

UN NUEVO IMPULSO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. PROBLEMAS PERSISTENTES Y RETOS A FUTURO

A RENEWED BOOST TO INSTITUTIONALIZE PUBLIC POLICY EVALUATION IN SPAIN. LONG LASTING PROBLEMS AND CHALLENGES AHEAD

Juan Manuel ANDRÉS JOVANI

Asesor Facultativo Economista de las Cortes Generales
Departamento de Análisis Económico y Presupuestario
Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones
Congreso de los Diputados
<https://orcid.org/0009-0002-3967-2974>

Fecha de recepción del artículo: abril 2023

Fecha de aceptación y versión final: mayo 2023

RESUMEN

Este artículo analiza los retos a los que se enfrenta la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas, reforma impulsada en el Plan de Recuperación y comprometida para la recepción de los fondos Next Generation EU, aplicando algunos elementos de la teoría de las instituciones y del análisis de las políticas públicas. Bajo este prisma, se exploran los sucesivos impulsos de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España, sus factores determinantes y los obstáculos para su efectiva implementación, según los diagnósticos realizados desde dentro y fuera de las Administraciones públicas, y se apuntan a modo de conclusión algunos de los retos y oportunidades que plantea la institucionalización de la evaluación desde la perspectiva parlamentaria.

Se concluye que las carencias y la dispersión de la evaluación de las políticas públicas en España no ha variado significativamente en las últimas dos décadas, a pesar de los sucesivos intentos de regulación de un marco de la evaluación, y que los impulsos más efectivos han tenido lugar sobre

la base de una implicación política directa, derivada principalmente de los compromisos de estabilidad presupuestaria con la UE y de revisiones de las sendas de ajuste del déficit condicionadas a revisiones del gasto. Respecto al Parlamento, el nuevo marco de la evaluación plantea retos como la definición de su rol en la arquitectura institucional, la puesta en valor de elementos ya regulados, como las memorias de impacto normativo o el presupuesto por programas, y el refuerzo de sus capacidades técnicas.

Palabras clave: Evaluación, políticas públicas, institucionalización, calidad del gasto, rendición de cuentas.

ABSTRACT

In this article, I apply some elements of the theory of institutions and of the public policy analysis to explore the challenges of the institutionalization of the evaluation of public policies, a reform boosted by the Recovery Plan and committed for the reception of the Next Generation EU funds. Under this perspective, I review the successive attempts to institutionalize the evaluation of public policies in Spain, the determinant factors and the main obstacles for its effective implementation, according to the diagnoses made from within and out of the public administrations, and finally I appoint some conclusions from a parliamentary perspective.

I conclude that the weaknesses and the dispersion of the evaluation of public policies in Spain have not varied significantly in the last two decades, in spite of the successive attempts to regulate an evaluation framework, and that the advances in the field have derived mainly from the fiscal stability commitments with the EU and adjustment path revisions conditioned to spending reviews, with a political involvement at the highest level. Regarding the Parliament, the new evaluation framework raises some challenges such as the shape of its role within the institutional architecture, the enhanced use of elements already regulated, such as the impact analysis reports and the performance budgeting, and the reinforcement of its technical capacities.

Keywords: Evaluation, public policies, institutionalization, quality of public expenditures, accountability.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN CONCEPTUAL. III. LA DEMANDA DE EVALUACIÓN Y SU POSICIONAMIENTO EN LA AGENDA POLÍTICA. 1. La demanda de evaluación en España. 2. La ventana de oportunidad. IV. FINALIDADES DE LA EVALUACIÓN SEGÚN LA RELACIÓN

PRINCIPAL-AGENTE. V. LOS PROBLEMAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA. 1. *Procedimientos de evaluación anteriores a la Ley de institucionalización* 1.1. *Evaluación ex ante. Las memorias de análisis de impacto normativo.* 1.2. *La evaluación ex post. Las revisiones del gasto público.* 2. *Creación y desaparición de organismos evaluadores.* 2.1. *La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).* 2.2. *El Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas.* 2.3. *Libros Blancos y comisiones de expertos.* VI. CONCLUSIONES EN PERSPECTIVA PARLAMENTARIA. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación de las políticas públicas se considera un elemento clave de la transparencia de los poderes públicos y un medio para mejorar la calidad de las finanzas públicas, en el actual contexto de riesgo para la sostenibilidad de la deuda pública tras el encadenamiento de sucesivas crisis.

En el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), la evaluación se contempla desde dos perspectivas complementarias: la modernización de las Administraciones públicas, mediante el refuerzo del marco regulatorio e institucional de la evaluación *ex ante* para el diseño y planificación de las políticas públicas¹; y la mejora de la eficacia del gasto público, dando continuidad a los ejercicios *ex post* de revisión del gasto público². Ambas son reformas comprometidas por España ante la UE para recibir los fondos *Next Generation EU*.

La primera reforma se ha concretado en la aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (LIEPP). La institucionalización responde, según se deduce del preámbulo, a una creciente demanda desde las organizaciones internacionales y de personas expertas en general.

Sin embargo, la institucionalización de algunos aspectos de la evaluación de políticas públicas en España no es nueva. El mandato del artículo 31.2 de la Constitución sobre la ordenación del gasto público bajo los criterios de asignación equitativa de los recursos públicos, eficiencia y economía ha dado lugar a sucesivos impulsos políticos orientados a una evaluación pública sistemática e integrada en la cultura administrativa, que han incluido la creación de organismos,

¹ Reforma integrada en la política palanca 4. Una Administración para el siglo xxi, componente 11. Modernización de las Administraciones Públicas.

² Reforma incluida en la política palanca 10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible, componente 29. Mejora de la eficacia del gasto público. Esta política también incluye el componente 28: Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo xxi. Entre las reformas previstas este se encuentra la creación de un Comité de personas expertas para la reforma fiscal, que ha dado lugar al *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* presentado en marzo de 2022.

entidades y unidades administrativas con funciones de evaluación y la regulación de mecanismos y procedimientos para llevarla a cabo.

Estos impulsos también han respondido a la continua demanda de una evaluación rigurosa y sistemática desde distintos ámbitos de la sociedad civil, la universidad, los mercados y las organizaciones internacionales. Este interés se ha intensificado tras la crisis de la COVID-19 y la guerra de Ucrania, que han añadido presión a las necesidades de gasto público, en ocasiones con carácter estructural, y elevado los riesgos para la sostenibilidad financiera.

En este artículo se aplican algunos elementos de la teoría de las instituciones y el análisis de las políticas públicas para analizar los retos y desafíos a los que se enfrenta la institucionalización de la evaluación como política pública en sí misma. Para ello, en el siguiente apartado identificamos las principales dificultades para la delimitación de los conceptos de institucionalización, evaluación de políticas y políticas evaluables. En el tercer apartado, apuntamos a los factores que han impulsado la demanda de la evaluación pública y su posicionamiento en la agenda política en España. En el cuarto, estructuramos las finalidades de la evaluación según las relaciones principal-agente que se establecen entre los actores elaboradores y receptores de las evaluaciones, que en ocasiones requieren la intervención de organismos delegados o independientes de fiscalización y control. En el quinto apartado analizamos la plasmación de los anteriores factores en los sucesivos intentos de ordenación normativa de un sistema de evaluaciones públicas en España, a partir de los diagnósticos realizados desde dentro y fuera de la Administración sobre los obstáculos que pueden haber influido en la dispersión y falta de continuidad de una evaluación institucionalizada, a pesar de la regulación de algunos procedimientos y de la creación de algunos organismos evaluadores. Finalmente, se extraen las principales conclusiones expuestas desde una perspectiva parlamentaria.

II. LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

En las corrientes modernizadoras de las administraciones públicas de las últimas décadas, se ha venido aludiendo a términos como la *sistematización* y la *cultura de la evaluación* para expresar la nece-

sidad de internalizar en las Administraciones una evaluación continua de las políticas públicas orientada a resultados, que permitiera medir la eficiencia y la eficacia y tomar decisiones basadas en la evidencia. Estos principios venían a integrarse en la llamada *nueva gestión pública* (Garde, 2004), si bien pocos autores utilizaban el término de *institucionalización* o se referían a una *política de evaluación*³.

El término de *institucionalización* se ha generalizado sobre todo en el contexto posterior a la Gran Crisis, y lleva implícito el impulso y liderazgo desde la esfera política de un marco regulador común de organismos, procedimientos, competencias y metodologías que integre esa *cultura de la evaluación* de un modo ordenado, sistemático y coherente. Sin embargo, la institucionalización de la evaluación no está exenta de dificultades.

La misma amplitud del concepto de *institucionalización* sería la primera de ellas. Algunos elementos de la evaluación pública ya han sido institucionalizados en España, en distintos textos normativos. Sin embargo, los diagnósticos indican que no se ha consolidado un sistema de evaluación a nivel nacional (OCDE 2014; 2016; 2022a). En los estudios comparados, se concluye que no existe un modelo ideal de institucionalización a nivel internacional. Los países más avanzados (en general los anglosajones y nórdicos), han optado por distintos modelos de organismos evaluadores y de regulación de la evaluación⁴.

