

DICIEMBRE 2020



INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



EL THINK TANK DE FOMENT DEL TREBALL

El **Instituto de Estudios Estratégicos**, el *Think Tank* de Foment del Treball, pretende contribuir a conformar una sociedad cohesionada y abierta. Como laboratorio de ideas, se sustenta en la labor de quienes lo integran, personas comprometidas con el bien común desde sus sensibilidades políticas y sociales diferenciadas, y sus orientaciones profesionales diversas, en el ámbito de la economía, la empresa, la cultura, las ciencias sociales o políticas.

El gran objetivo es analizar ese nuevo mundo que, sustentado en la globalización y la revolución tecnológica, se va construyendo de manera acelerada, y en el que el papel de la empresa resulta fundamental, no sólo por su función tradicional de creación de riqueza y empleo sino, también, por su compromiso con la sostenibilidad y el bienestar compartido. Para ello conviene favorecer un mayor acercamiento entre empresa y sociedad, rompiendo con ese desconocimiento que, demasiado a menudo, mantiene alejado al mundo de la cultura, la educación o la función pública del quehacer empresarial.

Sólo desde este mutuo conocimiento y compromiso compartido, resultará posible responder a los grandes retos que, en su momento, animaron la creación del Instituto, y que la pandemia, con sus efectos devastadores sobre la economía, ha convertido en exigencias ineludibles.

Con el patrocinio de:



MIEMBROS INTEGRANTES

DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Josep Sánchez Llibre
Jordi Alberich Llaveria
Marian Puig Guasch
Rosa Vergés Coma
Luis Torras Consolación
David Tornos
Jordi Casas Bedós
Salvador Guillermo
Ana Julia Cura
Albert Alberich Llaveria
Lorenzo Bernaldo de Quirós
Silvia Alsina Urpina
Eugènia Carreres Vivas
Joan Corominas Guerin
María José Feijoo Rey
Daniel Fernández
Ricardo Fernández Deu
José M. Gay de Liébana
Jordi Hereu Boher
Joan Hortalá Arau
Eva Manich Navarro
Cristina Manzano
Claudia Marcó Olivé

Belén Marrón Reigosa
Ignacio Marull Guasch
Fernando P. Méndez González
Anna Merino Castelló
José M. Mesa Parra
Albert Milián Isern
Montse Surroca
Rosa Nonell
Anna Olsina Costa
Laura Pellisé Urquiza
Ernesto Poveda Pérez
Maria Josep Prats Alfonso
Xavier Prats Monné
Felip Puig i Godes
Félix Riera
Rubén Sans
Cristina Serrate Pietx
Manel J. Silva Sánchez
Francesc Solé Parellada
Ma. Angeles Tejada Barrios
Gemma Ubasart González
Alfons Vilà Recolons
Rafael Vilasanjuan

UNA ESTRATEGIA PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el marco de la indispensable y urgente reforma de las Administraciones

Estamos frente a un doble y extraordinario reto: el controlar la crisis sanitaria, que se recrudece con un segundo rebrote de una intensidad inesperada y un horizonte de indeterminación temporal de sucesivas oleadas, y el reconducir los destrozos que ha provocado sobre nuestra economía y sociedad. Además, la pandemia agrava y evidencia, con toda crudeza, carencias que venimos arrastrando desde hace ya tiempo. Precisamente, el abordar dichas insuficiencias y disfunciones, animó la creación del Instituto de Estudios Estratégicos en marzo de 2019, y dio lugar a su primer documento *Por un nuevo pacto social. Ante los retos del capitalismo y la democracia*. Lo que, entonces, constituía un reto, hoy resulta una exigencia ineludible.

ANTE UN INDISPENSABLE INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO

En este contexto, resulta imprescindible un mayor protagonismo de los poderes públicos, que se han visto forzados, desde el inicio de la pandemia, a asumir un gasto extraordinario para sostener la actividad económica y atender a los colectivos más vulnerables. A medida que se superen los momentos más críticos, su acción deberá orientarse a consolidar los sectores productivos estratégicos, y a dotar al conjunto del país de aquellos servicios públicos esenciales que requieren ser reforzados de manera estable.

Así, en una primera fase, el gasto se ha soportado en una mayor deuda del Estado, mientras que el proceso de reconstrucción

de los destrozos de la pandemia, que pronto iniciaremos, se articulará alrededor del fondo europeo *Next Generation* que, a su vez, también pretende contribuir a conformar un tejido productivo consistente y sostenible.

Un reto enorme que demandará de una acción eficiente y coordinada entre los diversos niveles de las Administraciones Públicas, para responder a las exigencias de la Comisión Europea y para garantizar el gasto público en ámbitos como salud, educación, investigación y medio ambiente, que se han convertido en las palancas de cambio en el nuevo contexto. A su vez, el refuerzo de la protección social y la mejora en la dotación de infraestructuras, son prioridades que habrá que ir definiendo en función de las preferencias de la sociedad en el largo plazo.

