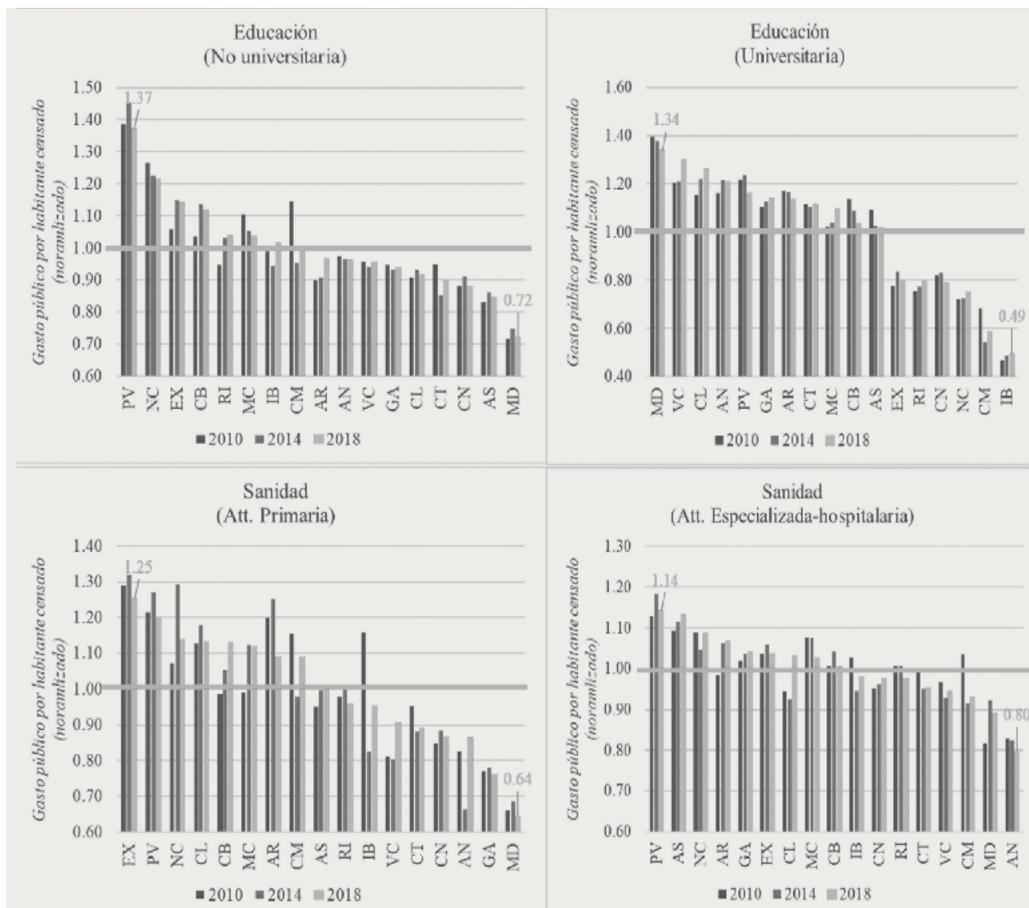
.../...

Variabilidad del desempeño



Fuente: elaboración propia.

Gráfico nº 11. GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO (EDUCACIÓN Y SANIDAD) POR HABITANTE, PERIODO 2010-2018

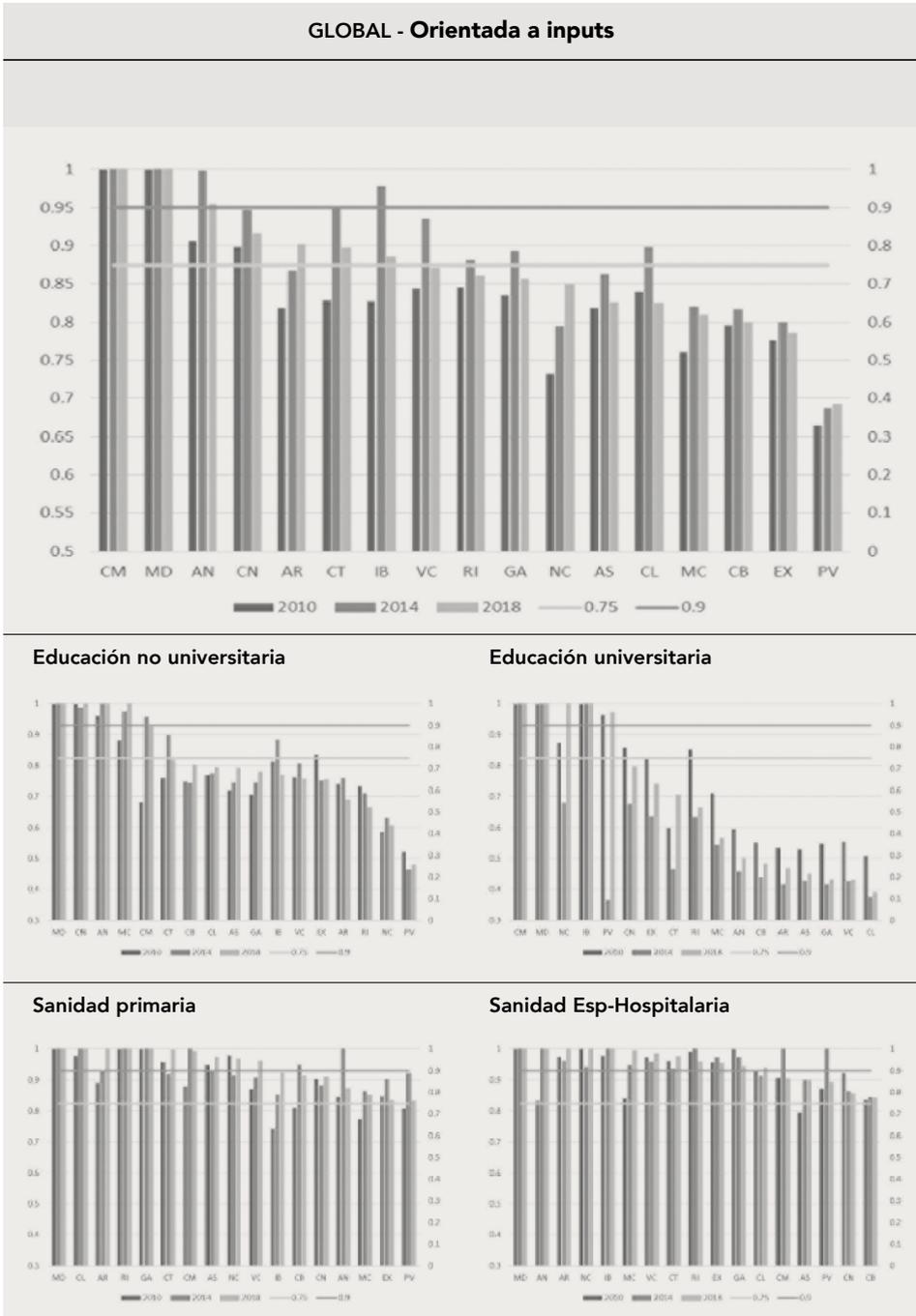


Fuente: elaboración propia.

También podemos ver en los paneles de la columna derecha la variabilidad del desempeño normalizado de cada CCAA en función de los indicadores seleccionados.¹⁵ Así, vemos cómo la dispersión es significativa para todos los casos y, además, puede ser muy diferente en función del territorio, año y bloque analizado. Por este motivo, las estimaciones de desempeño y, posteriormente, las de eficiencia, podrían verse modificadas de forma relevante en función del conjunto de indicadores considerados en un hipotético sistema de monitorización de su actividad.

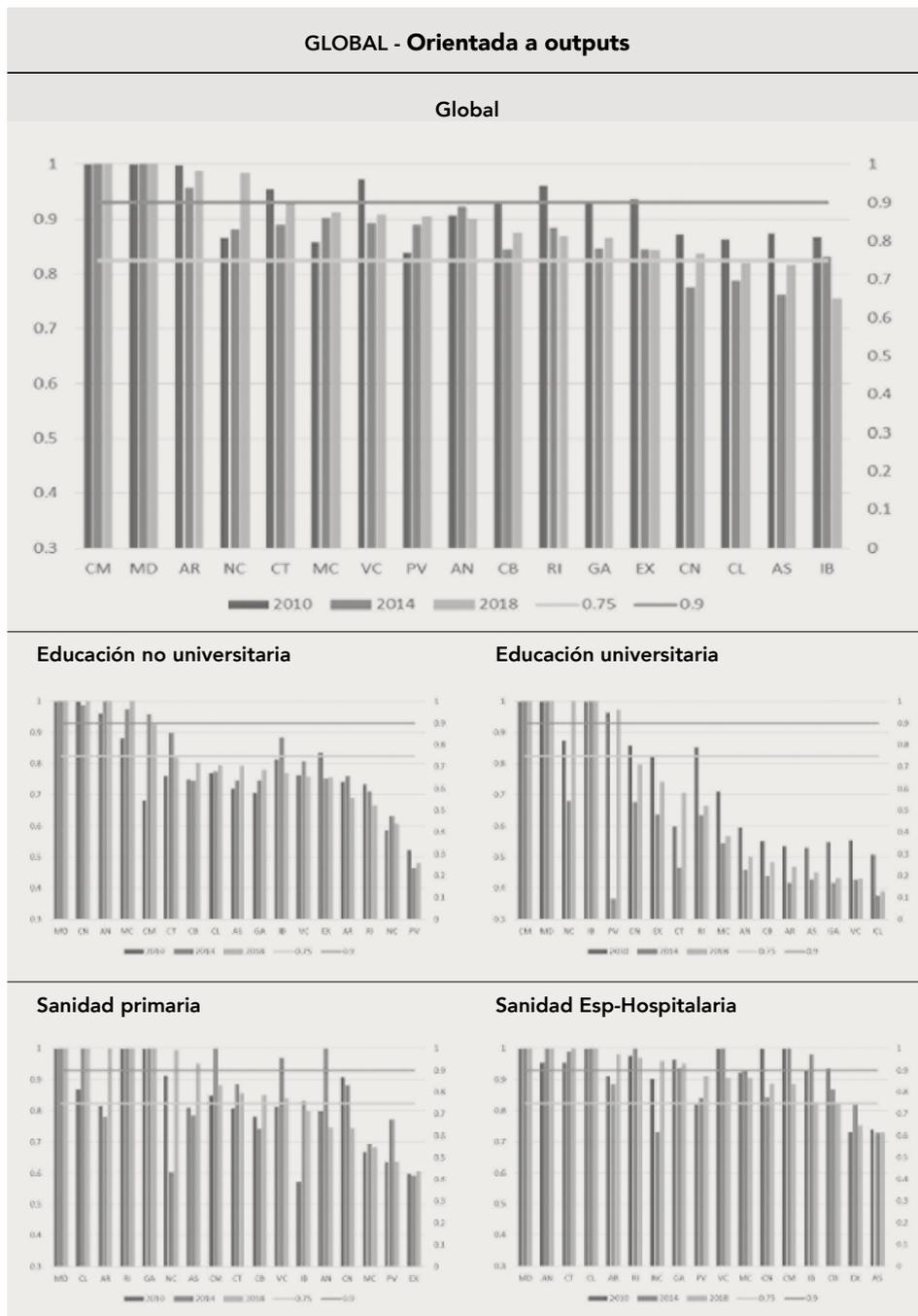
¹⁵ Ver Anexo para el listado de indicadores completos. Se destacan en cursiva aquellos seleccionados en nuestro modelo de referencia aquí presentado.

Gráfico n° 12. EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO (EDUCACIÓN Y SANIDAD). PERIODO 2010-2018



.../...

.../...



Notas: 1) Se incluyen tres franjas indicando grupos de CCAA según su nivel de eficiencia estimado; (i) los que sí están por encima de 0,9; (ii) los que se sitúan entre 0,75 y 0,9; (iii) los que se sitúan por debajo de 0,75.

Fuente: elaboración propia.

El segundo pilar sobre el que basamos las estimaciones de eficiencia sería el gasto público autonómico para cada CCAA en cada uno de los bloques. El gráfico nº 11 nos proporciona una visión comparada de la situación de cada comunidad para el periodo 2010-2018 y el nivel de dispersión existente entre todas ellas, que varía entre los 30-40 puntos básicos de la sanidad especializada y hospitalaria y los 80-85 puntos básicos que se registran para la educación universitaria.

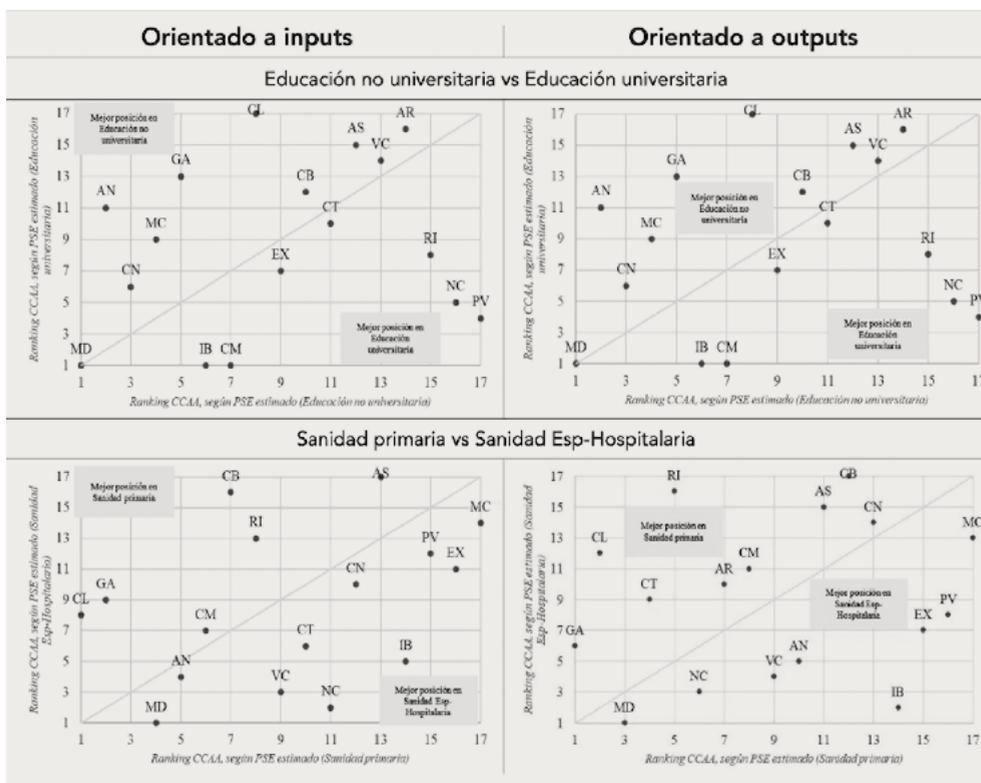
Con estos inputs, podemos obtener las estimaciones obtenidas para las CCAA durante el periodo 2010-2018, con los enfoques de eficiencia productiva relativa orientada a inputs y outputs (gráfico nº 12). Añadimos como valores de referencia dos líneas situadas en los valores 0,75 y 0,9, respectivamente, con el objetivo de identificar bloques de CCAA que tengan niveles de eficiencia similares/comparables.

Con la perspectiva orientada a inputs, observamos que existen más ineficiencias en el ámbito educativo que en el sanitario. Esto tiene lugar, sobre todo, en el marco de la educación universitaria donde, según hemos visto, existen diferencias más notables entre las distintas CCAA tanto en términos de desempeño (numerador) como en términos de gasto público (denominador). También podemos obtener la evolución temporal de estas estimaciones durante el periodo, lo que nos permite identificar que la mayoría de los territorios han mejorado su comportamiento durante el periodo, si bien desde 2014 se registra un retroceso. Desde la perspectiva de los outputs, los niveles de eficiencia son significativamente mayores (con 14/15 regiones por encima de 0,75).

Aunque un análisis más exhaustivo de estos registros excede el objetivo central de este artículo, una explicación tentativa de los resultados reseñados podría mirar, por un lado, al impacto del ciclo económico sobre la disponibilidad de fondos (menor en las recesiones); y, por otro, que la provisión de servicios tan fundamentales como la sanidad o la educación tienden a tener demandas más inelásticas y crecientes durante estos periodos.

En cuanto a la «especialización» de cada territorio en cada uno de los bloques incluidos en nuestro análisis, podemos comparar el ranking obtenido en el ámbito de la educación y la sanidad (ver gráfico nº 13). Respecto al primero, los resultados indican que una mayoría de CCAA obtienen un mejor posicionamiento en la educación no universitaria. En el ámbito sanitario, al contrario, los resultados son más sensibles al enfoque considerado. Así, para el enfoque orientado a inputs, la sanidad primaria muestra una peor posición relativa para la mayoría de ellas.

Gráfico nº 13. COMPARACIÓN DE RANKINGS AUTONÓMICOS DE EFICIENCIA, SEGÚN POLÍTICAS PÚBLICAS



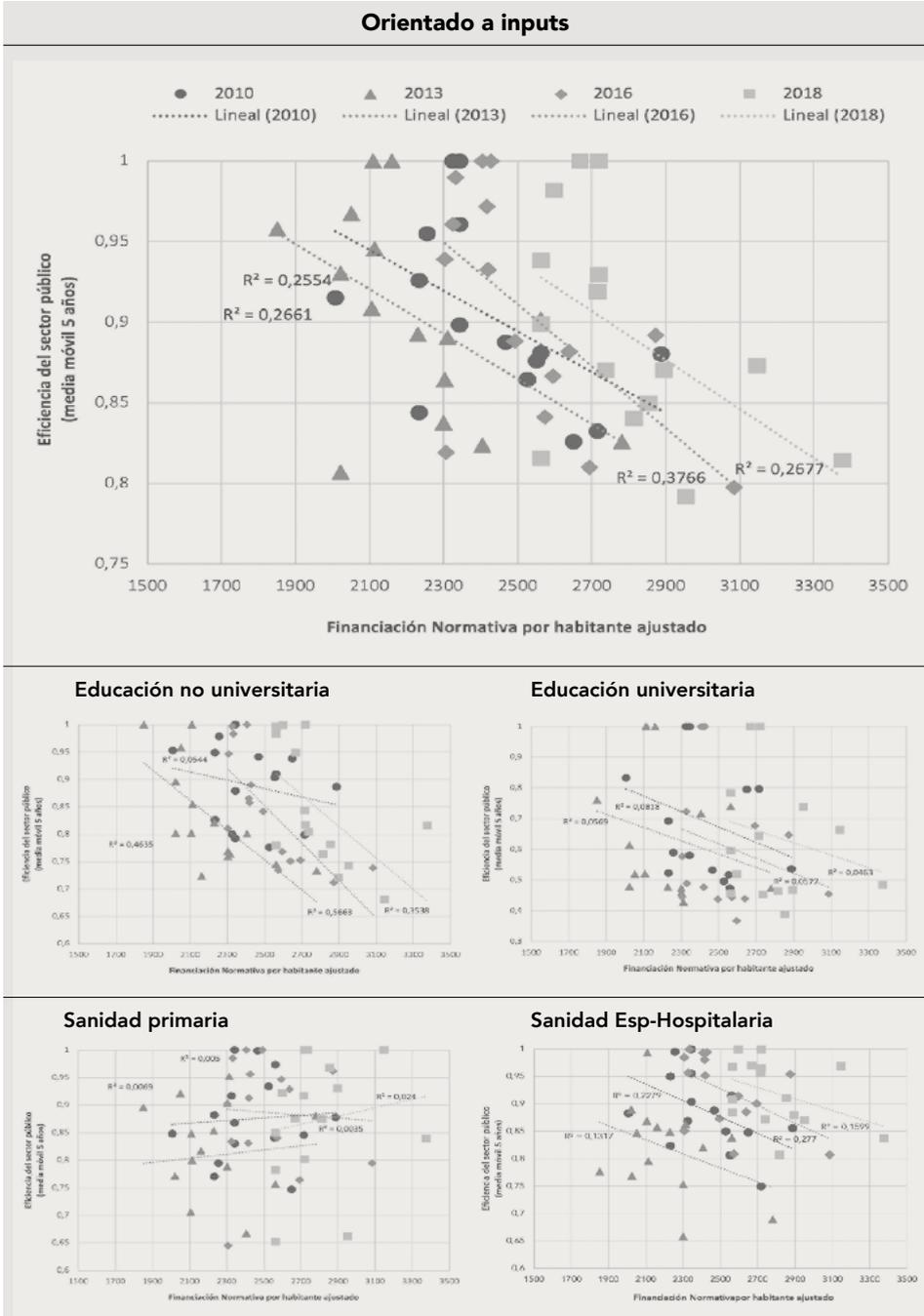
Fuente: elaboración propia.

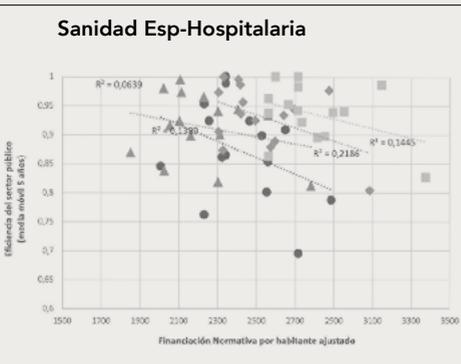
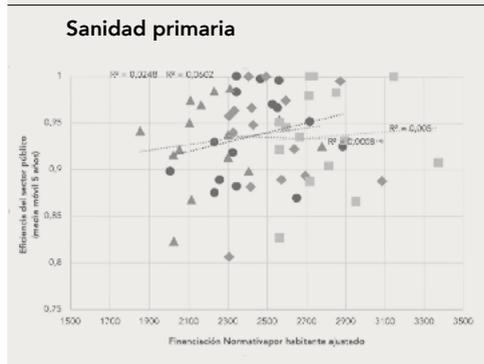
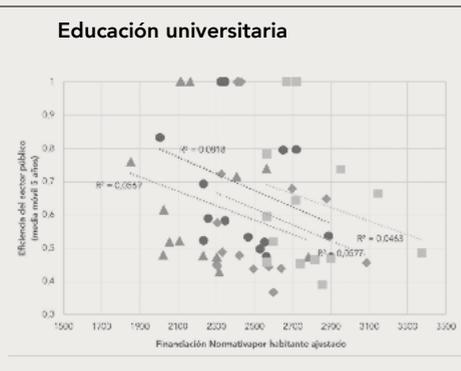
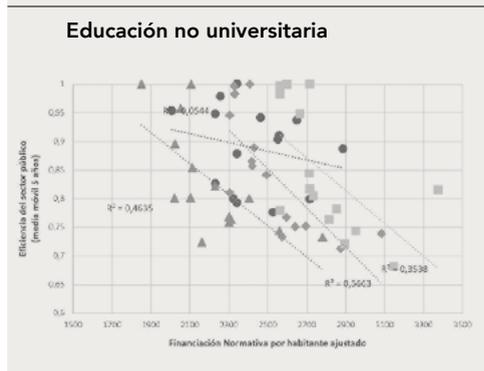
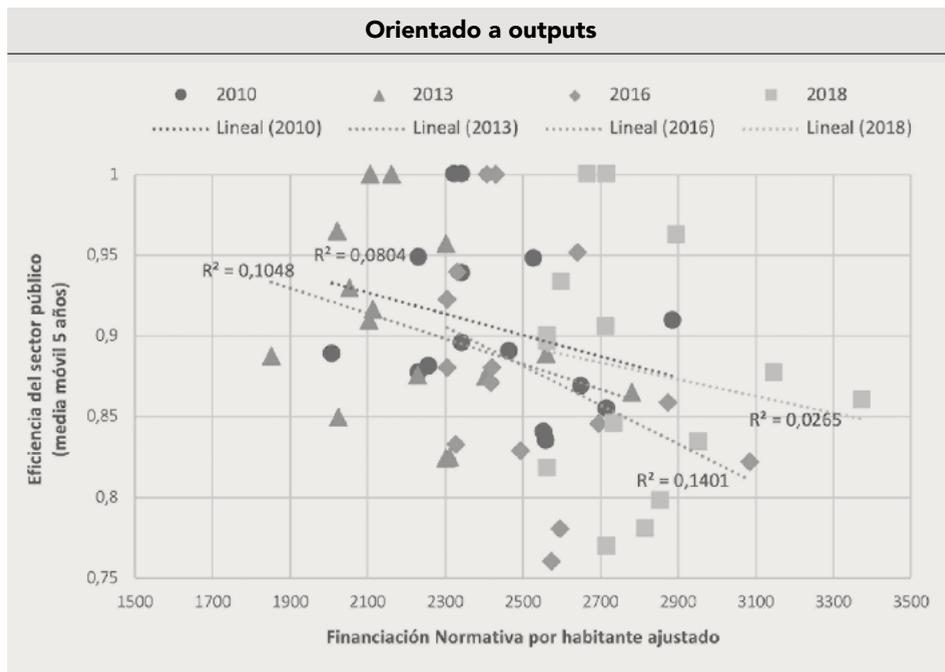
4. NIVEL DE RECURSOS VS EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Todo lo expuesto hasta el momento hace referencia a elementos parciales de una problemática más amplia que resulta de claro interés y que, sin embargo, ha quedado permanentemente olvidada dentro del diseño del Sistema de Financiación Autonómica. En este apartado ponemos en relación, de forma introductoria, la correlación existente entre la eficiencia del gasto público autonómico con la financiación recibida del SFA. Con ello, pretendemos arrojar luz sobre la cuestionada suficiencia de recursos de los gobiernos autonómicos de cara a financiar sus necesidades de gasto y el uso que las distintas regiones hacen de los fondos recibidos.

El gráfico nº 14 muestra los gráficos para el periodo 2010-2018 con la evolución de esta relación a lo largo del mismo. Incluimos los dos posibles enfoques (outputs e inputs), por la sensibilidad observada en secciones anteriores, y, también, las cuatro políticas analizadas hasta el momento.

Gráfico nº 14. EFICIENCIA DEL GASTO AUTONÓMICO Y FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO (SFA DE 2009). PERIODO 2010-2018





Fuente: elaboración propia.

Sobre esta base, las conclusiones que podemos extraer son las siguientes. Primero, el enfoque orientado a inputs muestra una correlación negativa más acusada, siendo en ambos casos el año 2016 el ejercicio donde esta relación es más significativa ($R^2=0.37$ para el enfoque a inputs). Segundo, no todas las áreas de política pública se ven afectadas de la misma forma. Así, para la sanidad primaria la relación es más plana, indicando que más recursos no perjudican los niveles altos de eficiencia registrados. Sin embargo, para el resto de áreas sí que observamos una pendiente negativa, especialmente relevante para el área de la educación no universitaria (con R^2 por encima de 0.5 para el año 2016). Tercero, la dotación creciente del SFA a lo largo del periodo (con desplazamiento hacia la derecha de la nube de puntos según el año) no ha afectado la configuración básica de la eficiencia relativa de las CCAA.

