
PROYECTO LIP 6: “MAPA DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

CONSENSO
POR UNA
ADMINISTRACIÓN
ABIERTA



MINISTERIO
PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL
Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

GRUPO DE TRABAJO DEL PROYECTO 6 DEL CONSENSO PARA UNA ADMINISTRACIÓN ABIERTA

Coordinadores: Juan Antonio Garde Roca y Joaquín Ruiz López

(Tercer borrador del documento, 19/07/2024)

ENCARGO

“Elaborar el mapa de las políticas públicas con el fin de favorecer el proceso de evaluación ex ante, y de identificar en cada una de ellas el ecosistema participativo y de asesoramiento científico y técnico, como parte de la mejora institucional necesaria para construir una política pública informada por la evidencia.”

1. Objetivo y marco de referencia

El objetivo de este proyecto se ha definido como “Elaborar el mapa de las políticas públicas con el fin de favorecer el proceso de evaluación ex ante, y de identificar en cada una de ellas el ecosistema participativo y de asesoramiento científico y técnico, como parte de la mejora institucional necesaria para construir una política pública informada por la evidencia”.

El proyecto se enmarca en las líneas establecidas por la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Evaluación de Políticas Públicas (2022), mencionando explícitamente que se trata de establecer mecanismos institucionales para integrar la evaluación en los procesos de toma de decisiones.

En este contexto se considera que forman parte del marco de referencia la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, así como los compromisos recogidos en el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuanto al refuerzo de la evaluación de las políticas públicas con el fin de mejorar su eficiencia, dentro de la reforma para la modernización y digitalización de la administración (C11.R1).

1.1. Experiencias de mapeo

Las experiencias de mapeo de políticas públicas son muy diversas. El concepto de mapeo de políticas públicas puede tener múltiples acepciones, y se ha interpretado en ocasiones de manera amplia. Por ejemplo, el [SDG Mapper](#) que ha desarrollado el Joint Research Center de la UE recopila las menciones a los objetivos de desarrollo sostenible en la normativa europea. No obstante, la mayoría de referencias atienden a la identificación de entornos institucionales y marcos de gobernanza, y suelen centrarse en un área sectorial, como por ejemplo el [STIP Compass](#) de la OCDE, donde se reúnen datos cualitativos y cuantitativos sobre las tendencias nacionales en política de ciencia, tecnología e innovación. Otros ejemplos sectoriales de mapeo que pueden aportar referencias interesantes serían la descripción de la metodología de mapeo seguida por la OCDE en el caso del [Policy Toolkit for Strengthening FDI and SME Linkages](#) o la metodología propuesta por el Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania: [The Actor and Policy Mapping Tool](#)

Siguiendo esta última referencia, pueden identificarse tres componentes principales:

- El mapeo de actores permite a los usuarios elaborar una lista de las partes interesadas (instituciones y personas individuales). La información recopilada puede utilizarse para realizar un análisis de economía política.
- El mapeo de políticas enumera las políticas pertinentes y permite hacer un seguimiento de la información sobre su estado, calendario de aplicación e impacto (logrado y previsto).

- Mediante la visualización de procesos se representan los procesos de elaboración y planificación de políticas entre instituciones y actores. Aporta una visión global si enlaza con los componentes de mapeo de actores y políticas.

1.2. Identificación de prioridades

Los **objetivos** principales perseguidos determinarán la dinámica del mapeo. Se requiere asimismo definir el alcance del análisis, acotando y focalizando su objeto. En el caso que nos ocupa, el fin declarado del mapa es favorecer la evaluación ex ante y la identificación del ecosistema de participación y asesoramiento. El fin último sería contribuir a la construcción de una política pública informada por la evidencia. Ahora bien, el **alcance** no está determinado, y esta sería una cuestión clave para comenzar. Los diagnósticos y las estrategias en vigor ofrecen una visión amplia sobre la que aplicar criterios para acotar el objeto del proyecto.

Dado que una evaluación ex ante comienza con la identificación de los problemas a los que se busca dar solución, así como de su contexto y actores implicados, el **diagnóstico** de situación ofrece un buen punto de partida. En general, hay extensa información y análisis disponibles. A modo de referencia desde una perspectiva económica, los diagnósticos realizados por organismos internacionales, como puede ser el informe del art. IV del FMI o los informes de la OCDE, así como los de la Comisión Europea dentro de los procedimientos del semestre europeo, o los realizados a nivel nacional por el Banco de España, la AIReF o instituciones como el Real Instituto Elcano o FEDEA, entre otros, ofrecen un amplio y detallado diagnóstico. Los retos de la mejora de la productividad, la sostenibilidad fiscal y el empleo aparecen como tres áreas esenciales de actuación. Los grandes desafíos en materia de medio ambiente y en desarrollo tecnológico e IA, junto con las políticas esenciales de educación y sanidad, y la reducción de la desigualdad y la pobreza aparecen igualmente en todos los documentos de referencia. Las interrelaciones entre todas ellas, y con temas como los desafíos geoestratégicos, la polarización social o la calidad institucional añaden complejidad a la tarea.

Una alternativa es partir de las **estrategias**, que reflejan las prioridades reconocidas desde el nivel más alto del Gobierno y deberían estar basadas sobre el diagnóstico de los principales problemas identificados. El proyecto impulsado desde la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia *España 2050. Fundamentos y Propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo* ofrece análisis relevantes y recopila logros, retos e indicadores de referencia. Con una dimensión y concreción mayor, el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (PRTR) es el principal referente en la actualidad. Tanto las reformas como los fondos marcan donde España ha identificado sus prioridades y compromisos. Se articula en torno a cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género. Y se estructura en torno a **diez políticas palanca** en ámbitos que van desde la agenda urbana, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura, hasta la modernización y el refuerzo del sistema fiscal y de pensiones, pasando la mejora de infraestructuras y ecosistemas, la educación, la ciencia y la modernización empresarial, entre otros. Esas diez políticas palanca integran a su vez **31 componentes o líneas de acción**, tanto de tipo regulatorio como de impulso a la inversión.

Asimismo, deberían tomarse en consideración las cuatro políticas o ejes de la entrante Comisión Europea: competitividad, mercado interior, defensa y el acceso al capital para el crecimiento empresarial. Estas prioridades, ya enunciadas por Mario Draghi y por Enrico

Letta, no pueden ser desarrolladas por los Estados Miembros de forma aislada, sino que requieren la acción conjunta del mercado interior.

Ciertamente, dentro del plan pueden graduarse las prioridades en función de diversos criterios, y esto pone de relevancia de nuevo los elementos de priorización. Entran en consideración la gestión de riesgos, la valoración de los impactos, los recursos disponibles y los plazos.

1.3. Próximos pasos

El proyecto de elaboración de un mapa de las políticas públicas requiere comenzar con una reflexión inicial sobre el objetivo perseguido y su alcance. Los diagnósticos de base y estrategias de referencia, así como la identificación de los criterios de priorización que ofrecen las diversas herramientas para ello.

El mapeo de políticas públicas permite también identificar los distintos actores públicos que intervienen en un estado complejo como el nuestro, teniendo en cuenta la diversidad de ámbitos decisionales y de responsabilidades existentes, ya que son escasas las políticas públicas a las que atribuir la responsabilidad exclusiva de los resultados en un solo nivel de gobierno. Este mapeo favorece un diseño y despliegue planificador más ajustado a la complejidad real y permite alcanzar un mejor diseño ex ante de la política, incorporando un conocimiento para su despliegue más fundamentado, así como la obtención previa de las evidencias existentes más amplias y robustas.

En relación con el uso del resultado final del trabajo desarrollado por el grupo, en la medida en que se espera que favorezca la evaluación ex ante, la nueva Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas se configura como un destinatario de referencia, de acuerdo con las funciones que se le asignan en la ley 27/2022, y en particular con la elaboración del Plan de Evaluaciones Estratégicas.

2. Las políticas públicas y su evaluación.

Para elaborar un mapa de las políticas públicas conviene partir de la propia definición de política pública. Según la Comisión Europea la buena formulación de las Políticas Públicas constituye uno de los ejes vertebradores de la calidad de la Administración Pública, entendida ésta no en su acepción orgánica estricta, sino en sentido amplio e institucional que abarca todo el ciclo y facetas de la acción de los poderes públicos (European Union, 2017).

Existe una muy amplia variedad de definiciones de lo que es una *Política* en términos generales. La más elemental afirmaríala que es una decisión o conjunto de decisiones relativas a la selección de metas y medios para conseguirlas. La noción de *conjunto* (de decisiones) lleva a entender la política más como un curso de acción que como una acción singular y aislada.

Por su parte, una *política pública* podría caracterizarse como una combinación de decisiones, compromisos y acciones encaminados al logro de unos resultados determinados, considerados de interés público.

