

Artículos

- Descripción y análisis del ecosistema de ciencia para la política en España durante la COVID-19
Description and analysis of the science for policy ecosystem in Spain during COVID-19
 MELCHOR, LORENZO 7-27
- Dirección y evaluación de políticas públicas en base a la evidencia: ¿dónde se encuentra la Administración General del Estado?
Data-driven direction and evaluation of public policies: where does the Spanish State Administration stand?
 VARELA MERINO, BEGOÑA 28-44
- El apoyo social a las políticas públicas en épocas de crisis: preferencias de gasto público durante la pandemia y la Gran Recesión
Social support for public policies in times of crisis: public spending preferences during the pandemic and the Great Recession
 CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, RUTH 45-67
- Educación para la ciudadanía y dimensión europea en el nuevo currículo para la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO)
Citizenship education and the European Dimension in the new Spanish curriculum for Secondary Compulsory Education (ESO)
 GARCÍA ÁLVAREZ, DAVID 68-80
- El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas
Regulatory impact analysis on families: reality, challenges and proposals
 REDONDO MORA, PABLO / GARCÍA RUIZ, PABLO 81-95

Sección monográfica: La experiencia AEVAL

- La experiencia AEVAL en España (2005-2017)
The experience of AEVAL in Spain (2005-2017)
 GARDE ROCA, JUAN ANTONIO 96-115
- Influencia internacional de la experiencia de la AEVAL
International influence of the National Agency of Public Policies and Quality of Services Evaluation (AEVAL) experience
 FEINSTEIN, OSVALDO 116-125
- La metodología de evaluación en AEVAL
The evaluation methodology in the The National Agency of Public Policies and Quality of Services Evaluation (AEVAL)
 RICO CALLADO, JAVIER 126-141
- Los otros trabajos de AEVAL: análisis y desarrollos metodológicos
Other AEVAL works: analysis and methodological developments
 RUIZ MARTÍNEZ, ANA 142-152



GaPP

Número **32**
Nueva época
Julio, **2023**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



FECYT/356/2022
Fecha de certificación: 14 de noviembre de 2022
Válida hasta: 31 de julio de 2023



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.32.2023>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Directora del INAP: Consuelo Sánchez Naranjo
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editora Jefe: Eloísa del Pino Matute
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
(Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC)

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

ISSN: 1989-8991
NIPO: 100-22-012-0
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es/>

EQUIPO EDITORIAL

Editora Jefe

Eloísa del Pino Matute, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).

<https://orcid.org/0000-0001-5497-1302>

Comité editorial

Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política y Sociología.

<https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor Agregado del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).

<https://orcid.org/0000-0003-2191-5712>

Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora ayudante doctora. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología: Metodología y Teoría.

Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub).

<https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Cecilia Güemes Ghirardi, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesora Ayudante Doctora. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

<https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Profesor Titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público.

<https://orcid.org/0000-0003-1151-3007>

Luis Herrera Díaz Aguado, Consejo de Estado (España).

Mario Kölling, UNED (España). Profesor contratado doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política.

<https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Profesora y Subdirectora del Departamento de Ciencias Sociales. Directora del Instituto Mixto de Investigación Universidad Carlos III – Fundación Juan March.

<https://orcid.org/0000-0002-4268-0302>

Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora Titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.

<https://orcid.org/0000-0001-7644-6891>

Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Profesor TEU de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Derecho Público y Ciencia Política.

Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Profesora Titular de universidad. Facultad de Sociología. Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación.

<https://orcid.org/0000-0001-7383-9980>

Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Catedrático de Economía Aplicada. Departamento de Economía y Dirección de Empresas.

<https://orcid.org/0000-0001-5724-9091>

Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España). Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración.

<https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

Secretario

Jorge Hernández-Moreno, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).

<https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

Editor técnico

Roberto Tomé, INAP (España)

Comité asesor

Joaquín Brugué, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (España).

<https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

Ernesto Carrillo Barroso, Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España).

<https://orcid.org/0000-0002-9500-659X>

César Colino Cámara, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).

<https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>

Nuria Cunill Grau, Profesora Titular del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos - Campus Santiago de Chile (Chile).

Mauricio Ivan Dussage Laguna. Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México).

<https://orcid.org/0000-0001-7630-1879>

Mila Gascó Hernández, Associate Research Director Center for Technology in Government y Research Associate Professor - Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany (Estados Unidos de América).

<https://orcid.org/0000-0002-6308-8519>

Mariely López Santana, Profesora Titular y Directora del Political Science Graduate Program at the Schar School of Policy and Government. George Mason University (Estados Unidos).