En definitiva, a falta de futuros trabajos que integren de forma exhaustiva otros factores explicativos potencialmente relevantes, junto con fuentes de financiación suplementarias al SFA para las CCAA, podemos concluir que la eficiencia del sector público debería ser un parámetro a tener en cuenta de cara al futuro SFA. Propuestas como la recogida en Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023), en relación con el endeudamiento autonómico, parecen apuntar en esa dirección. De esta forma se puede recoger el valor añadido diferenciado de cada euro asignado a las comunidades autónomas y propiciar un balance adecuado entre la eficiencia y la equidad, en su vertiente interregional, dos características fundamentales a contemplar en el diseño e implementación de toda política pública.

5. COMENTARIOS FINALES

Dada la trascendencia de las CCAA españolas dentro del marco institucional actual de las Administraciones Públicas españolas, en este artículo hemos analizado tanto la composición de sus recursos financieros como algunos factores relevantes que pueden condicionar la sostenibilidad financiera de este subnivel de gobierno y, por qué no, comprometer la suficiencia de la financiación de las políticas públicas que tienen asignadas según el marco competencial vigente. Entre otras, políticas tan relevantes desde el punto de vista económico y social como la sanidad, la educación y la asistencia social, pilares del Estado del bienestar.

En concreto, hemos analizado las dos principales vías de financiación para las CCAA. En primer lugar, el SFA y cómo su evolución ha derivado en una combinación de diseño propio de tributos y cesión de otros estatales que, como se ha argumentado, ha provocado que la discusión institucional y académica relacionada se sitúe en torno a parámetros técnicos que, aun siendo centrales en el resultado final obtenido, no siempre se conocen y explican con la suficiente claridad. En segundo lugar, hemos mostrado la evolución reciente de los niveles de deuda pública regional y en qué medida esta evolución puede estar relacionada con los niveles de recursos provistos por el SFA. También hemos introducido el marco básico de análisis agregado de la eficiencia relativa del Sector Público para, en una fase posterior, in-

cluir estimaciones recientes para las regiones españolas en áreas de política pública bien definidas como la educación (universitaria y no universitaria) y la sanidad (primaria y especialidad-hospitalaria).

A falta de futuros trabajos que profundicen en los diferentes aspectos concretos de la eficiencia de las CCAA, que sin duda serán necesarios y oportunos, pensamos que nuestros resultados proporcionan algunas consideraciones de interés. De forma sintética, se pueden resumir en las siguientes. Primero, nos parece que el enfoque orientado a inputs es más intuitivo y factible en un marco institucional donde la asignación de fondos constituye el núcleo central del debate académico y/o institucional. Segundo, nuestra evidencia muestra que obviar los niveles de aprovechamiento de cada euro asignado es distinto para cada política de gasto, periodo y CCAA no sólo impide un aprovechamiento pleno de los recursos detraídos de la sociedad, sino que atenta igualmente a la equidad horizontal básica de los ciudadanos, que se debe perseguir en un contexto altamente descentralizado como el existente en España en la actualidad.

En resumen, uno de los rasgos comunes de todas las economías avanzadas modernas es el importante papel que juega el sector público en la provisión de bienes y servicios públicos, con impactos relevantes sobre el bienestar de toda la sociedad. Para ello, el sector público debe contar con unas finanzas públicas de calidad que le permitan consolidar su legitimidad social, haciendo que los distintos programas de gasto proporcionen unos beneficios mayores que los costes totales que implica la utilización de los instrumentos fiscales de financiación necesarios, en su mayoría, impuestos. A la luz de la evidencia expuesta en este trabajo para el ámbito de los gobiernos regionales españoles, podemos concluir que la labor de evaluación y seguimiento de la eficiencia del gasto en el sector público autonómico, responsable de áreas tan relevantes del Estado del bienestar como la sanidad y la educación, se nos antojan imprescindibles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A.; JALLES, J.T.; VENÂNCIO, A. (2021): «Taxation and Public Spending Efficiency: An International Comparison», *Comparative Economics Studies*, 63: 356–383.
- AFONSO, A.; SCAGLIONI, C. (2007): «Efficiency in Italian regional public utilities' provision». In Marrelli, M., Padovano, F. and Rizzo I. (Eds): *Servizi Pubblici: Nuove tendenze nella regolamentazione, nella produzione e nel finanziamento*. Franco Angeli: Milano, Italy, 397–418.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. (2005): «Public sector efficiency: An international comparison», *Public Choice*, 123(3): 321–347.
- (2010): «Income distribution determinants and public spending efficiency», *Journal of Economic Inequality*, 8(3): 367–389.
- BANCO DE ESPAÑA (2022): «Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Sub-sector Comunidades Autónomas». Banco de España, Madrid. <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1310.pdf>
- COELLI, T.; RAO, D.; O'DONNELL, C.; BATTESE, G. (2005): *An introduction to efficiency and productivity analysis*. Springer, 2nd edition.
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autónoma*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid. https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaciónccaa/informe_final_comisión_reforma_sfa.pdf
- DE LA FUENTE, A. (2022): «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020». Estudios sobre Economía Española, 2022/22, FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-22.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio
- DE WITTE, K.; LÓPEZ-TORRES, L. (2017): «Efficiency in education: a review of literature and a way forward», *Journal of the Operational Research Society*, 68(4): 339–363. URL <https://doi.org/10.1057/jors.2015.92>.
- DIAMOND, P.A.; MIRRLEES, J.A. (1971): «Optimal taxation and public production I-II». *American Economic Review*, 61: 8–27, 261–278.
- FARRELL, M.J. (1957): «The measurement of productive efficiency». *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 120(3): 253–290. URL <http://www.jstor.org/stable/2343100>
- GARCÍA-GÓMEZ, R.; ONRUBIA, J.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2019): «Is Public Sector Performance just a matter of money? The case of the Spanish regional governments», *Economics and Business Letters*, 8(2): 74–84.
- HAUNER, D. (2008): «Explaining differences in public sector efficiency: Evidence from Russia's regions», *World Development*, 36(10): 1745–1765.
- HEMMINGS, P. (2006): «Improving public-spending efficiency in Czech regions and municipalities», *OECD Economics Department Working Papers*, 499. OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/884741503537
- HERRERO, A., MARTÍN, J.; TRÁNCHEZ, J.M. (2019): «Condición Financiera y fondos de liquidez en España: Un enfoque regional», *Revista de Estudios Regionales*, 114: 91–117.
- HORTAS-RICO, M.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2017): «Simulador del Sistema de Financiación Autónoma».
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, D.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2011): «The optimal policy in the provision of public inputs. To what extent do technology, taxation and preferences matter?», *Journal of Economic Policy Reform*, 14 (3): 255–267.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2021): «Una posible condonación de la deuda autonómica». *Blog Fuegos y Huevos, Expansión* (08/12/2021). <https://www.expansion.com/blogs/defueros/yhuevos/2021/12/08/una-posible-condonacion-de-la-deuda.html>
- MOHANTY, R.K.; BHANUMURTHY, N.R. (2018): «Assessing public expenditure efficiency at Indian states», Working Paper, 225, National Institute of Public Finance and Policy New Delhi, New Delhi. http://nipfp.org.in/media/medialibrary/2018/03/WP_2018_225.pdf

- ONRUBIA, J.; SÁNCHEZ-FUENTES, A.J. (2017): «How costly are public sector inefficiencies? A theoretical framework for rationalising fiscal consolidations». *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 11 (2017-35), pp. 1-19
- (2023): «Un mecanismo de estabilización financiera para atender crisis fiscales de las comunidades autónomas». *Papeles de Economía Española, en prensa*.
- ONRUBIA, J.; SANTÍN, D. (2017): «Gestión pública y evaluación de políticas», en R. M. Urbanos (Coord.), *Lecciones para después de una crisis. Estudios en homenaje al Profesor Albi*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 329-361.
- PESTIEAU, P. (2009): «Assessing the performance of the public sector», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(1): 133–161.
- PESTIEAU, P.; TULKENS, H. (1993): «Assessing and explaining the performance of public enterprises». *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 50(3): 293–323.
- SAMUELSON, P.A. (1954): «The pure theory of public expenditure». *Review of Economics and Statistics*, 36: 387–389.
- SANTÍN, D. (2022): «Desarrollos recientes en eficiencia y productividad para su aplicación en el sector público». *Papeles de Economía Española*, 172: 43-172.
- WOLF, C., JR. (1993): *Markets or governments. Choosing between imperfect alternatives*. Cambridge, MA: The MIT Press.

ANEXO

Cuadro A.1. INDICADORES DE EFICIENCIA DE EDUCACIÓN

Extran 9	Alumnado extranjero en Bachillerato (centros públicos)
Extran 8	Alumnado extranjero en ESO (centros públicos)
Series_3_02	Tasa de población que finaliza bachillerato
Series1_01	Alumnado que terminó la ESO
Alumnado15	Alumnado inscrito en bachillerato (centros públicos)
Alumnado1	Alumnado inscrito en enseñanzas de Régimen general (centros públicos)
Tasal2	Tasa de Idoneidad (10 años)
Tasal5	Tasa de Idoneidad (15 años)
TasasE15	Tasa neta de escolaridad a los 18 años
NivFor01A	Población con formación inferior a 2ª etapa E. Secundaria - 25-64 años
NivFor01B	Población con formación hasta 2ª etapa E. Secundaria - 25-64 años
NivFor01C	Población con E. Superior - 25-64 años
PDI	Número de PDI presenciales
PAS	PAS presenciales
bibliotecas	Número de bibliotecas
Egresados	Estudiantes egresados
Estudiantes Universitarios	Estudiantes matriculados

Notas: Los indicadores que figuran en cursiva son los incluidos en el modelo considerado como baseline.

Fuente: Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023).

Cuadro A.2. INDICADORES DE EFICIENCIA DE SANIDAD

RNBajo	Porcentaje de recién nacidos a término de bajo peso
RNPrem	Porcentaje de recién nacidos prematuros
MGeneral	Tasa de mortalidad general ajustada por edad por 100.000 habitantes
Mcáncer	Tasa de mortalidad prematura por cáncer, ajustada por edad, por 100.000 habitantes

.../...

.../...

MPCardio	Tasa de mortalidad prematura por cardiopatía isquémica, ajustada por edad, por 100.000 habitantes
MPDiabetes	Tasa de mortalidad prematura por diabetes mellitus, ajustada por edad, por 100.000 hab.
MPVasc	Tasa de mortalidad prematura por enfermedad vascular cerebral, ajustada por edad, por 100.000 habitantes
MPResp	Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas de vías respiratorias inferiores, ajustada por edad, por 100.000 v
<i>Minf</i>	<i>Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos</i>
Mper	Tasa de mortalidad perinatal
SatSis	<i>Grado de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema sanitario público</i>
SatEsp	Grado de satisfacción del ciudadano con la información recibida en la consulta del médico especialista sobre su problema de salud
CesSNS	Tasa de cesáreas (hospitales SNS)
MAEsp	Personal médico en atención especializada por 1000 habitantes
MAPrim	<i>Personal médico atención primaria por 1000 personas asignadas</i>
EAEsp	Personal de enfermería en atención especializada por 1000 habitantes
EAPrim	<i>Personal de enfermería en atención primaria por 1000 personas asignadas</i>
Chosp	<i>Camas hospitalarias en funcionamiento por 1000 habitantes</i>
HospDía	Puestos en hospitales de día por 1.000 habitantes
Quirófanos	Quirófanos en funcionamiento por 100.000 habitantes
TAC	<i>Equipos de tomografía axial computarizada (TAC) en funcionamiento por 100.000 habitantes</i>
RMN	<i>Equipos de resonancia magnética nuclear (RMN) por 100.000 habitantes</i>
Hemodinámica	<i>Equipos de hemodinámica en funcionamiento por 100.000 habitantes</i>
Infeción	<i>Tasa de infección hospitalaria</i>
Radversa	Tasa de notificación de reacciones adversas a medicamentos (total)
RAGrave	Tasa de notificación de reacciones adversas a graves medicamentos
Mintrahosp	Mortalidad intrahospitalaria global por cada 100 altas hospitalarias
Mquir	Mortalidad intrahospitalaria tras intervención quirúrgica por cada 100 altas quirúrgicas
Estancia	<i>Estancia media (EM) (duración)</i>

Notas: Los indicadores que figuran en cursiva son los incluidos en el modelo considerado como baseline.

Fuente: Onrubia y Sánchez-Fuentes (2023).

La evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva macroeconómica en el contexto europeo

The evaluation of public policies from a macroeconomic perspective in the EU

El marco de referencia para la evaluación de las reformas estructurales y la coherencia de los planes presupuestarios con los resultados observados ha mejorado significativamente en la UE desde la puesta en marcha del Semestre Europeo. Además, el Next Generation EU (NGEU) ha introducido un modelo de gobernanza novedoso basado en la validación y evaluación ex-ante y ex-post. No obstante, la experiencia con estos cambios todavía es limitada, y siguen observándose, de acuerdo con la literatura, desviaciones regulares («sesgos») de los planes presupuestarios definidos ex-ante, con los resultados observados ex-post, que no pueden explicarse solamente por las desviaciones en los supuestos macro financieros subyacentes a los planes iniciales. En segundo lugar, la revisión proporcionada en este artículo sugiere que las evaluaciones ex-ante realizadas en el marco de los Planes Nacionales de Reformas y los Programas de Estabilidad se beneficiarían de mejoras en la transparencia, tanto en cuanto a la publicación de más detalles sobre las estimaciones de las autoridades como por la publicación de conjuntos de datos que permitan la elaboración habitual de evaluaciones independientes. Finalmente, si bien el NGEU puede suponer un cambio estructural en la situación actual de práctica ausencia de evaluaciones ex-post de las reformas desde una perspectiva macroeconómica, por parte de las autoridades, todavía es pronto para poder valorar su alcance.

Egiturazko erreformak ebaluatzeko eta aurrekontu-planak ikusitako emaitzekin koherenteak izateko erreferentzia-esparrua nabarmen hobetu da EBn Sei hileko Europarra abian jarri zenetik. Gainera, Next Generation EUk (NGEU) gobernantza-eredu berria sartu du, ex-ante eta ex-post balioztatzean eta ebaluazioan oinarritua. Hala ere, aldaketa horiekiko esperientzia mugatua da oraindik, eta oraindik ere, literatura-turaren arabera, ex-ante definitutako aurrekontu-planen desbideratze erregularrak (alborapenak) ikusten dira, ex-post ikusitako emaitzekin, eta emaitza horiek ezin dira soilik azaldu hasierako planen azpiko usteko makro finantzarioetan izandako desbideratzeen ondorioz. Bigarrenik, artikuluko honetan emandako berrikuspenak iradokitzen du Erreforma Plan Nazionalen eta Egonkortasun Programaren esparruan egindako ex-ante ebaluazioek gardentasuna hobetuko luketela, bai agintarien zebatespenei buruzko xehetasun gehiago argitaratzeari dagokionez, bai ebaluazio independenteak egiteko aukera emango duten datu-multzook argitaratzeari dagokionez. Azkenik, nahiz eta NGEUK egungo egoeran aldaketa estruktural bat ekar dezakeen, erreformen ex-post ebaluaziorik ez dagoelako, ikuspegi makroekonomiko batetik, agintarien aldetik, oraindik goiz da horren irismena baloratu ahal izateko.

The reference framework for structural reform evaluation and the coherence of budgetary plans have improved significantly in the EU since the launch of the European Semester. Moreover, the Next Generation EU (NGEU) funds have introduced a new governance model based in the assessment and validation of plans both ex-ante and ex-post. Notwithstanding, the experience from these models remains limited and we still observe periodic deviations in public spending from what is initially allocated in budgetary plans. These deviations cannot be explained just by changes in the macroeconomic and financial environment. Moreover, this article suggests that ex-ante evaluations executed in the context of the National Reform Plans and Stability Programs could benefit from transparency improvements in the form of publicly available estimations by governments as well as the original data necessary for a replication of those estimations. Finally, while NGEU has the potential to create structural change in terms of ex-post macroeconomic reforms evaluation by governments, it is still too soon to assume its success.

Índice

1. Contexto
2. La evaluación macroeconómica de las políticas económicas en España en el marco de la UE
3. Las desviaciones presupuestarias
4. Los sesgos sistemáticos en las previsiones de medio plazo de algunas partidas de gasto y su efecto sobre la composición del gasto público
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación de políticas públicas, reformas, presupuestos, programas de estabilidad, marco europeo de gobernanza económica.

Keywords: public policy evaluation, reforms, public budget, stability programs, European economic governance framework.

Nº de clasificación JEL: H6; E62; C53

Fecha de entrada: 28/02/2023

Fecha de aceptación: 28/03/2023

1. CONTEXTO

En el marco actual de gobernanza de la Unión Europea (UE) la base principal de la planificación y la evaluación ex-ante de las políticas públicas nacionales se plasma en los Programas Nacionales de Reforma (PNR) y los Programas de Estabilidad (PE), que proporcionan un marco homogéneo entre países. La experiencia de la última década, desde la puesta en marcha del marco del Semestre Europeo en 2010 y el posterior reforzamiento de las reglas fiscales con el Fiscal Compact y el Six Pack, puede calificarse de moderadamente positiva, en la medida en que ha institucionalizado un proceso de supervisión multilateral de los planes nacionales presupuestarios y de reformas, al menos en lo referido al ciclo presupuestario habitual, anual, aunque tanto los PNR como los PE adoptan una perspectiva plurianual. La sistematización de sus contenidos y la publicación de acuerdo con un calendario predeterminado han hecho de los PNR y los PE una herramienta relevante de rendición de cuentas, esencial en las sociedades democráticas.

Esto ha venido reforzado por el papel activo en la discusión de las actuaciones nacionales de distintos actores multilaterales (Comisión Europea, CE; Consejo Fiscal Europeo, EFB por sus siglas en inglés) y nacionales (los otros países, en el contexto del Consejo de la UE; las autoridades fiscales independientes nacionales, como la AIREF en el caso español).

Además, la aprobación y puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) del *Next Generation EU (NGEU)*, un programa que, a pesar de su carácter limitado en el tiempo (hasta 2026), ha añadido una dimensión fundamental de evaluación *ex-ante* y *ex-post* de proyectos nacionales que puede suponer un cambio drástico en el marco de evaluación en la UE (Alonso y Matea, 2022; Alonso, Katoryniuk, Moreno y Pérez, 2022), si se acaba instrumentando tal y como está previsto, y se pudiera expandir a otros ámbitos de la gobernanza económica de la UE. Para acceder a los recursos del MRR, los EEMM detallaron las inversiones y las reformas a las que destinarían los fondos en sus planes nacionales (Plan de Recuperación y Resiliencia, PRR), en un proceso de definición en el que la CE jugó un papel central, y se encuentran ahora en una fase de implementación de los planes, en la que el papel de la CE, como garante del uso correcto de los fondos, vuelve a ser crucial. La evaluación de los PRR seguirá siendo una parte central del Semestre Europeo y de la definición de los PNR y los PE en su período de duración.

A pesar de las mejoras comentadas del marco de seguimiento y evaluación macroeconómica de las políticas públicas en la UE, en particular por el reforzamiento que proporciona el MRR, persisten tres retos significativos:

- La desaparición de las desviaciones regulares («sesgos») de los planes presupuestarios definidos *ex-ante*, con los resultados presupuestarios observados *ex-post*, no debidas a cambios en el entorno macro-financiero, que permita mejorar la credibilidad y la aceptación de las reformas por parte de la sociedad en su conjunto.
- Las carencias formales de las evaluaciones *ex-ante* de las reformas estructurales, en los casos en los que se realizan y publican, en particular en lo relativo a su transparencia, que limitan la capacidad de los agentes económicos de replicar los resultados oficiales y de elaborar evaluaciones alternativas.
- La práctica ausencia, con carácter general, de evaluaciones *ex-post* de las reformas, desde una perspectiva macroeconómica, por parte de las autoridades.

Este artículo elabora con más detalle estos retos. Su estructura es la siguiente. El apartado segundo analiza el marco formal de los PNR y los PE, y sus carencias, en particular en lo relativo a la práctica ausencia de evaluaciones *ex-post* en la UE por parte de las autoridades, aunque recoge algunos ejemplos de evaluaciones realizadas para el caso español en un ámbito externo a los PNR y los PE, y el potencial del marco del NGEU. El apartado tercero, más conceptual, revisa la literatura sobre los

sesgos existentes en los planes presupuestarios oficiales, y proporciona un marco conceptual para analizarlos. Por su parte, en el apartado cuarto se caracterizan las desviaciones presupuestarias observadas en varios componentes de gasto, constataando el diferente signo que han presentado, de manera sistemática, las desviaciones en el gasto público corriente y en la inversión. Las carencias de la evaluación ex-ante y la falta de evaluación ex-post pueden estar en la raíz de las tendencias observadas en la composición del gasto público, en el contexto de las predicciones de los artículos recientes sobre la «dominancia del gasto social». Además, en ese apartado se discute la directiva 2011/85/UE y su consiguiente Real Decreto 337/2018 como una oportunidad para institucionalizar el seguimiento de las variables presupuestarias en España. Finalmente, en el apartado quinto se presentan las principales conclusiones del trabajo.

2. LA EVALUACIÓN MACROECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN ESPAÑA EN EL MARCO DE LA UE

2.1. Los Planes Nacionales de Reforma

Los PNR son documentos elaborados anualmente cada mes de abril por los Estados Miembros (EEMM) de la UE, en el contexto del Semestre Europeo. La crisis financiera y la crisis de deuda soberana pusieron de manifiesto en la UE, y de manera más relevante en la Unión Económica y Monetaria (UEM), la necesidad de una mayor coordinación en las políticas fiscal y macroeconómica de los EEMM. El marco regulatorio del Semestre Europeo, que comienza en otoño de cada año y termina en verano del año siguiente, se basa en un intercambio de propuestas y recomendaciones entre los EEMM, la CE, y el Consejo Europeo. Los pilares fundamentales de estos intercambios son el PNR y el PE, elaborados por los estados, y las recomendaciones europeas y específicas (Country-Specific Recommendations- CSR), elaboradas por la CE.

La elaboración de los PNR, en combinación con los PE, permite una gobernanza a nivel europeo más transparente y establece un canal de comunicación fluida entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas. Además, posibilita una vigilancia del desarrollo fiscal y macroeconómico de los EEMM más cercana y exhaustiva, ya que estos planes incluyen todas las acciones llevadas a cabo, en términos concretos y cuantificables, para la consecución de los objetivos y recomendaciones planteadas¹.

¹ Por ejemplo, en respuesta a la recomendación específica (CSR) 1.2 de sostenibilidad fiscal, España ha establecido un mínimo general del Impuesto de Sociedades del 15% -en coordinación con otros países de la OCDE- en combinación con un gravamen del 1% a títulos nobiliarios a través del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Los Planes de Reforma se han basado durante la última década en dos componentes fundamentales. Por una parte, las reformas estructurales encaminadas a la adopción de las recomendaciones específicas de la CE, sobre todo en materia económica, fiscal, social y presupuestaria, y, por otra, las reformas asociadas con la implementación de la Estrategia UE 2020 para un crecimiento sostenible e inclusivo. Con el cambio de década, las elecciones europeas de 2019, el desarrollo de la agenda 2030 por parte de la ONU, la pandemia del Covid-19 y su consecuente puesta en marcha de los fondos del MRR, han catalizado un cambio de paradigma en los PNR.

Desde 2021, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los ejes de los PRR han marcado la estructura de los PNR de los EEMM. Esto responde no solo a una justificación del uso de los fondos, sino a una representación de las líneas de transformación de las economías europeas, especialmente en términos de digitalización, lucha contra el cambio climático, y cohesión social y territorial. De esta manera, las recomendaciones específicas se han fusionado con los ejes del marco del MRR. En términos de procedimiento, los fondos NGEU han supuesto un primer «ensayo» de «presupuesto federal europeo» –utilizando un término que se ha popularizado, aunque, *stricto sensu*, se encuentra muy alejado de la vocación de estos fondos–, con un control de las inversiones centralizado y una coordinación supranacional que puede servir como precedente a planes de transformación estructural ambiciosos a nivel europeo. Sin embargo, esto es contingente a una buena evaluación de las reformas e inversiones, que actualmente se realiza mediante los PE y los PNR.

En el caso de los PNR, la evaluación de las reformas y políticas públicas que se exponen tiende a tener un carácter ex-ante y los contenidos presentados son muy heterogéneos por países tanto en las metodologías utilizadas como en la cobertura de las reformas que se presentan. Siguiendo las directrices del Six Pack, los PNR comenzaron a incluir, tanto para España como para los otros EEMM, evaluaciones de las reformas presentadas. Sin embargo, la calidad y rigor de las evaluaciones incluidas en los PNR han fluctuado notablemente a lo largo de los años. Las evaluaciones ex-ante han sido recurrentes y de calidad y transparencia variables. Pero como carencia básica, es fundamental mencionar la ausencia de evaluaciones ex-post, es decir, evaluaciones de los efectos de las reformas, unos años después de que estas hayan sido implementadas.

En el caso de España, la metodología para dichas evaluaciones ex-ante, ha consistido en la publicación regular de estimaciones del impacto de las reformas en distintos agregados macroeconómicos de referencia a varios años vista², principalmente mediante el uso del modelo REMS (Rational Expectations Model for the Spanish Economy), un modelo de equilibrio general estocástico y dinámico de última generación para la economía española. Este modelo se ha utilizado para eva-

² Suelen incluir previsiones para t , $t+1$, $t+2$, $t+3$... hasta $t+10$.

luar anualmente las reformas estructurales más relevantes, como la reforma del mercado de trabajo (2012), la reforma financiera (2012), la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (2013), el Aumento del Salario Mínimo Interprofesional 2017-2020 (2017), o la Ley de Garantía de Unidad de Mercado (2013).

Dentro del análisis de reformas estructurales, también se han incluido, si bien con menor frecuencia, evaluaciones ex-ante de reformas fiscales. Es el caso de la reforma del IVA (2012), la Ley 14/2013 de Apoyo a Emprendedores mediante incentivos Fiscales, la Reforma Fiscal de las Leyes 26-28/2014, o la Ley de Medidas contra el Fraude Fiscal en el IVA (Real Decreto 596/2016).

En términos de evaluación de políticas fiscales, a pesar de que los PNR siguen explicitando, junto con los PE, el compromiso con la estabilidad presupuestaria, no se ha evaluado ninguna medida fiscal desde 2020. Con respecto a las evaluaciones a nivel estructural, a partir de 2019, no se incluye información sobre la metodología de las estimaciones, y la mayoría de ellas se reduce a observaciones cualitativas. En 2022 se aprecia un retorno a la senda iniciada en 2012 de evaluación mediante modelos económicos para las reformas estructurales. Sin embargo, se siguen sin realizar evaluaciones de medidas fiscales.

A pesar de que los PNR no han incluido ninguna evaluación ex-post, estos planes han hecho menciones recurrentes y específicas a evaluaciones ex-post realizadas en ámbitos ajenos a los planes.