EL FONDO NEXT GENERATION. MÁS QUE INVERSIONES

Éste, de un monto extraordinario, que alcanza los 140.000 millones de euros para España, entre aportaciones directas y préstamos en proporciones similares, se define sobre dos grandes ejes. De una parte, las inversiones deberán orientarse a proyectos soportados, esencialmente, en digitalización y transición verde, los dos vectores claves para generar crecimiento y empleo sostenible a largo plazo. De otra, las aportaciones deberán ir acompañadas de reformas en las políticas públicas, que favorezcan el buen fin y consistencia de las inversiones. Así, se consideran actuaciones en ámbitos como educación, mercado de trabajo, innovación, y transparencia. (1)

Estos fondos resultan absolutamente imprescindibles para nuestro futuro, y constituyen un gran reto, pues conseguirlos e implementarlos nos obligará a una gestión excelente, priorizando, seleccionando y ejecutando correctamente, sin desviaciones ni sobrecostes. De lo contrario, corremos un doble riesgo. De una parte, el económico, caso de no acceder a la totalidad de los fondos que se nos asignan, como ha venido sucediendo en anteriores programas europeos. De otra, el reputacional, pues la aplicación del fondo será objeto de un estricto y abierto escrutinio por parte de las autoridades europeas. (2)

Por ello, se entiende el protagonismo que está adquiriendo dicho fondo en el debate político y económico en España, especialmente por lo que se refiere a qué organismos territoriales, estatales o autonómicos, deben decidir acerca de su distribución, así como la composición concreta de los comités de selección. (3)

INCORPORAR DE MANERA SISTEMÁTICA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este escenario, resulta fundamental el entender las exigencias europeas para aplicarlas no sólo en el caso del fondo *Next Generation* (4) sino, también, para abordar definitivamente una de las carencias que lastran nuestro desarrollo: la ausencia de una evaluación sistemática y coordinada de las políticas públicas (5). Hasta el momento, las diversas iniciativas ya existentes tienden a chocar con una arraigada resistencia inercial, pero las circunstancias nos ofrecen una excelente oportunidad, que no podemos desaprovechar. La Comisión Europea desde hace ya años incorpora sistemáticamente dicha dinámica de evaluación en todas sus iniciativas. (6)

El escenario en que nos adentramos, con un crecimiento extraordinario del gasto y con un gran protagonismo del sector público en la reconstrucción de los estragos de la pandemia, obliga a acompañar la definición e implementación de toda política pública, de su correspondiente e indispensable evaluación sistemática. Así, a partir de los organismos existentes y de la experiencia acumulada, nos corresponde elaborar una estrategia

conjunta de país, que debe empezar por consensuar sus criterios básicos. A modo de ejemplo, el *Committee of Standards in Public Life* del Reino Unido considera como criterios que deben guiar la función pública y garantizar la evaluación de las políticas: calidad; seguimiento y responsabilidad de las decisiones adoptadas; evaluación y rendición; eficiencia; transparencia; objetividad; integridad; honestidad; y liderazgo.

Esta dinámica de rendición de cuentas puede aportar una mayor calidad institucional y, en consecuencia, favorecer un crecimiento económico sostenible e inclusivo. (7). Asimismo, permitirá una mejor asignación de los recursos, dificultando nuevos episodios de captura regulatoria y corrupción en la provisión de bienes públicos. (8) Además, resulta evidente que existe un claro margen de mejora en la gestión del gasto y en los criterios de priorización, selección y ejecución de los programas públicos. (9)

En paralelo, resulta urgente articular un entramado público competente para evitar situaciones como, por ejemplo, la enorme dificultad para que el ingreso mínimo vital llegue a quienes lo necesitan, cuando es la primera política pública que se ha realizado con un sistema de evaluación ex ante y prevé uno ex post (10). Esta disfunción, o los retrasos en la gestión de los ERTE, deslegitiman la función pública, que padece las consecuencias de la escasez de medios, la baja digitalización de los procedimientos que ejecuta, y la falta de coordinación institucional entre los diferentes niveles de las Administraciones Públicas.

En España disponemos de los datos y las fuentes de información adecuadas. El problema reside en la falta de coordinación entre organismos públicos, instituciones, y entes territoriales, así como en la escasa transparencia por ofrecer datos de calidad (11). Además, en muchos casos no se trata más que de aplicar el marco legal existente para que se dé una verdadera evaluación de las políticas públicas. La Ley 40/2015 recoge en varios artículos la necesidad de evaluar la eficiencia de las normas y políticas públicas, y la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece el derecho de los ciudadanos a disponer de una información de calidad. (12)

AGENCIAS INDEPENDIENTES Y REFORZADAS

Para alcanzar esa sistemática y eficiente evaluación de las políticas públicas, la experiencia acumulada en las principales economías de la Unión Europea nos muestra el papel central que se otorga a las agencias independientes. Un modelo que España no acaba de asumir con la urgencia e intensidad que requiere el momento.