Una segunda dificultad se encuentra en la delimitación de las políticas e intervenciones evaluables. La *Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas* del Instituto de Evaluación de las Políticas Públicas (IEPP, 2020) señalaba, remitiéndose a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (Merino, 2007): «Joseph Wholey, considerado el padre de la evaluabilidad, calculaba que más de la mitad de las intervenciones públicas no eran evaluables debido a factores relacionados con la propia intervención,

³ Garde (2004), Garde y de Vera (2005) y Garde (2006). En este último caso se incide en la previsión, en ese momento, de creación de un *Sistema Público de Evaluación*.

⁴ Hay una diversidad de estudios recientes sobre los sistemas de evaluación comparados, entre ellos Albi y Onrubia (2016); Onrubia-Fernández y Sánchez-Fuentes (2019); Casado y Del Pino (2022). También la Memoria de Análisis de impacto Normativo del Proyecto de Ley de institucionalización de las políticas públicas contiene un estudio de modelos comparados.

con los gestores de las mismas, o porque se da una falta de adecuación entre los recursos (económicos, humanos, temporales) respecto a lo que se quiere conseguir con la acción pública evaluada». Según dicha guía, la evaluación previa de evaluabilidad de las intervenciones públicas, contemplada también en la LIEPP, tiene como objetivos recomendar o desaconsejar la realización de las evaluaciones, detectar desde el inicio las posibles mejoras de las políticas y fijar las pautas de evaluación según los fines perseguidos.

Lowi (1972) clasificó las políticas públicas según el doble criterio del grado de coerción que ejercen sobre los ciudadanos y la amplitud de los impactos (individualizados o generalizados)⁵, en: *distributivas*, si benefician a individuos o grupos específicos, sin que exista coerción sobre otros individuos; *regulatorias*, si imponen obligaciones o prohibiciones a la conducta de las personas, empresas o instituciones; *redistributivas*, cuando implican la existencia de colectivos beneficiados y perjudicados, y se imponen coercitivamente las pérdidas a estos últimos; y *constituyentes*, si se trata de normas abstractas sobre la organización de las instituciones, sin coerción sobre individuos o colectivos⁶. Esta taxonomía puede dar una idea de las políticas que serían evaluables y de los aspectos a valorar en las evaluaciones coste-beneficio y de impacto, en función de los fines y de los colectivos afectados.

Esta categorización de las políticas públicas lleva implícito además el mapa de agentes afectados⁷ y el grado de conflicto potencial. Las políticas se pueden dirigir a sectores o grupos sociales más o menos delimitados, y con mayor o menor capacidad de presión e influencia sobre el diseño y los resultados de estas, lo que determina, a su vez, el grado de coerción de que pueden ejercer los poderes públicos para aplicar las intervenciones, siendo todos ellos elementos a tener en cuenta en la planificación de las evaluaciones.

Otra dificultad deriva de la diversidad de actuaciones, metodologías, técnicas, perspectivas temporales, finalidades y actores que engloba también la evaluación de aquellas políticas a evaluar. La

⁵ Véase también Canto (2020).

⁶ La propia ley de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas se enmarcaría en esta categoría.

⁷ Según la ordenación de Eden y Ackermann (1998, p. 349).

propia LIEPP parte en su preámbulo, como se verá más adelante, del diagnóstico de la dispersión y falta de uniformidad de la práctica de la evaluación, y se conforma con constituir un marco de referencia, en el ámbito de la AGE, para otras Administraciones públicas.

Otro problema no menor de la institucionalización de la evaluación es el propio coste de la evaluación, y la necesidad de dotar a los organismos y unidades evaluadores con los recursos humanos, financieros y materiales suficientes para llevarla a cabo de manera regular, sistemática y rigurosa. La institucionalización puede aportar certidumbre, regularidad, uniformidad y calidad a la evaluación de las políticas públicas, de modo que esta actividad deje de depender de impulsos más o menos aislados de los responsables públicos, pero también puede imponer costes de gestión en forma de nuevos requerimientos formales que absorban tiempo, personal y recursos.

Finalmente, la efectividad de los elementos de institucionalización formal sigue dependiendo en alto grado de otros de carácter informal, como el impulso decidido por la dirección política, la ética pública y la creación de un entorno propicio para la evaluación, la voluntad de uso de los resultados para mejorar la planificación de las políticas y la transparencia, facilitando la rendición de cuentas ante el Parlamento y la sociedad⁸. Una de las conclusiones que se extrae de los estudios comparados es que la existencia de un marco regulador con un texto normativo de referencia no es determinante para generar un sistema efectivo de evaluación de las políticas pública.

III. LA DEMANDA DE EVALUACIÓN Y SU POSICIONAMIENTO EN LA AGENDA POLÍTICA

El actual posicionamiento de la evaluación como prioridad en la agenda política se puede leer bajo el enfoque de las *corrientes múltiples* de Kingdon (2013), según el cual una política pública se aborda cuando confluyen tres factores que abren una *ventana de oportunidad*: el reconocimiento de un problema, la disponibilidad de soluciones posibles, bien porque se hayan ensayado en el pasado o en

⁸ Así lo han señalado Casado y Del Pino (2022, p.15): «En los países donde la EvPP está más consolidada, la preocupación por si las políticas se evalúan o no ha dado paso a una creciente inquietud por la calidad y por el uso o impacto de las evaluaciones».

contextos similares o porque, aun sin haber sido aplicadas, hayan sido propuestas con anterioridad, y la concurrencia del impulso político en un momento concreto, cuando el coste de la *no acción* se percibe por los responsables políticos mayor que el de la intervención.

1. *La demanda de evaluación en España*

En la evaluación de políticas públicas, la *corriente del problema* viene determinada por una evidente demanda social de eficiencia y eficacia del gasto público hacia los Gobiernos y las Administraciones públicas. El dilema entre las crecientes exigencias dirigidas al sector público y las restricciones presupuestarias ha puesto el foco en la mejora de la calidad de las finanzas públicas, que pasa por una evaluación de políticas rigurosa y sistemática *ex ante*, para elegir las mejores alternativas, y *ex post*, para evaluar los resultados.

Sin embargo, para que esta demanda latente ascienda posiciones en la agenda de prioridades de acción política, es necesario que se vea reforzada por la presión de grupos de la sociedad civil mínimamente organizados o con la suficiente relevancia como para influir en el debate político, como los agentes sociales, los institutos y centros de estudios y otras entidades, o desde el propio sector público (directivos públicos, organismos de control y unidades y centros de análisis).

Desde ámbitos académicos, la demanda de una evaluación pública institucionalizada y sistemática en España se ha enmarcado tradicionalmente en una preocupación más amplia sobre la calidad del Gobierno y de las instituciones en general, ante la creciente evidencia de la correlación positiva existente entre unas instituciones inclusivas que generen confianza en los ciudadanos y los índices de desarrollo de los países⁹. La evaluación se suele incluir entre esas reformas estructurales siempre pendientes¹⁰ para favorecer unas políticas públicas que promuevan el crecimiento económico y la equidad social, junto con unas finanzas públicas saneadas.

⁹ En la literatura al respecto, es recurrente la referencia a la influyente obra de Acemoglu y Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Véase Lapuente, V. (2018); Arias (2021).

¹⁰ Véase Parrado, S. (2018); Jimeno, J. F. (2021, p.5); Onrubia-Fernández, J. y Sánchez-Fuentes, A. J. (2019); De la Fuente et al. (2021).

También en las Administraciones públicas ha tenido lugar una creciente internalización de la cultura de la evaluación. En no pocas ocasiones, el análisis de la evaluación pública desde fuera del sector público ha resaltado el problema de los incentivos como obstáculo para una evaluación objetiva, libre de sesgos hacia la justificación de las intervenciones públicas y que sirva para el aprendizaje y para el replanteamiento de políticas y programas.

Sin embargo, otros factores actúan como incentivos favorables. Los gestores públicos son también parte interesada en reforzar la legitimación y puesta en valor de sus actuaciones no sólo en base a criterios normativos y procedimentales, sino también de eficiencia en el uso de los recursos públicos y eficacia en el logro de los objetivos. En este sentido, los directivos y gestores de las políticas públicas parten de una posición privilegiada para señalar los principales obstáculos organizacionales y de recursos a los que se enfrentan para llevar a cabo una evaluación sistemática y útil para el aprendizaje y la mejora de las políticas públicas¹¹. Prueba de ello es el creciente acervo de publicaciones e investigaciones de organismos públicos en relación con la evaluación¹².

Desde organismos públicos reguladores y supervisores, como el Banco de España y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), han sido también reiteradas tras la pandemia las recomendaciones de elaboración de un plan fiscal a medio plazo y de un cuidadoso diseño de las medidas de apoyo, focalizadas en los sectores sociales y empresariales más golpeados por las recientes crisis¹³. La

¹¹ Se incluye aquí a los funcionarios *a pie de calle* o de primera línea (*street-level bureaucrats*), como los profesionales del sector público (sanitarios, profesores, justicia o seguridad ciudadana) que interactúan con los ciudadanos en el día a día en entornos complejos, y que juegan un papel clave en la prestación de los servicios públicos y en la implementación de las políticas públicas (Lipsky, 1980).