Analizando los PNR con una perspectiva europea, se puede apreciar cómo los planes de países de nuestro entorno no difieren de manera significativa de los elaborados por el Gobierno de España. En primer lugar, todos siguen las mismas directrices en términos de estructura y contenido, un objetivo buscado por el legislador europeo para garantizar la comparabilidad entre países. Además, la evaluación de las reformas estructurales (y más específicamente, fiscales), se realiza de forma ex-ante y con métodos más cualitativos/descriptivos. Es el caso de Francia o Alemania, que incluyen tablas posicionando las diferentes reformas realizadas el año de elaboración del plan e incluyen sus efectos esperados, y su avance en la implementación de dichas reformas. Una excepción a esta disposición es Italia, que realiza evaluaciones ex-ante del impacto de sus reformas de manera cuantitativa y exhaustiva. Para ello, utiliza una gama de modelos más extensa que España u otros países de la UE³.

2.2. Los Programas de Estabilidad

Los PE (o Programas de Convergencia en el caso de los EEMM que no han adoptado todavía el euro) acompañan a los PNR en el contexto del Semestre Europeo. Ambos programas, en combinación, permiten a las instituciones europeas, y al

³ Modelos ITEM, ITFIN, QUEST y MACGEM.

público más amplio, evaluar el seguimiento de las reglas establecidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y las reformas que se están llevando a cabo para adaptarse a los estándares establecidos, tanto en el pacto como en las recomendaciones específicas por país.

El contenido de los PE, siendo consistente con unas directrices comunes, presenta diferencias nacionales en cuanto a la profundidad y alcance con las que se tratan los distintos apartados. En el caso concreto de España, el PE parte de una sección de perspectivas macroeconómicas cuyos fundamentos y explicaciones han ido aumentando en rigor, detalle y amplitud analítica a lo largo de los años⁴. Estas perspectivas complementan un análisis fiscal muy detallado con visión nacional, regional y local, y varios exámenes de sostenibilidad y calidad de las finanzas públicas. Además, se analizan los presupuestos en el contexto de la estrategia fiscal plurianual. Este énfasis en el análisis de la situación fiscal y sus reformas se muestra más minucioso en los PE que en los PNR.

Asimismo, en los PE se incluye una sección de comparación de las principales variables macroeconómicas y fiscales, con las predicciones realizadas en ejercicios anteriores. De esta forma, se realiza una cierta evaluación ex-post de las predicciones de variables macroeconómicas y presupuestarias incluidas en los PE anteriores, de acuerdo al Decreto Ley 337/2018 del 25 de mayo.

En perspectiva comparativa con otros EEMM, los PE, en cualquier caso, son más homogéneos y similares entre sí que los PNR. Estos siguen la misma estructura y tienden a incluir el mismo contenido cada año. En el caso de Francia, los PE incluyen la clasificación funcional del gasto (COFOG) y sus predicciones, igual que los de España. Italia y Alemania, por su parte, elaboran proyecciones muy detalladas y similares a las españolas, tanto en términos de gasto público por funciones como de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias.

2.3. Evaluaciones externas

Fuera del contexto de los PNR y los PE, se han venido realizando evaluaciones ex-post de políticas públicas por diversos organismos públicos. Entre las iniciativas más sistemáticas a destacar para la economía española, se encuentran las evaluaciones periódicas y rigurosas de medidas estructurales y fiscales del Plan Anual de Políticas de Empleo (PAPE), y las realizadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). El primero comenzó a publicarse anualmente en 2013, y desde entonces monitoriza el desarrollo de los indicadores preestablecidos para la evaluación del mismo⁵. La AIReF, por su parte, lleva a cabo ciclos de evaluación del

⁴ El número de páginas dedicado a esta sección ha aumentado paulatinamente desde 7 en 2013 a 33 en 2022.

⁵ Véase el Anexo V del Plan Anual de Política de Empleo para 2022 (BOE, 2022).

gasto público, o *spending reviews*, donde analiza las diferentes partidas de gasto en varias fases para determinar si se cumplen los objetivos inicialmente establecidos⁶.

Como punto de unión entre en el contexto nacional y el europeo, el programa NGEU representa una oportunidad no solo de transformación estructural de la economía y estabilización fiscal de la UE durante la crisis del Covid-19 (Alonso *et al.*, 2022), sino también de sistematización y universalización del control ex-ante y ex-post del gasto público, en este caso en el contexto del MRR. Mediante la emisión de deuda por parte de la Comisión Europea, el NGEU estructura los requisitos de gasto de los EEMM en cinco pilares, que los propios países estructuran en sus planes individuales en base a hitos. Esto permite un marco de control del gasto, tanto antes de desembolsar las transferencias por parte de la CE como después de haberse realizado las inversiones. Además, la condicionalidad del cumplimiento de los planes para el siguiente desembolso establece un sistema de incentivos que invita a la transparencia, la evaluación y el cumplimiento. En este sentido, es esencial que las administraciones públicas, especialmente a nivel nacional, sean transparentes a la hora de rendir cuentas sobre el uso de los fondos, se muestren ágiles a la hora de ejecutar los desembolsos a otros agentes económicos y realicen una transferencia de datos regular, como estipula la propia CE⁷ (Alonso *et al.*, 2022). En definitiva, el NGEU pone en evidencia la importancia de la evaluación ex-post.

De forma complementaria, Pfeiffer *et al.* (2022), entre otros, han realizado una evaluación ex-ante del programa, estimando el impacto de las inversiones públicas del NGEU en las economías de los países miembros, teniendo en cuenta su capacidad de absorción, el efecto *crowding out*, y otras contingencias relevantes.

3. LAS DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS

La planificación presupuestaria en España, como en los países de nuestro entorno, se basa en proyecciones elaboradas por el gobierno, que a menudo se desvían de los planes iniciales.⁸ Estas desviaciones llevan a discrepancias entre los datos proyectados para el gasto público y los observados posteriormente, y pueden tener diferentes orígenes. Por un lado, los sesgos más caracterizados en la literatura son los de naturaleza política, y están relacionados con los incrementos superiores a lo presupuestado del gasto en los momentos del ciclo electoral previos a unas elecciones. Además, existen desviaciones relacionadas con reformas estructurales no previstas a la hora de realizar proyecciones, o efectos inesperados de dichas reformas. Asimismo-

⁶ Las diferentes fases de los *spending reviews* constan de estudios, tales como el Estudio de Beneficios Fiscales, el Estudio de Incentivos a la Contratación o el Estudio de Evaluación de Estrategia y Procedimiento (AIReF, 2019; AIReF, 2020a; AIReF, 2020b) para el *Spending Review* 2018-2021.

⁷ 28 de febrero y en torno al 31 de agosto.

⁸ Véase Paredes, Pérez, Pérez Quirós (2023), y las referencias allí citadas.

mo, una incorrecta identificación de las tendencias de largo plazo subyacentes en las variables que determinan las posibilidades de gasto, como las bases imponibles, son frecuentes causantes de desviaciones.

La presencia de desviaciones sistemáticas no impide que las proyecciones oficiales sean una fuente de información útil a la hora de anticipar la dirección y uso del gasto público, al menos dentro del ciclo anual del presupuesto (Paredes, Pérez, Pérez Quirós, 2023). No obstante, la ausencia de evaluaciones rigurosas, tanto ex-ante como ex-post, conlleva errores en la planificación presupuestaria, lo que induce desplazamientos del gasto público a favor de las partidas más rígidas a la baja frente a otras más fáciles de ajustar en el corto plazo, lo que dificulta la rendición de cuentas necesaria en las sociedades democráticas.

La ecuación 1 representa de manera muy estilizada, y meramente a efectos expositivos, los diferentes tipos de desviaciones, de acuerdo con la literatura, y cómo estas afectan a los errores en las predicciones de las variables fiscales, especialmente en el gasto público. Tomando g como la variable fiscal de interés, el gasto público, g_t representa su valor observado al final del año t , y $g_{t/t-j}$ representa la predicción realizada por el gobierno con una antelación de j años, para el mismo año t . La diferencia de ambas representa la desviación del gasto público con respecto al valor proyectado hace j años. Esta desviación se debe a los factores representados con el componente P .

$$\varepsilon_t = g_t - \hat{g}(t|t-j) = P_{macro} + P_{normativo} + P_{tendencias} + P_{demografía} + P_{economía política} + Presto \quad [1]$$

P_{macro} representa los shocks macroeconómicos tales como los cambios en el precio del petróleo, las crisis financieras, la pandemia, o cualquier otra circunstancia imprevista que lleva a la aparición de errores en las previsiones de las variables macroeconómicas, que se acaban reflejando en un mayor gasto público, por ejemplo, por el aumento del gasto público en desempleo, la mayor carga de la deuda u otras razones.

$P_{normativo}$ tiene que ver con cambios en políticas estructurales que no se tuvieron en cuenta con j años de antelación, y que producen un cambio en el gasto público. Esto podría ser un cambio en la generosidad del seguro de desempleo, un aumento de la financiación de cierto sector estratégico, etc. Por otra parte, también puede representar efectos diferentes a los inicialmente estimados de las políticas que ya se habían incluido en la predicción inicial.

$P_{tendencias}$ incluye mediciones erróneas en las tendencias de variables estrechamente relacionadas con el gasto público. Errores o sesgos a la hora de calcular las capacidades del crecimiento potencial, o el multiplicador fiscal, pueden llevar a predicciones demasiado optimistas (o pesimistas) del margen de gasto.

Peconomía política corresponde a los efectos del ciclo electoral en el gasto público, y el incentivo de los gobiernos nacionales, regionales y locales de aumentar de forma indiscriminada el gasto en obras públicas con anterioridad a unos comicios (Nordhaus, 1975).

Pdemografía incluye las desviaciones debidas a los problemas o dificultades con la estimación de las variables demográficas en el medio plazo. A pesar de la elevada predictibilidad de algunas de estas variables, como la evolución de la pirámide demográfica, en determinadas condiciones se han documentado estimaciones optimistas, sobre todo en relación al envejecimiento y el gasto en pensiones.

Presto incluye otros factores no representados explícitamente en la ecuación, como la capacidad técnica y humana del organismo encargado de las predicciones.

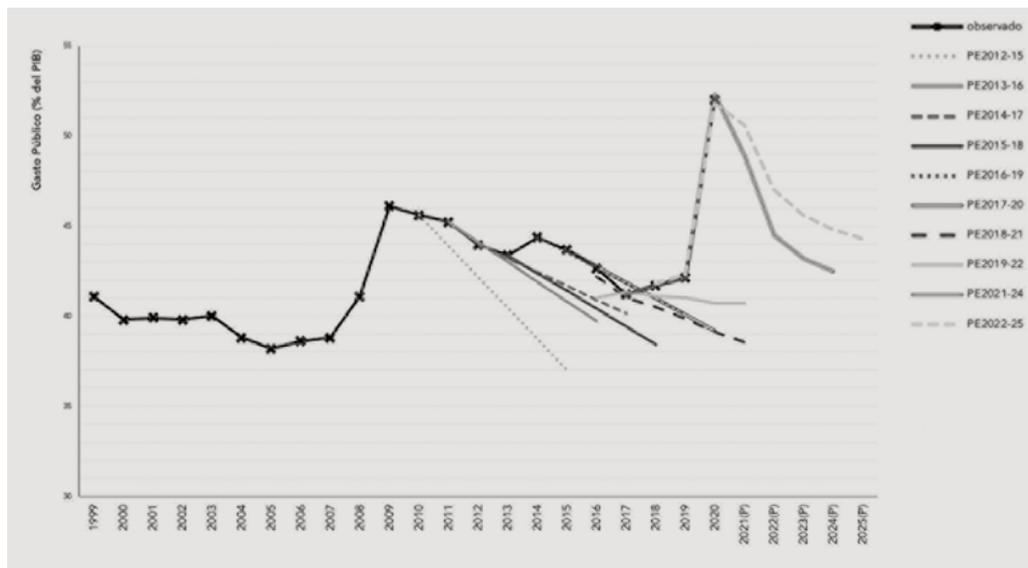
Esta presentación estilizada de los factores detrás de las desviaciones presupuestarias permite evidenciar las dificultades a las que se enfrentan las autoridades encargadas de elaborar estimaciones de las sendas futuras de las variables presupuestarias, más allá de los elementos normativos derivados de las leyes anuales de presupuestos. La elaboración de evaluaciones regulares rigurosas ex-ante y ex-post sobre la contribución de estos factores a las inevitables desviaciones presupuestarias permitiría reducir estas, o al menos entender mejor las razones subyacentes y poder transmitirlo al público en general, mejorando la comunicación con los analistas y la población en general. De particular importancia resulta la identificación de las tendencias de largo plazo sobre los resultados de corto plazo de variables como el gasto público, como se argumenta en la siguiente sección.

4. LOS SESGOS SISTEMÁTICOS EN LAS PREVISIONES DE MEDIO PLAZO DE ALGUNAS PARTIDAS DE GASTO Y SU EFECTO SOBRE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La falta de sistematización de las evaluaciones de las medidas fiscales, así como la prevalencia de la evaluación desde el punto de vista ex-ante, debilitan la supervisión de las mismas, así como la adherencia a los objetivos y límites marcados. En este apartado, a modo de ejemplo sugerente, nos centramos en plantear que esto puede llevar a una composición del gasto público diferente a la esperada, si las desviaciones observadas entre las ratios deseadas de gasto sobre el PIB en algunas partidas por parte de las autoridades (tal y como se expresan en las intenciones manifestadas en los PE) difieren año tras año de lo que se acaba gastando.

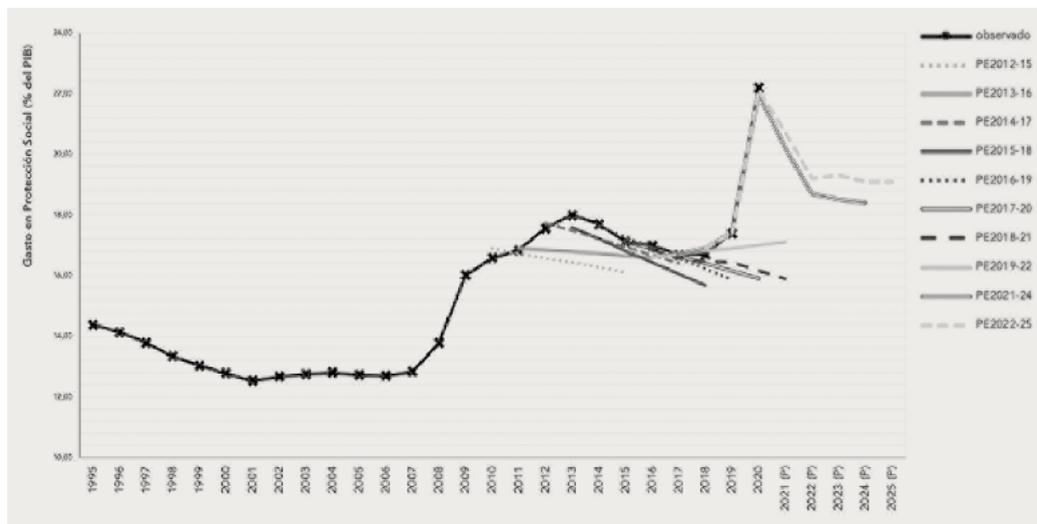
El gráfico nº 1 muestra las previsiones del gasto público sobre el PIB en cada PE del Reino de España, en combinación con los valores observados. Se puede apreciar un claro sesgo a la baja en las previsiones del gasto público, ya que nunca se han observado niveles de gasto público inferiores a lo predicho en un PE, mientras que las revisiones al alza son muy habituales.

Gráfico nº 1. PREVISIONES DEL GASTO PÚBLICO SOBRE PIB



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

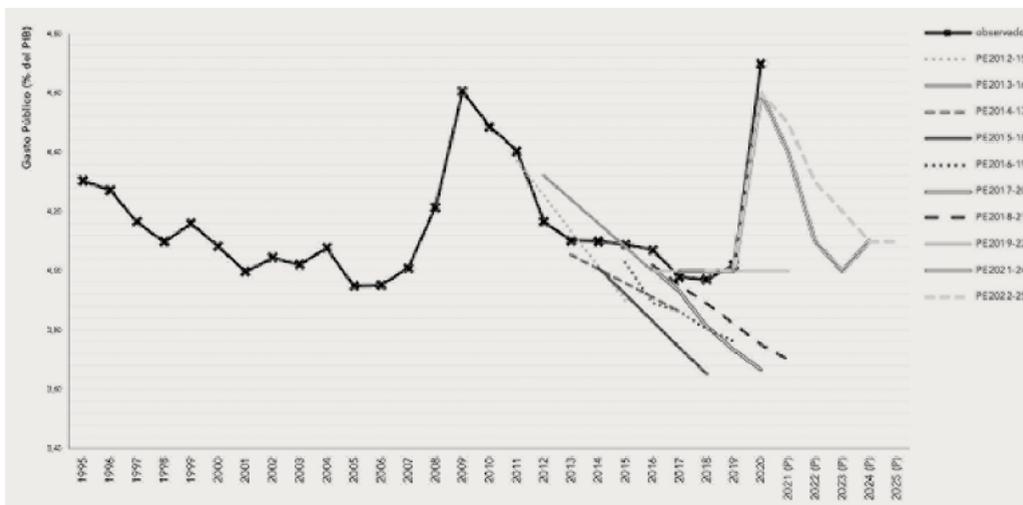
Gráfico nº 2. PREVISIONES DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE PIB



Nota: El gasto en protección social, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto en las Administraciones Públicas, incluye gasto en enfermedad e incapacidad, vejez, supervivientes, familia y niños, desempleo, vivienda, exclusión social n.e.c. e I+D en protección social.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

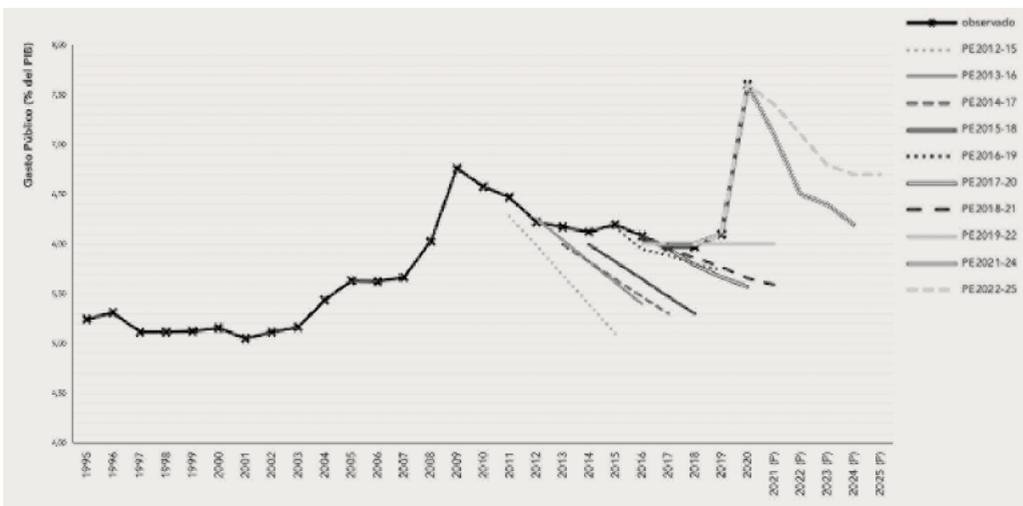
Gráfico nº 3. PREVISIONES DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SOBRE PIB



Nota: El gasto en educación, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto en las Administraciones Públicas, incluye gasto en educación preescolar y primaria, educación secundaria, educación postsecundaria no terciaria, educación no reglada por niveles, servicios complementarios a la educación, I+D en educación y educación n.e.c.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Gráfico nº 4. PREVISIONES EN GASTO PÚBLICO EN SANIDAD SOBRE PIB

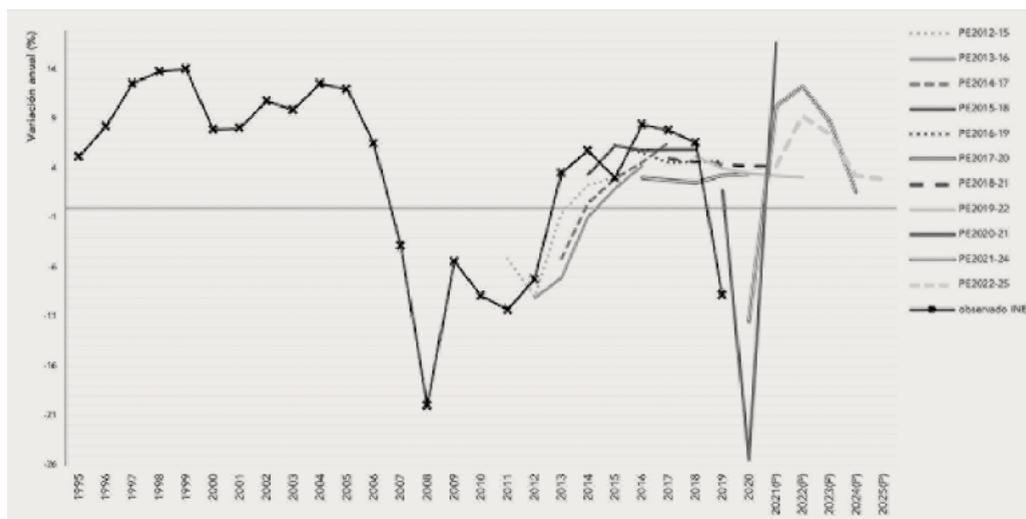


Nota: El gasto en salud, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto en las Administraciones Públicas, incluye gasto en equipo, instrumental y productos médicos, servicios a pacientes externos, servicios hospitalarios, servicios de salud pública, I+D en salud y salud n.e.c.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Los gráficos nº 2, 3 y 4 ilustran esta situación con las previsiones del gasto en Protección Social, Educación, y Sanidad como porcentaje del PIB, y las cifras observadas posteriormente. Se puede observar un sesgo similar al del gasto público total, con un crecimiento muy elevado del gasto en protección social (incluyendo pensiones). Por el contrario, el gráfico nº 5 muestra cómo los datos observados en términos de inversión pública (Formación Bruta de Capital Fijo) tienden a ser más volátiles, y la inversión no siempre se muestra significativamente por encima de las estimaciones previamente realizadas, con desviaciones significativas de signo contrario en algunos años.

Gráfico nº 5. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO



Nota: La formación bruta de capital fijo está nominada por la clasificación económica del gasto de las Administraciones Públicas como P.51g

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Las razones detrás de estas desviaciones sistemáticas pueden ser variadas y contingentes al contexto económico, político y social. Un posible marco conceptual lo proporciona la llamada teoría de la «dominancia social» (Schuknecht y Zemanek, 2020). A medio plazo, el gasto social en las principales economías avanzadas y emergentes ha ido ganando peso por, entre otros factores, las dinámicas del envejecimiento o los cambios en preferencias sociales hacia un mayor peso del gasto social, gastos que no son contingentes al ciclo económico sino que tensan las necesidades de gasto en todos los estados de la naturaleza. Si no se reconoce esta tendencia estructural al alza con procesos de evaluación ex-ante y ex-post adecuados que permitan identificar, por ejemplo, las posibilidades de ampliar los recursos públicos necesarios para estas necesidades, o el control de dicho gasto, el gasto en protección social puede acabar desplazando a la inversión pública u otras partidas del gasto a la

baja de manera sistemática y en el medio plazo (Delgado-Téllez *et al.*, 2022), dañando el crecimiento potencial y poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas (Schuknecht y Zemanek, 2020).

Si bien los mecanismos que llevan a las situaciones de «dominancia social» son diversos, la ausencia de evaluaciones sistemáticas de las medidas fiscales y del gasto puede acabar reforzando en gran medida este fenómeno. Como hemos mencionado anteriormente, el Decreto Ley 337/2018, por adopción de la directiva europea 2011/85/UE, obliga a España a reconocer sesgos en las previsiones presupuestarias de forma ex-post. Además, el Decreto Ley añade que, ante sesgos recurrentes durante más de cuatro años consecutivos, «el Estado tomará las medidas necesarias con la finalidad de corregir y evitar la aparición de sesgos»⁹. Este análisis ha sido incorporado como una sección más en los PE. Sin embargo, queda pendiente de elaboración el análisis empírico que permita valorar si se han corregido los frecuentes sesgos que sugieren los gráficos presentados. En el hipotético caso de que las evaluaciones ex-post del gasto público pusieran en evidencia sesgos como el discutido en el párrafo anterior, sería necesario reconducirlos en el medio plazo, de acuerdo con la legislación vigente.

5. CONCLUSIONES

El marco de referencia para la evaluación del impacto de las reformas estructurales y la coherencia de los planes presupuestarios y macroeconómicos con los resultados observados ha mejorado significativamente en la UE con la puesta en marcha del Semestre Europeo y las sucesivas mejoras al marco de supervisión multilateral de las políticas, en particular la fiscal. Además, el NGEU ha introducido una gobernanza novedosa basada en la validación y evaluación ex-ante y ex-post, con un elevado potencial a futuro.

No obstante, la experiencia sobre su funcionamiento es todavía limitada, y siguen observándose, de acuerdo con la literatura, desviaciones regulares («sesgos») de los planes presupuestarios definidos ex-ante, con los resultados presupuestarios observados ex-post, que no pueden explicarse solamente por las desviaciones en los supuestos macro financieros subyacentes a los planes iniciales. La literatura necesita incorporar determinantes basados en la economía política y los ciclos electorales para poder explicar dichas desviaciones.

⁹ «Artículo 8. Evaluación ex-post. Al menos una vez al año, los órganos mencionados en el artículo 2 del presente Real Decreto realizarán una evaluación ex-post, de carácter general, no sesgada y basada en criterios objetivos, de las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias. Dicha evaluación comparará las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias con los valores reales de las mismas, analizando las posibles desviaciones en las previsiones y sus causas. El resultado de esta evaluación se hará público a través de la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas y se tendrá en cuenta en la elaboración de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias futuras. Si en el curso de la evaluación se observara un sesgo importante que afectase a las previsiones macroeconómicas en un periodo de, al menos, cuatro años consecutivos, el Estado tomará las medidas necesarias con la finalidad de corregir y evitar la aparición de sesgos y las hará públicas».

Localizar y reconocer la existencia de los «sesgos» a nivel macroeconómico es crucial para evitar la insuficiente provisión de aquellas partidas de gasto público de carácter estratégico para el crecimiento económico a largo plazo, y para identificar los determinantes fundamentales de las tendencias de gasto a largo plazo que pueden generar en el futuro (o estar generando en el presente) desequilibrios estructurales en las finanzas públicas. Para garantizar la calidad de la composición de las finanzas públicas y evitar dichos sesgos, este artículo ha argumentado que es necesario una evaluación tanto ex-ante como ex-post de las políticas estructurales y fiscales desde una perspectiva agregada (macroeconómica) que complemente la visión «programa a programa» que proporciona la evaluación basada en datos microeconómicos.