Para ello, deberíamos reforzar y dotar de nuevas funciones a organismos ya existentes. Entre ellos destaca la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) que, desde su constitución en 2013, ha demostrado su sentido, al igual que sucede con entidades similares en los diversos Estados Miembros de la Unión Europea. Pero, en las nuevas circunstancias, a su papel tradicional debería sumársele la capacidad de bloquear y, en determinados casos, sancionar. Así, por ejemplo, debería ser capaz de abordar la necesaria supresión de políticas u organismos que, con sentido cuando se definieron, hoy siguen persistiendo sin mayor razón. (13)

A su vez, el TRIBUNAL DE CUENTAS y los correspondientes Tribunales Autonómicos deben contar con más recursos pues su función resulta, a menudo, inane, por el propio retraso en su ejecución. Los organismos deberían auditar en el transcurso de los meses siguientes al cierre del ejercicio para, así, influir en el siguiente ciclo presupuestario. Sin embargo, en la práctica, los retrasos de años son la norma. (14)

Finalmente, en 2016 la Comisión Europea instó a los Estados Miembros de la zona euro a crear los CONSEJOS NACIONALES DE PRODUCTIVIDAD, con la función de impulsar las políticas que puedan estimular la productividad y la competitividad. Ello, mediante aproximaciones independientes y reforzando el diálogo político a nivel nacional. España, pese a ser de los países que con mayor urgencia necesita incrementar su productividad, es de los pocos miembros de la zona euro que carece de dicho Consejo. (15)

AVANZAR EN LA INDISPENSABLE Y URGENTE REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Toda estrategia de evaluación de las políticas públicas debe enmarcarse en el contexto más amplio de reforma de las Administraciones, con tres prioridades principales: un mejor sistema de atracción y retención del talento en la función pública; un uso generalizado de la ciencia, tecnología y conocimiento en la formulación y gestión de políticas; y una mayor coordinación entre los diversos niveles de las Administraciones Públicas. (16)

Las menciones anteriores a las enormes dificultades para gestionar el ingreso mínimo vital, los retrasos en la percepción de los ERTE, o el mejorable historial que acumulamos en la gestión de los fondos europeos, son ejemplos paradigmáticos de la necesidad de un amplio compromiso político a favor de la puesta al día de nuestra función pública.

La dinámica de mayor gasto público en los próximos años, para recomponer los destrozos de la pandemia, y la necesidad de una mejor provisión estable de servicios públicos esenciales, como sanidad y educación, convierte en indispensable y urgente la rendición de cuentas y evaluación sistemática de las políticas públicas. A este fin contribuirá un compromiso reforzado de las instituciones parlamentarias, pero, tanto o más importante resultará la asignación de recursos y competencias a organismos independientes y especializados, como los señalados en el presente documento. Pero todo ello sólo resultará eficiente y sostenible si va acompañado de un ambicioso proceso de reforma y modernización de la función pública.

NOTAS DEL DOCUMENTO

“UNA ESTRATEGIA PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

(1) El instrumento principal para ejecutar el *Next Generation* es el *Recovery and Resilience Facility*, dotado con 360 billones de euros para facilitar las inversiones y reformas que propongan los países europeos dentro de sus planes de recuperación y resiliencia. Se establece la necesidad de que todas las propuestas estén incluidas dentro de las llamadas áreas emblemáticas, dentro de las cuales está incluida la modernización de las Administraciones Públicas a través de la digitalización, transparencia de los procesos y rendición de cuentas.

EUROPEAN COMMISSION (2020), “The Recovery and Resilience Facility”, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es

(2) Frente a esta situación, cabe mencionar el estudio realizado por el Tribunal de Cuentas Europeo, “¿Se gastan correctamente los fondos de la política de cohesión de la Unión Europea destinados a las carreteras?”, de 2013, en el cual se examinan los resultados en la asignación de fondos para cofinanciar la construcción y renovación de carreteras durante el período 2000-2013. En este sentido, se analizan 24 proyectos de inversión en Alemania, España, Grecia y Polonia, con el fin de determinar si se habían alcanzado los objetivos planteados con costos razonables.

La conclusión del informe refleja que los costes de construcción y de uso menores, se encontraron en los proyectos auditados en Alemania, mientras que España se situó entre los segundos más caros para los costes de construcción y con el peor escenario para los costes de uso.

Por su parte, los proyectos examinados mediante conteo de tráfico reflejaban que el coste medio de un kilómetro de carretera en España era cuatro veces mayor que en Alemania. Adicionalmente, el coste de la mayoría de proyectos auditados se incrementó más de un 20% durante el proceso de construcción debido a errores de estimación y planificación. Tanto en España como en Grecia, algunos de los proyectos que fueron licitados se realizaron mediante la aplicación de una fórmula matemática que excluía a las empresas que ofrecían un precio inferior al 10% del precio medio ofrecido. Dicha práctica ha sido sancionada y se ha ido eliminando gradualmente. Adicionalmente, el informe señala que en algunos proyectos se elegía un tipo de carretera mucho más costosa, incluso en tramos en los cuales vías más económicas habrían resuelto las necesidades.