Admitida la noción de curso de acción, más que de *política* debería tratarse del proceso de formulación de políticas, mediante el que los gobiernos convierten su visión política en programas y acciones para alcanzar resultados que mejoren la realidad.

En cualquier caso, antes que una definición omnicompreensiva, parece más útil a los efectos de este proyecto una caracterización de política pública, a partir de los siguientes elementos:

- Una clara declaración de *dirección*.
- Producto de una evaluación sólida y por lo tanto de la *deliberación* sobre los pros y los contras de las diversas soluciones posibles, para facilitar la *decisión* sobre el mejor camino a seguir.
- Establecimiento de un curso de acción, que debe dar lugar a *prestaciones* y no meras declaraciones de intenciones.
- Carácter *dinámico*, teniendo en cuenta las circunstancias cambiantes, y lo suficientemente flexible para adaptarse a la experiencia y a los hechos.

Ahora bien, más allá de la definición o caracterización de este proceso, resulta necesario formularse algunas preguntas del siguiente tenor:

- ¿Cómo se diseñan las políticas públicas?
- ¿Cómo está informada la toma de decisiones? ¿Por quién y con qué elementos?
- ¿Cómo cambiar actitudes reactivas por un enfoque proactivo y planificador sólidamente fundamentado?

La respuesta a la dos primeras interrogantes conduce a la necesidad de la *evaluación ex ante*, y a que ésta esté informada por la *evidencia*, como señala el enunciado de este Proyecto 6 del *Consenso por una Administración Abierta*. En este punto resulta inexcusable acudir a un examen de la referencia *positiva* o normativa en la materia, la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la AGE, que, por lo demás, encuentra su encaje en la Reforma 1 del Componente 11 del PRTR. Esta norma enumera los objetivos finales de la evaluación de políticas públicas, que sirven de referencia útil para la configuración de posibles mapeos de grupos integrados de políticas seleccionadas:

- a) Optimizar el proceso de toma de decisiones públicas, sugiriendo recomendaciones sobre su diseño e implementación.
- b) Mejorar la planificación y los instrumentos de la acción pública.
- c) Impulsar la innovación en la actuación del sector público.
- d) Colaborar en la consecución de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de forma que se garantice una adecuada gestión económica, y el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera y de los fines perseguidos.
- e) Permitir, con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información, el control de responsabilidades y la rendición de cuentas a la sociedad.
- f) Contribuir a mejorar la situación de los retos de la sociedad y del desarrollo sostenible.

La propia Ley aporta una definición operativa de lo que entiende por Política pública: “*Conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente.*”

Por su parte, la *Evaluación* es concebida como “*el proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una política pública, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos.*”

El texto legal clasifica la evaluación, según el momento temporal de la política pública, en tres tipos: Ex ante, Intermedia y Ex post, caracterizando la primera como la que se realiza “... cuando la política pública se encuentre en la fase de planificación, formulación o diseño.” Especial importancia reviste para la evaluación ex ante el Análisis previo de evaluabilidad y el Informe de evaluabilidad contemplado en la Ley:

Los anteproyectos de ley, los programas o planes estratégicos, y todo tipo de documento de planificación estratégica e iniciativas que desarrollen políticas públicas deberán incorporar, antes de ser aprobados, un documento técnico de evaluabilidad, denominado Informe de Evaluabilidad, con el fin de verificar la calidad y precisión del diagnóstico realizado, la viabilidad, coherencia y consistencia del diseño elaborado, la claridad, suficiencia y accesibilidad del sistema de información y evaluación previsto, así como si existen suficientes capacidades, recursos y compromisos para que la evaluación pueda implementarse.

El estudio de viabilidad abarcaría cuestiones previas que deben resolverse para garantizar el éxito de la evaluación como las siguientes:

- La definición del objeto y el alcance de la evaluación de la política pública;
- La definición de las partes interesadas;
- La definición de las preguntas de la evaluación;
- La probabilidad de que los datos necesarios para evaluar la política estén disponibles;
- La organización del proceso de evaluación y el calendario previsto;
- La elección de la metodología, técnicas e indicadores necesarios.

La identificación de los recursos humanos, técnicos y presupuestarios precisos.

El Informe de Evaluabilidad y, en su caso, la explicación de la separación de las recomendaciones se remitirá a la Unidad de Coordinación de Evaluación de políticas públicas en el departamento ministerial para su seguimiento.

Las Unidades de Coordinación de Evaluación de políticas públicas informarán a la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, de dicho seguimiento.

Las políticas públicas contendrán indicadores para la evaluación *ex ante* de su valor público.

La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas elaborará indicadores generales de evaluación *ex ante* de la medición efectiva de los resultados esperados en la igualdad de género, en la infancia, en el equilibrio intergeneracional, en el reto demográfico, en la transformación digital, empleo, justicia social y sostenibilidad medioambiental. Podrán participar en la construcción de estos indicadores los departamentos ministeriales competentes en la materia propia de la perspectiva de análisis que incorporará el indicador. Por último, pero no menos importante, la Ley también ofrece algunas “pistas” sobre el tipo de políticas públicas susceptibles de mapear y seleccionar en este proyecto. Aquellas que incidan en: la igualdad de género, el medio ambiente y la transición energética, la extensión de los derechos sociales, la despoblación y el reto demográfico, el crecimiento económico, el empleo digno, estable y de calidad, la solidaridad intergeneracional, la redistribución de la riqueza, la adecuación a la normativa y a las directrices europeas o la adecuada alineación

de las distintas intervenciones públicas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y el sistema integral de coherencia de políticas para el Desarrollo Sostenible, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en relación con la integración transversal del principio de igualdad entre mujeres y hombres”.

La conexión de la formulación de las políticas con la evaluación ex ante, el informe de evaluabilidad y lo previsto al respecto en la ley 27/2022 enmarca el análisis posterior y remite a la selección y priorización de las políticas objeto de mapeo.

3. Evaluación y análisis de políticas públicas: multidimensionalidad, interdependencia, transversalidad, interconectividad.

3.1. Atributos de las macro políticas

El carácter multidimensional de las intervenciones públicas, es hoy un factor que no es posible ignorar. Genera un nivel de responsabilidad para las administraciones públicas y también para los procesos de evaluación difícilmente soslayables, al no ser en algunos casos fácil de determinar la consistencia de las evidencias, el origen de las causalidades o correlaciones relevantes y los resultados e impactos que posibilitan. Todo ello incorpora un papel más importante en la evaluación ex ante al sistema y nivel de desarrollo del conocimiento y la investigación científica y la necesidad del rigor en las aplicaciones metodológicas.

En la actualidad, están surgiendo nuevas fórmulas para efectuar evaluaciones ex ante de políticas públicas y su construcción mediante actores institucionales y con la presencia de políticas más diversificadas.

Visiones acerca de la interdependencia, la transversalidad, la coordinación y la complejidad, están sirviendo para realizar propuestas que reconocen abiertamente que las políticas no son acciones que puedan entenderse y realizarse sin considerar su vinculación unas con otras y con el conjunto de las estrategias de gobierno.

La denominada interconectividad afecta no sólo a la dinámica tecnológica, también al entrelazamiento de políticas de distintos ámbitos, para potenciar la resolución de problemáticas compartidas, mediante la formulación de meta estrategias y meta sistemas de evaluación y la articulación de objetivos comunes y de la relación entre los mismos en diversidad de políticas.

Esta interconectividad de las políticas puede operar no sólo como referencia estratégica en situaciones de crisis, también con cierta habitualidad, en el entorno de la institucionalidad como ya se ha señalado en estados complejos, y también en dimensiones específicas referidas a cuestiones espaciales o territoriales, operativas o de temática compartida. La faceta espacial, cuando la política pública de un lugar, municipio, región, país interactúa con la de otros espacios y condiciona su propio alcance, así como los resultados que se pretenden obtener.

En segundo término, en la faceta operativa, cuando políticas públicas de diferentes áreas se conectan sin que exista un vínculo explícito o evidente, pero si efectivo, por ejemplo, en programas de transporte que afectan estrategias ecológicas, de educación, de salud, vivienda, empleo, laborales, etc. Finalmente, políticas de un mismo grupo o raíz, ya sea por su contenido o por el grupo poblacional que atienden, que se vinculan entre sí a partir de un

criterio unificador que potencia las acciones emprendidas y promueve un uso más estratégico de los recursos que a ellas se destinan. Sería el caso de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Hoy solo es posible razonar por otra parte, de forma global sobre la problemática de gobierno y del conjunto de actores interesados en la intervención pública, tanto públicos como privados, trascendiendo de la organización y categorías de muchos de los procesos y prácticas administrativas existentes.