¹² Ejemplos de ellos son revistas como *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)* del Instituto Nacional de Administración Pública; *Revista Española de Control Externo (RECEX)* del Tribunal de Cuentas; o las revistas del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) como *Hacienda Pública* o *Presupuesto y Gasto Público*.

¹³ Véase, por ejemplo, la comparecencia del gobernador del Banco de España de 19 de mayo de 2021 ante la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Congreso, en la que aludió en reiteradas ocasiones a la importancia de la evaluación de las políticas públicas en ámbitos tales como el ingreso mínimo vital, la prestación de servicios públicos en el ámbito rural y el aprovechamiento eficaz de los fondos europeos asociados al

creación en la AIReF de una División de Evaluación responde también a una creciente demanda de una institución con capacidad evaluadora desde las propias administraciones autonómica y local.

La corriente del problema se refuerza cuando las organizaciones internacionales, como la OCDE, ponen de manifiesto la necesidad de implantar en España una evaluación de las políticas públicas más uniforme y sistemática, entre otras razones por la dificultad añadida que supone la descentralización de los servicios públicos esenciales hacia las comunidades autónomas (OCDE, 2022a). Estos estudios se apoyan normalmente en consultas a responsables dentro y fuera de la Administración y de los órganos de control, y conllevan un componente reputacional a nivel internacional.

2. *La ventana de oportunidad*

La relevancia de estas demandas desde organismos, institutos y centros de investigación públicos y privados radica en que conllevan en sí mismas el segundo componente necesario para la aplicación de una política de evaluación sistemática de las políticas públicas: *la corriente de las soluciones o alternativas políticas* posibles para abordar el problema.

Al sustentarse en diagnósticos rigurosos sobre el funcionamiento de las Administraciones públicas y estudios comparados a nivel internacional, estos análisis constituyen verdaderas evaluaciones sobre la transparencia, la implementación y los resultados de las políticas públicas (una evaluación de la evaluación), e incluyen propuestas y estrategias de mejora basadas en sólidos principios teóricos y recomendaciones de los organismos internacionales.

El tercer componente para que se abra una ventana de oportunidad, en confluencia con las corrientes del problema y de las alternativas, es *la corriente política*. En el caso de la evaluación de las políticas públicas en España, los fondos estructurales fueron impulsores principales de la creación de unidades de evaluación en los departamentos ministeriales. Así se señalaba en el Informe de la

Plan de Recuperación, que debería «partir por una revisión integral de todos los capítulos de gasto y también de la estructura fiscal» (DS. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 402, de 19/05/2021).

Comisión de Expertos para la creación de la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios (2004, p. 12):

Indudablemente, los orígenes de la evaluación en España están asociados en muchos casos a la recepción de los fondos comunitarios. (...)

Ello ha dado lugar a la designación de autoridades de gestión en los respectivos Departamentos ministeriales, así como al desarrollo de una labor evaluadora en coordinación con las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas, como corresponsables de las evaluaciones de los Programas regionales, y con un papel coordinador de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda.

Más generalmente, el factor decisivo para los intentos de implantación de un sistema de evaluación de políticas ha sido el compromiso de estabilidad presupuestaria en el marco del Pacto de Estabilidad de la UE, en especial frente a los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas surgidos en momentos de crisis. El Pacto de Estabilidad dio lugar a las primeras leyes de estabilidad en España, a partir de 2001, que implicaban a todas las administraciones públicas. El mismo Informe de la Comisión de Expertos para la creación de la AEVAL (2004, p. 19) lo expresaba de esta manera:

La Comisión opina que nos encontramos ante una «ventana de oportunidad», en la que se conjuga el impulso político necesario con una sociedad y una administración pública maduras para iniciar un cambio de estas características, en el que se apueste por un claro compromiso en relación con la calidad de lo público.

La racionalización en el uso de los recursos públicos es siempre un factor fundamental. En un entorno de estabilidad presupuestaria, y dentro del contexto de necesaria mejora de la productividad y competitividad de la economía española, la apuesta por impulsar de forma integral, al máximo nivel institucional, la evaluación de las políticas públicas, aparece como una política clave de reforma estructural, en este caso de modernización de la administración pública española.

Tras la primera reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 2005, la Comisión Europea (2009) ya estableció que los Programas

de Estabilidad debían incluir un apartado relativo a la calidad de las finanzas públicas¹⁴.

Los impulsos evaluadores posteriores, como los que dieron lugar a creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en 2012, los *spending reviews* de la AIREF y la reciente aprobación de la LIEPP, han sido consecuencia también de los compromisos europeos derivados de episodios de crisis de las finanzas públicas que tuvieron como resultado saltos significativos de la deuda pública o incumplimientos de las sendas de ajuste presupuestario¹⁵.

IV. FINALIDADES DE LA EVALUACIÓN SEGÚN LA RELACIÓN PRINCIPAL-AGENTE

La LIEPP se justifica, según su preámbulo, por la necesidad de «disponer un marco regulador» que contribuya a «mejorar el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos y dotar de una mayor transparencia al proceso de toma de decisiones, siempre con el objetivo final de profundizar en los principios democráticos».

Bajo el prisma de la nueva economía institucional, la creación de instituciones tiene sentido en la medida en que resuelven algunos problemas en las interacciones económicas, políticas o sociales (North 1990; 1991), eliminando o reduciendo los denominados costes de transacción (Coase, 1960) entre el agente (quien debe prestar un bien o servicio) y el principal (el que debe recibirlo). Estos costes pueden manifestarse en asimetrías de información o comportamientos estratégicos del agente que perjudiquen al principal.

En el ámbito de las instituciones políticas, los gobiernos rinden cuentas como agentes ante el principal, los ciudadanos, en lo que se ha venido a conceptualizar como la responsabilidad vertical, que se sustancia fundamentalmente en los procesos electorales, y que también estaría relacionada con una *accountability* social o diagonal (Lindberg et al., 2017), ejercida por los medios de comunicación y la sociedad civil organizada y, en la actualidad, también a través de las redes sociales. En la medida en que la evaluación de políticas públi-

¹⁴ Este código de conducta fue actualizado en 2016.

¹⁵ En concreto, la ley de institucionalización de 2022 supone uno de los 416 hitos y objetivos comprometidos con la UE para el desembolso de los fondos Next Generation EU, por lo que el coste de la inacción es evidentemente superior al del impulso de la ley.

cas es un elemento de transparencia, su institucionalización debería contribuir a generar mecanismos para que la sociedad disponga de evaluaciones regulares, rigurosas e independientes que faciliten la rendición de cuentas en la vertiente de la *accountability* vertical (ver el cuadro 1 siguiente). La existencia formal de estos mecanismos, sin embargo, no garantiza en sí misma su adecuado funcionamiento, sino que este dependerá del grado de interiorización, elevándolos a la superestructura de las instituciones informales.

Esta coherencia entre las instituciones formales y su implantación cultural es clave para la calidad del funcionamiento de la institución parlamentaria. En efecto, los ciudadanos, para sustanciar la *accountability vertical* del ejecutivo, cuentan con la función parlamentaria de representación para llevar a cabo el control del ejecutivo. Para que esta rendición de cuentas sea efectiva, el Parlamento, actuando como principal, debe contar con información suficiente sobre las actuaciones del agente, el ejecutivo. En la medida en que el ejecutivo mantenga el monopolio de la información y disponga de mayor discrecionalidad en sus actuaciones, y en la medida en que se reduzca la efectividad de los mecanismos de control y organismos auditores, fiscalizadores y supervisores, y de los propios medios del Parlamento para sacar provecho de la información remitida por el ejecutivo, se reducirán las posibilidades de control del agente por el principal¹⁶.

La evaluación de las políticas públicas, como elemento de transparencia, persigue así reducir las asimetrías de información entre el ejecutivo y el legislativo. En este sentido, la institucionalización de procedimientos obligatorios, regulares y predecibles será efectiva en la medida en que evite que la decisión de realizar una evaluación sobre una política pública dependa únicamente de la voluntad o conveniencia del ejecutivo.

La institucionalización de la evaluación a nivel interno del ejecutivo también respondería a una lógica de relaciones principal-agente a distintos niveles, como se trata de sintetizar en el cuadro 1. Esta

¹⁶ Klitgaard (1991) propuso una teoría de la corrupción basada en la relación principal-agente, según la cual el grado de corrupción dependería del grado de monopolio del agente sobre los recursos y la información, la capacidad de actuación discrecional y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*).

diversidad de relaciones da cuenta de la dificultad de delimitar la evaluación de políticas en un concepto más o menos unitario y en un texto normativo comprensivo de sus distintas vertientes. También, en este sentido, cobra fuerza el elemento institucional informal para hacer de la regularidad y la efectividad de las evaluaciones una realidad.