De esta manera, es sumamente importante que la cofinanciación esté vinculada con objetivos claros teniendo en cuenta las necesidades específicas. Mediante la estimación correcta de previsiones, de rentabilidad del proyecto y con indicadores mesurables de tiempo, seguridad y capacidad que permiten determinar su correspondiente efecto y desarrollo en la economía. Así como también fomentar el intercambio de aplicación de soluciones técnicas óptimas de acuerdo con las mejores prácticas constatadas.

(3) En estos últimos meses, el debate público se ha centrado en los fondos para la recuperación económica tras la crisis generada por el COVID-19 que serán asignados

por la Comisión Europea a través del programa *Next Generation EU*. En este sentido, muchos estudios se han elaborado con recomendaciones de reformas, actuaciones gubernamentales y políticas de gasto público con el fin de determinar los mejores procedimientos de aplicación para dicho programa.

Uno de los informes más relevantes es el documento firmado por un amplio grupo de economistas y profesionales del mundo académico con propuestas, reformas necesarias y líneas de actuación concretas que permitan la recuperación y la transformación de la economía española hacia una sociedad más moderna, eficiente y en línea con la transición energética y la transformación digital. Las principales líneas de actuación definidas en el documento se agrupan en 8 ámbitos: ciencia, innovación y transferencia tecnológica; energía, recursos naturales, medio ambiente y transporte; fiscalidad y reforma de las Administraciones Públicas; sanidad y servicios sociales; educación; industria y turismo; mercado laboral; y la economía del mundo rural.

En el ámbito de fiscalidad y reforma de las Administraciones Públicas, algunas de las reformas suponen la creación de técnicas de presupuestación para facilitar la evaluación de políticas públicas y del desempeño de los gestores. Por su parte, también impulsan la colaboración público-privada con aspectos de reforma que deben estar basados en evidencias, con criterios de máximo control, distribución de riesgos, transparencia y eliminación de trabas burocráticas.

Para su desarrollo e implementación, consideran necesario la puesta en marcha de un marco institucional para la evaluación independiente del desempeño de los programas y políticas públicas, y su correspondiente rendición de cuentas. Así como también, la creación de una Agencia Nacional de Evaluación independiente.

CONDE-RUIZ, JIMENO, NOVALES, SALES y otros 140 firmantes (2020), "Grupo de trabajo sobre actuaciones para la reconstrucción del entorno productivo en el contexto del Next Generation EU Program y del Marco Financiero Plurianual de la UE"

(4) En este sentido, la Unión Europea ya ha establecido prioridades claras, por ejemplo, en los objetivos medioambientales. Así, en la evaluación ex ante de los programas nacionales de energía y clima, ha incluido las exigencias de evaluación a dos años vista de todos aquellos proyectos que sean financiados con los fondos del *Next Generation* y ha comunicado a los países que el 37% de los gastos propuestos tienen que dedicarse al clima. La evaluación ex ante del Plan de Energía y Clima de España incluye una serie de propuestas de mejora y de valoraciones, información que se encuentra disponible en la página web de la Unión Europea.

EUROPEAN COMMISSION (2020), "Commission Staff Working Document: Assessment of the Final National Energy and Climate Plan of Spain", Brussels, 14.10.2020 SWD (2020) 908 final,

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_spain.pdf

(5) El documento de Evaluación de Políticas Públicas de la AReF pone en evidencia el déficit evaluador del sector público español. En este sentido, resalta la carencia de técnicas de evaluación que incrementen la eficacia y eficiencia de sus resultados, tales como el análisis basado en la evidencia y un estudio de las mejores prácticas disponibles, una adecuada metodología con indicadores de impacto y un análisis coste/beneficio. Asimismo, señalan la importancia de un seguimiento de las recomendaciones y una integración en todo el proceso de planificación presupuestaria.

Por su parte, también es indispensable que haya acceso a los datos para su estudio e investigación con una dinámica orientada a resultados, así como mejorar la comunicación y cooperación entre organismos que se encuentran en diferentes niveles.

Adicionalmente, cabe destacar que en España no había una cultura de evaluación de sus instituciones por lo que aún hace falta la implantación de dinámicas de rendición de cuentas y transparencia de las Administraciones Públicas.