Todo ello propicia el desarrollo de nuevos paradigmas más allá de la consideración exclusiva de un ciclo interno predominante de las políticas públicas o programas aislados, e incidiría en integrar un nuevo referente para la planificación y evaluación, incorporando retos también de gobernanza, a ser tenidos en cuenta en la evaluación ex ante.

La interrelación de políticas y las problemáticas compartidas de evaluación, puede sustentarse a partir de fórmulas que incorporen también algunas referencias de meta estrategia en esta evaluación ex ante.

Cierta interconectividad de políticas, puede hacer posible también visualizar el alcance y contrarrestar las distinciones artificiales que se crean al formular políticas públicas focalizadas, al situarse en un plano más amplio, gracias a su conexión con diferentes acciones de gobierno en Europa y en España, que directa o indirectamente inciden en su desempeño.

Así, una visión completa no puede perder de vista los niveles territoriales en los que se articulan las políticas, incorporando tanto el despliegue autonómico y municipal, como el marco europeo en el que se insertan. Nuestro Estado compuesto ha demostrado sobradamente su eficacia, pero, sin duda, provoca una diversificación de los ámbitos decisionales y de las responsabilidades de los gestores públicos, porque prácticamente no hay ninguna política pública a la que se pueda atribuir la responsabilidad a un solo nivel de gobierno. La consecuencia es que en casi cualquier ámbito de intervención pública se encuentra una confluencia y diversificación de responsabilidades públicas distribuidas entre las instituciones europeas, nacionales, autonómicas y locales. Todo ello debe tenerse en cuenta para el mapeo de políticas. En este sentido podría explorarse la experiencia desarrollada por *Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos*, (<https://funcionpublica.digital.gob.es/gobernanza-publica/calidad/red-interadministrativa.html>).

También permite realizar un particular énfasis en aquellas políticas que, aunque pareciera no tener conexión entre sí por referirse a contenidos temáticos diferentes, en realidad comparten o pueden compartir vasos comunicantes en el máximo nivel sistémico, organizándolas a través de un mapa de macro políticas que comparten a menudo enfoques metodologías, resultados, objetivos e impactos en la sociedad.

3.2 Un ejemplo práctico de vertebración de políticas

A título de ejemplo, en el año 2020 la Presidencia del Gobierno implantó un mecanismo de rendición de cuentas, **Cumpliendo**, del grado de cumplimiento de los compromisos del Gobierno de la XIV Legislatura. En un primer momento se identificaron de forma sistemática los compromisos que serían objeto de la rendición de cuentas, a los se podrían añadir con posterioridad los compromisos que se fuesen produciendo.

El PRTR, aprobado en junio de 2021 por la Comisión Europea, constituye un instrumento estratégico clave para impulsar la modernización estructural de la economía en clave verde y digital y fortalecer el Estado de bienestar. Al mismo tiempo, contiene un conjunto de obligaciones con la Unión Europea, en particular el cumplimiento de una serie de hitos periódicos. Este hecho justificaba que el PRTR se incorporase con posterioridad al mapa inicial de compromisos de la rendición de cuentas. Esta circunstancia está, además, relacionada con la necesidad de que cualquier instrumento o herramienta de política pública incorpore necesariamente, en su diseño, implementación y posterior evaluación, aspectos sustantivos inicialmente no contemplados.

Por ello, se identificaron la totalidad de las reformas e inversiones de cada uno de los 30 componentes del Plan y su grado de coincidencia con los compromisos existentes. Para lo cual resultó necesario la incorporación de una metodología y un despliegue específico de indicadores, hitos y evidencias, que posibilitaran esa visión integral y el contraste posterior de los resultados obtenidos con los resultados pretendidos, en un esfuerzo en principio planificador ex ante, pero también integrador con el presupuesto y con la verificación de su cumplimiento.

El análisis del Plan y su contraste con los compromisos existentes arrojó como resultado la existencia de tres situaciones: (i) obligaciones del Plan que ya aparecían en esos términos en los compromisos del Gobierno; (ii) reformas e inversiones que no estaban incorporados en todo su alcance y contenido, y (iii) aspectos nuevos con respecto a los que no existían compromisos en la rendición de cuentas. En el segundo supuesto se mantuvo el compromiso inicial y se incorporó un nuevo compromiso con el alcance y finalidad contemplado en el Plan. Y en el tercero, se incorporó un nuevo compromiso.

De los 316 compromisos asociados a las 212 medidas del PRTR, 147 ya se habían adquirido previamente a su aprobación y otros 169 compromisos nuevos se crearon con origen en el propio Plan. Incorporando en todos ellos la metodología e indicadores para verificar el cumplimiento del objetivo

Así, tomando como referencia las “Políticas transformadoras de la administración pública para el siglo XXI”, el Componente 11 del Plan aborda la “Modernización de las Administraciones públicas”.

Como consecuencia del análisis efectuado, se identificaron 22 compromisos ya existentes en la rendición de cuentas, y se añadieron 10 nuevos, uno por cada reforma o inversión.

Tabla 1. Detalle de los compromisos vinculados al componente 11

Reforma o inversión	Nº de compromisos iniciales	Nuevos compromisos añadidos	Compromiso
C11.11	3	1	Modernizar la Administración General del Estado
C11.12	6	1	Promover la transformación digital de la Administración de Justicia, los servicios relacionados con el empleo, la seguridad social, inclusión y migraciones, la actividad consular, la defensa, la agricultura y el consumo

C11.I3	2	1	Ejecutar medidas para la transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de las Administraciones de las comunidades autónomas y entidades locales
C11.I4	0	1	Desarrollar un Plan de Transición Energética en la Administración General del Estado
C11.I5	0	1	Transformar la Administración para la Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (inversiones)
C11.R1	8	1	Modernizar la Administración para simplificar los procesos y procedimientos administrativos
C11.R2	3	1	Impulsar el Estado de Derecho (Plan Justicia 2030 proyectos 22.1 y 22.2)
C11.R3	0	1	Modernizar la arquitectura institucional de gobernanza económica
C11.R4	0	1	Aprobar la Estrategia Nacional de Contratación Pública
C11.R5	0	1	Reforzar las capacidades administrativas para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Total	22	10	32

Enlace a la rendición de cuentas:

<https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-diciembre-2022.aspx>

3.3 Proyecto de formulación de un marco general de macro políticas.

Proyecto de un mapa general de macro políticas potenciales para extraer una agenda de evaluaciones ex ante prioritaria y su uso en los informes de evaluabilidad, en base a los programas europeos, de la OCDE y del Gobierno de España, incluyendo las propuestas de la Ley de institucionalización de la evaluación.

Es complejo consensuar un listado de macropolíticas. En función de dónde se sitúen los énfasis y qué criterios de agrupación se adopten, los resultados ofrecen múltiples combinaciones. Una propuesta, basada en los programas y propuestas más arriba mencionados, sería la siguiente:

- POLÍTICAS DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA, FISCAL, DE COMPETENCIA, IMPULSO DEL MERCADO INTERIOR Y DE LA PRODUCTIVIDAD.
- ESTRATEGICAS DE PLANIFICACIÓN, POLITICAS Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS Y PROYECTOS E INVERSIONES CRÍTICAS.
- POLITICAS DE SALUD, VIVIENDA, PROTECCIÓN Y BIENESTAR SOCIAL.
- POLÍTICAS DE GOBERNANZA, CALIDAD DEMOCRÁTICA, TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DERECHOS CIUDADANOS.
- POLITICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL, DEMOGRAFICAS, DE AGUA, MEDIO AMBIENTALES.
- POLITICAS CULTURALES, DE EDUCACIÓN, CONOCIMIENTO E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA.
- POLITICA INDUSTRIAL, AGRICOLA, TURISTICA, DE DIGITALIZACIÓN, DESARROLLO DE REDES Y SERVICIOS, SUPER COMPUTACIÓN E IA. POLÍTICAS DE AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ENERGETICA, MINERA Y EN MATERIA DE SALUD ENTRE OTRAS.

- POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y ANTE EL RIESGO DE CRISIS.
- POLÍTICAS TRANSFORMADORAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI.

Para confirmar la selección, podrían ser de utilidad las herramientas metodológicas de una evaluación de diseño, contrastando la pertinencia y coherencia de las estrategias seleccionadas.

Cada uno de los Grupos de Políticas que se ha señalado, precisa de equipos expertos, capaces de considerar aquellas metodologías de evaluación existentes que mejor puedan adaptarse a las características singulares de las políticas que incorpora, así como un despliegue técnico de experiencias de evaluaciones, que, junto con una selección de preguntas e indicadores, puedan adaptarse a sus diversas finalidades y objetos.