Por un lado, la publicidad de las evaluaciones mejora la rendición de cuentas de las Administraciones ante la sociedad por iniciativa propia, lo que aporta un beneficio reputacional y reduce los incentivos del principal de recurrir a controladores u órganos de evaluación externos. Por otro lado, las evaluaciones internas refuerzan el control del Gobierno sobre la Administración, sobre la que ejerce la función constitucional de dirección. El Ministerio de Hacienda ejerce como principal ante el resto de los ministerios a través de la IGAE en el ámbito del control de la ejecución presupuestaria. Las inspecciones de los servicios públicos son también mecanismos institucionales para el control del funcionamiento de los servicios públicos que se prestan por organismos autónomos, entidades públicas u otras administraciones, mediante colaboraciones público-privadas o directamente por los *funcionarios a pie de calle*, a los que nos hemos referido anteriormente.

Ambas perspectivas de la rendición de cuentas, vertical y horizontal, están contempladas en la LIEPP, de cara tanto a mejorar la toma de decisiones como a incrementar la transparencia. Según el preámbulo, «esta ley estructura el sistema público de evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado con el fin de institucionalizar la evaluación como herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, de mejora del servicio público y de rendición de cuentas y transparencia, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la acción pública». Y continúa:

En el nivel estratégico de la formulación de las políticas públicas, el valor público de la evaluación reside en la mejora del proceso de toma de decisiones, de rendición de cuentas a la ciudadanía y refuerza la confianza en las instituciones públicas y la calidad democrática.

En el nivel gerencial de la acción pública, la evaluación y su institucionalización supone un cambio cultural en la administración que por primera vez y de forma proactiva integra de forma permanente y desde la planificación una herramienta de mejora y de transparencia.

De esta manera, la evaluación pasa, de ser una actividad esporádica, a tener entidad propia en la planificación de las políticas públicas que formulen los departamentos ministeriales sobre su ámbito competencial y encuentra una alineación estratégica con la planificación de la evaluación del Gobierno.

Cabe tener en cuenta, además, que muchas políticas públicas dependen del desempeño de terceros, ya sea contratistas o receptores de subvenciones públicas, que también requieren de mecanismos institucionales de control, y que deben ser integrados en la evaluación. La planificación estratégica de los contratos y subvenciones por parte de los departamentos ministeriales debe contemplar el cumplimiento de los objetivos perseguidos. A su vez, los departamentos ministeriales son objeto de control por la IGAE, que elabora desde 2017 los *Informes generales sobre planificación estratégica de subvenciones en el sector público estatal*¹⁷ y desde 2018 los *Informes relativos a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la Ley de Contratos del Sector Público*¹⁸.

A este entramado de controles horizontales entre poderes e instituciones del Estado y a nivel del Gobierno y la Administración,

¹⁷ En virtud de la disposición adicional 17.^a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y el artículo 14.4 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento (RGS). En estos informes, la IGAE evalúa los Planes estratégicos de subvenciones (PES) que las Administraciones públicas deben elaborar de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debiendo concretar en ellos los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Además, la IGAE se ha hecho eco en ellos también del *Informe de fiscalización de los planes estratégicos de subvenciones del área político-administrativa del Estado* del Tribunal de Cuentas (aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2014 y elevado a las Cortes Generales el 15 de marzo de 2017), en el que se concluía que el cumplimiento del mandato de la LGS en el sector público estatal había sido muy irregular.

¹⁸ Según se expone en estos informes, el alcance de la actividad de control de los sistemas y procedimientos en el área de contratación ha estado orientada a contemplar los siguientes aspectos: a) Análisis de la adecuación de los objetivos, de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores; b) Evaluación de sistemas y procedimientos; y c) Análisis de la economía, eficacia y eficiencia de la gestión contractual y análisis de riesgos.

se añade el que ejercen las instituciones europeas sobre el uso de los fondos europeos. En los fondos estructurales, el Tribunal Europeo de Cuentas ha actuado tradicionalmente como auditor y supervisor del buen uso de los mismos por parte de los Estados beneficiarios (agentes)¹⁹ por cuenta de las instituciones europeas responsables del gasto (principal). Este control propició, como se ha visto anteriormente, la creación de unidades de evaluación en las Administraciones nacionales para la vigilancia de la asignación de los fondos a los beneficiarios finales, si bien en no pocas ocasiones la complejidad de los mecanismos de asignación y control de los fondos resultó ser un desincentivo a su efectiva ejecución²⁰.

Por otra parte, el desembolso de cada tramo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se realiza después de que la *task force* de la Comisión Europea, por cuenta del Consejo (principal), comprueba el cumplimiento por el Estado miembro (agente) de los hitos y objetivos correspondiente a ese tramo, de acuerdo con la Decisión de Ejecución por la que el Consejo aprobó el Plan de Recuperación de España.

Atendiendo a todas estas interacciones institucionales, podemos basarnos en Weiss (1999) para clasificar la evaluación según las siguientes finalidades, no excluyentes entre sí: *informativa*, orientada a la toma de decisiones basadas en la evidencia; *comprobatoria*, para verificar la información transmitida por el agente; y *legitimadora*, bien para justificar un curso de acción o para transmitir confianza sobre el proceso de toma de decisiones racional e informado.

Este entramado de relaciones principal-agente da lugar, como decimos, a una pluralidad de ejercicios de evaluación realizados por distintos organismos, instituciones y entidades públicas y privadas, desde distintas perspectivas temporales y con requerimientos diferentes, que se pueden estructurar como se propone en el cuadro 1. Desde este punto de vista, la dispersión de la evaluación en multitud de orga-

¹⁹ Ver por ejemplo el Informe Especial n.º 17/2018: *Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados*. Tribunal de Cuentas Europeo.

²⁰ Sobre la capacidad de absorción de los fondos europeos y sus principales obstáculos, véase Hidalgo (2021). Según datos a 2022, España no había logrado ejecutar más de la mitad (43%) de los fondos asignados en el Marco Financiero Plurianual 2014-2021.

nismos y unidades a la que alude el preámbulo de la LIEPP es hasta cierto punto lógica, por más que todos ellos se reúnan bajo el paraguas de la transparencia y de la responsabilidad vertical del Gobierno ante los ciudadanos, que se materializa en los procesos electorales, y que cuenta con el Parlamento como institución central de control. De ahí también la importancia de que la nueva Agencia Estatal de Evaluación se conciba, entre otras finalidades, como un nodo de conocimiento en materia evaluadora. El modelo de una central de información en el seno de la propia Agencia, similar a la que alberga el Ministerio de Hacienda en torno a la información presupuestaria, que reuniera de manera sistemática los ejercicios de evaluación realizados por las Administraciones públicas en sus distintas vertientes, podría ser de gran utilidad para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuadro 1. Objetivos y finalidades de la evaluación de las políticas públicas según las relaciones principal/agente

PRINCIPAL/ AGENTE	FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN	MECANISMOS INSTITUCIONALES	ÓRGANOS O ENTIDADES DE CONTROL
<i>Accountability</i> vertical/social			
Ciudadanos/ Gobierno	Resultados de las políticas Calidad de los servicios	Función parlamentaria de control Controles y fiscalizaciones delegadas Evaluaciones del gasto	Medios de Comunicación; Debate público en las redes sociales Parlamentos, Observatorios, Autoridades Independientes, Organismos evaluadores Entidades de la Sociedad Civil, Academia, <i>Think tanks</i>
Ciudadanos/ Parlamento	Calidad de la representación Calidad de las leyes Efectividad de la función de control	Comunicación, publicidad de las normas y debates, transparencia del Parlamento	
<i>Accountability</i> horizontal			
Parlamento/ Gobierno	Iniciativas legislativas del Gobierno Implementación de las políticas Ejecución presupuestaria Resultados de las políticas (eficacia, eficiencia, economía, equidad)	Mandatos legales de información del Gobierno al Parlamento (Oficina Presupuestaria) Evaluaciones <i>ex ante</i> (Memorias Análisis Impacto Normativo, Planes nacionales; Estudios y análisis) Evaluaciones <i>ex post</i> (<i>spending reviews</i> , informes parlamentarios, subcomisiones)	Tribunales de Cuentas Oficinas presupuestarias parlamentarias Servicios parlamentarios de estudios y análisis Oficinas científicas parlamentarias Instituciones fiscales independientes (IFIs) Externalizaciones (academia, <i>think tanks</i>)
UE/Estados miembros	Estabilidad macroeconómica y Reformas estructurales	Programas de Estabilidad y de Reformas Recomendaciones Específicas por País Procedimiento Déficit Excesivo y Deseq. Macroecon. Spending reviews	Comisión Europea (Semestre Europeo) Instituciones Fiscales Independientes
	Uso de los Fondos Estructurales	Mecanismos de transparencia y supervisión	Tribunal Europeo de Cuentas M.º Hacienda (DG Fondos Europeos) Unidades ministeriales de control
	Next Generation EU	Informes trimestrales de ejecución Evaluaciones de cumplimiento de hitos y objetivos por tramos de desembolso	DG Fondos Europeos (Gobernanza PRTR, RDL 36/2020) <i>Task Force</i> Comisión Europea