AReF (2019), "Evaluación de políticas públicas: La experiencia de la AReF", <https://www.airef.es/es/tag/evaluacion-extern>

(6) Un ejemplo riguroso de evaluación de las políticas públicas de la Comisión Europea esta en la propuesta de la Directiva Europea para establecer salarios mínimos adecuados para los trabajadores en todos los Estados Miembros. El Instituto de Estudios Estratégicos de Foment del Treball salió en la defensa de un instrumento de estas características en su primer pronunciamiento, y quiere aprovechar esta propuesta de la Directiva para ejemplarizar el proceso de evaluación de políticas públicas. Esta propuesta europea va acompañada de un documento de evaluación para permitir el desarrollo de la misma en todos los países miembros. Se define el problema, se analiza como se debe establecer en los distintos países, se determinan los objetivos y los instrumentos a evaluar, así como los indicadores estandarizados que medirán el impacto ex post de la Directiva.

La Comisión promueve la negociación colectiva dado que los países con una mayor interlocución social suelen tener una menor desigualdad salarial y un nivel mínimo más alto. No obstante, para los casos en los cuales dicha interlocución no sea posible, la propuesta establece un marco para ayudar a los Estados Miembros a determinar un salario mínimo. Así también, cada país deberá escoger la manera para alcanzar el objetivo y no se determinará una cantidad mínima común.

EUROPEAN COMMISSION (2020), "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union", [COM (2020) 682 final] - [SEC (2020) 362 final] - [SWD (2020) 246 final]

(7) Existe amplia evidencia empírica en línea con lo mencionado acerca de que una mayor calidad institucional favorece el crecimiento económico, tal como señala el análisis realizado por Alcalá y Jiménez del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), financiado por la Fundación BBVA, en el que comparan la calidad institucional y los niveles de corrupción en España con los del resto del mundo, y realizan una aproximación del coste económico que tiene dicho déficit de calidad institucional en el país.

En el caso español, el déficit institucional se manifiesta en aspectos de calidad regulatoria, respeto a la ley y los contratos, y control de la corrupción. En el documento sostienen que la debilidad institucional y la corrupción tienen el coste económico de los fondos indebidamente apropiados, así como un impacto negativo sobre elementos clave para una economía: el desincentivo a la inversión, al emprendimiento, a la innovación y a la competencia, mientras que se incrementa la incertidumbre y la búsqueda de privilegios, y todo ello se traduce en una menor rentabilidad y productividad asociadas a un mayor desempleo y con unas remuneraciones inferiores.

Por su parte, basándose en la situación actual del país calculan el beneficio a largo plazo que se podría obtener si se mejorara la calidad institucional y la gobernanza, mediante el impulso de los niveles de empleo y renta de los españoles. En este sentido, si España elevase la calidad institucional al nivel correspondiente con la productividad de su economía, y suponiendo un impacto a lo largo de un período de 15 años, se traduciría en un crecimiento medio anual de la economía durante ese período en torno a 1,2 puntos porcentuales y un aumento potencial del PIB per cápita de alrededor del 20% (10,7% y 30,4% bajo supuestos más pesimistas y optimistas, respectivamente).

De esta manera, se hace evidente la significativa importancia de mejorar la calidad de las instituciones de gobernanza, que incluye aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, la fortaleza del estado de derecho, la calidad regulatoria, la eficiencia administrativa y la independencia de los distintos poderes públicos, así como el control de la corrupción, dado que todo ello constituye un conjunto de piezas fundamentales para el desarrollo de la economía española a largo plazo.

Alcalá, F. y Jiménez, F. (2018), "Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España", FUNDACIÓN BBVA & INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (IVIE)

(8) Numerosas investigaciones realizadas por economistas del Servicio de Estudios del Banco de España han contrastado la relación que hay entre

tamaño de empresa, baja productividad de los factores y regulaciones económicas. Ciertas regulaciones en los mercados de bienes y servicios orientan a determinadas empresas a dedicar recursos para capturar al regulador (capitalismo clientelar) en detrimento de emplearlo en otras acciones que mejorarían claramente su productividad.

Alonso Borrego, C. (2010), "Firm behavior, market regulation and productivity firm". Mora, J. y Fuentes A. (2012), "An analysis of Productivity Performance in Spain before and during the Crisis: Exploring the role of institutions", OCDE, Working Paper 973.

(9) La fundación Felipe González, difunde en su página web una descripción sobre las políticas públicas y su implementación en España. En dicha intervención se muestra el desaprovechamiento de los fondos europeos debido a las dificultades existentes en la implementación de las políticas públicas. En el año 2019, en España un 31% de los proyectos no llegó a término por tales insuficiencias.

En concreto, argumenta que no es suficiente con desarrollar una norma, y en esta línea surge la necesidad de mejorar la capacidad de diagnóstico e implementación en las políticas públicas en España, que deberá estar acompañada de una dotación de recursos y de un componente tecnológico importante.

En relación con el diagnóstico, señala la importancia de aplicar investigación social cualitativa en conjunto con análisis de datos que permitan entender las circunstancias sociales de los colectivos que serán afectados por esas nuevas políticas.