Resulta fundamental una decisión selectiva previa de las políticas que dentro de cada grupo, prioritariamente de manera muy selectiva debieran incorporarse a una evaluación ex ante y ser muy estrictos al respecto. También una acción articulada de los informes EVALUABILIDAD-MAIN parece imprescindible de partida, junto con delimitar el posible alcance de las Evaluaciones de Diseño que se consideren más oportunas. Avanzando en este proceso, se podrá contar con fichas de trabajo para cada una de estas macro políticas, que integre la literatura de evaluación existente, mapeo de actores, posibles preguntas a responder, técnicas, hallazgos, el conocimiento científico y la práctica relevante existente al respecto.

Contar con perfiles de conocimiento de evaluación y analíticos adecuados, tanto de empleados públicos como de consultores, parece muy necesario. También una primera selección de gobierno restrictiva y de partida, de las áreas prioritarias de actividad para estas tareas. Así mismo de una mayor integración del “enfoque de evaluación” en la cultura de seguimiento y gestión, junto con la dotación de los recursos precisos para un mejor desempeño de la tarea propiamente evaluadora.

4. Los problemas de la formulación y formalización de las políticas públicas: El papel de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN)

La falta de formulación de muchas políticas como *política pública* implica que no se aborde una planificación estratégica de la política, a partir del diagnóstico de los problemas públicos a los que debería dar respuesta, que no existan objetivos definidos (más allá de las finalidades genéricas), que no se hayan planificado los instrumentos de implementación necesarios para que la política surta efectos, efectos que por otra parte tampoco suelen explicitarse. Tampoco existe en ocasiones un sistema de seguimiento y evaluación.

Frecuentemente, la política se formaliza, en el mejor de los casos, mediante una norma y ésta constituye el único instrumento existente a través del que se articula.

La *Memoria de Análisis de Impacto Normativo* (MAIN), regulada en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, más allá de su consideración estricta como herramienta de calidad normativa o de mejora de la normatividad, constituye un instrumento necesario en la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

La MAIN es actualmente “en la práctica” un *check list* superficial de carácter fundamentalmente de referencia jurídica que no “requiere” un sólido argumentario apoyado en datos o evidencias que incluya impactos y un esfuerzo necesario de planificación sobre

las intervenciones, los resultados y objetivos pretendidos por la norma en relación con el problema público que se pretende abordar.

Para que una MAIN pudiera ser realmente más útil, se requeriría el desarrollo de una cierta lógica que relacione los problemas que se quiere abordar con los objetivos esperados en las intervenciones previstas. Es decir, “debería poder articularse con una evaluación o validación también ex ante”, en base a datos y evidencias previas “por sus posibles impactos”, testados por la existencia de repositorios científicos y de conocimiento y asesoramiento vinculado a dichas políticas o programas”, ponderando también los análisis de los departamentos y órganos ministeriales vinculados a los respectivos sectores que inciden de forma preminente.

No es necesario extenderse sobre la regulación de la MAIN, pero sí resulta conveniente hacerlo sobre algunas de las limitaciones mostradas por su práctica y, más importante, acerca de sus potencialidades como puente articulador con el campo de la evaluación.

Por lo que respecta a las primeras, cabría señalar, con ánimo constructivo, que la realidad más frecuente es que las MAIN representan para los ministerios proponentes de las normas, más un trámite formal que una oportunidad para investigar de forma honesta y realista los motivos de la norma y los impactos que puede producir. Las normas muchas veces vienen inducidas por exigencias del mercado político, los grupos de interés u otros factores ambientales, no siempre explícitos, o por la intuición de los directivos públicos. La consecuencia, pues, es que primero se redacta la norma y después se envía a la Secretaría General Técnica o a un gabinete u otra oficina técnica del ministerio para que completen el expediente rellenando la MAIN como un simple formulario del mismo.

A menudo la raíz del problema no es en consecuencia un presunto desinterés o desidia por el análisis y la evaluación basada en evidencias y datos. El problema es que los ministerios carecen frecuentemente del conocimiento necesario y del calendario imprescindible, para emprender con rigor y en base a evidencias, un verdadero análisis de los riesgos y los efectos de las normas.

La mejora en este campo, precisaría de una guía de trabajo actualizada y una dotación de formación experta, así como de la existencia efectiva del Informe o nota de evaluabilidad establecida en la ley 27/2022, o en su caso, el ejercicio de una evaluación o análisis ex ante en aquellas cuestiones más estratégicas.

Lo anterior, puede implicar más tiempo de examen y pasa necesariamente por más colaboración interministerial, con la presencia de órganos especializados del ministerio/s competentes en la materia y de personas expertas al respecto.

La vocación normativa de vincular la MAIN al proceso de evaluación es, no obstante, evidente. Como tal se recoge en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, al establecer “el Plan Anual Normativo identificará las normas que habrán de someterse a un análisis “ex post” sobre los resultados de su aplicación, atendiendo a criterios como el coste o ahorro presupuestario para la Administración General del Estado, el incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma, su

incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales, su posible conflictividad con las Comunidades Autónomas, su impacto en la economía, la unidad de mercado, la competencia, o las pequeñas y medianas empresas y su impacto relevante por razón de género o sobre la infancia y la adolescencia o la familia”.

Más adelante señala que los Departamentos ministeriales proponentes en los términos y plazos previstos en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en todo caso analizarán:

- a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.
- b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.
- c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.
- d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

Por último, los requerimientos de informes de evaluabilidad previstos en el artículo 11 de la ley 27/2022 ofrecen una nueva oportunidad para impulsar una verdadera cultura de evaluación ex ante. En cualquier caso, se hace necesaria la coordinación de los mismos con la MAIN para evitar solapamientos y duplicidades. La disposición adicional quinta de la citada ley prevé una colaboración en este sentido. Su carácter prescriptivo facilita las oportunidades de convertir la gestión de las MAIN en una plataforma de articulación y coordinación interministerial para la evaluación rigurosa de las políticas públicas.

4. Las políticas de gobernanza, calidad democrática, transparencia, rendición de cuentas y derechos de la ciudadanía

5.

La Política de Buen Gobierno, constituye un sector de política pública en el que se encuadran un conjunto de políticas públicas cuya finalidad es la profundización en la calidad de la democracia y el refuerzo de sus instituciones. Políticas como las de integridad o de lucha contra la corrupción, de mejora institucional, de rendición de cuentas, de modernización administrativa o de transparencia, entre otras, forman parte de este sector de política pública.

Desde el punto de vista de su diseño, son políticas cuyos objetivos, en general, están encaminados a resolver los mismos problemas públicos: la necesidad de controlar el poder y de prevenir el abuso de poder - algunas de estas políticas, como, por ejemplo, las de transparencia, de integridad y de rendición de cuentas, forman parte de lo que O`Donnell define como controles horizontales en los sistemas democráticos -, pero también se orientan a combatir uno de los principales problemas de las democracias representativas: la desafección ciudadana. Dan respuesta a la demanda de más información para posibilitar una participación social informada en los asuntos públicos y de mayor eficacia y responsabilidad en la gestión de gobiernos y administraciones. Y finalmente, también dan respuesta a la creciente alarma social frente a la corrupción.

Se trata, por lo tanto, de políticas fuertemente interrelacionadas que actúan de manera sinérgica, razón por la cual resulta muy complejo atribuir a cada una de ellas su eficacia real en la resolución de los problemas públicos a los que dan respuesta. Ambas cuestiones – complementariedad de las políticas y las carencias en cuanto a su formulación como

políticas públicas – condicionan los enfoques de evaluación que son aplicables para la obtención de evidencias en torno a su eficacia real.

Una de las dificultades de la evaluación más evidentes, es cómo aislar los efectos de estas políticas separándolos de los atribuibles a otras políticas claramente conexas. La realización de análisis de atribución mediante la aplicación de herramientas y técnicas de impacto, en estos casos resulta inviable, fundamentalmente porque no es posible separar nítidamente los efectos de unas políticas de los generados por otras. Los análisis de atribución mediante la aplicación de técnicas de impacto, aunque constituyen una metodología muy útil para evaluar los resultados de intervenciones públicas claramente delimitables, no son aplicables al abordar evaluaciones de políticas estratégicas más amplias o de políticas públicas en su conjunto, por la enorme dificultad que supone obtener conclusiones firmes sobre las relaciones de causalidad existentes.

Sin embargo, si sería posible una aproximación a la identificación de las causas que provocan los cambios a través de enfoques pluralistas. Este tipo de enfoques tienen como objetivo conocer las relaciones de causalidad (actividades-productos-resultados-impactos) previstas por los planificadores de la intervención pública, conocer las interacciones de la intervención con otras que o bien contribuyen o bien impactan en la consecución de sus resultados y finalmente, conocer en qué circunstancias y bajo qué supuestos la intervención es efectiva.

Este tipo de enfoques evaluativos presentan dos ventajas a la hora de abordar evaluaciones de políticas como las de Buen Gobierno.