Cuadro 1. (continuación)

PRINCIPAL/ AGENTE	FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN	MECANISMOS INSTITUCIONALES	ÓRGANOS O ENTIDADES DE CONTROL
Gobierno/Administración	Políticas y programas: diseño, implementación y resultados	Comisión de Políticas de Gasto Comisiones Análisis de Programas Comisiones sectoriales específicas Inspecciones de los servicios	Ministerio de Hacienda (SEPG) Intervención presupuestaria (IGAE) Unidades de evaluación departamentales Agencias y Oficinas de Evaluación
Administración/Agencias y Organismos autónomos	Desempeño de las funciones	Controles e inspecciones Evaluaciones de desempeño Control presupuestario	Ministerio de Hacienda (SEPG) Unidades de evaluación departamentales Agencias de Evaluación
Administración/Contratistas	Cumplimiento de objetivos	Controles e inspecciones Evaluaciones de desempeño Supervisión inversiones	Centros gestores responsables de la contratación
Administración/Beneficiarios	Destino de las subvenciones a los objetivos	Controles e inspecciones previstas en la planificación	Centros gestores responsables de la subvención

V. LOS PROBLEMAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA

Los fallos de implementación de las políticas públicas pueden derivar de distintos factores, entre otros: los condicionantes del entorno político, económico y social; la falta de asignación de recursos suficientes; dificultades en la identificación de las relaciones causa-efecto, que impiden aplicar las soluciones adecuadas a los problemas que se pretende resolver; disfunciones en las relaciones de dependencia y jerarquía; falta de claridad de los objetivos estratégicos e intermedios; fallos de comunicación y coordinación entre unidades administrativas y agentes implicados; falta de complicidad de todos los integrantes del equipo de implementación²¹.

Estos fallos de implementación pueden dar lugar a un decaimiento de la atención y progresivo abandono de las políticas. El ciclo de existencia de la AEVAL (el impulso político para su creación, la decreciente atención prestada a la misma durante los años de actividad, y su sustitución en 2017 por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas) puede asimilarse al modelo de ciclo de atención de las políticas públicas propuesto por Downs (1972), según el cual los problemas surgen súbitamente en la agenda política y adquieren la atención entusiasta hasta que emergen las dificultades de implementación y el problema de los costes asociados a las soluciones, para entrar en un declive del interés público. Este ciclo puede ser repetitivo si los problemas que provocaron el impulso político inicial emergen de manera recurrente, como viene siendo el caso de la evaluación de las políticas públicas en España.

Los principales problemas de la evaluación que aborda la LIEPP se exponen en su preámbulo y en la Memoria de Análisis de Impacto del Proyecto de Ley. En esta se constata que, más que la falta de regulación y de unidades y organismos evaluadores en la Administración General del Estado, lo que viene a solventar la ley es la ausencia de un marco organizativo general y obligatorio de la actividad evaluadora, partiendo del reconocimiento de la dificultad de recoger en un único modelo la variedad de la casuística de la

²¹ Un análisis de las dificultades de la implementación de las políticas públicas puede encontrarse en Hogwood y Gunn (1984).

evaluación: «En todo caso, el objetivo fundamental de la Ley se orienta a completar las carencias que existen en este ámbito, pero no a alterar en modo alguno las funciones y competencias de entidades, organismos u órganos dedicados a actuaciones de auditoría, control de eficacia, supervisión continua, control económico, de calidad de los servicios y cualquier otra actividad que normalmente se interpreta tienen carácter evaluador en sentido amplio»²².

1. Procedimientos de evaluación anteriores a la LIEPP

1.1. Evaluación *ex ante*. Las memorias de análisis de impacto normativo

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, contempla en su artículo 26 la elaboración, con carácter preceptivo, de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo que acompañe a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias, y delimita su contenido mínimo, que debe incluir, entre otros aspectos: el impacto económico y presupuestario y las consecuencias sobre los sectores, colectivos o agentes afectados, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad; el test Pyme²³ de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea (véase OECD, 2022 b); las cargas administrativas para la Administración y para los obligados a soportarlas; impacto por razón de género; principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública; e impacto por razón de cambio climático²⁴.

Estas previsiones recogían sucesivas recomendaciones y guías de la OCDE y de la Comisión Europea. El Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, tomó como referencia la Comunicación de la Comisión Europea de 2005 *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, en la que la Comisión recomendaba que todos los Estados miembros estableciesen sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitiesen determinar las consecuen-

²² Memoria de Análisis de Impacto Normativo, apartado 2. Objetivos.

²³ Estudio de impacto en las pequeñas y medianas empresas.

²⁴ Este último punto se añadió por la disposición final 5 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

cias económicas, sociales y medioambientales de una norma. Esta Comunicación se actualizó en 2016²⁵, y, junto con el informe de la OCDE (2014), que recomendaba incluir la evaluación de impacto regulatorio en las etapas iniciales del proceso de diseño de políticas públicas y formulación de propuestas normativas, fue recogida en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que derogaba el anterior y adaptaba la regulación de la MAIN a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que había reforzado el contenido de las memorias.

1.2. La evaluación *ex post*. Las revisiones del gasto público

Las revisiones del gasto llevadas a cabo desde 2017 por la AIReF demuestran la relevancia de los compromisos adquiridos por España en el marco de la supervisión presupuestaria de la UE en el posicionamiento de la evaluación pública entre las prioridades de la agenda política.

Desde 2009, España estuvo inmersa en un Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) debido al impacto de la crisis financiera, que suponía una supervisión reforzada de la política presupuestaria, y que se alargó hasta 2018 por la agudización de la crisis en 2013. Durante la vigencia del PDE, la senda de corrección del déficit excesivo fue objeto de revisión en tres ocasiones. En agosto de 2016, el Consejo de la UE revisó una decisión de sanción a España adoptada por el incumplimiento de la senda de ajuste del déficit, con el compromiso de presentar un Plan Presupuestario revisado, que debía incluir la previsión de acometer revisiones del gasto, siguiendo los principios del Eurogrupo y la Comisión Europea²⁶. De acuerdo con ello, el

²⁵ A partir del *Better Regulation Package*, fruto del Acuerdo Interinstitucional *Legislar mejor* alcanzado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea.

²⁶ Estos principios fueron acordados por los países del euro en su reunión de 9 de septiembre de 2016, y estaban a su vez fundamentados en los trabajos previos de la Comisión Europea y el Comité de Política Económica (*Quality of Public Finance Spending Reviews for Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area. Note for the attention of the Eurogroup*), a los que el Eurogrupo también solicitó un seguimiento regular de su aplicación por parte de los Estados miembros. También el Grupo de Trabajo de Presupuestos de la OCDE prestó colaboración en cuanto a las metodologías y estrategias comunes para los *spending reviews*.

Plan Presupuestario para 2017 actualizado, remitido a la Comisión Europea en diciembre de 2016, incluyó el compromiso político de la realización de un proceso de revisión del gasto público en España²⁷.

Los principios del Eurogrupo para la realización de las revisiones del gasto partían de la necesidad de su institucionalización al más alto nivel. Un compromiso político firme y duradero se consideraba esencial no sólo para llevar a cabo con éxito las revisiones del gasto, sino también para implementar reformas significativas a partir de las conclusiones. Los principios incluían también la importancia de un mandato estratégico claro, con objetivos cualitativos y cuantitativos, y un alcance significativo en cuanto a la proporción del gasto público analizado y diversidad de políticas. Asimismo, debía existir un centro de coordinación para llevarlas a cabo, que pusiera en marcha proyectos piloto para generar experiencia, contara con recursos adecuados y acceso a los datos administrativos precisos para el cometido.

El hecho diferencial de estas revisiones del gasto encargadas por el Gobierno a la AIREF, respecto a anteriores iniciativas de institucionalización de la evaluación, se puede situar no tanto en que partieran de un impulso político al más alto nivel (que también fue el caso de la AEVAL) sino en que este fue consecuencia de un compromiso adquirido con la UE con un elevado grado de *enforcement* por la amenaza de una sanción económica a España y, sobre todo, por el coste reputacional que esta hubiera supuesto.

Este impulso institucional influyó además en el volumen del gasto sujeto a revisión, que ascendía a unos 20 000 millones de euros anuales en la primera fase, según las estimaciones individualizadas por parte de la AIREF, y a los 100 000 millones en la segunda fase,

²⁷ «En 2017 el Gobierno va a llevar a cabo un proceso de revisión del gasto en el conjunto de las AAPP (spending review) para mejorar su eficiencia, para lo cual encargará a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) la realización de dicho análisis, contratando en los aspectos en que resulte necesario la colaboración de medios externos». (Plan Presupuestario revisado 2017).