Por su parte, sostiene la necesidad de centrarse en la implementación para mejorar la eficiencia en la ejecución de las políticas públicas, mediante la especificación del modelo de gestión y la redefinición de los modelos existentes, así como también el incentivo a los empleados públicos y la preparación del tejido social y empresarial con anticipación a la aplicación de dichas políticas.

FUNDACIÓN FELIPE GONZÁLEZ (2020), "La implementación de políticas públicas", <https://www.fundacionfelipegonzalez.org/la-implementacion-de-politicas-publicas/>

(10) Es importante destacar que es la primera política pública en España que se ha realizado con una evaluación desde su diseño y con un análisis ex ante especificando información como beneficios, costes e impacto, en conjunto con numerosos registros de datos de organismos como la Seguridad Social, la Agencia Tributaria y el Instituto Nacional Estadística (INE). Para ello, se ha analizado la tipología de los hogares en cuanto a tamaño y composición, así como simulaciones de costes y evaluación de patrimonio disponible, con el fin de estimar las prestaciones medias necesarias. Adicionalmente, se prevé un seguimiento de la política pública implementada permitiendo ajustes y correcciones, así como su evaluación ex post para determinar su resultado y posibles recomendaciones.

(11) El estudio de evaluación de la propia AIReF que ha elaborado la OCDE en 2017, señala que su trabajo ha contribuido a una mejor gestión fiscal en España, pese a los retos y dificultades a los cuales el organismo tuvo que enfrentarse. En este sentido, el principal obstáculo que ha tenido la institución es el acceso a la información, debido a una falta de coordinación y colaboración de los diferentes gobiernos territoriales. Así, se debería determinar qué información es necesaria para que la AIReF pueda cumplir su mandato, permitiendo la consulta de datos o documentos bajo confidencialidad.

OECD (2017), "Estudio de la Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)", <https://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-estudio-esp.pdf>

(12) Hay normas concretas que recogen la obligación de llevar a cabo una planificación y evaluación de las políticas. La Ley 40/2015 recoge en varios artículos la necesidad de evaluar la eficiencia de las normas y políticas públicas. Además, se modificaron los artículos 25, 26 y 28 de la Ley 50/1997 del Gobierno, de 27 de noviembre, estableciendo la obligación de revisión y evaluación de las políticas públicas, mediante la elaboración de un Informe Anual de Evaluación, que debe analizar:

- La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en

que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.

- La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias.
- La sostenibilidad de la disposición.

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

Por su parte, la Ley 19/2013 refuerza la transparencia del sector público y la necesidad de garantizar el acceso a la información pública, así como también establece las consecuencias derivadas de su incumplimiento. Adicionalmente, como disposición adicional décima de la Ley 6/1997, se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con la finalidad de promover la transparencia de la actividad pública, y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y de buen gobierno.

(13) La AIReF es una institución pública e independiente que comenzó a funcionar en 2014 y que fue creada como una de las exigencias de la Unión Europea para dar asistencia financiera a España para reestructurar y recapitalizar el sector bancario tras la crisis financiera, y que se estableció mediante el Memorandum de Entendimiento de diciembre de 2012 entre la Comisión Europea y el país solicitante.

La institución pertenece a la Red de Instituciones Fiscales Independientes (IFI), creada en 2015, que recoge un conjunto de organismos pertenecientes a la Unión Europea que velan por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, la importancia de las autoridades independientes reside principalmente en la capacidad de aportar información y datos, un análisis exhaustivo y recomendaciones para la toma de decisiones, manteniéndose ajeno a la discrecionalidad política y con una visión de medio y largo plazo.

En este sentido, la AIReF tiene como principal objetivo garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas a través del control fiscal, la evaluación del endeudamiento público y el análisis de previsiones económicas, con el fin último de generar estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y, por lo

tanto, crecimiento económico y bienestar social.

Para ello, hay ciertos elementos que son clave para el correcto funcionamiento de dichos organismos y el éxito de sus objetivos, como son la independencia, la transparencia, la coordinación, el análisis objetivo y la rendición de cuentas. Cabe destacar la importancia de la independencia en el desarrollo de sus funciones dado que le permite la realización de sus objetivos alejado de influencias políticas y presiones de grupos de interés, con objetivos a largo plazo desvinculados de los ciclos electorales. Por su parte, el análisis debe incluir un seguimiento de todo el ciclo presupuestario, en principio, un diagnóstico ex ante con objetivos claros, una planificación de política fiscal, previsiones macroeconómicas e identificación de riesgos, posteriormente una evaluación continua del proceso y, por último, un estudio ex post de resultados con recomendaciones de mejoras de eficiencia y valoración de los programas.

No obstante, pese a la mayor certidumbre y estabilidad fiscal que aportan este tipo de autoridades independientes, su función es contribuir con el análisis, y generar valoraciones y recomendaciones fiscales sobre las decisiones que serán tomadas por las Administraciones Públicas.