En este sentido, argumentamos en el artículo que las evaluaciones ex-ante de los impactos macroeconómicos de las reformas estructurales en el marco español y de la UE (PNR y PE) podrían beneficiarse de una mayor transparencia tanto en cuanto a la publicación de todos los elementos necesarios para que un analista externo pueda replicar las estimaciones de las autoridades, en los casos en los que están disponibles, como por la publicación de conjuntos de datos que permitan que los analistas externos puedan realizar evaluaciones informadas. Este segundo punto viene sugerido por la relativa escasez de evaluaciones independientes que se publican.

Finalmente, el NGEU puede suponer un cambio estructural en la situación actual de práctica ausencia, con carácter general, de evaluaciones ex-post de las reformas, desde una perspectiva macroeconómica, por parte de las autoridades. Para poder valorar esto, no obstante, será necesario esperar a que se disponga de los datos públicos necesarios para realizar dicha valoración, una vez que haya avanzado la implementación de los programas nacionales en diálogo técnico con la Comisión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIREF (2019): *Evaluación del gasto público 2018. Estudio Evaluación de Estrategia y Procedimiento de las Subvenciones*. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-evaluacion-estrategia-procedimiento-subvenciones/>
- (2020a): *Evaluación del gasto público 2019. Estudio beneficios fiscales*. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-beneficios-fiscales/>
- (2020b): *Evaluación del gasto público 2019. Estudio Incentivos a la Contratación*. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-incentivos-contratacion-trabajo-autonomo/>
- ALLOZA, M.; BRUNET, J.; FORTE-CAMPOS, V.; MORAL-BENITO, E.; PÉREZ, J.J. (2022): «El gasto público en España desde una perspectiva europea», *Documentos Ocasionales*, 17, Banco de España. [https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/Documentos Ocasionales/22/Fich/do2217.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/Documentos%20Ocasional-es/22/Fich/do2217.pdf)
- ALONSO, D.; KATARYNIUK, I.; MORENO, C.; PÉREZ, J.J. (2022): «El programa Next Generation EU: características y claves para su éxito», *Información Comercial Española*, 924, 77-98.
- ALONSO, D.; MATEA, M. LL. (2022): «Semestre Europeo 2022 y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», *Boletín Económico*, 2023/T1, 04, Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/23/Fich/be2301-art04.pdf>

- BOSCA, J.E.; DÍAZ, A.; DOMENECH, R.; FERRI, J.; PÉREZ, E.; PUCH, L. (2010): «A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy», *SERIEs*, 1, 135-169.
- BURRIEL, P.; LÓPEZ, D.; PÉREZ, J.J. (2018): «Evaluación macroeconómica de las reformas impositivas: aspectos metodológicos y algunas aplicaciones», *Papeles de Economía Española*, 154, 265-288.
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013): *Reforma de las Administraciones Públicas*. Gobierno de España. <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>
- DELGADO-TÉLLEZ, M.; GORDO, E.; KATARYNIUK, I.; PÉREZ, J.J. (2022): «The decline in public investment: social dominance or too-rigid fiscal rules?», *Applied Economics*, 54(10), 1123-1136.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (VARIOS AÑOS): *Programa de Estabilidad y Programa Nacional de Reformas*. Reino de España. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx>
- KATARYNIUK, I.; MUÑOZ, L.L.; PÉREZ, J.J. (2022): «Los planes de política fiscal: evaluación ex ante y ex-post», *Papeles de Economía Española*, 172, 85-172.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2013): *Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral*. Gobierno de España. https://www.lamoncloa.gob.es/consejode ministros/referencias/documents/2013/refc20130802e_1.pdf
- MINISTERIO DE INDUSTRIA COMERCIO Y TURISMO, SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2020): *Informe de Evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2017-2018*. Gobierno de España. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/informe-evaluacion-plan-2017_18.aspx
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*. Gobierno de España. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afc1bca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES>
- MUÑOZ, R.A. (2015): «La importancia de la evaluación en las Políticas Públicas Españolas: una aproximación histórica basada en el método biográfico», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 3, 209-219.
- NORDHAUS, W.D. (1975): «The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2), 169-190.
- OECD (2015): *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- PAREDES, J.; PÉREZ, J.J.; QUIRÓS, G.P. (2023): «Fiscal targets. A guide to forecasters?», *Journal of Applied Econometrics*. <https://doi.org/10.1002/jae.2968>
- PFEIFFER, P.; VARGA, J.; VELD, J.I. (2022): «Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU», *Macroeconomic Dynamics* 1-23. <https://www.cambridge.org/core/journals/macroeconomic-dynamics/article/quantifying-spillovers-of-coordinated-investment-stimulus-in-the-eu/FFCCAA20BD98AC50A93A4F24562EAD4>
- REAL DECRETO 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. *Boletín Oficial del Estado*, 231, de 23 de septiembre de 2014, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/09/05/751>
- RESOLUCIÓN de 26 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2022, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2022, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 4 de mayo de 2022, [https://www.boe.es/eli/es/res/2022/04/26/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2022/04/26/(2))
- SCHUKNECHT, L.; ZEMANEK, H. (2021): Public expenditures and the risk of social dominance, *Public Choice*, 188(1-2), 95-120.

Is additional EU funding for economic, social and territorial cohesion through the Recovery and Resilience Facility likely to result in more investments?

Administrative capacity constraints and long-lasting permitting procedures might prove to be bottlenecks for additional investments through the Recovery and Resilience Facility

Martin Weber

Chrysoula Latopoulou

European Court of Auditors, Luxembourg

Entry date: 2023/06/06

Acceptance date: 2023/06/15

1. Strengthening the EU's economic, social and territorial cohesion: a joint mission for cohesion policy and the RRF

Cohesion policy is the main long-term investment policy of the European Union (EU). Originally known as «regional policy», the notion was first introduced by the Treaty of Rome. Starting in 1988, different regional policy funds at the time were integrated into one overarching policy, the objective being to «strengthen economic, social and territorial cohesion by reducing disparities in the level of development between regions»¹.

In July 2020, the European Council agreed on the NextGenerationEU (NGEU). This temporary instrument aims to «tackle the adverse economic consequences of the COVID-19 pandemic or the immediate funding needs» that emerged from the crisis². Around 90 % of NGEU funding is channelled through the Recovery and Resilience Facility (RRF)³.

¹ Article 174 of the *Treaty on the Functioning of the European Union* («the TFEU»).

² Article 1 of *Council Regulation (EU) 2020/2094* establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis («the NGEU Regulation»).

³ *Regulation (EU) 2021/241* establishing the RRF («the RRF Regulation»).

Both cohesion policy and the RRF⁴ are implemented under the same title of «Economic, social and territorial cohesion» of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), and are disclosed under the same heading «Cohesion, resilience and values» in the EU's multi-annual budget, known as the Multiannual Financial Framework (MFF)⁵.

This article draws on a review released in January 2023 by the European Court of Auditors⁶. The review provides a comprehensive comparative analysis of the design of cohesion policy and the RRF⁷.

2. Significant, but temporary increase in EU funding for economic, social and territorial cohesion objectives

The 2021-2027 MFF⁸ totals €1 211 billion⁹. Almost a third of this amount, €361 billion, is dedicated to the three cohesion policy funds: the European Regional Development Fund (ERDF), the Cohesion Fund (CF) and the European Social Fund (ESF+)¹⁰.

⁴ Recital 2 of the RRF Regulation cites Article 175 of Title XVIII «Economic, social and territorial cohesion» TFEU.

⁵ European Commission, «EU's next long-term budget and NextGenerationEU – Key facts and figures», April 2021, p. 16. The MFF allows EU spending to be planned over a given period rather than from year to year, with the aim of making policies more effective. This period is currently seven years, from 2021 to 2027. The MFF also sets out annual ceilings for expenditure that can be spent by policy area.

⁶ The *European Court of Auditors* (ECA) was established as the EU's external auditor in October 1977. In 1993, the Treaty of Maastricht elevated it to the rank of an EU institution. The ECA's mission is to improve the way the EU's finances are managed, and to provide independent assurance that the EU has collected and spent its money according to the rules. The ECA carries out both financial and performance audits, and produces products such as annual reports on the implementation of the EU budget, special reports on specific topics, opinions on proposed legal bases, and reviews on any subject of EU interest.

⁷ European Court of Auditors, *Review No 1/2023: «EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis»*, January 2023.

⁸ Annex I to *Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093* laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 («the MFF Regulation»).

⁹ All amounts in this article are in current prices.

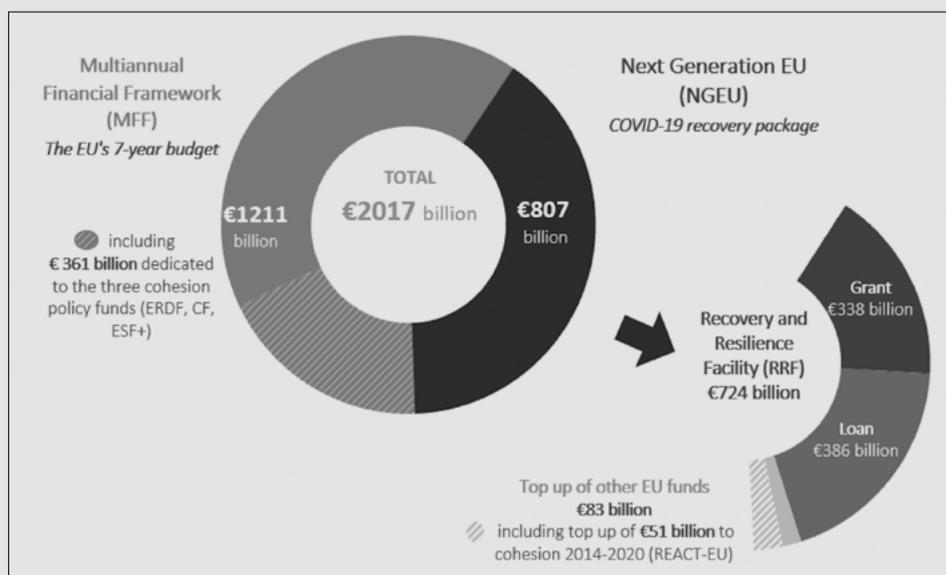
¹⁰ European Court of Auditors, *2021 Annual Reports*, October 2022, paragraph 5.2(a):

- The European Regional Development Fund (ERDF) aims to redress the main regional imbalances through financial support for innovation and research, the digital agenda, small and medium-sized enterprises and the low carbon economy;
- The Cohesion Fund (CF), in the interest of promoting sustainable development, finances environment and transport projects in member states with a per capita GNI of less than 90 % of the EU average;
- The European Social Fund plus (ESF+) aims to achieve high employment levels, fair social protections and a skilled and resilient workforce, as well as inclusive and cohesive societies as a cen-

At the same time, from 2020 to 2026, NGEU makes available to member states an additional €807 billion, €724 billion of which is channelled through the RRF. Of the remaining €83 billion, €51 billion top up the 2014-2020 cohesion policy programmes through REACT-EU¹¹. The RRF will provide grants (€338 billion) but also loans (€386 billion) that the member states may request¹² in order to finance both investments and reforms, unlike cohesion policy which can co-finance only investments.

In the years to come, the EU will make available to member states a total of € 2017 billion (see Figure 1). If the RRF's loan component is used in full, the proportion of public spending which the EU finances in member states will increase from around 1 % to as much as 3 % of EU GDP¹³.

Figure 1. THE MFF AND NGEU



Source: European Court of Auditors, based on Commission data published in April 2021.

tral factor in eradicating poverty; for the 2021-2027 programming period ESF+ includes the Youth Employment Initiative (YEI), the Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD), and the EU Programme for Employment and Social Innovation, all of which were previously separate.

¹¹ Regulation (EU) 2020/2221 amending Regulation (EU) No 1303/2013 as regards additional resources and implementing arrangements to provide assistance for fostering crisis repair in the context of the COVID-19 pandemic and its social consequences and for preparing a green, digital and resilient recovery of the economy («the REACT-EU Regulation»).

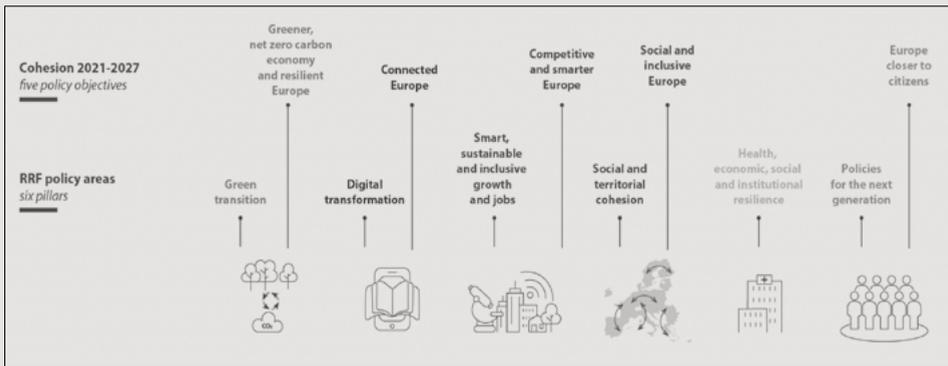
¹² Article 15(2) of the RRF Regulation.

¹³ European Court of Auditors, Review No 1/2023, paragraph 20.

3. Member states are likely to prioritise investments financed through the RRF because of time pressures and more favourable funding arrangements

In terms of their spending priorities, the two instruments are very similar, albeit presented differently: the 2021-2027 cohesion policy establishes five policy objectives¹⁴, whereas the RRF has six policy areas¹⁵. Much importance is given to climate objectives/areas by both instruments¹⁶. Their similarities are illustrated in Figure 2.

Figure 2. COHESION POLICY OBJECTIVES AND RRF PILLARS



Source: European Court of Auditors, based on the 2021-2027 CPR and the RRF Regulation.

The RRF will significantly increase the proportion of EU-financed public investments with a cohesion policy profile in the member states. This variety of funding instruments allows member states a great deal of discretion in choosing which instrument will finance a given investment¹⁷.

Against this backdrop, member states are likely to prioritise investments financed through the RRF because of time pressures and more favourable funding arrangements. In particular, although the two instruments are implemented in paral-

¹⁴ Article 5(1) of *Regulation (EU) 2021/1060* laying down common provisions (Common Provisions Regulation – «the 2021-2027 CPR»).

¹⁵ Article 3 of the RRF Regulation.

¹⁶ According to Article 4 of *Regulation (EU) 2021/1058* on the ERDF and the CF («the ERDF/CF Regulation»), under the thematic concentration requirement for the 2021-2027 cohesion policy a minimum 30 % of ERDF and CF funding must be allocated to a «greener, net zero carbon economy and resilient Europe». In line with Article 18 of the RRF Regulation, the RRF sets budget allocation targets of at least 37 % for the «green transition».

¹⁷ European Court of Auditors, Review No 1/2023, paragraph 11.

lel, the RRF's eligibility period¹⁸ ends in August 2026¹⁹, whereas the 2021-2027 MFF finishes in December 2029²⁰. In addition, RRF measures or reforms are 100 % financed from the EU budget, whereas, in the case of cohesion policy, national or regional co-financing applies²¹.

4. For the first time, the EU has issued jointly guaranteed loans to finance the RRF

The multi-annual financial budget is primarily financed from member state contributions, and is allocated to the EU-27 on the basis of the long-established «Berlin formula» that was adopted by the European Council in 1999²². Bearing in mind the national allocated amounts and the cohesion policy objectives for the MFF period in question, national authorities prepare their partnership agreements²³ and programmes²⁴ (previously known as «operational programmes»). A further step entails funding by programme and priority being disbursed to projects, following calls from the relevant national authorities for proposals that define the eligibility criteria for financing.

¹⁸ We define the eligibility period as the period when expenditure can be declared for co-financing in the case of cohesion policy funds, or when milestones and targets can be achieved for 100 % financing in the case of the RRF. After the end of this period, the member states forgo any unused funds.

¹⁹ Articles 17(2), 18(4)(i) and 24(1) of the RRF Regulation.

²⁰ Article 63(2) of the 2021-2027 CPR. Under cohesion policy, expenditure can be declared for reimbursement after the MFF period ends. This creates an overlap between periods: the eligibility period extends into the beginning of the following programming period and may prevent the subsequent period from starting on schedule.

²¹ The co-financing rate indicates the proportion of costs covered by EU funding. For cohesion policy funds, it ranges from 40 % to 85 %, depending on the fund and the level of development of the supported region. In the past, there have been some instances of member states receiving 100 % EU financing from cohesion policy funds, but only in exceptional circumstances.

²² European Court of Auditors, *Rapid case review 2019: «Allocation of cohesion policy funding to member states for 2021-2027»*, March 2019, paragraph 4. According to Article 108(2) and Annex XXVI of the 2021-2027 CPR, the main allocation criterion for cohesion policy funds is regional GDP and gross national income (GNI) per capita, i.e. relative prosperity compared to the EU average, adjusted for purchasing power.

²³ A partnership agreement sets out the national authorities' plans on how to use funding from the cohesion policy funds, and outlines each country's strategic goals and investment priorities during a given period (currently seven years), linking them to the EU's overall aims for smart, sustainable and inclusive growth. It is prepared by the member states in cooperation with the Commission, and must be adopted by the Commission before the national programmes are adopted.

²⁴ The programmes provide details of a member state's priorities and specific objectives beyond the partnership agreement, and describe how funding (EU, national public and/or private co-financing) will be used to finance projects. The programmes are prepared by the member states and must be approved by the Commission before any payments can be made from the EU budget. They can be modified during the programme period, but require the Commission's agreement.

By contrast, the method for allocating RRF funds to member states mainly considered development disparities at national (rather than regional) level prior to the pandemic. This means that structural and pre-pandemic disparities were a bigger factor in determining the allocation of RRF grants than the economic impact of the COVID-19 pandemic, even though mitigating the impact of the pandemic was one of the RRF's primary objectives²⁵. With the total allocated amount in hand, member states had to prepare their national Recovery and Resilience Plans (RRPs), by means of which they agreed with the Commission the set of measures and reforms they would aim to implement. Measures and reforms were linked to milestones and targets for measuring the implementation of the RRP²⁶.

A striking development for NGEU, and thus of the RRF, is that it is entirely financed by borrowing on capital markets. This debt is guaranteed by the EU budget, i.e. jointly by all member states. This is a major novelty for the EU's finances. The debt will need to be paid back by 2058²⁷. However, at this stage it is still unclear how these repayments will be funded. Unless new EU-level revenue sources are agreed by all member states, the repayments will be made from future EU budgets.

5. Disbursement based on satisfactory achievement of milestones and targets for the RRF versus reimbursement based on actual costs incurred

For cohesion policy programmes, disbursements are based on «costs actually incurred»²⁸. These costs must be substantiated and declared by the national and regional authorities to the Commission. This also means that controls and audits focus on the eligibility of measures and of declared costs.

For the RRF, a fundamentally different financing system has been designed. Disbursements are based on the «financing not linked to costs» model²⁹: they are made for the satisfactory achievement of the milestones and targets set out in the national RRFs, and so are disassociated from actual costs. Cost estimates were con-

²⁵ European Court of Auditors, Review No 1/2023, paragraph 17.

²⁶ Article 2(4) of the RRF Regulation. Milestones measure qualitative progress and targets quantitative progress towards achieving reforms and investments.

²⁷ Article 6 of *Council Decision (EU, Euratom) No 2020/2053* on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom.

²⁸ Article 125(1) of the Financial Regulation defines the «reimbursement of costs actually incurred» as one of the three forms of financial support. It involves EU funding being reimbursed, based on the actual costs incurred by beneficiaries. These costs must be substantiated by supporting documents.

²⁹ Article 125(1) of the Financial Regulation defines the «financing not linked to costs» model as one more form of financial support. According to this model, an operation receives EU funding when it achieves results or meets conditions previously established by legislation. This model was first introduced in 2018 when the Financial Regulation was revised.

sidered only once: when drafting the national RRP. This also means that the control and audit framework focuses on whether or not these milestones and targets were met. In this respect, the design of the RRF comes close to the OECD definition of a performance-based budgeting system³⁰.

However, the drawback of such a system is its rigidity: when NGEU and the RRF mechanisms were adopted, few anticipated the high inflation rates that we are currently experiencing. As disbursements are made for achieving milestones and targets, member states will have to compensate for price increases of the RRF measures and reforms with their own national funding. By comparison, under the cost-based cohesion policy programmes, the increase in costs can be absorbed by making fewer investments.

Similarly, under the RRF, delays in achieving milestones and targets also mean delays in disbursements, as all milestones and targets for a specific instalment have to be achieved in order for payment to be made. Again, under cohesion policy such delays matter less for the cashflow situation of the national budget, as the costs incurred are declared and reimbursed as the project is implemented.

Moreover, there is the possibility of splitting in phases an investment over the forthcoming MFF period, subject to certain conditions³¹.

6. With the 2014-2020 MFF ending soon, the absorption issue will again become a key concern from a budgetary perspective

Member states' capacity to absorb available EU funding for economic, social and territorial cohesion towards the end of a programme period has been a perennial issue in cohesion policy. In previous MFF periods, several member states experienced difficulties in this regard, and EU funds were not entirely used.

The urgent need to absorb available funding entirely may also create difficulties in meeting the value-for-money requirement for EU-funded investments stipulated

³⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2017/1, section 1.2.1. The OECD defines three broad categories of performance budgeting:

- presentational performance budgeting, whereby performance information is produced and shown alongside funding allocations, but not necessarily used to take spending decisions;
- performance-informed budgeting, where such information explicitly influences the allocation of resources; and
- performance-based budgeting, in which funding is linked to outputs and outcomes.

³¹ Article 118 of 2021-2027 CPR.

in the Financial Regulation³². For example, it increases the likelihood of selecting deadweight projects³³ and of projects being financed retrospectively³⁴. Lastly, the risk of double funding of costs³⁵ may increase in such a situation.

With the 2014-2020 MFF ending soon, the absorption issue will again become a key concern for cohesion policy from a budgetary perspective. By the end of December 2022, the Commission had made payments to cohesion policy programmes equivalent to 76 % of 2014-2020 MFF funding, i.e. the remaining 24 % has to be absorbed in the 12 months before the end of the period in December 2023. Spain and Italy had absorbed less than 60 % of their allocations, and Denmark, Ireland and Slovakia less than 70 %. Lithuania, Portugal and Slovenia were the only member states whose absorption rate was above a reassuring 90 %³⁶.

In addition, the absorption issue may now have become even bigger because of NGEU: when REACT-EU and non-absorbed funds for the 2014-2020 MFF are included, six countries have at least twice as much funding to spend as they did in the 2014-2020 period; seven countries at least three times as much; and two countries, seven times more³⁷. On top of that, the Commission offered member states the op-

³² Article 33 of *Regulation (EU, Euratom) 2018/1046* on the financial rules applicable to the general budget of the Union («the Financial Regulation»). According to this article, appropriations must be used in accordance with the principle of sound financial management, and thus be implemented in compliance with:

- (a) the principle of economy, which requires that the resources used by the EU institution concerned in the pursuit of its activities shall be made available in due time, in appropriate quantity and quality, and at the best price;
- (b) the principle of efficiency, which concerns the best relationship between the resources employed, the activities undertaken and the achievement of objectives; and
- (c) the principle of effectiveness, which concerns the extent to which the objectives pursued are achieved through the activities undertaken.

³³ The deadweight effect occurs when funding is provided to support a beneficiary that would have made the same choice without it. In such cases, the outcome cannot be attributed to the policy, and the aid paid to the beneficiary has had no impact. Thus, the share of expenditure which generates the deadweight effect is ineffective, as it does not contribute to the achievement of objectives.

³⁴ Retrospective projects are those which have incurred expenditure from national sources, or are completed before EU co-financing has been formally applied for or awarded, i.e. they are financed retrospectively. Retrospective projects are not eligible for EU funding.

³⁵ Avoiding any form of double funding is a fundamental principle of the eligibility rules for all public expenditure in the EU. According to this principle, costs for the same activity cannot be funded twice from the EU budget. Funding of a project from two different sources is allowed, but the same cost of a project cannot be covered twice.

³⁶ https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20#sankey. By absorption rate, we mean the percentage of the total amount allocated to a member state that the Commission has disbursed in response to the national authorities' declaration of incurred expenditure.

³⁷ European Court of Auditors, Review No 1/2023, paragraph 52.

portunity to transfer part (up to 15 %) of the Social Climate Fund³⁸ financial allocation to cohesion policy funds.

Given these circumstances, absorbing significantly more EU funds in the 2021-2027 MFF period poses a particular challenge for cohesion countries³⁹.

7. **Reallocating cohesion policy funds can help to shift funding around, but will this provide an adequate response?**

In view of the likely absorption problems towards the end of the 2021-2027 MFF eligibility period for the cohesion policy funds (i.e. the years 2028 and 2029), the scope for reallocating or transferring cohesion fund resources to other instruments/funds has been increased. Specifically, the 2021-2027 CPR allows member states to reallocate⁴⁰ up to 5 % of their initial national budgets for each cohesion policy fund to any other instrument at partnership-agreement level or via programme amendments. This includes not only the RRF, but also other EU programmes. Of course, providing the option for such reallocations is the result of the long time-frame from programming to implementation of each MMF: this makes it difficult to define detailed investment needs for about a decade in advance and requires some room for manoeuvre.

In May 2022, the Commission proposed increasing this 5 % to 12.5 % as one of the REPowerEU measures, provided that the member state concerned has already used the available 5 % transfer option⁴¹. The Commission's reasoning for this pro-

³⁸ Article 11 of *Regulation (EU) 2023/955* establishing a Social Climate Fund and amending Regulation (EU) 2021/1060 and European Court of Auditors *Opinion No 08/2022* concerning the proposal for a Regulation establishing a Social Climate Fund. This fund addresses any social impacts that arise from extending emissions trading to the building and road transport sectors. The fund will finance temporary direct income support for vulnerable households, and will support measures and investments that reduce emissions in the road transport and buildings sectors to reduce costs for vulnerable households, micro-enterprises and transport users. The emissions trading system is a market-based approach to controlling pollution. It is based on the creation of emissions rights (allowances) that can be traded between operators covered by the system.

³⁹ Commission, *8th cohesion report*, p. 242. Cohesion countries are member states that are considered eligible to receive support from the Cohesion Fund (CF). The CF provides support for those member states whose gross national income (GNI) per capita is below 90 % of the EU-27 average. For the 2014-2020 MFF, these member states were 15 in total: Bulgaria, Czechia, Estonia, Greece, Croatia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovenia and Slovakia.

⁴⁰ Article 26 of 2021-2027 CPR.