Posteriormente, en la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, remitido a la Comisión Europea en abril de 2017, se daba cuenta del encargo a la AIREF, consistente en «una revisión en profundidad del gasto del conjunto de AAPP con el objetivo de identificar posibles ineficiencias y duplicidades. La AIREF trabajará conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Función Pública y el resto de los ministerios y Administraciones públicas españolas, lo cual resulta fundamental dado el elevado grado de descentralización del gasto que existe en España».

teniendo en cuenta que esta abarcaba el gasto en infraestructuras de los últimos 25 años.

2. Creación y desaparición de los órganos evaluadores

2.1. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

El antecedente más claro de un órgano ubicado en el seno de la Administración con la misión específica de evaluación es, sin duda, el de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios. Su creación en 2006 vino precedida por el encargo a una Comisión de expertos, procedentes de distintas disciplinas académicas, de un estudio (AEVAL, 2004) que debía abarcar el análisis de la experiencia internacional, el diagnóstico sobre la situación de la evaluación de las políticas públicas en nuestro país y la formulación de las propuestas institucionales y metodológicas más adecuadas para la puesta en marcha de la Agencia.

Más allá de la valoración del periodo de existencia de esta agencia²⁸, interesa especialmente el diagnóstico realizado por dicha comisión de expertos sobre el sistema de evaluación de políticas en España, ya que pone en perspectiva la persistencia de los problemas que esta afronta y su carácter estructural.

El informe partía de la importancia de que las evaluaciones se integraran mejor en el proceso de las políticas públicas, y de que sus resultados fueran aprovechados de forma efectiva. Enumeraba, dentro del ecosistema de la evaluación en España: los organismos de control del gasto (Tribunal de Cuentas e Intervención General de la Administración del Estado); la presupuestación por objetivos impulsada por la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios y las Inspecciones de Servicios en los ámbitos territoriales; y diversas experiencias sectoriales de evaluación²⁹, con el interés

²⁸ Han sido numerosos los artículos valorando la andadura de la AEVAL: Labeaga y Muñoz (2013); Albi y Onrubia (2016); Onrubia y Sánchez-Fuentes (2019).

²⁹ Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) e Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE) en el ámbito de la educación; la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud en sanidad; Subdirección

añadido de que estas afectaban simultáneamente a distintos niveles de gobierno. Se vinculaba los orígenes de la evaluación en España a la recepción de los fondos comunitarios, con un papel coordinador de la Dirección General de Fondos Comunitarios, y se hacía referencia a otras instituciones públicas y privadas, como el Consejo Económico y Social, los institutos de investigación, los servicios de estudios de fundaciones, las universidades y las Sociedades de Evaluación.

A pesar de este amplio elenco de órganos de evaluación, se concluía que «tales experiencias y prácticas no configuran un panorama global y suficiente de evaluación» (AEVAL, 2004, p. 61). Desde la perspectiva organizativa, se afirmaba que «se parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso y desestructurado», limitando los efectos positivos sobre el aprendizaje, la retroalimentación en el proceso de decisión y el desarrollo de evaluaciones de impacto de las políticas públicas. Finalmente, la rendición de cuentas a la sociedad no se consideraba suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía.

Respecto al análisis *ex ante* de impacto regulatorio, se destacaba «la falta de un auténtico análisis económico (más allá del estrictamente presupuestario) y social de los proyectos normativos» (AEVAL, 2004, p. 12), además de deficiencias en los canales de participación ciudadana.

Sobre la base de este diagnóstico, la Comisión consideraba clave configurar «un marco estratégico articulador» (AEVAL, 2004, p. 13), insertando la evaluación en el proceso de decisión y de gestión, y situaba a la Agencia como un elemento articulador básico de un Sistema Público de Evaluación.

2.2. El Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas

La reorganización del Ministerio de Hacienda y Función Pública acometida en 2017³⁰ supuso la disolución de la AEVAL y la asunción de sus funciones por el Instituto para la Evaluación de las

General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo en la cooperación internacional al desarrollo.

³⁰ Por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, en su disposición adicional novena.

Políticas Públicas (IEPP)³¹. En 2021, este instituto realizó un Informe de diagnóstico de la evaluación en la Administración General del Estado (IEPP, 2021)³², cuyos resultados se recogieron en la MAIN del anteproyecto de ley de institucionalización y se reflejan sucintamente también en el preámbulo de la LIEPP finalmente aprobada.

Como señalaba el estudio, la evaluación en la AGE se enmarca en un panorama más amplio de organismos y unidades relevantes que se han extendido en todas las Administraciones públicas desde el último decenio³³. Además, se constataba la creciente presencia de la evaluación a nivel social, a través redes profesionales, informales e institucionales. A pesar de ello, según el estudio, «permanecen algunos factores que inciden negativamente en la institucionalización de la evaluación, entre ellos la ausencia de una práctica sistemática en el conjunto de las AAPP, más allá de las evaluaciones obligatorias, en especial las derivadas de la recepción de fondos comunitarios» (IEPP 2021, p. 16).

Según las respuestas obtenidas de 103 unidades con competencias o funciones de evaluación en la AGE, menos de una cuarta parte de ellas realizaba evaluación de planes y programas, y otro tercio llevaba a cabo evaluaciones o autoevaluaciones relacionadas con la inspección y calidad de los servicios, evaluación normativa o seguimiento de la aplicación de la ley. El principal obstáculo para la realización de evaluaciones y su institucionalización radicaba en la falta de recursos humanos con formación especializada, seguido de la falta de recursos financieros. La superación de estos obstáculos relativos a los *inputs* se consideraba el principal elemento facilitador de las evaluaciones. Un tercer obstáculo era la falta de utilización de

³¹ Integrado en la Secretaría de Estado de Función Pública, con rango de Subdirección General. Posteriormente, se integró el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) en la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, con el mismo nivel orgánico de Subdirección General.

³² Estudio y anexos disponibles en <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion.html>

³³ Menciona expresamente el estudio: la Secretaría General de Fondos Europeos; la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF); la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); el Instituto de Estudios Fiscales (IEF); el Tribunal de Cuentas; y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) en el ámbito de la educación superior.

los resultados y conclusiones para el diseño de las futuras políticas públicas. En cuarto lugar, se situaba la falta de calidad y disponibilidad de datos.

Otras tres categorías de obstáculos se situaban en un ámbito más político que técnico: falta de una estrategia global del Gobierno, de impulso político y de un mandato claro. Estas limitaciones se traducían, según el estudio, en la ausencia de una metodología o proceso de evaluación definido explícitamente y la falta de obligatoriedad, por lo que contar con guías y metodologías para orientar el proceso, junto con un marco regulador que impusiera la obligación de evaluar, se consideraban también elementos facilitadores importantes.

Desde el punto de vista orgánico, la actividad evaluadora se concentraba en los servicios centrales de los departamentos ministeriales, y en menor medida en los organismos, entidades y agencias descentralizadas, con mayor grado de autonomía. Según las conclusiones del informe, la práctica de las evaluaciones en los departamentos ministeriales parece deberse a asignaciones de tareas *ad hoc* a una unidad concreta, en muchos casos determinada por obligaciones de las autoridades comunitarias o por normativas sectoriales. Así, se identifica como primer reto «abordar la estructuración de un sistema público de evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (...) en especial en lo que hace a medidas que permitan la formalización y sistematización de dichas prácticas a partir de un marco teórico común» (IEPP 2021, p. 48).

2.3. Libros Blancos y comisiones de expertos

La evaluación de las políticas públicas también ha adoptado el formato de comisiones de expertos para el estudio y propuesta de reformas en distintos ámbitos de la política económica. Estos estudios se caracterizan por venir generalmente impulsados por un encargo directo del Gobierno y creación de una comisión de expertos para llevarlo a cabo, y abarcan la política en cuestión en un sentido amplio, con la intención de incorporar las propuestas a la reforma de dicha política. Los casos de las comisiones de expertos para la creación de la AEVAL o para el informe CORA serían ejemplos.

En esta línea, podemos enumerar en la última década dos estudios para la reforma del sistema fiscal: el Informe de la Comisión de

Expertos para la Reforma del Sistema Tributario de 2014³⁴ y el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria de 2022³⁵. El contexto común en ambos casos es la salida de sendas crisis (de la deuda soberana en el primer caso, y de la COVID-19 en el segundo) que implicaron un salto en el volumen de la deuda pública y la necesidad de aplicar reformas estructurales en el sistema tributario para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas, que en nuestro país ha demostrado ser, en ambas crisis, un elemento altamente sensible a los *shocks* externos que han golpeado a la economía española³⁶.

En el ámbito del sistema de financiación autonómica, en julio de 2017 se publicó el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica³⁷. Este informe propositivo se iniciaba con un capítulo de diagnóstico, resultados y problemas del sistema de financiación vigente, en lo que puede considerarse también como una evaluación basada en la evidencia.