AIReF <https://www.airef.es/es/>

El Memorandum de Entendimiento es un instrumento de acuerdos entre la Administración del Estado y entidades extranjeras para establecer compromisos políticos o acuerdos de cooperación. La publicación del BOE del Memorandum firmado por España y la Comisión Europea en diciembre de 2012, se puede visualizar en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/10/pdfs/BOE-A-2012-14946.pdf>

(14) El Tribunal de Cuentas es reconocido por la Constitución Española como órgano de control externo responsable de la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del sector público, y del enjuiciamiento de la responsabilidad contable de quienes tengan a cargo el manejo de fondos públicos, así como de los partidos, las asociaciones y fundaciones vinculadas a las formaciones políticas para evitar casos de corrupción. Asimismo, el Tribunal posee plena independencia para el

ejercicio de sus funciones de evaluación y comprobación de las Cuentas Generales del Estado. Sin embargo, el análisis y auditoría de las instituciones públicas se realiza con desfases de años, lo que implica un bajo impacto en la gestión.

Como se menciona anteriormente, el órgano supremo tiene como objeto velar por la eficacia y eficiencia de la actividad económica del sector público en cuanto a legalidad y buena gestión financiera. No obstante, existen ciertas limitaciones y carencias en la evaluación de las instituciones públicas que interfieren con el correcto cumplimiento de sus funciones y que están presentes en todo el proceso de diseño de políticas públicas.

En una primera etapa, se evidencia la falta de objetivos definidos con claridad y un análisis ex ante, con actuaciones basadas en evidencia y resultados, y con recomendaciones de las mejores prácticas a nivel nacional e internacional. Posteriormente, es necesario un estudio ex post que permita valorar la eficiencia y eficacia de los resultados, generando los cambios y consejos pertinentes, en conjunto con su seguimiento y difusión. En esta línea, es importante mencionar que el Tribunal se limita a realizar recomendaciones, dado que no hay un procedimiento ante el incumplimiento de las mismas, ni tampoco es posible una penalización.

Por último, pese a que se han constituido órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, que realizan sus funciones a niveles autonómicos y locales, hace falta una mayor comunicación y coordinación entre diferentes organismos.

© TRIBUNAL DE CUENTAS EN ESPAÑA, Consulta 4 de diciembre de 2020, <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

(15) El 20 de septiembre de 2016, la Comisión Europea publicó la Recomendación del Consejo Europeo por el cual aconseja la creación de Consejos Nacionales de Productividad a todos los Estados Miembros de la Unión Europea, principalmente a los países pertenecientes a la zona euro.

Estas instituciones independientes tienen como objetivo analizar la productividad y competitividad de las economías, en conjunto con los retos de cada país, contribuyendo al debate político

orientado a conseguir un crecimiento económico sostenible a largo plazo. En este sentido, la experiencia del Comité y su análisis económico y estadístico, podrán ser de gran utilidad en el monitoreo de políticas públicas, tanto para el Gobierno como para la propia Comisión.

Como se ha mencionado, el Consejo de Productividad Nacional tiene la finalidad de analizar la evolución y desarrollo en el ámbito de la productividad y competitividad, pero cada país ha adoptado un mecanismo institucional diferente. En el caso alemán, se realiza mediante el estudio de los impulsores del desarrollo económico a largo plazo y de las condiciones para incrementar la productividad y competitividad. Adicionalmente, incluyen un amplio proceso de consultoría a nivel nacional y una cooperación a escala europea.

En la siguiente tabla, se detalla un resumen de los países que han creado estos Consejos con su respectivo enlace para acceder a información más detallada. Como se puede observar, España es uno de los pocos miembros de la zona euro que no posee dicho Consejo.

	Países	Consejo Nacional de Productividad	Enlace
Estados Miembros de la zona euro	Alemania	✓	https://ec.europa.eu/info/germany-german-council-economic-experts_es
	Austria	X	-
	Bélgica	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/belgium-national-productivity-board_es
	Chipre	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/cyprus-economy-and-competitiveness-council_es
	Eslovaquia	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/slovakia-national-council-productivity_es
	Eslovenia	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/slovenia-institute-macroeconomic-analysis-and-development_es
	España	X	-
	Estonia	X	-
	Finlandia	X	-
	Francia	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/france-conseil-national-de-productivite_es
	Grecia	✓	https://ec.europa.eu/info/greece-kepe-centre-planning-and-economic-research_es
	Irlanda	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/ireland-national-competitiveness-council_es
	Italia	X	-
	Letonia	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/latvias-national-productivity-board-university-latvia-think-tank-lv-peak_es
	Lituania	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/lithuania-division-productivity-analysis_es
	Luxemburgo	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/luxembourg-conseil-national-de-la-productivite_es
	Malta	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/malta-national-productivity-board_es
Países Bajos	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/netherlands-centraal-planbureau-cpb-bureau-economic-policy-analysis_es	
Portugal	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/portugal-council-productivity_es	
No pertenecientes a la zona euro	Bulgaria	X	-
	Croacia	X	-
	Dinamarca	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/denmark-danish-economic-councils_es
	Hungría	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/hungary-national-competitiveness-council_es
	Polonia	X	-
	Reino Unido	X	-
	República Checa	X	-
	Rumanía	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/romania-council-economic-programming-cep_es
	Suecia	X	-