⁴¹ Commission Communication REPowerEU Plan, COM(2022) 230, paragraph 4.3. European Court of Auditors *Opinion No 04/2022* concerning the proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/1060, Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]. Following the Commission's proposal, the REPowerEU is about

posal is to allow member states' national RRFs to include new investments and reforms that would contribute to a rapid reduction of fossil fuel imports from Russia. Given the current absorption levels for the 2014-2020 MFF, the 12.5 % of cohesion policy funding is a good estimate of expected non-absorbed funds for the 2021-2027 MFF. However, transferring resources from one fund/instrument to another does not necessarily solve the inadequacies and/or weaknesses in member states' public administrations.

8. Administrative capacity constraints and long-lasting permitting procedures in the member states are potential bottlenecks for making additional investments through the RRF

In the 2014-2020 MFF period, cohesion policy provided funding equivalent to 14 % of government capital investment, from both national and EU sources, in the EU-27. Restricting the comparison to the 2014-2020 ERDF and CF, whose funding primarily goes to financing investment, the two funds accounted for 10 % of the total public investment made across the EU. The ERDF and CF jointly allocated a level of financing equivalent to about 3.6 % of total public investment in non-cohesion countries and 40.6 % in cohesion countries. These figures show that a significant proportion of administration at national, regional and local level entails dealing with the implementation of EU-funded programmes, particularly in cohesion countries.

As the RRF and cohesion policy programmes are implemented in parallel, there is also the issue of a potential «cannibalisation» effect between investments funded via the RRF or cohesion policy funds. This occurs because, at national level, there is what is known as a «single project pipeline», i.e. a specific number of projects that a member state intends to implement in the years to come, and which are in the process of «maturing» with the studies and permits required to implement them. National public administrations have a limited capacity to prepare, authorise and implement projects. Moreover, in many countries the same authorities are charged with implementing cohesion policy funds and the RRF at the same time, thus increasing pressure on their administrative capacity.

Aiming to increase the number of mature projects in a relatively short period of time is unrealistic unless their administrative capacity is better resourced, or the permitting rules are (at least temporarily) relaxed. Under these circumstances, it can be expected that a number of member states will not be able to absorb the available EU funding in full, simply because they are short of mature projects or because they have not managed to pass the necessary reforms to speed up the permitting procedures.

rapidly reducing the member states' dependence on Russian fossil fuels by fast forwarding the clean transition and joining forces to achieve a more resilient energy system and a true Energy Union.

9. Final remarks

In the years to come, member states will have access to significant additional funding opportunities for investments to strengthen the EU's economic, social and territorial cohesion, thanks to the joint deployment of the RRF (until 2026) and the 2021-2027 cohesion policy funds (up to 2029). Both instruments will provide funding for largely similar priorities.

How much of this funding will actually be used will, however, depend on the national, regional and local authorities' administrative capacity to implement additional public investments or projects in a relatively short period of time. It remains to be seen how the Commission and the member states will respond to this situation, and what kind of solutions they will propose to ensure that more EU-funded investments are implemented while providing value for money.

In any case, the experiences made with the RRF funding model will influence the debates on the EU budget for the next MFF and the post-2027 cohesion policy. In actual fact, the Commission has already replicated the main principle of the RRF financing in the new Social Climate Fund⁴² and the EU's common agricultural policy⁴³. Against this backdrop, close monitoring and timely evaluation of RRF implementation, and the strengths and weaknesses of a funding model which is based on the satisfactory achievement of milestones and targets, will be of the utmost importance.

The ECA contributes to this endeavour through its selected audits and its annual audit opinions on RRF disbursements and cohesion policy spending⁴⁴.

⁴² European Court of Auditors, Review No 1/2023, paragraph 59.

⁴³ European Court of Auditors, Opinion No 7/2018 concerning Commission proposals for regulations relating to the common agricultural policy for the post-2020 period, February 2019, paragraph 8.

⁴⁴ See *here* for our published reports.

Payment by results and structural reforms in the post-27 Cohesion Policy Framework

312

Alberto Ansuategi

Director for Economy and Planning, Basque Government

Iñaki Barredo

Deputy Minister for Economy and European Funds, Basque Government

Entry date: 2023/06/06

Acceptance date: 2023/06/19

1. Rethinking the ambition and potential of Cohesion Policy in Europe

The compelling *raison d'être* and one of the main goals of the European Union (EU) is to reduce disparities in the levels of development among regions and prevent the least favoured ones from stagnating. Thus, Cohesion Policy (CP) is at the heart of the single market and is the EU's main instrument for promoting economic convergence among regions.

There are clear economic and social justifications for CP. Economic convergence is beneficial for the overall economic stability of the EU, as it creates a more balanced, more integrated internal market. It also promotes a sense of solidarity and fosters deeper integration within the EU. It helps bridge economic and social gaps, strengthens cooperation and contributes to a more cohesive, more united Europe. There are also other justifications, such as upholding the EU's priority of promoting smart, green, sustainable development, which have been progressively incorporated but which are difficult to reconcile, given the differences in the natures of these objectives, in their territorial impacts and in their timeframes.

It should be noted that the EU's response to the crisis caused by the pandemic and subsequently to the Russian invasion of Ukraine has sparked an important and

necessary debate on the identity, objectives and mechanisms of the CP. At the same time, the Recovery and Resilience Facility (RRF) has burst onto the budgetary scene of all institutions, establishing an entirely new paradigm for EU funding of Member States and regions.

On top of that, all this is happening in a context where crises have become the norm and the megatrends of decarbonisation and digitalisation seem to have accelerated. In this scenario, regional disparities are likely to widen in the next few years and strengthening the European CP is becoming an even more urgent need than ever. The following reflections on the role of structural reforms and payment by results in the post-27 CP should be seen in this context.

2. The impact of cohesion policy, development traps and structural reforms

The current debate on the role of structural reforms and payment by results in the post-27 CP hints at a latent concern about the lack of effectiveness and/or efficiency of CP as currently designed.

Many efforts have been made to measure the impact of CP in reducing regional disparities, but there are major difficulties related to the availability of adequate data and methodologies for such measurements. The wide range of studies that make up the scientific literature which seeks to analyse the impact of CP are not conclusive.

Some articles conclude that positive results can be seen in the long term, others that positive results can only be seen in the short term, and others find either no effects or even negative effects. In many cases the diversity of results seems to be due to issues such as the complexity associated with local circumstances, the diversity of policies and actions implemented at regional level outside CP, the presence (or not) of inter-regional spillover effects, the time scale of impact analyses and so on (Bachtrögl *et al.*, 2020; Crucitti *et al.*, 2022; Darvas *et al.*, 2019).

Some of the studies concerned with the lack of effectiveness of CP in reducing regional disparities seem to suggest that there are «development traps» at regional level¹ that may require specific attention and may explain the concern about the need to «fine-tune» CP to improve its effectiveness.

One contribution of these analyses to CP design is to recognise that such traps can occur at different income levels. Indeed, some European regions with above-average per capita income levels could be at high risk of falling into development traps, as are some of the least developed regions. Breaking out of these traps is also

¹ A regional development trap is defined as the state of a region unable to retain its economic dynamism in terms of income, productivity, and employment, while also underperforming its national and European peers on these same dimensions.

essential for Europe as a whole, as it would not only strengthen GDP growth, productivity and employment in these regions but also help to improve the competitiveness of enterprises and the quality of life of the European population as a whole.

This could also serve as a justification for proposing structural reform conditionalities in CP. The question that arises in this particular case, however, is whether such conditionalities should be established at the appropriate territorial scale, respecting a multi-level governance architecture.

Note that both the RRF and the CP require Member States to address the challenges and priorities set out in the country-specific recommendations under the European Semester. However, the RRF Regulation directly links funding to the national structural reforms set out in these recommendations, while the CP requires Member States to address all or a significant part of the challenges included in the country-specific recommendations in their recovery and resilience plans. Therefore, if structural reform conditionalities were to be established in the CP, they should be regionally relevant and should recognise regional governments as necessary negotiating partners.

The fact that national and regional governments can and do have different orders of priority should not be overlooked. The Committee of the Regions has already warned in its *State of the Regions and Cities of the EU 2022 Report* that centralised management by state governments of European post-pandemic recovery funds risks increasing territorial inequalities between regions in the EU.

This neglect of regional gaps by state governments has led to considerable attention being paid in Europe to the less advanced regions through CP. But it must be remembered that, caught between these two points of view (the centralist vision of Member States and the vision focused on the most disadvantaged regions of the CP) there are many regions which are in «development traps» or at risk of falling into them in the many and varied circumstances in which they occur in Europe. Such development traps can only be addressed through interventions that go beyond the traditional concern for less developed regions.

A case in point can be found in the infrastructure policies of the Member States, which can ignore the circumstances and determining factors for the economic take-off of the regions. In this sense, the unease and concern of the regions of the Spanish-French Atlantic arc, including the Basque Country, is clear, given the delay recently announced by the French state in the proposed connection of these regions via a high-speed rail network. This delay could condition progress, reduce productivity and force them into stagnation.

Recognising, therefore, that CP should broaden its focus to cover not only less developed regions but also the development traps that threaten regions at different income levels, let us return to the question of what role structural reforms could play in CP.

Most structural policies are «place-blind». This means that in most cases they are applied uniformly throughout the territory of a state and do not change from one region to another. This place-blind nature of structural policies is often unavoidable and is actually desirable in most cases. However, the place-blind nature of structural policies limits their potential for addressing serious differences in economic performance across regions. Moreover, it means that some structural policies set at national level are not optimal for specific regional contexts. The fact that most structural policies do not take place into account does not mean that they are place-neutral, so it is difficult to use them to address problems that exist only in some parts of a state. Given the considerable differences in economic structure and economic performance across regions, structural policies that are appropriate for one part of a state may not be appropriate for another. This means that responding to the large, persistent inequalities between regions calls for policies «with a distributed development approach», as defined by Iammarino *et al.* (2019).

3. The results-based approach

Results-based funding has now become a dominant form of EU funding, as it is the default option for the RRF and began to be introduced on an optional basis under the CP framework from 2014-2020. Performance-based thinking is here to stay in public management, with spending efficiency as the best tool for sustaining the budgetary demands of the European welfare economy. But orientation towards performance must be more than a concept.

So far, result conditionality in cohesion funds has the experience of an explicit ‘performance framework’ for Member States’ operational programmes provided by the 2014-2020 common provisions regulation, including milestones and targets to be attained with European Structural and Investment Fund investments. The European Court of Auditors (ECA) has published a special report on the use of new instruments for performance-based financing in EU CP in the 2014-2020 period that refers to «worthy ambitions, but obstacles» in its title (ECA, 2021) and has concluded that (1) the introduction of the performance framework in the 2014-2020 period has contributed to a cultural change in the financial management of CP; (2) performance-based financing is not yet a reality in CP; and (3) the two new instruments («joint action plans» and «financing not linked to costs») have led to new approaches to implementation have not made any noticeable difference to the way in which EU funding is allocated and disbursed.

As mentioned, performance orientation has to be more than a concept. It requires careful preparation and operational models, including sound methods for estimating costs and meaningful criteria for financing and for partial payments. It should not be forgotten that this innovative form of financing may not be suitable

for all areas and investments. This is especially the case where there is a time lag between investment and the achievement of results, or where the achievement of results may be significantly influenced by external factors.

It must also be borne in mind that moving to a system of payment by results requires a radical cultural change, starting with the officials who for decades have been managing a system that is focused on spending funds on the terms stipulated by the operational programmes.

Note also that for these instruments to be attractive, they need to offer a lighter administrative burden and easier implementation. However, establishing performance-based instruments calls for an initial investment in terms of administrative resources, and that investment should not be underestimated.

Progress should therefore be made towards a payment-by-results model, but without forgetting that such a model is by no means a panacea and could even bring more drawbacks than benefits in some areas.

4. **Concluding remarks**

Over almost half a century CP has evolved from a minor fund to one of the most important spending priorities of the EU. However, in this new millennium, and especially since the 2008 crisis, very important fronts and challenges have opened up that will condition the future development of CP. The success of CP in reducing regional disparities is questionable and there is a widening gap between stagnating and leading regions. Ways must be found to address these development traps, and to do so at a time when the EU is aiming to achieve very ambitious targets for the remainder of the decade. Right now, the EU needs to channel investment from the RRF quickly and effectively to projects that can spur economic recovery from the recent health crisis and increase resilience to future shocks. Beyond the recovery, the EU seeks to accelerate the climate transition and digital transformation, both of which will probably have differential social and territorial impacts. Further, the EU is pursuing major structural reforms and improvements in the governance structure to better exploit the long-term growth potential of the European economy. Thus, looking forward to 2027 and beyond there are important questions for CP.

The EU funding landscape has become more multi-faceted and this requires major efforts in coordination, clear demarcation and development of complementarities between EU Funds and instruments. The experience with the RRF highlights the advantages and difficulties associated with the design of this new instrument, in which features such as results-based payments and conditionality associated with structural reforms are of great importance.

The introduction of performance indicators is supported to ensure effectiveness and enhance the legitimacy of CP. If structural reforms are to play any role in CP they should be place-sensitive.

Lastly, with respect to implementation, it must be borne in mind that for performance-oriented instruments to be attractive they need to offer a lighter administrative burden and easier implementation. In the unresolved EU dilemma between ensuring the best management standards and the ability to comply with regulatory requirements, the future design of CP in Europe should be tilted towards simplicity.

REFERENCES

- BACHTRÖGLER, J.; FRATESI, U.; PERUCCA, G. (2020): «The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy», *Regional Studies* 54 (1), 21-34, <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1551615>
- CRUCITTI, F.; LAZAROU, N.J.; MONFORT, P.; SALOTTI, S. (2022): «The RHOMOLO impact assessment of the 2014-2020 Cohesion Policy in the EU Regions», *Working Paper 4/2022, DG Regional and Urban Policy*, European Commission.
- DARVAS, Z.; COLLIN, A.M.; MAZZA, J.; MIDOES, C. (2019): «Effectiveness of cohesion policy: learning from the project characteristics that produce the best results». *Budgetary Affairs. STUDY* requested by the CONT Committee. Bruegel.
- DIEMER, A.; IAMMARINO, S.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; STORPER, M. (2022): «The Regional Development Trap in Europe», *Economic Geography* 98 (5), 487-509, <https://doi.org/10.1080/00130095.2022.2080655>
- ECA (2021): «Special Report 24/2021 - Performance-based financing in Cohesion Policy: worthy ambitions, but obstacles remained in the 2014-2020 period», European Court of Auditors, Luxembourg.
- IAMMARINO, S.; RODRIGUEZ-POSE, A.; STORPER, M. (2019): «Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications», *Journal of Economic Geography* 19 (2), 273-298. <https://doi.org/10.1093/jeg/lby021>

Medidas de las Administraciones públicas vascas para hacer frente a la crisis inflacionaria derivada de la guerra de Ucrania

Measures of the Basque Public Administrations to face the inflationary crisis derived from the war in Ukraine

La invasión rusa de Ucrania ha desencadenado una crisis energética e inflacionaria a nivel global, ante la cual los estados han reaccionado adoptando medidas de manera urgente. En Euskadi, las instituciones vascas han promovido ayudas en los sectores y hogares más afectados para paliar los aumentos en los costes de las materias primas y productos intermedios para las empresas y de la reducción de poder de compra para los hogares. El objetivo de este trabajo es detallar las medidas de respuesta que las administraciones vascas, en coordinación con las medidas estatales y europeas, han puesto en marcha para mitigar los impactos socioeconómicos de esta crisis. Un segundo objetivo del trabajo es extraer lecciones derivadas de cómo se ha afrontado esta crisis. Por un lado, al estar enmarcada en los desafíos energéticos y climáticos, se requiere que las políticas para hacer frente a estos retos deban desarrollarse a todos los niveles administrativos, de manera multinivel, coordinada y urgente. Por otro, que las medidas de apoyo público, con el fin de contrarrestar las consecuencias de la inflación en los hogares y empresas, deben ser temporales y focalizadas en los más vulnerables y, además, tienen que asegurar el mantenimiento de los incentivos para consumir menos energía.

Errusiak Ukraina inbaditu izanak krisi energetiko eta inflazionarioa eragin du mundu osoan, eta horren aurrean estatuek premiazko neurriak hartu dituzte. Euskal Autonomia Erkidegoan, euskal erakundeek laguntzak sustatu dituzte sektore eta etxe kaltetuenetan, enpresentzako lehengaien eta bitarteko produktuen kostuen igoerak eta familientzako erosketa-ahalmenaren murrizketa arintzeko. Lan honen helburua euskal administrazioek, Estatuko eta Europako neurriekin koordinatuta, krisi honen eragin sozioekonomikoak arintzeko abian jarri dituzten erantzun-neurriak zehaztea da. Lanaren bigarren helburua krisi honi aurre egiteko moduaren inguruko irakaspenak ateratzea da. Alde batetik, erronka energetikoen eta klimatikoen barruan dagoenez, erronka horiei aurre egiteko politikak administrazio-maila guztietan garatu behar dira, maila anitzetan, koordinatuan eta premiaz. Bestetik, laguntza publikoko neurriek, etxeetan eta enpresetan inflazioaren ondorioei aurre egiteko, aldi baterakoak eta ahulenetan ardaztuak izan behar dute, eta, gainera, energia gutxiago kontsumitzeko pizgarriak mantentzen direla ziurtatu behar dute.

Russia's invasion of Ukraine has triggered a worldwide energy crisis and inflation, to which states have reacted by adopting urgent measures. In the Basque Country, Basque institutions have set up aid schemes for the sectors and households hardest hit, to palliate increases in the cost of raw materials and intermediary products for businesses and offset losses in purchasing power for households. This study sets out to detail the measures set in place by Basque public administrations, in coordination with Spanish and European measures, to mitigate the socio-economic impacts of the crisis. It also seeks to determine what lessons can be learned from the way in which the crisis has been tackled. On the one hand, the fact that it involves energy and climate challenges means that the policies drawn up to address the crisis must cover all tiers of administration in an urgent but coordinated fashion. On the other hand, public support measures to offset the consequences of inflation on households and businesses must be temporary and must focus on the most vulnerable. They also need to maintain incentives to consume less energy.

Índice

1. Introducción
2. El impacto socioeconómico de la invasión rusa de Ucrania en Euskadi
3. La respuesta a nivel europeo y estatal
4. La respuesta de las administraciones vascas
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Euskadi, ayudas, guerra de Ucrania, inflación.

Keywords: Basque Country, public aid, Ukraine's conflict, inflation.

Nº de clasificación JEL: E31, H23, H71

Fecha de entrada: 12/05/2023

Fecha de aceptación: 21/06/2023

1. INTRODUCCIÓN

La invasión rusa de Ucrania, que comenzó el 22 de febrero de 2022, ha convulsionado el orden internacional posterior a la Guerra Fría y con su carácter disruptivo ha tenido unas consecuencias geopolíticas, sociales y económicas que han trascendido a todos los países a través de su impacto en los mercados de la energía y de los alimentos (Instituto Elcano, 2023).

Desde el punto de vista humanitario, la guerra ha generado estragos entre la población civil ucraniana y flujos enormes de población refugiada hacia países de la Unión Europea (UE), que han sido los mayores producidos en Europa desde la II Guerra Mundial. Desde el punto de vista geopolítico, se ha producido un realineamiento y posicionamiento de todas las potencias en relación al conflicto y una escalada bélica contenida por la amenaza nuclear. La invasión ha supuesto un cambio estructural en el escenario internacional y ha alterado el modo de funcionamiento de la globalización comercial y financiera, modificando los equilibrios geopolíticos mundiales. El proceso de desglobalización, que había comenzado con la pandemia, se ha agudizado con un retorno a la política de áreas de influencia basado en dos grandes bloques económicos (Díez Guijarro, 2022).

Desde el punto de vista estrictamente socioeconómico, cabe destacar una serie de efectos derivados del conflicto bélico. En primer lugar, los efectos derivados de restricciones en el abastecimiento de productos energéticos, alimentarios y materias primas cuya escasez (o expectativa de escasez) dispara sus precios, deteriora el sistema productivo y amenaza el crecimiento y la estabilidad social. En segundo lugar, el impacto de la inflación subyacente, es decir, los efectos del encarecimiento del resto de bienes y servicios en respuesta al alza del precio de los alimentos no elaborados, la energía y el combustible. Finalmente, los efectos asociados a la política monetaria restrictiva de los bancos centrales, respondiendo a la inflación con elevaciones en los tipos de interés que han encarecido el crédito, amenazan la sostenibilidad de las finanzas públicas y generan una inestabilidad financiera que acrecienta aún más la incertidumbre en la economía real (Feás y Steinberg, 2022; Collard, *et. al.*, 2023).

Tras esta breve descripción de las consecuencias socioeconómicas derivadas de la guerra, de aumento de la inflación y reducción del poder adquisitivo, especialmente de los sectores y hogares más vulnerables, a las que Euskadi no ha sido ajena, el objetivo de este artículo es detallar y analizar las medidas incluidas en los planes de choque puestos en marcha en Euskadi, tanto por el Gobierno Vasco como por las Diputaciones Forales, para paliar dichas consecuencias.

El trabajo se articula en cinco apartados. Tras esta introducción, el segundo apartado describe el impacto socioeconómico de la invasión rusa de Ucrania, contextualizado en Euskadi. En los apartados tercero y cuarto se detallan las medidas para la mitigación de dichos impactos adoptadas en el marco europeo y estatal y las medidas impulsadas por las administraciones vascas, respectivamente. Por último, el apartado quinto recoge las principales conclusiones del análisis.

2. EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA EN EUSKADI

A principios de 2022, la economía mundial empezaba a confiar en que la «gripalización» de la COVID-19 iba a permitir un retorno a la normalidad prepandémica, y ello quedaba reflejado en la sustancial mejora registrada por los principales indicadores de confianza empresarial y de los hogares en enero y febrero de ese año. Se trataba de unos indicadores que apuntaban a una parte central del año con ritmos de crecimiento bastante robustos y en la que las distorsiones de las cadenas globales empezaban, lentamente, a corregirse (CaixaBank Research, 2022). Este sentimiento fue recogido en esas fechas en el escenario macroeconómico para 2022 publicado por el Gobierno Vasco, que apuntaba un crecimiento del PIB real del 6,7% (Gobierno Vasco, 2021). Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 cambió por completo este escenario.

El impacto comercial directo en Euskadi del conflicto bélico y de las posteriores medidas sancionadoras puestas en marcha por la UE ha sido moderado. Las relacio-

nes comerciales entre Euskadi y Ucrania son modestas, mientras que Rusia es un socio comercial de mayor relevancia para la economía vasca. En el año previo al estallido del conflicto, 2021, Ucrania y Rusia ocupaban los puestos 55 y 19 por valor de las transacciones entre los destinos de exportaciones de Euskadi, respectivamente, y los puestos 27 y 4 entre los orígenes de las importaciones. En el Cuadro nº 1 se presentan los flujos del comercio exterior para Euskadi con Rusia y Ucrania durante el período 2017-2022 y en los Cuadros nº 2 y 3 la cuantía y el peso de los cinco principales productos importados y exportados por Euskadi con Rusia y Ucrania.

Cuadro nº 1. COMERCIO EXTERIOR DE EUSKADI CON UCRANIA Y RUSIA ENTRE 2017-2022

(miles de euros)

Flujo \ Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Euskadi-Ucrania						
Exportaciones	25.693	28.451	49.295	37.607	40.635	27.059
Importaciones	104.526	140.084	126.665	134.139	160.510	94.800
Saldo comercial	-78.833	-111.633	-77.370	-96.532	-119.875	-67.841
Euskadi-Rusia						
Exportaciones	236.050	251.249	288.655	287.871	251.429	121.962
Importaciones	632.958	389.269	1.137.163	567.120	1.387.565	813.179
Saldo comercial	-396.908	-138.020	-848.508	-279.249	-1.136.136	-691.217

Fuente: EUSTAT. Estadísticas de Comercio Exterior (ECOMEX).

Cuadro nº 2. PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS/IMPORTADOS POR EUSKADI A/DE UCRANIA 2021

(miles de euros)

Productos	miles de euros	%
EXPORTACIONES		
Total	40.635	100,0
Vehículos automóviles	11.772	28,9
Maquinaria mecánica	10.595	26,1
Manufacturas de fundición	4.521	11,1

.../...

.../...

Caucho y sus manufacturas	3.297	8,1
Armas y municiones	2.207	5,4
IMPORTACIONES		
Total	160.510	100,0
Grasas y aceites	84.452	52,6
Fundición hierro y acero	66.187	41,2
Semillas y frutos oleaginosos	3.588	2,2
Madera y sus manufacturas	2.260	1,4
Manufacturas de fundición	1.547	1,0

Fuente: EUSTAT. Estadísticas de Comercio Exterior (ECOMEX).

**Cuadro nº 3. PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS/IMPORTADOS
POR EUSKADI A/DE RUSIA 2021**

(miles de euros)

Productos	miles de euros	%
EXPORTACIONES		
Total	251.429	100,0
Vehículos automóviles	90.331	35,9
Maquinaria mecánica	70.123	27,8
Caucho y sus manufacturas	50.268	19,9
Máquinas y aparatos eléctricos	6590	2,6
Manufacturas de fundición	6.016	2,4
IMPORTACIONES		
Total	1.387.565	100,0
Combustibles minerales	1.183.019	85,8
Fundición hierro y acero	90.235	6,5
Caucho y sus manufacturas	43.964	3,1
Productos químicos inorgánicos	16.632	1,2
Aluminio y sus manufacturas	14.647	1,1

Fuente: EUSTAT. Estadísticas de Comercio Exterior (ECOMEX).

Tal y como se puede apreciar, Euskadi es una región netamente importadora de bienes de la zona de conflicto. Por un lado, las exportaciones de Euskadi a Rusia y Ucrania en 2021 ascendieron a 251 y 41 millones de euros, respectivamente, suponiendo el 0,97% y el 0,16% de las exportaciones vascas totales. Por otro lado, las importaciones de Euskadi a Rusia y Ucrania en 2021 fueron de 1.388 y 161 millones de euros, respectivamente, suponiendo el 6,52% y el 0,75% de las importaciones vascas totales. Euskadi exporta principalmente vehículos automóviles, maquinaria mecánica y manufacturas de fundición a Ucrania e importa grasas y aceites y fundición de hierro y acero. En cuanto al comercio con Rusia, las exportaciones vascas se concentran sobre todo en vehículos automóviles, maquinaria mecánica y caucho, y las importaciones son principalmente combustibles minerales y fundición de hierro y acero.