VI. CONCLUSIONES DESDE LA PERSPECTIVA PARLAMENTARIA

A pesar de que la evaluación de las políticas públicas en España ya ha incorporado en el pasado reciente algunos elementos de institucionalización, persiste la idea de que estos no constituyen un verdadero marco institucional y son poco efectivos para la mejora de la transparencia y la planificación de las políticas públicas. El nuevo impulso de institucionalización materializado en la LIEPP debería aportar al Parlamento regularidad y previsibilidad en las interacciones

³⁴ La Comisión fue presidida por D. Manuel Lagares. El Informe, elaborado por mandato del Consejo de Ministros (acuerdo de 5 de julio de 2013) fue fechado el 14 de marzo de 2014.

³⁵ Elaborado por el Comité de Personas Expertas, creado el 12 de abril de 2021 y presidido por D. Jesús Ruiz-Huerta, el Libro Blanco fue entregado a la ministra de Hacienda el 3 de marzo de 2022.

³⁶ Véase el Informe ORFIN (2022), sobre la caída de los ingresos en la crisis financiera: «La diferencia más significativa la encontramos en el caso de la aportación de los estabilizadores automáticos en España, (...) sobre todo, por el enorme desplome de los ingresos en el caso español (...), que aportan 6,2 puntos al déficit del periodo (frente a sólo 0,3 puntos en la zona del euro)».

³⁷ Comisión creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de Febrero de 2017, en cumplimiento, a su vez, del acuerdo de la Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el 17 de enero de 2017.

con el ejecutivo, reducir las asimetrías de información respecto a este y reforzar un papel activo en la selección, orientación y objetivos de las evaluaciones y en el seguimiento posterior de la aplicación de las conclusiones aportadas por estas.

En este sentido, las relaciones entre la nueva Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas creada por la LIEPP y las Cortes Generales se reduce a la presentación, en el último trimestre de cada año, de una Memoria en la que «se dará cuenta del estado general de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas, el seguimiento de los resultados de las evaluaciones y del cumplimiento de esta ley» (artículo 30), sin posibilidad aparente de que las Cámaras influyan en la planificación de la evaluación de las políticas públicas ni mención expresa de comparecencia de sus máximos responsables. Por otro lado, la generalidad y el carácter abierto de las funciones atribuidas a la nueva Agencia puede implicar una cierta indefinición de los aspectos concretos a controlar desde el ámbito parlamentario.

La ventana de oportunidad abierta por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha realimentado la *corriente de las soluciones* con una nueva oleada de estudios y monografías dedicados a la evaluación, que encierran, además, un salto cualitativo respecto a anteriores etapas de la evaluación de políticas en España, por varios motivos: porque incorporan las lecciones aprendidas de las experiencias de la AEVAL, la CORA y los *spending reviews* de la AIReF; por la creciente demanda de evaluaciones que este organismo recibe por parte de las comunidades autónomas, entidades locales y otras instancias públicas, y que ha impulsado la creación en su seno de la nueva División de Evaluación; por la concepción crecientemente transversal de la evaluación, al abarcar aspectos como el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las transiciones verde³⁸ y digital, la inclusión social o la perspectiva de género, entre otros; por el desarrollo de métodos de evaluación experimentales y de inferencia causal³⁹; por

³⁸ Véase en este sentido el Informe Anual 2021 del Banco de España, *capítulo 4. La economía española ante el reto climático*. En el apartado 4, se pone de manifiesto la necesidad de una evaluación continua de las políticas públicas para «alcanzar los objetivos medioambientales propuestos sin malgastar recursos y evitando efectos indeseados sobre la actividad».

³⁹ Véase al respecto recientes artículos como Artes y Rodríguez-Sánchez (2022) o Miller y Rodríguez Marín (2023).

las posibilidades que abre la ciencia de los datos y la explotación de los registros administrativos; y por el impulso, derivado de ello, de acuerdos y convenios entre organismos y entidades públicas para la cesión de datos debidamente anonimizados para este fin⁴⁰.

Difícilmente se puede hablar de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en su sentido más completo sin contemplar el papel que el Parlamento debería jugar en la nueva arquitectura institucional. Uno de los aspectos recurrentes del debate sobre la evaluación ha sido el de la ubicación del organismo principal, bien en el Parlamento o en un organismo independiente vinculado, bien en el seno del ejecutivo. El informe de FEDEA (2021) exponía así las ventajas e inconvenientes de ambos modelos:

Una unidad central de evaluación cercana al núcleo del 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 utilización de los resultados de la evaluación para mejorar el diseño de las políticas. Una agencia independiente, adscrita al Parlamento y de carácter técnico, correría seguramente un riesgo mucho menor de caer en un exceso de complacencia a la hora de evaluar las políticas que gestiona el ejecutivo, pero también tendría una capacidad más limitada para traducir sus recomendaciones en mejoras en el diseño de tales políticas. Posiblemente, lo ideal sería establecer ambos tipos de unidades de evaluación, con un reparto claro de competencias entre ellas. La agencia independiente sería la responsable de la ejecución o supervisión de la evaluación ex post, mientras que la unidad interna debería centrarse fundamentalmente en el seguimiento de los resultados de la evaluación y el impulso de reformas basadas en los mismos, trabajando en colaboración con las unidades gestoras.

El informe de la Comisión de expertos para la creación de la AEVAL (2004) optaba por el emplazamiento del órgano en el poder ejecutivo «como institución de apoyo a los órganos ejecutivos, sin descartar conexiones con el Parlamento y otros organismos del Estado» (AEVAL, 2004, p. 73). No obstante, se contemplaba que una

⁴⁰ Un ejemplo de ellos ha sido la puesta a disposición pública por parte del Instituto de Estudios Fiscales del Panel de Hogares, en colaboración con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y el Instituto Nacional de Estadística. Véase Pérez López (2022).

futura reforma del Senado como Cámara autonómica pudiera llevar a plantear una mayor vinculación de la Agencia con el mismo. Estimaba el informe en todo caso que

se precisaría el establecimiento de un marco de relaciones con el Parlamento, a través de diferentes formas posibles, como la rendición de cuentas o informes, la presencia institucional de una representación parlamentaria en el seno del Consejo Institucional de la Agencia, o algún mecanismo o fórmula de ratificación parlamentaria en la designación del presidente o director ejecutivo de la Agencia (AEVAL 2004, p. 17, 82).

Siendo este un aspecto indudablemente relevante, no es sin embargo el más decisivo. Para el Parlamento, la institucionalización de las políticas públicas responde a una lógica de relaciones principal-agente con el ejecutivo ya previstas en nuestro ordenamiento: las MAIN, en lo que se refiere a la evaluación *ex ante*, relacionada con la mejora de la función legislativa; el presupuesto por programas, en lo que atañe a previsión de objetivos y evaluación *ex post* del desempeño; y las auditorías orientadas a resultados del Tribunal de Cuentas⁴¹.

En consecuencia, la cuestión a plantear, desde la perspectiva parlamentaria, no es tanto si la institucionalización de la evaluación vendría a resolver algunos de los problemas detectados en torno a la calidad del control presupuestario y de la función legislativa, sino qué razones explican que, pese a encontrarse ya institucionalizados algunos elementos, persista la necesidad de que sean realmente efectivos para los fines para los que fueron implantados. Seguramente confluyan en la respuesta a esta cuestión los problemas y deficiencias detectados en los diagnósticos sobre la evaluación, por un lado, y los propios desafíos a los que en la actualidad se enfrenta el Parlamento como institución, por otro.

Con todo, el principal desafío al que se enfrenta la institución parlamentaria en este nuevo contexto de la evaluación de las políticas públicas es la transición de un papel más bien pasivo, de mero receptor de la documentación que por ley deba remitir el ejecutivo, a

⁴¹ Véase al respecto Campos (2021).

un rol más activo, que pasaría por mecanismos tanto políticos como técnicos. Entre los primeros, se incluiría la posibilidad de influir en la planificación de las evaluaciones (qué evaluar y qué esperar de las evaluaciones)⁴². Entre los mecanismos técnicos, la dotación de medios suficientes y de capacidad de análisis a disposición de los Parlamentos disminuye su dependencia de los estudios e informes del ejecutivo, contribuye al análisis crítico de estos y facilita la recopilación y ordenación de la información sobre las evaluaciones procedentes de las distintas fuentes.

En los próximos años, la necesidad de un refuerzo institucional de la evaluación se ve acentuada por la necesidad de hacer un buen uso de los fondos *Next Generation EU* y por el nuevo contexto que abre la reforma de la gobernanza económica de la UE. Las orientaciones fiscales de la Comisión para 2024 apuntan ya a una retirada de las medidas generales de protección contra la crisis de los precios de la energía y la inflación generada a causa de estos, y a una selección cuidadosa de las medidas focalizadas en los sectores sociales y empresariales más afectados, lo que requiere una evaluación rigurosa de las mismas. En esta línea se han orientado también las más recientes recomendaciones de política económica de instituciones como del Banco de España y la AIREF, que no se adoptan tanto como respuesta a una exigencia europea, sino como un requisito de política interna para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en un horizonte de medio y largo plazo.