Por un lado, aportan otro abordaje del análisis de causalidad. La evaluación pluralista – como todas las evaluaciones basadas en la teoría - no mide la causalidad aplicando técnicas experimentales y cuasi-experimentales, sino que las relaciones de causalidad se establecen a través del análisis de las trayectorias de cambio seguidas por las intervenciones. También a través de las evidencias que se obtienen en el proceso evaluador relativas a las conexiones lógicas entre las teorías, las actividades y los efectos, aflorando las razones por las que esas conexiones funcionan y finalmente analizando la semejanza entre efectos reales y efectos planeados. Esto último ayuda a efectuar inferencias causales: cuanto mayor semejanza entre los resultados esperados y los resultados alcanzados, mayor presunción de la eficacia de la política. Los enfoques pluralistas aportan evidencias, por lo tanto, sobre la posible contribución de la política evaluada a los resultados obtenidos.

Por otra parte, las evaluaciones pluralistas, metodológicamente, se fundamentan en la triangulación. Los enfoques triangulares, tanto en evaluación como en investigación social aplicada, se sustentan, de manera sintética, en la consideración de que todas las teorías normativas, todas las perspectivas metodológicas, todas las disciplinas científicas y todo tipo de herramientas de recopilación y análisis de información, pueden y deben ser utilizadas en el proceso evaluativo. Permiten, por lo tanto, el desarrollo de procesos evaluativos más flexibles y más adaptados a las características de los objetos de evaluación, mediante la combinación de herramientas y técnicas procedentes de diversas disciplinas y paradigmas científicos.

6.La evaluación ex ante en el marco del proceso de formulación presupuestaria. Programas presupuestarios, proyectos e inversiones de referencia.

Presupuestos y Evaluación son todavía hoy en España y en otros países, dos instituciones pendientes de articulación. A pesar de resultar altamente interdependientes, complementarse y necesitarse mutuamente para poder alcanzar mejores resultados para el valor público. En un ejercicio de mapeo de las políticas públicas, la perspectiva presupuestaria debe estar necesariamente presente.

Tras muchas décadas de supuestos presupuestos por programas y el uso de diversas técnicas, la formulación presupuestaria necesita incorporar en su actividad la sistematización y el procesamiento de información adecuado, así como un proceso efectivo de evaluación de los programas, para propiciar una mejor utilización de los recursos del Estado.

También precisa seleccionar el conjunto de sus objetivos estratégicos, e integrar los distintos instrumentos de control de gestión con el propio presupuesto aprobado.

La institución presupuestaria necesita, por tanto, el uso de la evaluación ex ante de diseño y posibilitar “evaluabilidad” respecto del uso de sus programas, así como mejorar los criterios de referencia, manteniéndose coordinado con la evaluación ex ante de manera general y con sus criterios, ya que promueve solución de problemas públicos que afectan al bienestar de la ciudadanía.

Cabe recordar, que el “programa presupuestario” fue incorporado en las administraciones públicas en los años 60 del siglo pasado, tomando la planificación como disciplina impulsora de una gestión gubernamental inspirada en modelos de desarrollo, que utiliza la secuencia políticas- planes- programas- proyectos, para el despliegue de las inversiones y gastos relevantes precisos.

El concepto de “programa”, tiene no obstante diversas acepciones, generalmente como subdivisión de los Capítulos, también en relación con funciones u objetivos específicos, que hay que explicitar.

Actualmente, los programas presupuestarios se corresponden a una definición bastante flexible de agrupaciones de gastos, creados sin que necesariamente posean una lógica transversal explícita. En este marco, no siempre existe coincidencia directa entre un programa presupuestario incluido en la Ley de Presupuestos y los programas públicos identificados en la oferta programática del gobierno. Las estructuras y alcances de los programas presupuestarios en general no se alinean con el concepto de programa público, utilizado en gestión pública.

La evaluación puede ayudar notablemente a una orientación estratégica del presupuesto. El modelo propuesto por la Unión Europea para el seguimiento y control de resultados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, supone un cambio importante al incorporar el enfoque de evaluación y su conexión con la aplicación de recursos presupuestarios. La experiencia de la AIReF a partir de los *Spending Review* primero, así como de una evaluación más estricta posteriormente, permiten mostrar las ventajas de la conexión del presupuesto con la evaluación tanto ex ante, como intermedia y ex post.

Por eso cobra también relevancia una mayor vinculación entre las actividades financiadas con presupuesto público y la lógica del programa como técnica de evaluación, su definición

es más comprensiva y útil para la función de seguimiento y gestión, así como para posibilitar la rendición de cuentas.

El programa público como unidad de análisis para la presupuestación, implementación y evaluación, asume en general que todo programa está vinculado a una política pública mayor, su uso sugiere el interés de identificar y medir su gestión y también para evaluar sus resultados.

En consecuencia, utilizar el concepto programa en el proceso presupuestario si se realiza de forma consistente, sigue resultando adecuado, siempre que exista una voluntad de su uso articulado con la evaluación ex ante de políticas y la asignación de recursos en función del problema público a abordar, un propósito a alcanzar, y la voluntad de identificar y medir los resultados esperados y también inesperados que se producen.

Adicionalmente, en el desarrollo de la elección de grandes infraestructuras y proyectos estratégicos relevantes, resulta imprescindible el uso de herramientas adecuadas para el ejercicio de una evaluación y una toma de decisiones ex ante. También los compromisos pluri anuales, a menudo acompañados de iniciativas público-privadas, hacen aún más necesario si cabe, el uso de técnicas y modelos de evaluación coste-beneficio y coste eficacia, así como de otras técnicas de evaluación económica y pluralista, previas a la toma de decisiones.

El Análisis Coste-Beneficio (ACB) de un proyecto de inversión, de un programa de gasto, infraestructura, de variadas políticas públicas es una metodología relevante. Consiste en identificar, medir y comparar los beneficios sociales y costes esperados de dichas acciones, tanto en el mercado objetivo al que van dirigidas como a otros mercados relacionados con el primario y que se vean afectados de manera significativa. El ACB, compara ingresos y costes del proyecto o política. En la medida en que los costes netos de las propuestas de gasto exceden el presupuesto disponible, el ACB de cualquier propuesta debe acompañarse del análisis financiero.

En ciertos casos los ACB, pueden articularse con las memorias de impacto normativo (MAIN) que han de acompañar los proyectos de ley, pero tendrían que realizarse en poco tiempo y sin muchos recursos técnicos, por lo que habrán de apoyarse también en la transferencia de valores de estudios previos comparados internacionalmente, repositorios de literatura de evaluación, aportaciones científicas y otras diversas técnicas existentes.

Existen muchos proyectos y políticas fáciles de evaluar y otros de mayor dificultad, porque en este último caso, los beneficios son difíciles de medir, es complicado imputarles un valor monetario o por ambas cosas. En cualquier caso, es preferible tener el resultado de un esfuerzo de identificación y medición incompleta que no contar con este instrumento.

Pueden establecerse varias categorías de propuestas atendiendo a las dificultades de evaluación y diseñar un protocolo que facilite la comparación entre actuaciones para distintos sectores que compiten por los mismos y limitados fondos públicos. El ACB de cada propuesta de gasto ha de incorporar políticas de precios basadas en cubrir como mínimo los costes sociales marginales (costes evitables de operación y mantenimiento evitables y externalidades). Este es una referencia práctica muy útil para desechar malas propuestas. Cada propuesta de actuación se valora por sus consecuencias y sólo se aprobará si sus beneficios sociales son mayores que sus costes sociales y buscando que en conjunto, dentro del límite presupuestario, se seleccione el conjunto de propuestas que hacen máximo el bienestar social; esto es, se eligen las propuestas cuyo valor actual neto social es positivo, siempre que no impidan ejecutar otras que contribuyen más al bienestar social.

Los beneficios y costes no monetizables deben ser explicados con técnicas cualitativas para buscar valores umbrales que permitan una elección más fundamentada.

El profesor Ginés de Rus en su manual de “Análisis de Coste Beneficio” y en diversos trabajos de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada FEDEA, señala hasta seis etapas en la aplicación ACB.

La inicia con la descripción de propuestas alternativas diversas antes de evaluar una propuesta definitiva. Debe justificarse el por qué, la propuesta es la alternativa que más contribuye al bienestar social. Pasar por alto algunas alternativas relevantes puede conducir a errores importantes señala. No basta con tener beneficios sociales netos positivos; se requiere que dichos beneficios sean mayores que los correspondientes a la mejor alternativa disponible. La dimensión de cada propuesta debe adecuarse al objetivo que se busca.

Considera también que se precisa evitar dos tipos errores:

El primero es definir una propuesta excesiva con Valor Añadido Neto (VAN social) positivo, pero que incluye elementos separables con rentabilidad social negativa, ocultos en la evaluación positiva del agregado.