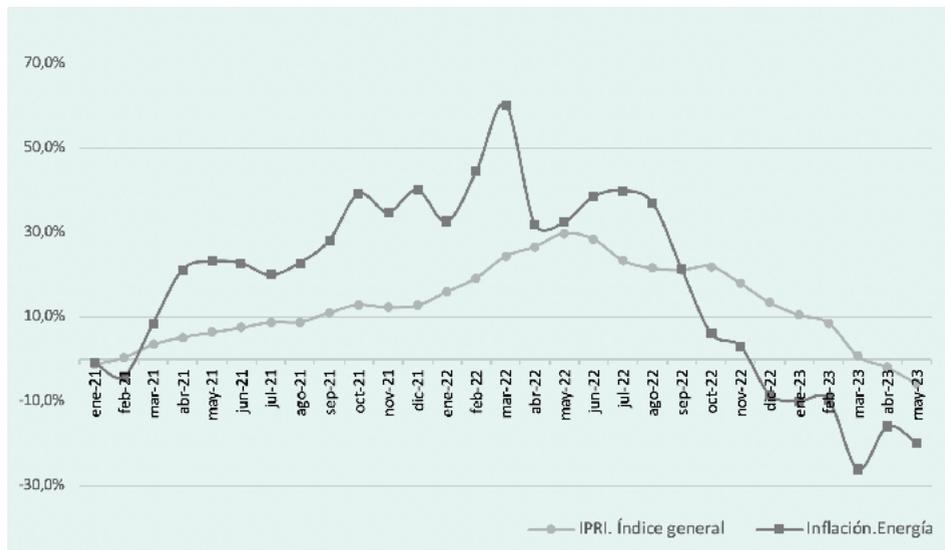
Nótese que la fuerte dependencia energética de Euskadi (del 89% en 2021, según datos del Eustat) se refleja en el gran volumen de importaciones de productos energéticos, y es precisamente en este campo donde se producen los principales efectos directos del conflicto en la economía vasca. En 2021, el 37 % de las importaciones de aceites refinados de petróleo y el 26% de las importaciones de gas de Euskadi tenían su origen en Rusia. La situación era similar en el resto de Europa, aunque aquí es el gas la energía más importada. En 2021, el 27% del petróleo y el 41% del gas que importaba la UE era de origen ruso.

Las sanciones motivadas por la guerra han provocado la búsqueda de nuevos proveedores y una caída significativa de las compras a Rusia, tanto en Euskadi como en el resto de los países europeos. Se han roto las cadenas de suministro directas con Rusia y también las cadenas de suministro con Asia a través de Rusia. Como consecuencia, los precios de muchas materias primas, energía, productos intermedios y servicios de transporte han aumentado considerablemente. Así, en el primer semestre tras la invasión, el precio del petróleo aumentó un 20% y el del gas un 100% en los mercados internacionales. Esta perturbación de oferta agravó los desequilibrios entre oferta y demanda que ya se habían manifestado en 2021 por la presencia de cuellos de botella en las cadenas de valor tras la reapertura de las economías al remitir la pandemia.

Como era de esperar, el repunte de los precios energéticos incidió con mayor intensidad sobre los costes y la actividad productiva de aquellos sectores que presentan una mayor dependencia energética en sus procesos de producción. En el Gráfico nº 1 se muestra la evolución de los precios de la energía y el índice de precios industriales (IPRI) en Euskadi. En dicho gráfico se observa cómo el aumento de los costes energéticos durante 2021 se va reflejando y trasladando hacia un incremento de los precios de los productos industriales, y al mismo tiempo se aprecia que la bajada de los costes de la energía a partir de finales de 2022 no se traslada de la misma manera, ni en plazo ni en intensidad, en el IPRI porque en este, además del decalaje de los costes energéticos, ya se reflejan otros costes internos de la producción.

Gráfico nº 1. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN ENERGÉTICA Y DE LOS PRECIOS INDUSTRIALES EN EUSKADI DESDE ENERO DE 2021

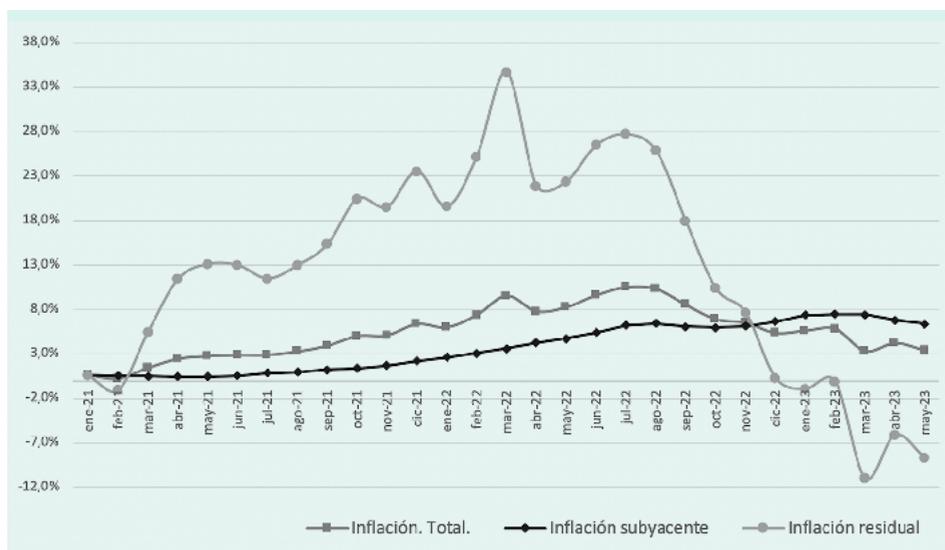
(tasa interanual)



Fuente: Eustat e INE.

Gráfico nº 2. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN RESIDUAL, SUBYACENTE Y GENERAL EN EUSKADI (ENERO DE 2021-MAYO 2023)

(tasa interanual)



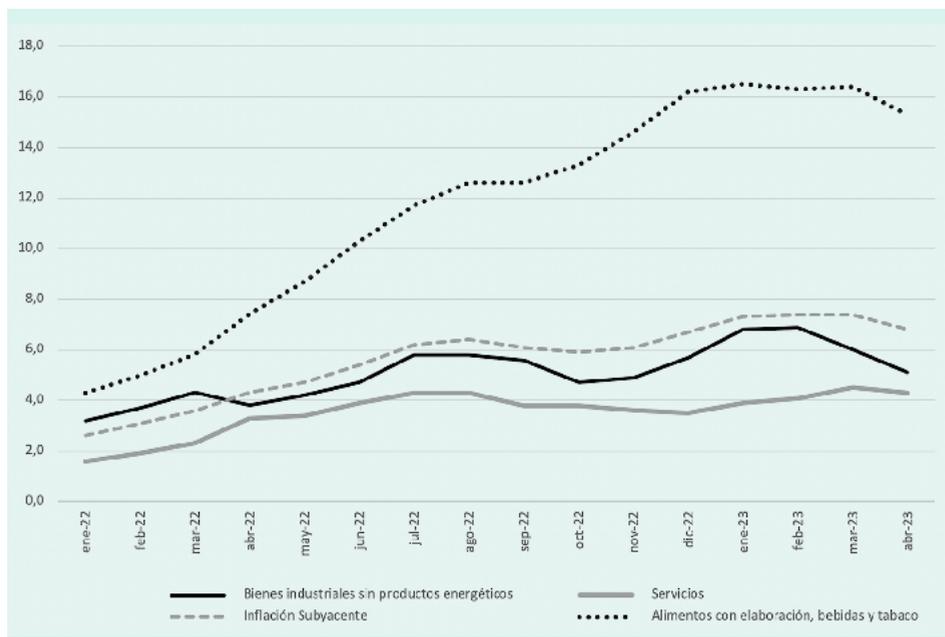
Fuente: INE.

Así, toda la tensión inflacionaria que se venía fraguando desde 2021 se comenzó a trasladar, en la segunda mitad de 2022, al precio de los productos intermedios, permeando al resto de la economía y extendiéndose a los precios menos volátiles de la cesta de consumo. En el Gráfico nº 2 se puede apreciar que desde mediados de 2021 hasta julio de 2022 se produjo un aumento intenso de la inflación causada inicialmente por la subida de la inflación residual (costes energéticos) y sostenido posteriormente por la inflación subyacente, que a partir de diciembre de 2022 se situaba por encima de la inflación general. La inflación en Euskadi, que alcanzó un pico del 10,5% en julio de 2022, aunque posteriormente haya bajado más de seis puntos porcentuales, ha erosionado el poder adquisitivo de los hogares vascos, en especial de los más desfavorecidos, habida cuenta de que el incremento salarial medio acordado a través de la negociación colectiva vasca se sitúa ligeramente por debajo del 4%, tanto en 2022 como en lo que va de 2023 (CRL, 2023).

En 2023, y a pesar de la corrección en los precios energéticos, el nuevo escenario de precios ya está asentado y sustentado por la inflación subyacente (7,4% en marzo y 6,8% en abril), cuyo incremento en el período más reciente viene fomentado, principalmente, por la subida de los precios de los alimentos elaborados (véase el Gráfico nº 3).

Gráfico nº 3. EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN SUBYACENTE Y SUS COMPONENTES PRINCIPALES (ENERO 2022-ABRIL 2023)

(tasa interanual)

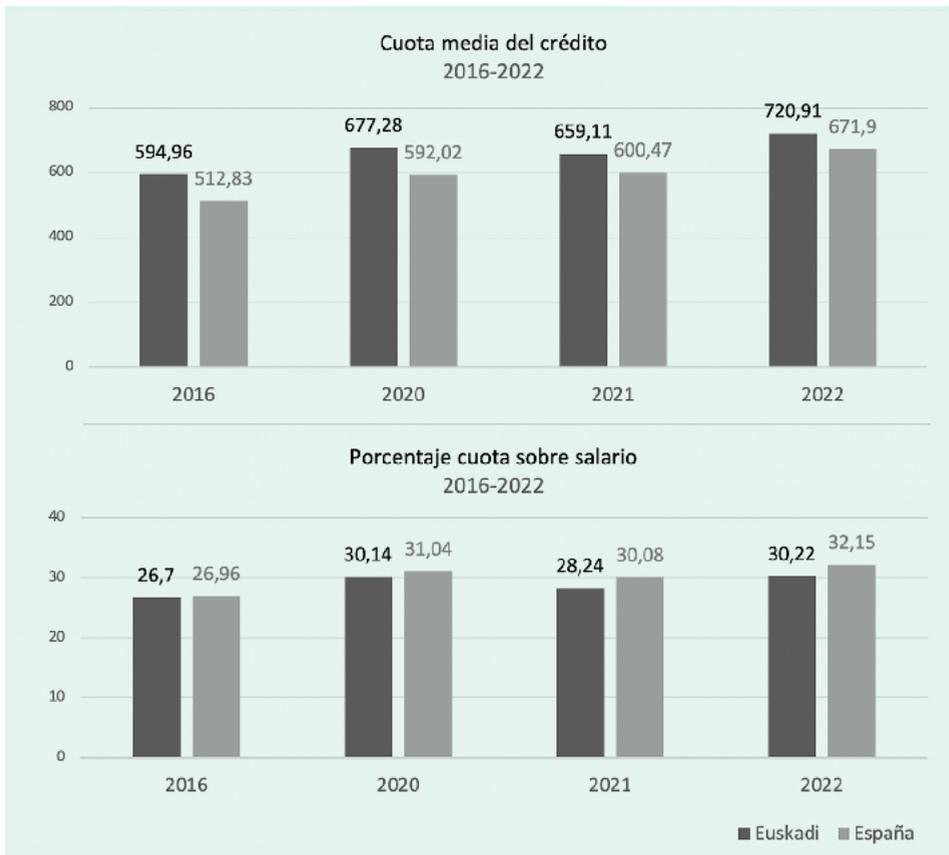


Fuente: INE.

Tal y como se ha mencionado, la aún hoy elevada inflación, en la que la energía y los alimentos representan una gran proporción, sigue teniendo un importante impacto negativo en todos los ámbitos de nuestra economía y en la vida cotidiana de la ciudadanía y es especialmente importante en el caso de los hogares con bajos ingresos, en los que la alimentación y la energía constituyen una parte considerable del consumo. Además, dada la elevada dependencia de la economía vasca y las del resto de la zona del euro de las importaciones de energía, el aumento de los precios de las importaciones energéticas provoca una pérdida importante e inevitable de renta real debido al deterioro de nuestra relación de intercambio. En tal situación, y para evitar que se consolide una inflación demasiado elevada, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) inició un proceso de normalización de la política

Gráfico nº 4. EFECTO DEL AUMENTO DEL TIPO DE INTERÉS EN EL ESFUERZO MEDIO DE PAGO DE PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS: CUOTA MEDIA DEL CRÉDITO Y PORCENTAJE SOBRE EL SALARIO 2016-2022

(euros)



Fuente: Observatorio Vasco de Vivienda en base a Estadística registral. Gobierno Vasco.

monetaria en diciembre de 2021 y se comprometió a elevar progresivamente los tipos de interés para situar la inflación de nuevo en el objetivo a medio plazo del 2%, en consonancia con el mandato del BCE.

La subida de tipos significa que se encarecen los préstamos para el consumo y la inversión y el crecimiento económico sufre por la caída de estos dos componentes de la demanda agregada. Además, si aumenta el coste de los préstamos, también crece la probabilidad de que los prestatarios tarden más en devolverlos o, incluso, incurran en impagos y puede suponer un deterioro en las condiciones para la estabilidad financiera.

Un indicador del efecto de la subida de los tipos de interés en los hogares proviene del mercado de vivienda en propiedad. Según los datos de la Estadística Registral que publica el Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV, 2023), el esfuerzo medio para el pago de la hipoteca en Euskadi ha crecido desde el 26% de los ingresos en 2016 al 30% en 2022 (véase Gráfico nº 4). La cuota media de pago es superior en Euskadi que la del resto de España, pero los mayores salarios en Euskadi hacen que la cuota de pago sobre el salario siga siendo algo menor que en el global de España.

3. LA RESPUESTA A NIVEL EUROPEO Y ESTATAL

En el contexto europeo, desde finales de 2021 los Estados miembros han implementado una serie de medidas con el objetivo de amortiguar los efectos de la crisis energética e inflacionaria en los hogares y en las empresas. Según cálculos realizados por el *think-tank* de Bruegel (Svagaratti *et al.*, 2023), los países de la UE hasta comienzos de 2023 habrían asignado 646.000 millones de euros¹ para proteger a los consumidores de los costes crecientes de la energía.

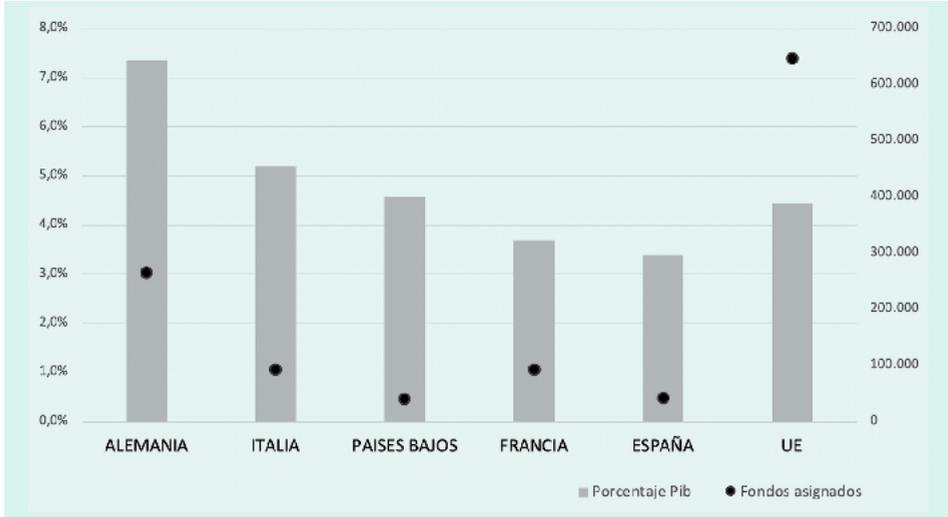
En términos absolutos, solamente entre Francia, Italia y Alemania acapararían el 70% de los fondos. En términos relativos, las medidas de los países de la UE alcanzarían el 4,5% del PIB, destacando el 7,4% alemán. Italia superaría el 5%, mientras Francia y España se situarían en torno al 3,5%.

Asimismo, el análisis citado constata que los gobiernos de la UE han favorecido en gran medida las medidas no selectivas de distorsión de precios frente a las medidas selectivas de apoyo a los ingresos. Hasta enero de 2023, las políticas específicas solo habrían representado el 27% de la financiación total desembolsada, mientras que las no específicas representaron el 73% restante. Estimaciones realizadas previamente por la Comisión Europea de las medidas adoptadas hasta octubre de 2022 en la UE presentaban cifras similares con un porcentaje de medidas focalizadas de un 30% (Comisión Europea, 2022).

¹ Estas cifras representan asignaciones presupuestarias y dotaciones, lo que significa que es posible que aún no se hayan utilizado en su totalidad y que podrían gastarse solo en parte. No se incluyen medidas supranacionales ni subnacionales.

Gráfico nº 5. **FONDOS ASIGNADOS POR LOS GOBIERNOS PARA PROTEGER A HOGARES Y EMPRESAS DE LA CRISIS ENERGÉTICA (SEP 2021 - ENE 2023)**

(% PIB y millones euros)



Fuente: Bruegel.

Entre las medidas de carácter generalizado implementadas en los estados miembros, que afectan a la totalidad o a la mayor parte de la población, la gran mayoría de los países han optado por reducir los impuestos de la electricidad y del gas (disminución del tipo del IVA aplicado y/o recortes en los impuestos específicos sobre la energía). Así, por ejemplo, en los Países Bajos se redujo el tipo del IVA sobre el gas y la electricidad desde el 21% al 9% y en Bélgica hasta el 6%. Otra de las actuaciones adoptadas en varios países, como Francia y España, fue la bonificación de los precios de los carburantes.

Este tipo de medidas, que inciden directamente en los precios, son más fáciles de implantar y generan un efecto inmediato en los consumidores. Sin embargo, presentan una serie de inconvenientes (Svagaratti *et al.*, 2023): pueden generar incentivos perversos (por ejemplo, las subvenciones sobre los combustibles fósiles contrastan con los compromisos de la transición energética ya que no solo desincentivan el ahorro de energía y el cambio a alternativas energéticas más limpias, sino que también apoyan a los combustibles fósiles tradicionales); tienen un coste fiscal más elevado que las actuaciones más focalizadas; no son necesariamente equitativas (por ejemplo, las bonificaciones del precio de los carburantes benefician en mayor medida a los hogares de renta alta (García-Miralles, 2023)); pueden crear las condiciones para un período prolongado de inflación elevada; o, una vez asentadas, pueden ser políticamente difíciles de suspender.

Respecto a las medidas focalizadas, estas se han dirigido principalmente al apoyo de los sectores económicos y sociales más vulnerables. Dentro de las medidas dirigidas a la protección del sistema productivo, se incluyen las ayudas al sector del transporte otorgadas en países como Francia o España, o los subsidios a las industrias intensivas en gas. Por su parte, las actuaciones en favor de los colectivos sociales más vulnerables contienen medidas como el aumento/refuerzo de los bonos sociales o la concesión de cheques o transferencias a estos grupos.

Las autoridades monetarias, como el Banco de España (BdE) o el BCE, han insistido en la importancia de que las medidas fiscales de protección frente a la crisis energética sean «de tipo quirúrgico». Así, el BCE recomienda que la política fiscal de respuesta sea temporal, específica y adaptada. Temporal, para que no presione demasiado al alza la demanda a medio plazo; específica, para que la magnitud del impulso fiscal sea limitada y beneficie a quienes más lo necesitan; y adaptada, para que no debilite los incentivos para reducir la demanda de energía².

En el Cuadro nº 4, adaptado del Informe Anual 2022 del BdE, se detallan las principales medidas de política fiscal de apoyo a hogares y empresas en respuesta a la crisis energética y a la inflación adoptadas en el Estado. A dichas medidas, que tienen un impacto presupuestario directo, hay que añadirles otras medidas de intervención en los precios de la vivienda en alquiler y los inputs energéticos como el gas³ o el butano.

Cuadro nº 4. PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL EN EL ESTADO DE APOYO A HOGARES Y A EMPRESAS EN RESPUESTA A LA CRISIS ENERGÉTICA Y A LA INFLACIÓN

	Carácter focalizado
Medidas de ingresos	
IVA: Reducción de los tipos de electricidad y gas	No
IEE: Reducción del tipo a la electricidad	No
IVA: Rebaja en el tipo de los alimentos	No
IRPF: Dedución rentas trabajo, rebaja autónomos, rebajas regionales	No
Medidas de gastos	
Bonificación al carburante para hogares y profesionales del transporte	No

.../...

² Discurso de Christine Lagarde, Presidenta del BCE, en el Congreso Bancario Europeo «La política monetaria en un nuevo entorno». <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221118~639420cee0.en.html#/search/po/1>

³ La llamada «excepción ibérica» es un mecanismo para limitar en España y Portugal el precio del gas en el mercado mayorista de generación de electricidad.

.../...

Extensión bonificación al carburante para profesionales del transporte	Sí
Transferencias a empresas afectadas por el alza de precios energéticos	Sí
Transferencias a determinados sectores productivos	Sí
Cheque de 200 € a hogares vulnerables (ambos paquetes)	Sí
Aumento del 15 % en las pensiones no contributivas (incluyendo IMV)	Sí
Subvención al transporte público	No
Ampliación de becas a estudiantes	Sí
Subvenciones a sector eléctrico/gas destinadas a rebajar factura	No
Bono social térmico	Sí

Fuente: Adaptado del Informe Anual 2022 del BdE.

4. LA RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS

En sintonía con el marco de gobernanza multinivel que caracteriza a la economía vasca y atendiendo a los diferentes ámbitos competenciales, el Gobierno Vasco, en colaboración con el resto de administraciones vascas, también ha puesto en marcha un amplio conjunto de actuaciones con el objetivo de reforzar el apoyo a los hogares y empresas con mayores dificultades debido al encarecimiento de las materias primas y la pérdida del poder adquisitivo ocasionado por la elevada inflación. El Cuadro nº 5 resume dichas medidas.

Cuadro nº 5. PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS ADMINISTRACIONES VASCAS

MEDIDAS ECONÓMICAS	FONDO/ PROGRAMA	INSTITUCIONES
Ayudas empresas y personas profesionales autónomas <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas Sector primario • Ayudas Sector industrial • Ayudas Empresas Economía Social • Ayudas Sector Comercial 	FONDO RESCATE ECONÓMICO/ OTROS	Gobierno Vasco y Diputaciones Forales
Ayudas a la financiación y a la liquidez <ul style="list-style-type: none"> • Financiación de circulante a corto-medio plazo (créditos y préstamos) • Ampliación carencia • Retraso reintegros • Aplazamiento de alquileres Parques Tecnológicos 	FONDO RESCATE ECONÓMICO/ OTROS	Gobierno Vasco

.../...

.../...

MEDIDAS SOCIALES			
Ayudas a personas usuarias del transporte público	<ul style="list-style-type: none"> Bonificaciones en billetes 	OTROS	Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos
Hogares y colectivos vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación AES Incremento programa pobreza energética Azken Sarea Indartzen Refuerzo Trapezistak Loturak-Mayores Integración personas sin hogar Bono térmico Incremento límite de ingresos para acceso vivienda social Reducción coste de suministros en el parque de vivienda social Ayudas para mitigar el impacto de la inflación en la alimentación en colectivos vulnerables 	FONDO RESCATE SOCIAL-ISURI/HITZARTUZ	Gobierno Vasco
Personas refugiadas ucranianas	<ul style="list-style-type: none"> Programa de primera acogida Azken Sarea Indartzen Ucrania Loturak Berritze Ampliación Aukerak Suspertzen 	FONDO RESCATE SOCIAL-ISURI	Gobierno Vasco
MEDIDAS TRIBUTARIAS			
Empresas y hogares	<ul style="list-style-type: none"> Liquidez y aumento gastos deducibles Impuesto Valor Añadido Deflactación y deducciones 	HITZARTUZ/OTROS	Diputaciones Forales
AYUDAS A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA			
Hogares	<ul style="list-style-type: none"> Subvenciones autoconsumo y almacenamiento. Renove ventanas 	HITZARTUZ	Gobierno Vasco
Empresas y personas profesionales autónomas	<ul style="list-style-type: none"> Línea de crédito especial para empresas intensivas en energía pymes y autónomos Línea de auditorías energéticas pymes y autónomos Subvenciones eficiencia energética empresas 	HITZARTUZ	Gobierno Vasco

Nota: en cursiva, las medidas correspondientes al Programa Hitzartuz.

Fuente: Elaboración propia.

Las actuaciones principales que se señalan contemplan, por un lado, las dirigidas al tejido económico: ayudas a las empresas industriales, al sector primario y al comercio, y las genéricas de ayudas a la financiación y la liquidez; y, por otro, las de rescate social: ayudas dirigidas a las personas usuarias de transporte público, que en su mayoría son personas con situaciones económicas menos acomodadas⁴, ayudas dirigidas a los hogares más afectados por el encarecimiento de alimentos y cercanos al umbral de la pobreza energética y también ayudas a las personas refugiadas acogidas provenientes del conflicto. Asimismo, se incluyen las medidas fiscales implementadas por las Diputaciones Forales mediante rebajas impositivas y ayudas a la eficiencia energética.

Las actuaciones durante 2022 se produjeron en tres fases. En un primer momento y de manera temporal, las medidas adoptadas de manera más urgente se centraron en proporcionar liquidez a las empresas a través de líneas de financiación. Además, con el mismo objetivo, la Diputaciones Forales aprobaron las primeras medidas tributarias. Posteriormente, en abril, el Gobierno Vasco aprobó la constitución de dos fondos: el fondo de rescate económico y el fondo de rescate social-Isuri. Finalmente, en octubre, se aprobó la iniciativa *Hitzartuz* que, además de reforzar las medidas y programas de carácter social que ya estaban en marcha, contemplaba actuaciones fiscales y una serie de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia energética para hogares y empresas. A continuación, se describen en detalle los diferentes tipos de medidas incluidas en el Cuadro nº 5.

4.1. Medidas económicas

4.1.1. Ayudas a empresas y personas trabajadoras autónomas

La mayor parte de las medidas de apoyo directo al tejido económico se articulaban por medio del mencionado Fondo de rescate económico establecido por el Gobierno Vasco, dotado con 142,9 millones de euros y destinado a financiar ayudas complementarias a empresas y micropymes, a empresas del primer sector y al sector comercial. Por su parte, las Diputaciones Forales aprobaron ayudas directas al sector primario por un valor de 7,45 millones.

Por sectores, la mayor cuantía se asignó al sector primario, seguido por la industria, el comercio y, por último, las empresas pertenecientes a la economía social.