(16) En línea con la necesidad de reforma de la función pública se encuentra el documento de trabajo del Círculo de Economía sobre Prioridades del Gasto Público en España publicado en 2015, que analiza el significativo margen de mejora que tienen las Administraciones para una gestión eficiente de sus recursos y su propia organización. En este sentido, plantea la importancia de una Administración menos burocrática, con una mayor capacidad de responder a los retos y necesidades, digitalizada, y orientada al ciudadano.

Uno de los principales ejes de reforma para obtener una mayor calidad en la gestión está ligado al capital humano, fomentando puestos de trabajo con mayor estabilidad y continuidad, y siendo ajenos a influencias de partidos políticos o colectivos específicos, lo que conllevaría a una mayor eficiencia principalmente en momentos de cambios de gestión. Por su parte, también promueve la asignación de puestos con criterios de profesionalidad, con procesos abiertos y transparentes, así como retribuciones con componentes variables ligados a la obtención de resultados. Sumado a ello, es absolutamente indispensable que el personal posea una formación y obtenga una capacitación continua de acuerdo con

las necesidades presentes y futuras.

Por su parte, en cuanto a la organización de la Administración, es imprescindible la utilización de tecnologías de gestión y la modificación de los mecanismos de control focalizados en la orientación a resultados y en indicadores de medición de eficiencia, eficacia e impacto del gasto público. Asimismo, destaca la importancia de evaluaciones y técnicas *ex ante* y *ex post*, visión a medio y largo plazo para establecer prioridades y objetivos claros, y la accesibilidad y transparencia de la información financiera y de resultados.

Por último, establece como indispensable una coordinación entre Administraciones para evitar duplicidades entre los diferentes niveles de instituciones públicas y crear mecanismos de evaluación que eviten comportamientos fraudulentos y desincentiven decisiones ineficientes que no estén en línea con el objetivo de la política pública.

García-Milà, Teresa; Cascante, Gregori; Maluquer, Salvador; Mercader Miró, Jordi; Nonell, Rosa (2015), "Prioritats de Despesa Pública", Cercle d'Economia.

BIBLIOGRAFÍA

- AIREF (2019), "Evaluación de políticas públicas: La experiencia de la AIReF"
- COMISIÓN EUROPEA, Recomendación del Consejo de 20 de septiembre de 2016 sobre la creación de consejos nacionales de productividad, Diario Oficial de la Unión Europea, 2016/C 349/01
- CONDE-RUIZ, JIMENO, NOVALES, SALES y otros 140 firmantes (2020), "Grupo de trabajo sobre actuaciones para la reconstrucción del entorno productivo en el contexto del Next Generation EU Program y del Marco Financiero Plurianual de la UE"
- EUROPEAN COMMISSION (2020), "Commission Staff Working Document: Assessment of the Final National Energy and Climate Plan of Spain", Brussels, 14.10.2020 SWD(2020)908 final, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_spain.pdf
- EUROPEAN COMMISSION (2020), "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union", {COM (2020) 682 final} - {SEC (2020) 362 final} - {SWD (2020) 246 final}
- EUROPEAN COMMISSION (2020), "The Recovery and Resilience Facility", https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es
- FUNDACIÓN BBVA & INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (IVIE) (2018), "Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España"
- FUNDACIÓN FELIPE GONZÁLEZ (2020), "La implementación de políticas públicas", <https://www.fundacionfelipegonzalez.org/la-implementacion-de-politicas-publicas/>
- GARCIA MILÀ, Teresa; Cascante, Gregori; Maluquer, Salvador; Mercader Miró, Jordi; Nonell, Rosa (2015), "Prioritats de Despesa Pública", Cercle d'Economia.
- MINISTERIO DE SANIDAD (2020), Gobierno de España, ESTADÍSTICA DE GASTO SANITARIO PÚBLICO 2018: Principales resultados, Edición marzo 2020.
- OECD (2020), Education at a Glance 2020: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>
- OECD (2017), "Estudio de la Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)", <https://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-estudio-esp.pdf>
- OECD (2019), Health at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>
- © TRIBUNAL DE CUENTAS EN ESPAÑA, Consulta 4 de diciembre de 2020, <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2013), "¿Se gastan correctamente los fondos de la política de cohesión de la UE destinados a las carreteras?"



UNA ESTRATEGIA PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN EL MARCO DE LA INDISPENSABLE Y URGENTE
REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES

DICIEMBRE 2020