El segundo es plantear una propuesta incompleta con rentabilidad social positiva con errores importantes pero inviable sin elementos o acciones complementarias (por ejemplo, la construcción de un parque eólico sin incluir una infraestructura de acceso imprescindible).

El Análisis Coste-Efectividad (ACE) es una variante simplificada del ACB que se utiliza cuando no es posible obtener estimaciones monetarias fiables de los beneficios de un proyecto o programa. La alternativa que contempla el ACE, siguiendo a este mismo autor, es sustituir esos beneficios monetarios por indicadores finalistas de efectividad o desempeño vinculados al proyecto y susceptibles de medición, como es el caso del rendimiento escolar, la reducción de días de ingreso hospitalario o la reducción de tiempo en desplazamientos.

La interpretación de los resultados del ACE es más flexible e intuitiva, lo que la convierte en una técnica atractiva para los decisores públicos, como alternativa para desarrollar un proyecto. Incurrirá en consecuencia en menores costes para alcanzar un nivel de efectividad prefijado a través del indicador elegido o alternativamente, cuál de las alternativas permiten obtener una mayor efectividad, dado un coste presupuestario preestablecido.

A pesar de las ventajas de simplificación del ACE, debe advertirse que establecer la relación entre costes y efectividad no siempre es fácil, siendo necesarios análisis empíricos previos dirigidos a validar indicadores de efectividad fuertemente relacionados con el objetivo u objetivos finalistas del programa o proyecto.

7. Auditoría Operativa, enfoque de evaluación y el énfasis en la perspectiva de uso.

Es cierto que la evaluación en sentido propio, considerada como “disciplina”, tiene un carácter más holístico e integrador, diferente respecto otras herramientas como el monitoreo, la auditoría operativa y el control de riesgos.

No obstante, no se debería olvidar el carácter de proximidad y la base material que comparten estas herramientas con la evaluación y sobre todo, la influencia que el desarrollo de la cultura de evaluación está alcanzando en las organizaciones públicas. El enfoque de evaluación esta impregnando hoy cambios notables en las referencias y alcance que adquieren, incluso en relación con la consultoría.

El avance de esta tendencia sirve para propiciar y promover el conocimiento de la propia evaluación, y aproxima al aprendizaje práctico de sus técnicas y finalidades. Por eso debe dedicarse una atención especial a considerar también las conexiones existentes entre evaluación y estas otras actuaciones es en el seno de la administración y no sólo sus diferencias, también tomando una perspectiva pragmática y transformadora en el propio campo evaluatorio.

Por otra parte, como marco cultural, incluso como lenguaje técnico, de la gestión pública y la gobernanza, el conocimiento de ciertos conceptos, herramientas y técnicas de la evaluación, es hoy un patrimonio global, sin cuyo conocimiento es muy difícil la comunicación y trabajo de los profesionales del sector público.

En la actualidad se está promoviendo una visión transversal y complementaria entre auditoría operativa y evaluación en Instituciones como el Tribunal de Cuentas y las Cámaras de Cuentas Autonómicas, ya que estas instituciones, usan ciertas herramientas y procesos de trabajo, que podría considerarse forman parte de un ecosistema de evaluación, en el que la auditoría también aporta técnicas y herramientas validadoras de la información y evidencias.

La auditoría operativa podría llegar a incorporar algunos criterios de la evaluación como la sostenibilidad, la coherencia, la pertinencia, la orientación a resultados e impactos, incluso dedicar una mayor atención a los *stakeholders* y la influencia.

Por otro lado, se considera que la evaluación podría aprovechar la auditoría operativa, fortaleciendo algunas de sus técnicas, la verificación del origen y alcance de la información y los datos sobre los que se construyen hallazgos y evidencias, así como el uso de la gestión de riesgos.

La incorporación de elementos de la evaluación en la auditoría operativa no se limita a plantear estas cuestiones, sino que también asume fórmulas interrogantes como preguntas de evaluación, así como a adoptar determinadas técnicas metodológicas que las evaluaciones pluralistas, de coste eficiencia y también, dentro de la teoría del cambio vienen empleando. Incorporando el proceso de triangulación y otras técnicas mixtas de análisis e indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos.

La experiencia continuada del Consorcio público IVALUA en Cataluña, poniendo énfasis en la perspectiva de uso en evaluación, unido con el objetivo de aportar evidencias en el marco de la teoría del cambio, es una experiencia de interés (Trías, 2024).

El cambio en ciertos órganos externos de fiscalización y control, iniciado muy recientemente en España, promoviendo un enfoque de evaluación, que ya se viene utilizando en otros países y en el propio Tribunal de Cuentas Europeo, podría también reforzarse, con una mayor recepción por parte la auditoría operativa interna al gobierno y de las Inspecciones de Servicios. Si se muestran más receptivas con este enfoque de evaluación, se aportaría al despliegue también de la evaluación *ex ante*, tan necesario para el cambio cultural en la aplicación de la ley de Institucionalización.

8. La cuestión de la evidencia y el asesoramiento científico

Se viene considerando, que *evaluación e investigación* no son sinónimos, que hay diferencias sustanciales entre las dos, atendiendo a criterios como la naturaleza y concepto, la finalidad y condicionantes, el contexto, el objeto, el método, los destinatarios, los resultados y los agentes de ambas actividades (Bustelo, 1999).

No obstante, estas diferencias no significan que exista exclusión o incompatibilidad entre ellas. Más aun, la evaluación también requiere de la investigación científica. Es verdad que la exportación de paradigmas desde las ciencias físicas a las sociales y a las políticas públicas, no pueda ser mecánica por lo que debe relativizarse la naturaleza de las *evidencias* y su calidad en los diversos *contextos de referencia, que subyacen* en el campo de la evaluación de políticas. Enfatizar en exceso en la calidad de la evidencia puede tener sentido en las ciencias físicas o en medicina, y que su enfoque experimentalista eventualmente puede presentar problemas metodológicos y éticos para la evaluación de políticas públicas. “Aunque toda evaluación implica siempre recogida sistemática de información y análisis de datos”, ocasionalmente es preferible o necesario escoger métodos menos “cientificistas” (Alvira, 1993).

El concepto de evidencia (científica) aplicado a la investigación social y a la evaluación de políticas públicas no está exento de debate entre los enfoques positivistas y constructivistas (Cardozo, 2021). No obstante, aquí no entraremos en la polémica, no se analizará desde una perspectiva epistemológica, sino que se le dará un tratamiento puramente pragmático e instrumental, como base del asesoramiento, fuente de información y fundamentación de las decisiones (*policy advice*).

Más allá de la definición del Diccionario de la RAE (“Conjunto disponible de hechos o de información que indican si una creencia o proposición es verdad o válida”), puede ser de utilidad recurrir a consideraciones operativas en un campo cercano, el de la evaluación organizacional (*assessment*): “Prueba en la que se apoya una afirmación o un hecho. La evidencia se considera esencial para formular una conclusión o un juicio firme sobre la base de pruebas objetivas.” (Modelo EFQM 2010). “Los llamados hechos apoyados en datos son obviamente necesarios, pero también lo son aquellos otros que evalúan la percepción de actores y grupos de interés.” (Modelo FUNDIBEQ 2024).

En cualquier caso, puede postularse que informar/fundamentar la elaboración de políticas públicas en evidencias, constituye un factor de éxito. Y ello nos conduce a lo importante que es tener en cuenta el asesoramiento *científico y técnico, el conocimiento de su literatura y de las experiencias comparadas, consultando también los repositorios existentes*, al formar parte del contenido del Proyecto 6.

“Nunca se ha dispuesto de tanta información y conocimiento acumulado sobre políticas públicas y simultáneamente, una disparidad tan evidente respecto del diagnóstico de los problemas y la manera de resolverlos” (Subirats 2024).

Asimismo, señala este autor, afloran ciertas dificultades en los gobiernos y la gestión de esas políticas, cuando se trata de construir evidencias que sean percibidas por la ciudadanía, a menudo dividida en una pluralidad de intereses y expectativas, en relación con el hecho de que alcancen resultados eficientes.

Existe en la actualidad, posiblemente relacionada con algunos de estos factores que acaban de señalarse, una tendencia creciente en el marco de las políticas públicas en acudir a la

comunidad científica, en busca de asesoramiento, para tratar de dar buenas respuestas a los problemas y retos de la gobernanza pública actual.

Desde la Unión Europea en los últimos años y más recientemente en España, se vienen multiplicando iniciativas tendentes a promover una mejor relación entre ciencia y política, propiciándose el papel de la ciencia en el despliegue de mejores políticas públicas, no sólo en su formulación, sino también en su evaluación. Se propone incorporar a las instituciones políticas intergubernamentales, gobiernos y parlamentos de cierto asesoramiento científico, que pueda ser consultado para el diseño y elaboración de políticas, ya que ha resultado constatable su papel relevante en emergencias y crisis recientes. El ejemplo de la pandemia, y en el combate de fenómenos naturales, así como su influencia en ciertas políticas estratégicas es bien notoria.