⁴² Un ejemplo reciente ha sido la inclusión del análisis de los beneficios fiscales a las aportaciones a sistemas de previsión social en la segunda fase de las revisiones del gasto de la AIREF, a partir de una proposición no de ley debatida y aprobada en la Comisión de Hacienda y Función Pública del Congreso de los Diputados el 14 de febrero de 2018. BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-290 de 02/02/2018 Pág.: 32. *Proposición no de Ley relativa a incluir el presupuesto de beneficios fiscales de las administraciones públicas en la evaluación encargada a la AIREF sobre el análisis en profundidad del gasto (“spending review”) con el objetivo de evaluar la calidad de las políticas públicas. (162/000578)*. El estudio de la AIREF concluyó que este beneficio fiscal no cumplía con el objetivo de incentivar el ahorro a largo plazo, lo que provocó su supresión en los PGE 2022.

SIGLAS UTILIZADAS

AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

AGE: Administración General del Estado.

AIReF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales.

CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

DG: Dirección General.

DS: Diario de Sesiones.

FEDEA: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

IEPP: Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas.

IFIs: Instituciones fiscales independientes.

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado.

LIEPP: Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas.

MAIN: Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PDE: Procedimiento de Déficit Excesivo.

PGE: Presupuestos Generales del Estado.

PRTR Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

RDL: Real Decreto-ley.

SEPG: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

UE: Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2004). *Informe 4 de octubre de 2004*. Comisión para el Estudio y Creación.
- ALBI IBÁÑEZ, E. y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. (2016). Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social. *Papeles de Economía Española* (147), pp. 50-67.
- ARIAS, X. C. (2021). Economía española: las instituciones importan. *Papeles de economía española* (168), pp. 2-19. <https://www.funcas.es/revista/la-calidad-de-las-instituciones-y-la-economia-espanola/>
- ARTÉS, J. y RODRÍGUEZ-SÁNCHEZ, B. (2022). Métodos de evaluación de políticas públicas. *Papeles de Economía Española* (172), pp. 18-29. <https://www.funcas.es/articulos/metodos-de-evaluacion-de-politicas-publicas/>
- CAMPOS LACOPA, A. (2021). Enfoque evaluador en las fiscalizaciones operativas efectuadas por el Tribunal de Cuentas: ejemplos prácticos. *Revista Española de Control Externo* 23 (68), pp. 66-83.
- CANTO SÁENZ, R. (2020). Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, 4(2), pp. 41-68. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/141>
- CASADO, J. M. y DEL PINO, E. (2022). Similitudes y diferencias en la Evaluación de Políticas Públicas en ocho países: España en perspectiva comparada. *Papeles de Economía Española* (172), pp. 2-17.
- COASE, R. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics* (3) pp. 1-44. <https://www.jstor.org/stable/724810>
- COMISIÓN EUROPEA (2005). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea* COM (2005) 97 final. Bruselas, 16.3.2005.
- COMISIÓN EUROPEA (2009). *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*. [https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_\(consolidated\)_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_(consolidated)_en.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA (2016a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte*. COM (2016) 615 final. Bruselas, 14.9.2016.
- COMISIÓN EUROPEA (2016b). *Quality of Public Finance Spending Reviews for Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area. Note for the attention of the Eurogroup*. 05/09/2016.

- COMISIÓN EUROPEA (2016c). *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2017-01/code_of_conduct_en1.pdf
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Presidencia. Madrid. <https://www.la-moncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Infome%20CORA%2021%20de%20junio%20de%202013.pdf>
- DE LA FUENTE, A. (Coord.) (2021). *La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma*. FEDEA Policy Papers (09). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/10/FPP2021-09.pdf>
- DOWNS, A. (1972). Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle. *Public Interest* 28 (Summer), pp. 38-50.
- EDEN, C. y ACKERMANN, F. (1998). *Making strategy: The journey of strategic management*. SAGE Publications Ltd, <https://doi.org/10.4135/9781446217153>
- GARDE ROCA, J. A. (2004). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (30-31), pp. 11-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.371>
- GARDE, J. A. y DE VERA SANTANA, F. L. (2005). La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. *Economistas* (105), pp. 52-59.
- GARDE ROCA, J. A. (2006). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Papeles de Evaluación* (3). AEVAL. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_nx_3.html
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2022). *Memoria del Análisis de Impacto Normativo (texto final) del Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*. Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. <https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEV12L0-20221501&fcAct=Tue%20Jun%2014%2015:57:18%20CEST%202022&lang=es>
- HIDALGO, M. (2021). Los Fondos Next Generation en España: retos y perspectivas de gestión. En *Informe sobre la Democracia en España 2021. El país frente al espejo*. Fundación Alternativas. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/ed626ad6dc893fc97e1b-608302de47d3.pdf>

- HOGWOOD, B. y GUNN, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press.
- INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2020). *Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas*. Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública. https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_Evaluabilidad_Intervenciones_Publicas.pdf
- INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2021). *Informe de diagnóstico de la evaluación en la Administración General del Estado 2021* https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion/DIAGNOSTICO-EVALUACION-AGE/ESTUDIO_DIAGNOSTICO_EVA_AGE.pdf.pdf
- JIMENO, J. F. (2021). Presentación. La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos. *Cuadernos Económicos de ICE* (102) II, pp, 5-11. <https://doi.org/10.32796/cice.2021102>
- KINGDON, J. (2013). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson Higher Education.
- KLITGAARD, R. (1991). Political Corruption: Strategies for Reform. *Journal of Democracy* 2(4), 86-100. <https://doi:10.1353/jod.1991.0058>
- LABEAGA, J. M. y MUÑOZ, C. (2013). La evaluación de políticas públicas en España: Aprendizaje y práctica institucional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, (1), pp. 31-53. <https://doi.org/10.5944/reppp.1.2013.10778>
- LAPUENTE, V. (2018). Introducción: España en el diván. En V. LAPUENTE et. al. *La Calidad de las Instituciones en España* (pp. 13-41). Círculo de Empresarios. <https://circulodeempresarios.org/publicaciones/la-calidad-las-instituciones-espana/>
- LINDBERG, S. I., LÜHRMANN, A. y MECHKOVA, V. (2017). From de-jure to de-facto: mapping dimensions and sequences of accountability. *World Development Report 2017*. World Bank Group <http://documents.worldbank.org/curated/en/324501487592445304/Mapping-dimensions-and-sequences-of-accountability>
- LIPSKY, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- LOWI, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- MERINO, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Papeles de

- Evaluación (7). AEVAL. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx7.pdf
- MILLER, L. y RODRÍGUEZ MARÍN, I. (2023). Estrategias experimentales para el análisis y evaluación de políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (31), pp. 56-70. <https://doi.org/10.24965/gapp.11133>
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. 5(1), pp. 97-112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- ONRUBIA-FERNÁNDEZ, J. y SÁNCHEZ-FUENTES, A. J. (2019). Evaluación de políticas públicas: una tarea urgente e imprescindible. En A. Cuenca y S. Lago (codir.), *El sector público español: reformas pendientes* (pp. 211-241). <https://www.funcas.es/libro/el-sector-publico-espanol-reformas-pendientes-mayo-2019/>
- PARSONS, J., GOKEY, C. y THORNTON, M. (2013). *Indicators of inputs, activities, outputs, outcomes and impacts in security and justice programming*. London: Department for International Development (UK Aid).
- PÉREZ LÓPEZ (2022). *Panel de hogares 2016-2019*. Documentos de Trabajo (4). Instituto de Estudios Fiscales https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2022_04.pdf
- PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. Componente 11. Modernización de las Administraciones Públicas (16 de junio de 2021). <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>
- PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. Componente 29. Mejora de la eficacia del gasto público (16 de junio de 2021). <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente29.pdf>
- OECD (2014). *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264210592-en>
- OECD (2016). *OECD Public Governance Reviews: Spain 2016: Linking Reform to Results for the Country and its Regions*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264263024-en>
- OECD (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>
- OECD (2020). *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>

- OECD (2022). *Modernizing Social Services in Spain: Designing a New National Framework*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4a-dd887d-en>
- OECD (2022). *Regulatory Impact Assessment. Annexes to the Best Practice Principles for Regulatory Policy. The SME Test: Taking SMEs and entrepreneurs into account when regulating*. OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/the-sme-test.pdf>
- OBSERVATORIO DE LA REALIDAD FINANCIERA (2022) *Sostenibilidad de la deuda pública en la eurozona y España*, de 14 de julio de 2022. <https://orfin.es/informe/sostenibilidad-deuda-publica/>
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2017). *Informe de fiscalización de los planes estratégicos de subvenciones del área político-administrativa del Estado (1.052)*. Tribunal de Cuentas. <https://www.tcu.es/repositorio/9f57f65d-c982-48b9-8b8e-3a4c651d2185/I1052.pdf>
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2018). *Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados*. Informe Especial n.º 17/2018 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_17/SR_ABSORPTION_ES.pdf
- WEISS, C. H. (1999). The Interface between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486. <https://doi.org/10.1177/135638909900500408>