Ayudas al sector primario

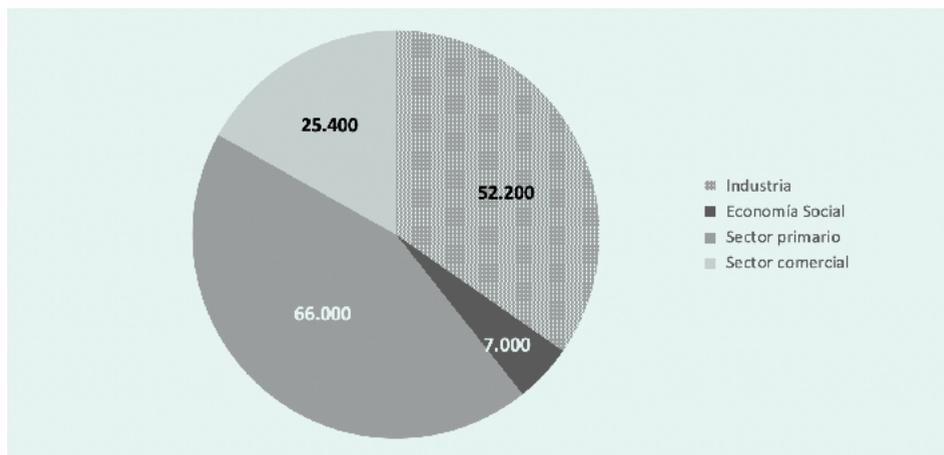
Uno de los sectores económicos más afectados por la guerra de Ucrania y la escalada de precios fue el sector primario. El incremento de los costes de la energía,

⁴ La bonificación del transporte público también se justifica como una política incentivadora de la sustitución de la movilidad en vehículo privado hacia modos de transporte colectivos que reducen el consumo de energía y las emisiones de contaminantes y gases de efecto invernadero.

los fertilizantes, los cereales y los aceites iniciado tras la reapertura pandémica y acelerado por la invasión, comprometía la viabilidad económica de este sector y por este motivo se adoptaron diferentes iniciativas de apoyo.

Gráfico nº 6. **AYUDAS A EMPRESAS TRAS EL ESTALLIDO DE LA GUERRA DE UCRANIA 2022-2024**

(miles de euros)



Fuente: Elaboración propia.

Se pueden distinguir dos tipos de actuaciones: las ayudas directas a corto plazo concedidas para paliar las consecuencias más inmediatas de la guerra y subida de precios, y las medidas de carácter transformador a medio plazo.

Respecto al primer tipo de actuaciones, el 28 de septiembre de 2022 se convocaron las ayudas extraordinarias para el sector agroganadero vasco, dentro del Marco Temporal Nacional relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia, por un importe de 14,1 millones de euros. Las ayudas estaban dirigidas al mantenimiento de la actividad agraria en los subsectores de vacuno, ovino, caprino, aves de carne y de puesta, porcino, conejos, equino, patata, remolacha, maíz forrajero y ciertas leguminosas, con la finalidad de apoyar a esas explotaciones y paliar las dificultades que dichas explotaciones experimentaban a consecuencia de los incrementos de sus costes de producción derivados de la guerra.

Posteriormente, el 13 de octubre de 2022 se aprobaron ayudas específicas por 1,85 millones dirigidas a los operadores de alimentación animal para uso ganadero, con el objetivo de apoyar al sector garantizando el aprovisionamiento de materias primas, y con ello, conteniendo los incrementos de sus principales insumos de la alimentación de animales de granja.

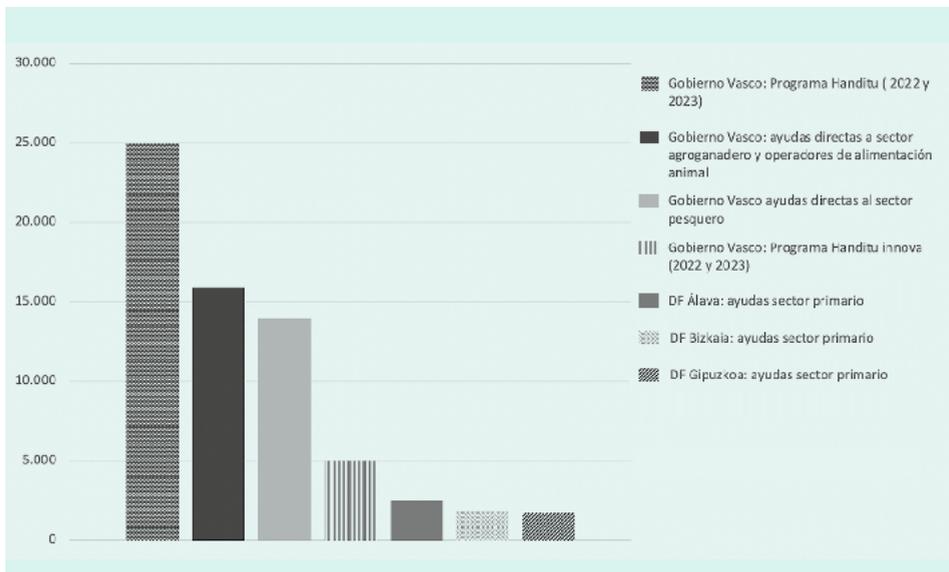
En lo que respecta al sector pesquero, entre las medidas establecidas y debido a la importancia del combustible sobre el total de sus gastos, destacan las ayudas extraordinarias por 4,16 millones para financiar el coste del gasoil a las entidades armadoras de buques con puerto base en Euskadi mediante una subvención de 0,30 euros por litro.

Las Diputaciones Forales, por su parte, aprobaron ayudas directas al sector primario por importe total de 6 millones de euros: en Álava, principalmente, para productores de patata y remolacha, y explotaciones ganaderas; en Bizkaia, tanto para el subsector agrícola como el ganadero (carne y leche); y en Gipuzkoa, apoyando al ganado ovino-caprino, la elaboración de la sidra y txakoli.

Respecto a las ayudas de carácter transformador, estas fueron canalizadas mediante los programas Handitu (Orden de 27/07/2022) y Handitu innova (Orden 28/09/2022). El programa Handitu, dotado con 25 millones, estaba destinado a financiar grandes inversiones (proyectos cuya cuantía neta de inversión es superior a 6 millones de euros) relacionadas con la transformación y la comercialización de productos agrícolas, ganaderos y forestales. Por su parte Handitu innova, con un presupuesto de 5 millones, concedía también ayudas para grandes inversiones relacionadas, en este caso, con la innovación tecnológica en la producción agraria. El importe de ambos programas comprende los años 2022 y 2023.

Gráfico nº 7. AYUDAS AL SECTOR PRIMARIO TRAS EL ESTALLIDO DE LA GUERRA DE UCRANIA 2022-2023

(miles de euros)



Fuente: Elaboración propia.

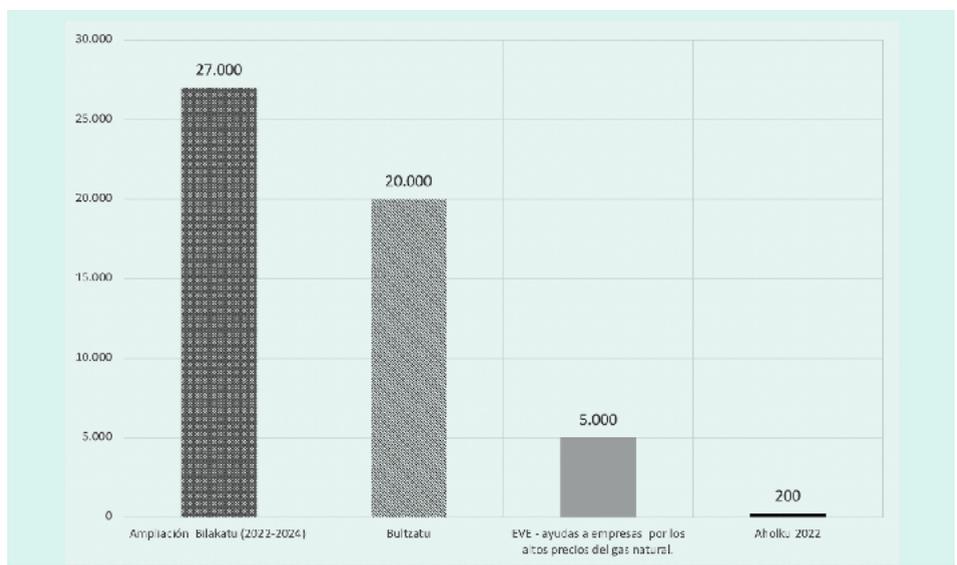
Ayudas a la industria

El impacto del fuerte aumento de los costes de materias primas y transportes, así como las posibles y potenciales pérdidas derivadas de los pedidos interrumpidos, ocasionados por el conflicto, motivaron la aprobación del Programa Bultzatu (Orden de 13/07/2022) por un importe de 20 millones de euros. Este programa dirigido a grandes, medianas y pequeñas empresas pertenecientes al sector industrial y de servicios conexos tenía como finalidad dotarlas de liquidez y preservar su viabilidad y continuidad.

El importe de la ayuda podía alcanzar hasta el 50% del sobrecoste y del coste de los pedidos realizados y de facturas emitidas de los productos finales y en curso, que no pudieron llegar a destino y/o que hubiesen sido cancelados como consecuencia de la invasión, con un máximo de 400.000 euros por empresa. En total fueron 54 empresas las que se beneficiaron a través de este programa.

Asimismo, se facilitaron ayudas por un volumen total de 200 mil euros mediante el Programa Aholku 2022 para obtener asesoría legal especializada (derecho internacional, mercantil...) en aquellos ámbitos relacionados con las medidas obstaculizadoras de los intercambios comerciales derivados de la guerra de Ucrania, y las afecciones generadas por estas. El importe máximo por empresa era de 10 mil euros y subvencionaba hasta el 50% del presupuesto.

Gráfico nº 8. AYUDAS AL SECTOR INDUSTRIAL TRAS EL ESTALLIDO DE LA GUERRA DE UCRANIA 2022-2024 (miles de euros)



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la industria intensiva en consumo de gas, el Ente Vasco de la Energía (EVE) aprobó un programa específico, el Programa de ayudas a empresas del sector industrial afectadas por los altos precios del gas natural (Orden de 6/07/2022), dotado con 5 millones de euros, que subvencionaba la compra de unidades de gas natural a proveedores externos como consumidores finales en los meses de febrero, marzo y abril de 2022. La ayuda podía ser de hasta el 30% del coste subvencionable, calculado en base a la diferencia entre el precio pagado en un mes dado del período subvencionable y el doble del precio unitario pagado en promedio durante el período comprendido entre el 1 de febrero y el 30 de abril de 2021.

Por otro lado, la guerra y sus consecuencias en el tejido industrial vasco fueron también uno de los motivos de la ampliación de las ayudas del Programa Bilakatu en 27 millones de euros hasta alcanzar un total de 52 millones. El aumento se distribuye entre el periodo 2022-2024. La finalidad de este programa es ayudar a diversificar la actividad de las empresas hacia nuevas líneas de negocio, productos, servicios y mercados y/o inversiones productivas relacionadas con proceso de «reshoring» que hasta el momento se encontraban deslocalizadas fuera de la Unión Europea. Para ello se instrumentaron subvenciones a fondo perdido para inversiones productivas a realizar en Euskadi. Las subvenciones alcanzaban hasta el 10% de la inversión susceptible de apoyo para las grandes empresas y el 15% para las pequeñas y medianas. El número de empresas beneficiarias ascendió a 130.

Ayudas a empresas de economía social

La relevancia de la economía social en Euskadi (en 2020 su participación sobre el PIB vasco representaba alrededor del 4,6%) motivó la adopción de medidas específicas dirigidas a este sector. El principal programa extraordinario aprobado fue el de ayudas para sociedades laborales y cooperativas con pérdidas económicas por la guerra en Ucrania 2022 (Orden de 26/07/2022) dotado con 5 millones de euros. Este programa cubría hasta la mitad de las pérdidas directamente imputables a los hechos subvencionables con un máximo de 400 mil euros.

Adicionalmente, las Ayudas Emprender Economía Social (Orden de 28/09/2022) comprendían una partida de 1 millón de euros dirigida a empresas previamente beneficiarias de esta línea de ayudas y que subvencionaba el incremento de los costes energéticos y de las materias primas, así como el incremento del capital social realizado durante 2022 para la financiación de inversiones derivadas de la guerra en Ucrania y las sanciones a Rusia. Asimismo, incluía otra partida por el mismo importe para la creación y consolidación de comunidades energéticas de economía social. En este capítulo se subvencionan, entre otros, el incremento del capital social suscrito en forma de aportaciones obligatorias o voluntarias, el asesoramiento y consultoría en gestión de la cooperativa y cumpli-

miento del objeto social de la comunidad energética y los estudios de viabilidad para la constitución de comunidades energéticas que adopten una forma societaria incluida entre las formas de la economía social.

Ayudas al sector comercial

La recuperación que experimentaba el sector comercial tras el fuerte impacto de la pandemia, se vio especialmente afectada por la situación bélica y determinó la implantación de medidas de apoyo para minimizar sus consecuencias y lograr un repunte en la actividad. Así, se activaron dos líneas de ayudas. Por un lado, se aprobaron las ayudas para el sostenimiento del subsector del equipamiento personal y del hogar del comercio minorista vasco (Orden de 21/06/2022) con unos recursos de 15 millones de euros. La cuantía de la ayuda a conceder se estableció en función del número de personas trabajadoras dadas de alta en el establecimiento comercial con anterioridad al 24 de febrero de 2022: 2.000 euros para establecimientos con menos de 10 personas trabajadoras y 3.000 euros para las de 10 o más personas trabajadoras. Fueron 3.800 los establecimientos que se beneficiaron de este programa. Por otro lado, con el objetivo de fomentar el consumo de bienes y la prestación de servicios en establecimientos comerciales minoristas, se puso en marcha un nuevo programa, *Euskadi bonodenda*, por un importe de 10,4 millones de euros (9 millones aportados por el Gobierno Vasco y 1,4 por las Diputaciones de Araba y Bizkaia), mediante descuentos de 10 euros para compras mínimas de 30 euros en los comercios vascos adheridos al programa.

4.1.2. Ayudas a la financiación y a la liquidez de las empresas y personas trabajadoras autónomas

En materia de financiación y liquidez, el Gobierno Vasco, a través del Instituto Vasco de Finanzas (IVF) y en colaboración con Elkargi, activó un programa de apoyo financiero para paliar los efectos del conflicto bélico en Ucrania. Este programa facilitaba financiación de circulante a corto-medio plazo a las empresas con relaciones comerciales en la zona de conflicto, así como financiación para atender las necesidades de liquidez de los productores de pienso para ganado originadas por la guerra.

Además, al igual que la medida aprobada por el Estado para los préstamos concedidos bajo las líneas ICO-COVID, se posibilitó la ampliación de la carencia de las operaciones formalizadas a través del programa de apoyo financiero COVID19 instrumentalizado por Elkargi. El número de préstamos novados fue de 546 por un importe de 59 millones.

Por otro lado, se facilitó a las empresas retrasar los reintegros de subvenciones concedidas y conceder aplazamientos de las inversiones y creación de empleo establecidos en los programas Gauzatu-Industria, Gauzatu-Implantaciones Exteriores, Indartu, Bideratu y Bideratu Berria. En total se aplazaron pagos por 3 millones de euros correspondientes a 40 operaciones y en 4 operaciones se prorrogaron los plazos de materialización de las inversiones y/o el empleo.

Otra actuación para favorecer la liquidez al tejido empresarial fue la posibilidad de aplazamiento de tres meses en el cobro de los alquileres de los parques tecnológicos y polígonos de la Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial (SPRI).

4.2. **Medidas sociales. Fondo Isuri**

Inicialmente, las ayudas dirigidas a hacer frente en Euskadi al impacto social de la guerra en Ucrania se canalizaron por medio del fondo de rescate social, denominado Isuri, dotado con 15,1 millones de euros. Se dividió en dos líneas de actuación: una dirigida a los colectivos más vulnerables de la sociedad vasca y otra para ayudar a las personas refugiadas procedentes de Ucrania, así como a las familias de acogida. Posteriormente, estas medidas en apoyo a los colectivos más vulnerables se reforzaron mediante las actuaciones contempladas en la iniciativa Hitzartuz.

También se incluyen en esta sección de medidas de tipo social las ayudas a las personas usuarias del transporte público y que no se financian a través del Fondo Isuri, sino que se cofinancian entre las diferentes administraciones. El Estado, mediante el Real Decreto Ley 11/2022, estableció subvenciones para las comunidades autónomas y entidades locales destinadas a bonificar en un 30% los servicios de transporte colectivo urbano e interurbano. El Gobierno Vasco, con el objetivo de que la ciudadanía se beneficiase de forma conjunta de un descuento global del 50% en todos los transportes públicos de Euskadi, aprobó complementar estas subvenciones con recursos propios en un 10% adicional, siempre y cuando las diputaciones o ayuntamientos, titulares de las operadoras de transporte, solicitaran la ayuda estatal y se comprometieran a financiar otro 10%, tal y como se hizo; y así se alcanzó ese 50% de subvención. En el caso de Euskotren, el Gobierno Vasco se hacía cargo del 20% adicional.

A continuación, se describe el detalle de los programas de ayudas sociales establecidos:

4.2.1. *Ayudas a las personas usuarias del transporte público*

La bonificación del 50% del transporte público en Euskadi, además de aliviar la carga económica de los hogares, ha permitido potenciar el uso del transporte público y reducir las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero. Las ayudas que inicialmente estaban previstas solamente para el último cuatrimestre de 2022 se han extendido hasta el final del primer semestre de 2023. El coste estimado para las instituciones vascas es de 35 millones de euros aproximadamente.

4.2.2. *Ayudas a los hogares y colectivos vulnerables*

A continuación, se enumeran las principales medidas adoptadas de manera más selectiva para ayudar a los hogares y colectivos vulnerables:

- Aumento de las Ayudas de Emergencia Social (AES): su objetivo ha sido atender las consecuencias económicas derivadas de la invasión de Ucrania en

los hogares vascos cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social. Supuso un incremento en la partida inicial de las AES en 3,5 millones de euros y posteriormente, mediante el programa Hitzartuz, las ayudas aumentaron en 4,5 millones adicionales hasta alcanzar un total de 49,5 millones. Además, para el año 2023 se incluyó con carácter permanente la dotación adicional de 10 millones aprobada por motivo de la pandemia en los ejercicios anteriores; y se introdujeron cambios en las cuantías máximas anuales a percibir por las familias para tratar de paliar la incidencia del incremento de precios y del coste de la vida.

- Incremento del programa de pobreza energética: se trata de un proyecto relacionado con la pobreza energética y ayuda a familias afectadas por la crisis en materia de vivienda. Este proyecto se enmarca dentro del Plan de Acción 2015-2019 de Cruz Roja País Vasco, que pretendía paliar las necesidades más inmediatas de familias en situación vulnerable o en riesgo de exclusión social, apoyar a las familias afectadas por la crisis como alivio económico a fin de mes y detectar otras necesidades e intentar solventarlas mediante derivación, orientación y coordinaciones con los recursos adecuados. Se aumenta en 200.000 euros hasta alcanzar 1 millón de euros. Para el año 2023, a través de Hitzartuz, se elevó el presupuesto hasta 1,5 millones.
- Bono social térmico: este bono está destinado a compensar los gastos que el uso de la calefacción y el agua caliente o cocina ocasiona a los consumidores más vulnerables. El Gobierno Vasco es el encargado de su gestión. En el año 2022 y 2023 se ha dotado con 9,4 millones de euros anuales.
- Ayudas para mitigar el impacto de la inflación en la alimentación en colectivos vulnerables: gestionado también por medio de Cruz Roja Euskadi, se implanta un nuevo programa de atención urgente a las necesidades básicas de personas y familias que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, destinando para ello 2,5 millones de euros dentro de Hitzartuz. En función de la valoración individualizada que se haga de cada caso y del número de miembros que integren la unidad de convivencia, los importes entregados a estas familias oscilarán entre los 150 euros (para unidades de un único miembro) y los 300 euros (para unidades familiares de 4 o más miembros).
- Azken Sarea Indartzen: se trata de un programa de ayudas para personas y familias que se han quedado sin ninguna fuente de ingresos para cubrir las necesidades básicas y no pueden acceder a las ayudas de emergencia social. Se asignan 3 millones de euros.
- Refuerzo del programa Trapezistak: se trata de un programa de ayuda a jóvenes que carecen de red familiar de apoyo. Se presupuesta en 1,5 millones de euros.

- Loturak-mayores: consiste en redes locales de apoyo de acompañamiento para personas mayores vulnerables (que viven solas). Está dotado con 500 mil euros.
- Integración de personas sin hogar: se trata de un programa de prevención para personas en riesgo de no tener un lugar donde vivir (*sinhogarismo*). Está dotado con 600 mil euros.

Junto con estas medidas, se incrementó el límite de ingresos para el acceso a vivienda social y se realizaron actuaciones para reducir el coste de suministros en las comunidades de viviendas sociales que tuviesen instalaciones centralizadas.

4.2.3. Ayudas para acogida a personas refugiadas ucranianas

Además de las ayudas destinadas a proteger a la población de Euskadi en general, también se articularon algunos programas de ayuda específica para favorecer la acogida a personas refugiadas ucranianas. Estas ayudas se desplegaron a través de cinco programas:

- Programa de primera acogida: en el marco de este programa el Gobierno Vasco puso a disposición del Estado los centros de acogida temporal de los municipios de Oñati, Tolosa, Irún y Berriz.
- Azken sarea indartzen Ucrania: ayudas a las personas y familias refugiadas para la cobertura de sus necesidades básicas. Dotado con 3 millones de euros.
- Loturak: incluye un programa de redes locales de acogida hacia las personas refugiadas para poner en contacto las personas migrantes con las redes locales de acogida comunitaria. El presupuesto asciende a 500.000 euros.
- Ampliación de Aukerak Suspertzen: programa de refuerzo educativo extraescolar para incluir a los niños y niñas ucranianos y que persigue eliminar la brecha digital y reforzar las capacidades de niñas, niños, adolescentes y familias en situación de desventaja social a través de la activación del tejido comunitario local. La ampliación del presupuesto del programa para poder incluir a los niños y niñas ucranianos acogidos en Euskadi ascendió a 300.000 euros.
- Berritze: programa de atención psicosocial para facilitar la convivencia, atendiendo tanto a las personas y familias ucranianas acogidas en hogares vascos como a las propias familias de acogida. Se incluyeron entre estas últimas las vinculadas a las asociaciones de acogida de niños y niñas de Chernóbil, que han vivido con especial preocupación la situación de extrema gravedad e incomunicación provocada por la invasión rusa de Ucrania en la zona contigua a la zona de exclusión de Chernóbil. Este programa estaba dotado con 500.000 euros.

4.3. Medidas tributarias

La falta de liquidez para empresas y autónomos y las consecuencias negativas de la subida de precios en las empresas y los hogares motivaron la adopción de diferentes medidas tributarias con el objetivo de paliar ese deterioro de tesorería para las empresas y amortiguar la subida de los precios de los bienes básicos (alimentación y energía) y contrarrestar la erosión del poder de compra en los hogares.

4.3.1. *Liquidez y aumento de gastos deducibles empresas y autónomos*

Al poco tiempo de iniciarse la guerra, en abril del 2022, las tres Diputaciones Forales, como respuesta inmediata a la invasión rusa, aprobaron una serie de medidas urgentes de carácter tributario. Entre éstas, se establecían:

- El aplazamiento excepcional de deudas tributarias sin prestación de garantías ni devengo de intereses de demora.
- El incremento del porcentaje de los gastos deducibles en la modalidad simplificada del método de estimación directa en el IRPF con carácter general y con mayor intensidad para las actividades agrícolas, ganaderas y de transporte de mercancías.
- El aumento de los gastos deducibles por compensación en las microempresas.
- La exoneración en los pagos fraccionados del IRPF.

El importe estimado de los aplazamientos era de 120 millones y de 40 millones los correspondientes a los aumentos del porcentaje de los gastos deducibles.

4.3.2. *Impuesto de Valor Añadido*

Las actuaciones realizadas por el Estado en materia impositiva en los tributos concertados de normativa común, básicamente en el IVA, afectaron también a los ingresos de las Haciendas Forales. En lo referente a los servicios energéticos, antes del comienzo de la guerra, en el Real Decreto Ley 12/2021 del 24 de junio se aprobaron, entre otras, la reducción temporal del IVA sobre la electricidad del 21% al 10% a pequeños consumidores (con una potencia contratada inferior a 10kW) y la supresión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica. Poco después, se redujo el impuesto especial sobre el consumo de la electricidad del 5,11% hasta el 0,5%.

Posteriormente, se acordó un nuevo descenso del IVA sobre la electricidad hasta el 5% (RDL 11/2022) y la rebaja temporal del IVA sobre el gas natural del 21% al 5%. En principio, estas medidas se extenderán hasta el 31 de diciembre de 2023.

Respecto al precio de los alimentos, se ha rebajado el tipo del IVA sobre determinados alimentos básicos durante el primer semestre de 2023. Han disminuido del 10% al 5% para el aceite de oliva y semillas y las pastas alimenticias; y del 4% al 0% para el pan, la harina, la leche, los huevos, quesos, frutas, verduras, legumbres y cereales.

El impacto estimado de estas medidas en las arcas forales desde su implantación hasta finales del 2023 sería de alrededor de 280 millones para el caso del IVA y de 139 millones en el impuesto especial sobre el consumo de la electricidad⁵.

4.3.3. Deflactación y deducción

En cuanto a las medidas que han afectado al IRPF de cara a amortiguar la pérdida de poder adquisitivo de los hogares, han sido fundamentalmente dos. Por un lado, una actuación de carácter general, consistente en la deflactación de las tarifas en todos los tramos y las deducciones en un 5,5% (a comienzos del año 2022 fue del 1,5% y en septiembre entró en vigor un incremento adicional del 4%). Para 2023 se aprobó una nueva deflactación del 2%.

Por otro lado, y focalizado en los contribuyentes con menor poder adquisitivo, se aprobó una deducción de 200 euros que podrían aplicar aquellas personas contribuyentes con una base general de hasta 30.000 euros. Entre los 30.000 euros y los 35.000 euros, la deducción sufría una reducción progresiva a medida que aumentaba la base de la declaración. Esta medida se prorrogó para 2023.

En total, el impacto estimado de ambas actuaciones sería de alrededor de 440 millones (240 millones corresponden a la deflactación y 200 millones a la deducción).

Los contribuyentes se han beneficiado de estas medidas sobre todo a partir de 2023, coincidiendo con la campaña de la renta (se reflejarán en las cuotas diferenciales), en la que han podido aplicarse la nueva deducción y donde también ha tenido un mayor impacto la deflactación –las actualizaciones de las retenciones con el aumento del 4 % adicional se produjeron en septiembre de 2022.

4.4. Ayudas para la eficiencia energética

La iniciativa Hitzartuz incluía también varios programas destinados a mejorar la eficiencia energética de los hogares y empresas que además de amortiguar el efecto del incremento de los precios permitían avanzar en la transformación hacia una economía más sostenible. La mayor parte de estas actuaciones se acabarán implantando durante el año 2023.