Al respecto, en el ámbito eurocomunitario merece resaltarse que, en diciembre de 2023, y bajo la Presidencia española del Consejo de la UE, se aprobaron las conclusiones del Consejo para el [Refuerzo del papel y la influencia de la investigación y la innovación en el proceso de elaboración de políticas de la Unión](#) en las que se toma nota de la función de los mecanismos y organizaciones de asesoramiento científico, entre otras acciones. Para elevar el nivel de estas acciones y su exposición internacional, el documento insta a impulsar una mayor coordinación a escala nacional y comunitaria, capaz de trabajar en red con un mandato político claro y el objetivo de explotar todas las posibles sinergias existentes en el ecosistema.

Asimismo, el 27 de febrero de 2024, los 27 ministros de los Estados miembros responsables de administración pública, transformación pública y función pública firmaron la [Declaración de Gante sobre los desafíos y las acciones comunes para la Administración Pública europea](#), que incluye una sección especialmente dedicada a la política pública informada por la evidencia científica (*evidence-informed policymaking*).

En esta línea, el Gobierno de España ha creado recientemente la *Oficina Nacional de Asesoramiento Científico* (ONAC) en la Presidencia del Gobierno, con la que pretende reconocer e impulsar la importancia de este tipo de asesoramiento para el diseño de políticas públicas. El Real Decreto 158/2024, de 8 de febrero, señala que la nueva oficina “se encargará de establecer mecanismos institucionales para el asesoramiento científico, identificar y potenciar casos de buenas prácticas dentro y fuera del sector público y ayudar a crear puentes entre el Gobierno y el talento científico que existe en centros de investigación y universidades”.

El lema de la ONAC, “más ciencia, mejor política”, resume el potencial del asesoramiento científico para un diseño de las políticas públicas más eficiente, es decir, más capaz de cumplir objetivos con el menor número de externalidades negativas. Esta capacidad puede resultar útil en el marco de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas establecido por la Ley 27/2022.

Los seis objetivos que se señalan como específicos de la ONAC son los siguientes:

1. Facilitar el acceso de la Administración General del Estado al conocimiento científico-técnico para el diseño de políticas públicas.
2. Promover la inclusión del conocimiento científico-técnico como un pilar más en la toma de decisiones públicas.

3. Ayudar a identificar necesidades de conocimiento científico-técnico en la Administración General del Estado.
4. Fomentar la cultura de la política pública informada por la evidencia científica (*evidence-informed policy making*).
5. Fortalecer el ecosistema de ciencia para la política (*science for policy*) en la Administración General del Estado.
6. Promover el valor público de la ciencia y la metodología de gobierno en su conjunto (*whole-of-government approach*) para la resolución de problemas complejos.

Las primeras iniciativas de la Oficina se vinculan a aspectos como los siguientes: La creación de la Red de asesores/as científicos/as ministeriales; La creación de la Unidad de Asesoramiento Científico en el CSIC; Trabajos previos a las convocatorias de proyectos de experimentación en políticas públicas y asesoramiento científico, de protocolos y promoción de cultura de asesoramiento científico.

En materia de evaluación ex ante, el uso de la información y datos existentes, así como de la literatura de evidencias, es un campo donde la comunicación científica y la política pública cuenta también con buenas oportunidades de una mejor interacción.

El uso metodológico de las ciencias sociales junto con los métodos científicos diversos de distintas disciplinas, ayudan a la construcción de consensos y una práctica más pluridisciplinar adecuada, alejadas de dogmatismos también en evaluación, siempre que se considere las diferencias entre evaluación e investigación antes mencionada (Bustelo, *cit*). La propia Ley de institucionalización aboga por este enfoque metodológico que recomienda la utilización mixta de técnicas cuantitativas y cualitativas, así como la triangulación de datos y resultados.

Los asesores de las políticas deben manejar una serie de fuentes como estadísticas oficiales, estudios disponibles internos, académicos, de asociaciones, de laboratorios de ideas, así como conclusiones de evaluaciones, encuestas, paneles y otras investigaciones originales. En su caso, aportaciones de expertos y evidencias de los actores, tanto de partes interesadas como afectadas y herramientas de análisis de datos (Perfil de datos, Raspado web, Minería de textos, Análisis de sentimientos, Aprendizaje automatizado, Análisis predictivo, Análisis de redes sociales, Modelo basado en agentes). Para tales tareas de asesoramiento también puede considerarse una opción de encargar la recopilación y evaluación de evidencias a un organismo público especializado con experiencia en investigación y análisis y que sea independiente de los ministerios.

La colección de publicaciones recientes del CSIC que se muestran bajo la denominación de “Ciencia para las Políticas Públicas” se ocupa de distintos sectores y programas específicos de políticas públicas en su interacción con el conocimiento científico. De forma preferente el número cuyo título propio también es “Ciencia para las políticas”, aporta todo un conjunto de trabajos de referencia que son iniciados por la presidenta del organismo, Eloísa del Pino. La publicación da cuenta de experiencias provechosas de la articulación entre conocimiento científico y evaluación, tanto en la experiencia internacional como de España, así como de sus grandes oportunidades (Pavone, Molas, Brandts y Serrano, 2023).

9. Un aporte adicional: la evaluación de la calidad de los servicios

Como es sabido, atendiendo a su estructura, las políticas públicas suelen desplegarse en diferentes programas o conjuntos organizados de actividades, proyectos, procesos o servicios que están orientados a la consecución de objetivos específicos. Con la finalidad de facilitar la evaluación, puede distinguirse una pieza más en el entramado de las políticas. Se trata de los servicios públicos, que constituyen los procesos de gestión más básicos y se caracterizan por tener una finalidad prioritariamente prestacional. Generalmente responden a procesos estructurados y con una fuerte componente de formalización administrativa.

Las evaluaciones de las políticas y de los servicios deben necesariamente retroalimentarse. La evaluación con rigor de la calidad de los servicios debe valorar su consistencia con las políticas y programas en los que se enmarcan. Por otro lado, la evaluación de la política o programa debe contar con la información generada en el proceso de evaluación de los servicios. Es muy posible que la información obtenida a través de la evaluación de la calidad de los servicios, los puntos fuertes y área de mejora identificados, contribuyan a la redefinición más precisa del problema público al que el servicio trata de atender y, en consecuencia, a la reformulación del servicio mismo e incluso de la política, así como a su implementación (AEVAL, 2009).

Los informes anuales sobre aplicación de los programas de calidad por parte de los Ministerios (ISAM), y sobre la actividad de las Agencias Estatales (IAAEE) pueden suministrar información adicional para la evaluación ex ante, singularmente en lo que hace al componente 11 del PRTR. Para ello sería conveniente someter a revisión su enfoque, metodología y contenido. Asimismo, sería recomendable retomar la realización de los estudios de percepción ciudadana sobre los servicios públicos, cuya serie quedó interrumpida en 2018/2019. (<https://funcionpublica.digital.gob.es/gobernanza-publica/calidad/informes.html>)

10. Síntesis y perspectivas para un despliegue administrativo de cambio y desarrollo de investigaciones y trabajos posteriores.

Como síntesis del trabajo efectuado cabe señalar las siguientes referencias principales:

La necesaria conexión de la formulación de las políticas con la evaluación ex ante, junto con el despliegue del informe de evaluabilidad y el resto de previsiones de la ley 27/2022, han enmarcado el análisis efectuado. Así mismo lo ha hecho la realidad de las políticas y su gestión en un estado complejo como es el nuestro. Así, una visión completa no puede perder de vista el marco europeo en el que se inserta; tampoco los niveles territoriales en los que se articulan las políticas, incorporando el despliegue a nivel autonómico y municipal. Las diez macro políticas seleccionadas como posible objeto de mapeo en una perspectiva de evaluación ex ante, precisarían confirmar su selección, tanto a través de herramientas metodológicas de una evaluación de diseño, que contrastaran la pertinencia y coherencia de las estrategias seleccionadas, como mediante fichas específicas con referencia a las herramientas y despliegue de uso más adecuadas al respecto en casos de referencia.

El mapeo de políticas públicas, si se añade al mapeo de principales actores interesados, permite también identificar e incluir los distintos actores públicos intervinientes, teniendo en cuenta la diversidad de ámbitos decisionales y de responsabilidades existentes, ya que son escasas las políticas públicas a las que atribuir la responsabilidad exclusiva de los resultados en un solo nivel de gobierno. Este mapeo favorece un diseño y despliegue planificador más ajustado a la complejidad real y permite alcanzar un mejor diseño ex ante de la política, incorporando más conocimiento práctico para un despliegue fundamentado, así como la obtención previa de posibles evidencias existentes más amplias y robustas.

Un buen mapeo de políticas ayuda a detectar riesgos y definir mejor los problemas a los que deben enfrentarse dichas políticas, desde la dispersión y fragmentación de competencias administrativas, hasta las relaciones con las empresas, los ciudadanos y principales destinatarios. Incluso para mejorar la transparencia, así como la rendición de cuentas, al conseguir un diseño institucional más orientado a resultados.

El ejemplo planificador y metodológico del equipo de Presidencia del Gobierno, que figura en este trabajo, para una incorporación efectiva del PRTR al compromiso de la rendición de cuentas, es sin duda un buen ejemplo acerca de cómo vincular los instrumentos o herramientas de política pública, en su diseño, desde la vertebración y transversalidad, con la implementación y posterior evaluación, incluso para incorporar aspectos sustantivos inicialmente no contemplados.

La evaluación ex ante, requiere un cuidadoso proceso de selección previa de prioridades políticas que en el inicio debe ser muy restrictiva. También de un periodo de prueba tutelada institucionalmente para su puesta en práctica, con una perspectiva muy pragmática y articuladora de conocimiento y práctica dentro de la AGE. Esta necesidad supone limitarse inicialmente a políticas y estrategias identificadas específicamente por su papel de arrastre dentro de las macro políticas que se definan de carácter más transversal y estratégico.

La planificación y formulación presupuestaria, necesitan incorporar de forma más integrada su conexión y coordinación institucional con la evaluación ex ante y con sus principios y criterios. Los programas presupuestarios y su gestión no pueden ser ajenos del proceso de decisión y evaluación tanto ex ante como ex post que se establezcan. La actividad de sistematización y conexión de procesos de información y decisión necesitan adecuación mutua.

El enfoque de evaluación está impregnando hoy cambios notables en las referencias y alcance que adquieren los sistemas de la auditoría operativa y control de gestión en el sector público. Especialmente la auditoría operativa con “enfoque de evaluación” y el “énfasis en la perspectiva de uso” de la propia evaluación, están transformando la práctica existente. Esta tendencia sirve para propiciar y promover el conocimiento de la propia evaluación, y aproxima al aprendizaje práctico de sus técnicas y finalidades. Por eso debe dedicarse una atención especial a considerar también las conexiones existentes entre evaluación y estas otras actuaciones y no sólo a sus diferencias, tomando una perspectiva pragmática y transformadora de sus propios usos.

La evaluación ex ante se constituye en un factor cultural imprescindible de apalancamiento, como transmisora y catalizadora de la evaluación de políticas en general, pero también en consecuencia, como factor de influencia en instrumentos de evaluación/retroalimentación en los procesos de auditoría operativa, de control interno y externo, de rendición de cuentas y transparencia.

Desde la Unión Europea en los últimos años y más recientemente en España, se vienen multiplicando iniciativas tendentes a promover una mejor relación entre ciencia y política, propiciándose el papel de la ciencia en el despliegue de mejores políticas públicas, no sólo en su formulación, sino también en su evaluación y que adquiere una singular importancia en el caso de la evaluación ex ante.

Se incorpora a las instituciones, políticas intergubernamentales, gobiernos y parlamentos un asesoramiento científico, que puede ser consultado para el diseño y elaboración de políticas, y ha sido constatable también su papel relevante en emergencias y crisis recientes. En materia de evaluación ex ante, el uso de la información y datos existentes, así como de la literatura de evidencias, es un campo donde la comunicación científica y la política pública cuenta también con buenas oportunidades de una mejor interacción.

La colección de publicaciones recientes del CSIC que se muestran bajo la denominación de “Ciencia para las Políticas Públicas” se ocupa de ejemplos en distintos sectores y programas específicos en que la interacción con el conocimiento científico lleva buenos resultados. De manera especial, el número 1, cuyo título propio también es “Ciencia para las políticas”, aporta todo un conjunto de experiencias provechosas de la articulación entre conocimiento científico y evaluación, tanto internacional como en España, así como de las grandes oportunidades que ofrece.

La presentación reciente de la *Oficina Nacional de Asesoramiento Científico* (ONAC) en la Presidencia del Gobierno, parece reconocer la importancia para las políticas y su diseño, de este asesoramiento. El Real Decreto 158/2024 de 8 de febrero, señala que la nueva oficina se encargará de establecer mecanismos institucionales para el asesoramiento científico, identificar y potenciar casos de buenas prácticas dentro y fuera del sector público y ayudar a crear puentes entre el Gobierno y el talento científico que existe en centros de investigación y universidades.

La evaluación ex ante necesita ser a la vez pragmática, plural y experta, que cuente con analistas profesionales y utilice el valor añadido aportado por el proceso participativo de elaboración de las políticas, desplegarse desde un enfoque también pluralista. Resultando no sólo ser operativa en su misión más específica, sino también operable para su uso eficiente en la evaluación ex post.

Los requerimientos de los informes de evaluabilidad, previstos en el artículo 11 de la ley 27/2022 ofrece una nueva oportunidad para impulsar el desarrollo de la cultura de evaluación ex ante. En cualquier caso, es necesaria una coordinación efectiva de los mismos con la MAIN no sólo para evitar solapamientos y duplicidades. La disposición adicional quinta de la citada ley prevé una colaboración que para que resulte efectiva, necesita ser dotada del conocimiento y el pragmatismo necesarios.

Las evaluaciones de las políticas y de los servicios deben necesariamente retroalimentarse. La evaluación con rigor de la calidad de los servicios debe valorar su consistencia con las políticas y programas en los que se enmarcan. Por otro lado, la evaluación de la política o programa debe contar con la información generada en el proceso de evaluación de los servicios.

Los informes anuales sobre aplicación de los programas de calidad por parte de los Ministerios (ISAM), y sobre la actividad de las Agencias Estatales (IAAEE) pueden también suministrar información adicional para la evaluación ex ante, singularmente en lo que hace al componente 11 del PRTR. Para ello también sería conveniente someter a revisión su enfoque, metodología y contenido. Asimismo, sería recomendable retomar la realización de los estudios de percepción ciudadana sobre los servicios públicos, cuya serie quedó interrumpida en 2018/2019.

REFERENCIAS

- AEVAL (2009). *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*.
- Alvira, F. (1993). “La evaluación en el sector público”. En *Ekonomiaz* nº 26; 2º cuatrimestre 1993.
- Bustelo, M. (1999). “Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 4; primavera/verano 1999.
- Cardozo, M.I. (2021). “Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos”. En *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* vol. 42, nº 90; enero/junio 2021.
- European Commission. (2017). *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. Theme 1: Policy-making, implementation and innovation*.
- Garde, J.A. y López A.M. (2021). “Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa. ¿Rivalidad o complementariedad?”. *Revista de Control externo*.
- Rus, G. (2022). *Análisis coste-beneficio*. Barcelona. Antoni Bosch Editor.
- Gobierno de España (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.
- Joint Research Center. *SDG Mapper*. <https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/sdgmapper>
- Rico, J. (2023). “La metodología de evaluación en AEVAL”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 32, julio 2023
- Ruiz, A. (2023). “Los otros trabajos AEVAL: Análisis y Desarrollos Metodológicos.” *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 32, julio 2023.
- Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas. en la Administración General del Estado. BOE de 21 de diciembre.
- Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (2024). *Consenso por una Administración Abierta. Documento Marco*.
- OECD. (2022). *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (2021). *España 2050*.
- Pavone, Molas, Brandts & Serrano (2023). *Ciencia para las Políticas Públicas*, CSIC, nº 1, junio 2023.
- Real Decreto 158/2024, de 8 de febrero. Creación de la Oficina Nacional de Asesoramiento Científico. BOE de 9 de febrero.
- Subirats, J. (2024). “Pueden los científicos ayudar a la democracia?”. En *EL País*, 24/06/2024.
- Trias, J. (2024). “Análisis comparado de tres modelos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. Los casos de Andalucía, Cataluña y Navarra.” En *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 35, julio 2024.



AGRADECIMIENTOS

A todas las personas integrantes del Grupo de Trabajo:

Juan Francisco Casero Cepeda

Carlos Closa Montero

Ana Coroján

Luis Herrera Díaz Aguado

Mar Herrera Menchén

Mario Kölling

Begoña Lázaro Álvarez

Josep Lobera Serrano

Concepción Martínez Tejedor

Inés Pérez-Durántez Bayona

Elvira Ramírez Núñez de Prado

Ana Ramírez Pradilla

José Real-Dato

Y singularmente a las personas no integrantes del Grupo que han aportado valiosísimas contribuciones:

Javier Rico Callado (Vertebración de Políticas y Rendición de Cuentas. Un ejemplo).

Ana Ruiz Martínez (Políticas de Buen Gobierno)

Ginés de Rus Mendoza (Análisis Coste Beneficio)