4.4.1. Ayudas para eficiencia energética en los hogares

- Subvenciones para el autoconsumo y el almacenamiento: se trata de un programa de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes

⁵ IVA: cálculo estimado en base al gasto por productos recogido en la Encuesta de gasto familiar del Eustat de 2021. Diferencia entre la recaudación aproximada en productos rebajados según tipo no rebajado y recaudación estimada con tipos rebajados durante el periodo. Por su parte, la estimación en el Impuesto especial sobre la electricidad se extrapola de los impactos estimados en los informes económicos realizados por la Diputación Foral de Álava de sus decretos normativos de urgencia fiscal.

de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial. Las actividades subvencionables incluyen instalaciones de autoconsumo aisladas y conectadas con tecnología eólica y fotovoltaica. Son ayudas gestionadas por el Ente Vasco de la Energía (EVE) y están financiadas con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia estatal.

- **Renove ventanas:** a lo largo del ejercicio 2023 se van a conceder ayudas para la renovación de aquellas ventanas o puertas ventana que formen parte de los cerramientos exteriores de la vivienda, y que dispongan de elevados estándares de eficiencia energética.

4.4.2. *Ayudas para la eficiencia energética a las empresas*

Finalmente, cabría considerar el refuerzo del programa de ayudas para incentivar el ahorro y el autoconsumo a través de la generación de energías renovables en empresas, personas autónomas y polígonos industriales. En este apartado se incluirían el programa de ayudas a la realización de auditorías energéticas integrales en pequeñas y medianas empresas de los sectores industrial y terciario, así como subvenciones de eficiencia energética a empresas.

Adicionalmente el programa Hitzartuz recogía una línea de préstamos para inversiones en eficiencia energética a pequeñas y medianas empresas y empresas de mediana capitalización, y otra línea de subvenciones específicas para personas profesionales autónomas.

5. **CONCLUSIONES**

Como todas las crisis, la actual crisis energética e inflacionaria desatada por la guerra de Ucrania también nos deja lecciones. Algunas de estas lecciones, como la importancia de la diversificación energética y económica, la importancia de la cooperación y la diplomacia para la resolución de conflictos internacionales o la importancia de desarrollar capacidades para prever y gestionar este tipo de riesgos, quedan fuera del ámbito de este artículo, cuyo principal objetivo ha sido realizar un repaso ordenado de las medidas de respuesta que las administraciones vascas, en coordinación con las medidas estatales y europeas, han puesto en marcha para mitigar los impactos socioeconómicos de dicha crisis. Sin embargo, sí que se pueden extraer otras lecciones directamente de la experiencia reciente de las administraciones vascas apoyando a los hogares, empresas y sectores afectados por el repunte de la inflación y la crisis energética.

En este sentido, es necesario apuntar, en primer lugar, que la propia naturaleza de los desafíos energéticos y climáticos, por su carácter sistémico y transfronterizo y su vinculación a bienes y males públicos globales como el progreso tecnológico y las emisiones de gases de efecto invernadero, exigen que las políticas para hacer frente a

344

estos se desarrollen a todos los niveles administrativos (locales, regionales, estatales e internacionales) y de manera coordinada entre ellos. Por supuesto, esta necesidad es más acusada en el caso de las políticas energéticas a medio/largo plazo, que van más allá de las medidas de apoyo a sectores económicos y sociales afectados por el encarecimiento a corto plazo de la energía, las materias primas y los alimentos que hemos analizado en este artículo. No obstante, incluso en este tipo de respuestas de corto plazo, se han tenido que incluir actuaciones multinivel combinando medidas a nivel europeo (por ejemplo, la llamada excepción ibérica), a nivel nacional (por ejemplo, el aumento en las pensiones no contributivas), decisiones acordadas entre la Administración General del Estado y las administraciones vascas (por ejemplo, las rebajas de impuestos y subvenciones al transporte público) y medidas a nivel regional/local (por ejemplo, las ayudas de emergencia social y económico sectoriales).

Una segunda cuestión que nos gustaría resaltar es que la crisis energética e inflacionaria, al igual que la crisis pandémica, se ha manifestado y extendido con una rapidez inusitada, por lo que ha exigido una respuesta urgente. En este aspecto, algunas de las medidas tomadas a nivel europeo han sufrido retrasos significativos por las dificultades inherentes a la negociación entre Estados miembros con realidades e intereses muy diversos. En este sentido, las medidas a nivel estatal y regional/local han sido más ágiles para responder con la urgencia necesaria a los efectos socioeconómicos de la guerra de Ucrania. Esto sugiere que las administraciones a nivel estatal y regional/local deberían tener un papel más preponderante en la definición y, sobre todo, en la implementación de medidas de choque ante eventuales crisis futuras.

En tercer lugar, resulta interesante recordar que las medidas de apoyo público con el fin de mitigar las consecuencias del repunte de la inflación en los hogares y empresas deben ser temporales, tienen que estar muy focalizadas en los más vulnerables y deben, además, asegurar el mantenimiento de los incentivos para consumir menos energía. En otras palabras, deben ser intervenciones de precisión enfocadas en hogares, empresas y sectores específicos para las cuales las administraciones vascas, que disponen de un sólido tejido institucional e instrumentos de política industrial y políticas sociales desarrollados en las últimas cuatro décadas de autogobierno, están mejor preparadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO DE ESPAÑA (2022): Informe trimestral de la economía española *Boletín económico* 4/2022.
- (2023): Informe anual 2022.
- CAIXA BANK RESEARCH (2022): Análisis del impacto económico de la crisis de Ucrania. *Informe Mensual* nº465, marzo.
- COLLARD, FABRICE, BOISSAY, FRÉDÉRIC, GALÍ, JORDI and MANEA, CRISTINA (2023): *Monetary Policy and Endogenous Financial Crises*. TSE Working Paper, n. 21-1277, Toulouse, France. [https://doi.org/10.53479/29651](https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/44124/COMISIÓN EUROPEA (2022): «Box 1.2.4. Fiscal policy measures to mitigate the impact of high energy prices». Institutional Paper, European Economic Forecast, Autumn 2022.</p><p>CORES (2022): <i>Estadísticas. Consumo de productos petrolíferos</i>.</p><p>DÍEZ GUIJARRO (2022): <i>El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania</i>. Cuadernos de Información Económica, N.º 288 (mayo-junio 2022).</p><p>FEÁS, E.; STEINBERG, F. (2022): <i>Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania</i>. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), ISSN-e 1696-3466, N.º. 35, 2022.</p><p>FMI (2023): <i>World Economic Outlook</i>, April.</p><p>GARCÍA MIRALLES, E. (2023): «Medidas de apoyo frente a la crisis energética y al repunte de la inflación: un análisis del coste y de los efectos distribucionales de algunas de las actuaciones desplegadas según su grado de focalización». <i>Boletín Económico - Banco de España</i>, 2023/T1, 15. <a href=)
- GOBIERNO VASCO (2023): *Coyuntura en un Clic* Marzo. Dirección de Economía y Planificación.
- MENÉNDEZ, A.; MULINO, M. (2022): *La evolución económica y financiera de las empresas españolas en 2021 y hasta el tercer trimestre de 2022 según la Central de Balances*. Artículos Analíticos. Banco de España.
- OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA (2023): *Informe sobre el impacto social de la subida de tipos interes en Euskadi*.
- REAL INSTITUTO ELCANO (2023): *La guerra en Ucrania un año después. Impacto global, europeo y español* - Febrero de 2023.
- SGARAVATTI, G.; TAGLIAPEITRA, S.; TRASI, C.; ZACHMANN, G. (2021): «National policies to shield consumers from rising energy prices», *Bruegel Datasets*, first published 4 November 2021, Update 02/2023, <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>
- SGARAVATTI, G.; TAGLIAPEITRA, S.; TRASI, C. (2023): «The fiscal side of Europe's energy crisis: the facts, problems and prospects» *Bruegel Blog post* <https://www.bruegel.org/blog-post/fiscal-side-europes-energy-crisis-facts-problems-and-prospects>
- TORRES, R. (2022): *Crisis energética: las respuestas de Alemania, España, Francia e Italia*. Cuadernos de Información Económica, N.º 288 FUN-CAS (mayo-junio 2022).

ANSUATEGI COBO, Alberto Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) y Doctor en Economía Ambiental por la Universidad de York. Es Catedrático de Análisis Económico en la UPV/EHU e Investigador Asociado del Basque Centre for Climate Change (BC3). Es autor de numerosos artículos especializados en las áreas de economía ambiental y desarrollo económico, economía de la energía y el cambio climático y la gestión de recursos naturales. Asimismo, ha participado en diversos proyectos competitivos de investigación de ámbito autonómico, estatal y europeo y ha dirigido varias tesis doctorales. Fue Director de Política Científica del Gobierno Vasco entre 2005 y 2009 y Vicedecano de Relaciones Internacionales y Movilidad de la Facultad de Economía y Empresa de la UPV/EHU entre 2019 y 2022. Actualmente es Director de Economía y Planificación del Gobierno Vasco.

BAÑOS ROVIRA, Jordi. Economista (Universidad de Barcelona) y jefe de política presupuestaria de la Generalitat de Cataluña. Ha ocupado diferentes cargos de responsabilidad en administraciones territoriales de España (jefe de evaluación económica de políticas públicas en la Generalitat de Cataluña, gerente de finanzas, hacienda y servicios centrales en el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, y Director de Presupuesto Ejecutivo en el Ayuntamiento de Barcelona). Asimismo, es consultor para el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en misiones de asesoramiento y capacitación en gestión de las finanzas públicas. Desde su vertiente docente e investigadora, es profesor del máster de hacienda autonómica y local de la Universidad de Barcelona, colaborador de investigación del Instituto de Economía de Barcelona (IEB), formador de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. Ha sido profesor asociado de la Universidad de Barcelona durante diez años, y docente en el INAP y el Center of Excellence in Finance (CEF) de Eslovenia. De su faceta investigadora, destacar el «Informe sobre las prácticas presupuestarias de las Comunidades Autónomas» (2022) publicado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF). En cuanto a su formación, es máster en gestión de las finanzas públicas por la University of London y máster en hacienda autonómica y local por la Universidad de Barcelona, además de otros títulos de máster, posgrado y cursos ejecutivos en administración pública y finanzas públicas (Universidad de Zaragoza, Kennedy School of Government de Harvard, ÉNA y Georgia State University).

BARREDO ARDANZA, Iñaki. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y Master of Arts and Sciences por la University of Pennsylvania. Fue socio de Naider y ha sido profesor de economía en la Universidad del País Vasco y la Universidad de Deusto en el campus de Donostia-San Sebastián. En su carrera profesional ha asesorado a numerosos gobiernos y administraciones públicas en temas relacionados con el desarrollo sostenible y ha participado activamente en proyectos de análisis, modelización y estrategia en el campo de la energía. Ha sido Director de Economía y Planificación (2021-2022), Director de Política de Política de Cohesión y Fondos Europeos (2022) y actualmente es Viceconsejero de Economía y Fondos Europeos, todos ellos del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco.

DE LA FUENTE MORENO, Angel. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Pennsylvania. Actualmente es director ejecutivo de FEDEA y científico titular en excedencia del Instituto de Análisis Económico del CSIC, del que ha sido vicedirector entre 1998 y 2006. Es también miembro de la Barcelona Graduate School of Economics y research fellow del CESifo y ha sido editor ejecutivo de *Revista de Economía Aplicada* y miembro senior de la European Expert Network on the Economics of Education. En 2002 recibió el accésit al I Premio de la Fundación Banco Herrero para jóvenes investigadores en ciencias sociales. Su labor investigadora se ha centrado en el análisis de los determinantes del crecimiento económico, así como en la economía regional, la hacienda autonómica y el sistema de pensiones. Es autor de más de ochenta artículos sobre estos temas, que han sido publicados en algunas de las revistas académicas más prestigiosas, así como de numerosas contribuciones a obras colectivas. Coautor de tres libros sobre diversos aspectos de la economía de las regiones españolas. Ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OCDE y diversas administraciones españolas, colaborando en la elaboración de informes técnicos sobre el impacto de la inversión en educación e infraestructuras, así como en la evaluación de las políticas comunitarias y la territorialización de las cuentas públicas españolas. Ha sido miembro de las comisiones de expertos para la reforma de la financiación autonómica y local.

DE RUS MENDOZA, Ginés. Ph.D. Economics (University of Leeds, UK). Catedrático de Economía Aplicada de la ULPGC. Profesor de Análisis Coste-Beneficio en la UC3M, donde fue director del Master en Economía del Transporte desde su creación. Investigador asociado en FEDEA. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Berkeley. Ha colaborado como asesor para la AIReF, la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. Ha sido consejero independiente del Consejo de Administración de AENA (2011-2014) y miembro del Consejo Asesor del Servicio de Estudios de La Caixa (2007-2011). En la actualidad colabora con el European Investment Bank Institute en un proyecto sobre Cost-Benefit Analysis and Computable General Equilibrium models.

DEL AMO VALOR, Julia. Estudiante de Economía y Estudios Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid, habiendo realizado estancias en la Universidad de la Sorbona de París. Interesada en las áreas de desarrollo económico internacional, la sostenibilidad y la macroeconomía, ha trabajado en numerosos proyectos, desde la cooperación internacional y promoción de la educación en Guatemala hasta el análisis del Marco Fiscal Europeo en el Banco de España. En sus diferentes experiencias profesionales ha desarrollado un gran interés y habilidades avanzadas de programación y análisis de datos en diferentes softwares. Además, colabora en proyectos de la Cruz Roja.

DURÁN CABRÉ, Jose María. Licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona (con «Premio extraordinario» y Premio del Consejo Económico y Social), licenciado en Derecho por la misma universidad y MSc en Fiscal Studies por la University of Bath (Gran Bretaña). Profesor agregado de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universitat de Barcelona, es especialista en temas fiscales, en concreto, en imposición sobre la riqueza, imposición y federalismo fiscal, y reformas fiscales. Ha publicado diversos artículos científicos en revistas como *International Tax and Public Finance*, *The Review of Income and Wealth*, *CESifo Economic Studies*, *Economic Inquiry* y *Journal of Tax Administration*, y libros y capítulos de libros publicados, entre otros, por Ariel, Edward Elgar Publishing, Instituto de Estudios Fiscales o Thomson Civitas. Es investigador y director del Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

ESTELLER MORÉ, Alejandro. Catedrático de Economía de la Universitat de Barcelona (UB), desde 2017, y codirector del área de fiscalidad del Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Es editor asociado de *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, y miembro del Consejo editorial de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* (con anterioridad, fue editor asociado). Ha publicado su investigación en revistas como *International Tax and Public Finance*, *Journal of Public Economics*, *National Tax Journal*, o *Review of Income and Wealth*; y ha asesorado a instituciones tales como la Comisión Europea, la Agència Tributària de Catalunya, el Ayuntamiento de Barcelona o el Govern d'Andorra.

GAMBAU SUELVE, Borja. Consultor de Finanzas Públicas en Afi. Doctorando en Economía, Grado y Máster en Economía por la Universidad de Zaragoza (Premio Extraordinario). Experiencia académica y profesional en la evaluación de políticas públicas en diferentes ámbitos trabajando para diferentes instituciones como el Servicio de Estudios y Evaluación de ICO, la Dirección de Estudios del IEF, o como profesor asociado del Departamento de Economía Pública de la URJC. Fue miembro de los grupos de investigación AEPP-URJC y OPINBI-UCM, así como del equipo nacional de EUROMOD. Actualmente da asistencia técnica en evaluaciones ex-ante y ex-post para diferentes instituciones como AIReF. Ponente habitual en congresos nacionales e

internacionales, los resultados de su investigación se han publicado en revistas como *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, *Research on Economic Inequality*, *Applied Economics*, o *Papeles de Economía Española*.

JACA MICHELENA, Jose Ignacio. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Trabaja en el Gobierno Vasco. Desde 1990 hasta 2005 como técnico de la Dirección de Desarrollo Industrial y desde 2005 como técnico de la Dirección de Economía y Planificación. Es autor del trabajo «El desempeño competitivo de Euskadi frente a las regiones europeas de referencia (2000-2011)» y coautor con Alberto Alberdi del artículo «Perspectivas de la productividad. De la crítica del modelo neoclásico a la productividad como excedente y evidencia sectorial comparada para el período 1995- 2012», ambos de la serie *Ikerketak*, así como de «La respuesta del Gobierno Vasco ante la COVID-19», en colaboración con Iñigo Saizabal, publicado en el número 100 de *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*.

LATOPOULOU, Chrysoula. Chrysoula joined the European Court of Auditors in 2004 where she works as principal auditor and head of task. She has led a series of financial, compliance and performance audits in the area of Cohesion, including the Review No 1/2023 'EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis'. She studied in Athens (Greece) and Poitiers (France).

LÓPEZ HERRERA, Carmen. Licenciada en Economía por la Universidad de Extremadura, Máster en Banca y Finanzas por Afi Escuela y actualmente doctoranda en Finanzas Públicas por la Universidad de Extremadura en donde estudia la relación entre las reglas fiscales y la eficiencia del gasto público. Ha desarrollado la totalidad de su carrera profesional en Analistas Financieros Internacionales (Afi), donde es socia del Área de Finanzas Públicas. Sus campos de conocimiento se centran en el estudio y análisis de la situación financiera de los gobiernos tanto nacionales como subnacionales en España, Latinoamérica y el Magreb con el fin de aportar soluciones innovadoras que mejoren la gestión financiera pública. En materia de evaluación, ha liderado y participado en diversos procesos evaluativos desde la creación de la extinta AEVAL, hasta hoy de la mano de Airef y diversos gobiernos territoriales.

MARTÍN MATEOS, Marcos. Estudiante de Economía y Estudios Internacionales con un marcado perfil internacional. Ha estudiado y trabajado en Alemania, Canadá o Estados Unidos (Universidad de California en Berkeley). Interesado en economía política, macroeconomía internacional y política fiscal y monetaria, ha participado en aceleradoras de talento Joven, liderado la asociación estudiantil Demos en la Universidad Carlos III y ha realizado voluntariado en proyectos de acogi-

da de refugiados. Ha trabajado para el Think Tank «Aspen Institute» en Estados Unidos en el desarrollo de conferencias de análisis de políticas públicas, y ha realizado prácticas en el departamento de Economía Internacional y Área del Euro del Banco de España.

MORAL-ARCE, Ignacio. Vocal Asesor del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) en el área de Evaluación de políticas públicas. Es funcionario público –Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado– y ha trabajado en el INE y la AIREF. En el ámbito académico, ha sido profesor asociado de econometría, estadística y métodos cuantitativos en diferentes universidades y ha publicado artículos en revistas como *The European Journal of Health Economics*, *Journal of Policy Modelling* o *Annals of Regional Science*. En el área de evaluación cuenta con una amplia trayectoria a nivel nacional e internacional. En España ha colaborado en diferentes evaluaciones de Fondos Europeos, reformas fiscales y mercado de trabajo. A nivel internacional ha participado en actividades de evaluación en países de África y América Latina, y cuenta con varios documentos técnicos e investigaciones en evaluación y es autor de manuales de evaluación pública.

NOVALES CINCA, Alfonso. Master en Economía (1981), Doctor en Economía por la U. de Minnesota (1983), Doctor en Ciencias Matemáticas por la U. del País Vasco (Bilbao, 1982). Assistant Professor en State University of New York: 1983-1985. Fundamentos del Análisis Económico, U. Complutense (Prof. Titular: 1985-1988, Catedrático: 1988-2018). Investigador visitante en Yale Univ. (1991). Profesor invitado de Doctorado en U. de Yokohama y Keio U. (Tokio). Miembro de Honor de la Asociación Española de Economía desde 2007. Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas desde 2008. Autor de 110 trabajos de investigación publicados en revistas nacionales e internacionales con índices de impacto, 5 libros de texto sobre Estadística, Econometría, Macroeconomía, y Crecimiento Económico, y 5 libros de investigación sobre la economía española. Ha dirigido 19 tesis doctorales.

ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid, de la que es Profesor Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal e investigador adscrito al Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Investigador asociado en FEDEA y, desde 2023, Consejero Científico del Real Instituto Elcano. Ha sido investigador en plantilla y vocal asesor de investigación del Instituto de Estudios Fiscales, e investigador visitante en la DG de Economía y Estadística del Banco de España. Ha participado en proyectos de investigación y asistencia técnica para FIES, FUNCAS, IEF, las Fundaciones BBVA, Ramón Areces, Mapfre y La Caixa, IEE, World Bank, EU-TAIEX y FIIAPP, entre otras. Sus líneas preferentes de investigación son la economía de la imposición, la distribución y redistribución de la renta, el federalismo fiscal, el análisis económico

de la gestión pública, la economía de la vivienda y el análisis institucional de la política fiscal. Tiene numerosas publicaciones en revistas científicas, libros y capítulos de libros. Ha sido secretario y miembro del comité científico de *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, editor asociado de *Revista de Economía Aplicada* y co-editor ejecutivo de *e-pública*. Actualmente pertenece al comité científico de *European Journal of Government and Economics*. En 2017 fue miembro de la Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Autonómica.

PÉREZ GARCÍA, Javier. Director del Departamento de Economía Internacional y Área del Euro del Banco de España, institución en la que ha ocupado distintos puestos de responsabilidad desde octubre de 2008. Es miembro del Comité de Relaciones Internacionales del Eurosistema, y anteriormente lo fue del Comité de Política Monetaria y del Grupo de Trabajo sobre Finanzas Públicas. Antes de incorporarse al Banco de España trabajó en el Banco Central Europeo, como economista principal en la Dirección General de Economía, fue profesor en las universidades Pablo de Olavide de Sevilla y Complutense de Madrid y, en el ámbito de la administración autonómica, Investigador Senior en el centro de investigación centra. Es doctor en Economía por la Universidad Complutense y cuenta con numerosas publicaciones sobre macroeconomía, predicción económica, política fiscal, e integración europea.

RODADO RUIZ, María del Carmen. Licenciada en Filología Clásica, Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctora en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es profesora de Economía Pública y Régimen Fiscal del Área de Economía Aplicada II, en la Facultad de Ciencias de la Economía y de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC). Ha participado en proyectos de investigación competitivos del Plan Nacional de I+D, en proyectos de investigación de la Universidad de Vigo para investigadores emergentes, del Instituto de Estudios Fiscales, del Observatorio Social de La Caixa, entre otros. Ha formado parte del grupo de Excelencia Investigadora «Análisis Económico de las Políticas Públicas» de la URJC, contando con financiación del Banco de Santander. Forma parte del Grupo de Innovación Docente en el Área de Fiscalidad de la URJC. Sus líneas de investigación son el análisis económico de la imposición, la redistribución y la desigualdad de la renta con publicaciones en revistas como *Journal of Housing Economics*, *International Tax and Public Finance*, *The Open-Access*, *Open-Assessment E-Journal*, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, entre otras. Tiene publicados varios capítulos en libros especializados sobre economía de la imposición, desigualdad y redistribución.

SAIZABAL AGUIRREZABALAGA, Iñigo. Licenciado en Economía por la Universidad del País Vasco (UPV-EHU). Técnico de la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. Ha desempeñado labores profesionales en el sec-

tor bancario durante más de 15 años. Es coautor con Jose Ignacio Jaca del artículo «La respuesta del Gobierno Vasco ante la COVID-19», publicado en el número 100 de *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*.

SÁNCHEZ FUENTES, Antonio Jesús. Licenciado en Matemáticas por la Universidad de Sevilla y Doctor cum laude en Economía por la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Actualmente trabaja como Profesor Titular en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), donde ha sido nombrado secretario académico del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y dirige el Grupo «Políticas de Familia» de la UCM. Además, ha colaborado como consultor externo con distintos organismos oficiales (AECID, BCE y CE, entre otros). Previamente, trabajó en la Universidad Pablo de Olavide y en la Fundación centrA. Sus principales áreas de investigación son la economía pública y la economía computacional.

VALIÑO CASTRO, Aurelia. Catedrática de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, donde imparte docencia en el Máster de Economía, Grado de Economía y doble Grado de Economía y Gestión Pública sobre evaluación económica del gasto público. Sus líneas de investigación se centran en la evaluación de las políticas públicas, con especial atención a las políticas de educación, familia, vivienda, seguridad y defensa, difundidas en revistas y libros de editoriales nacionales e internacionales de primer nivel. Ha colaborado en la evaluación de políticas públicas con diversos Ministerios (Hacienda, Trabajo, Defensa), Comunidades Autónomas (Madrid, Aragón, Murcia, Andalucía), Instituto de Estudios Fiscales y Fundaciones (BBVA, Europea Sociedad y Educación, Acción Familiar).

WEBER, Martin. Martin joined the European Court of Auditors in 1999. In 2014, he was appointed as the director of Audit Chamber II 'Investments in Cohesion and growth'. From 2017 until 2021, as the director of the Presidency, he was in charge of strategy development, programming and reporting, internal and external communication and liaison with other EU Institutions, national Supreme Audit Institutions and international audit organisations (such as INTOSAI/EUROSAI). In 2021, he has moved back to his previous position as director of the Chamber II. Martin has studied at Reims Management School (France), Lancaster University (UK) and ESB Reutlingen (Germany) and holds a Master in Economics of Rutgers University (New Jersey, USA).

EKONOMIAZ

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

355

75. Eco-innovación. Más allá de los factores, la productividad de los recursos naturales *XXV Aniversario de EKONOMIAZ. Memoria de una gran transformación y perfiles del reto actual*
76. Prospectiva y construcción de futuro
77. La nueva economía institucional
78. Industrias culturales y creativas en la sociedad del conocimiento desigual
79. El cooperativismo ante la globalización
80. De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora
81. Estado de bienestar y gobierno multinivel
82. Europa: futuribles económicos y políticos
83. Estrategias de especialización inteligente
84. Banca y crecimiento regional
85. La previsión social complementaria. Papel y claves de desarrollo
86. La productividad. Tendencias y factores explicativos
87. Crisis salarial, paro y desigualdades. ¿Cuál es el futuro del empleo?
88. El sistema fiscal a debate. Competitividad, equidad y lucha contra el fraude
89. Renacimiento industrial, manufactura avanzada y servitización
90. Tamaño empresarial y crecimiento en tiempo de crisis
91. Economía feminista. Enfoques y propuestas
92. Papel de la universidad en el desarrollo regional
93. Servicios Públicos de Empleo. Análisis y perspectivas
94. La Formación Profesional y las Estrategias de Especialización Inteligente
95. Internacionalización de la empresa mediana y liderazgo en los mercados mundiales
96. Envejecimiento y cambios demográficos
97. Adaptación al cambio climático. Aportaciones desde la economía *XXXV Aniversario de EKONOMIAZ. Huella de la Gran Recesión en Euskadi. Impactos y retos principales de País*
98. Los grandes retos de la economía digital. Una mirada global y sectorial
99. Los retos de la transición energética en el País Vasco para la próxima década
100. COVID-19. Efectos socioeconómicos de la crisis sanitaria y medidas de recuperación
101. Crecimiento Inclusivo y Bienestar social
102. Kibs y transferencia de conocimiento desde una perspectiva de internacionalización

PRÓXIMOS NÚMEROS

104. Las nuevas estrategias de especialización inteligente (II-2023)