Elke Loeffler, Profesora de la Universidad de Strathclyde (Reino Unido).

<https://orcid.org/0000-0002-9424-8917>

Antonio Natera Peral, Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Carlos III (España).

<https://orcid.org/0000-0001-8017-3937>

Lourdes Nieto López, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).

José Antonio Olmeda Gómez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).

<https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

Sonia Ospina Bossi, Profesora de Gestión y Política Pública de la Escuela de Graduados de Servicio Público Wagner en la Universidad de New York (Estados Unidos de América).

Valérie Pattyn, Profesora asistente del Institute of Public Administration. Governance and Global Affairs Faculty (Países Bajos).

<https://orcid.org/0000-0001-7844-8858>

Carles Ramió Matas, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (España).

<https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

José Manuel Ruano de la Fuente, Profesor Titular de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España).

<https://orcid.org/0000-0003-0412-2921>

Joan Subirats Humetes, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona (España).

<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España).

<https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* tiene el objetivo de fomentar los análisis teóricos y empíricos sobre gestión y administración pública y acerca de políticas públicas de cualquier sector. Con este propósito La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tanto trabajos académicos como contribuciones de los profesionales de las administraciones públicas que sirvan para hacerlas avanzar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* acepta para su revisión y posible publicación estudios científicos, experiencias y casos de investigación, notas de investigación y críticas de libros. A partir de enero de 2021, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tres números por año, con fecha primero de marzo, primero de julio y primero de noviembre respectivamente, uno de ellos monográfico, todos editados únicamente en formato digital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* utiliza el modelo *online first* (publicación avanzada). Los artículos aprobados son puestos en línea en espera de ser definitivamente publicados en el número correspondiente.

Los textos que se remitan a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* deben ser originales en español o inglés, no publicados anteriormente y deben seguir las pautas de rigurosidad y éticas aceptadas por la comunidad científica ya que este es el único mecanismo que garantiza la indexación de la revista y su calidad. Los artículos recibidos son sometidos a un riguroso proceso de revisión por pares a doble ciego.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas cree en la difusión libre del conocimiento científico y, por ello, se adscribe a políticas de acceso abierto (OA) a la información.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y se financia exclusivamente con cargo al presupuesto del organismo editor.



GAPP se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Artículos

Descripción y análisis del ecosistema de ciencia para la política en España durante la COVID-19 <i>Description and analysis of the science for policy ecosystem in Spain during COVID-19</i>	
MELCHOR, LORENZO	7
Dirección y evaluación de políticas públicas en base a la evidencia: ¿dónde se encuentra la Administración General del Estado? <i>Data-driven direction and evaluation of public policies: where does the Spanish State Administration stand?</i>	
VARELA MERINO, BEGOÑA	28
El apoyo social a las políticas públicas en épocas de crisis: preferencias de gasto público durante la pandemia y la Gran Recesión <i>Social support for public policies in times of crisis: public spending preferences during the pandemic and the Great Recession</i>	
CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, RUTH	45
Educación para la ciudadanía y dimensión europea en el nuevo currículo para la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) <i>Citizenship education and the European Dimension in the new Spanish curriculum for Secondary Compulsory Education (ESO)</i>	
GARCÍA ÁLVAREZ, DAVID	68
El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas <i>Regulatory impact analysis on families: reality, challenges and proposals</i>	
REDONDO MORA, PABLO / GARCÍA RUIZ, PABLO	81

Sección monográfica: La experiencia AEVAL

La experiencia AEVAL en España (2005-2017) <i>The experience of AEVAL in Spain (2005-2017)</i>	
GARDE ROCA, JUAN ANTONIO	96
Influencia internacional de la experiencia de la AEVAL <i>International influence of the National Agency of Public Policies and Quality of Services Evaluation (AEVAL) experience</i>	
FEINSTEIN, OSVALDO	116

La metodología de evaluación en AEVAL

The evaluation methodology in the The National Agency of Public Policies and Quality of Services Evaluation (AEVAL)

RICO CALLADO, JAVIER 126

Los otros trabajos de AEVAL: análisis y desarrollos metodológicos

Other AEVAL works: analysis and methodological developments

RUIZ MARTÍNEZ, ANA 142

Notas de investigación

Por qué y para qué un laboratorio de innovación pública en el INAP

Why and for what purpose a public innovation lab at INAP?

HERRERA DÍAZ-AGUADO, LUIS 153

Recensiones

Linda Courtenay Botterill y Alan Fenna: *Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective*

BELMONTE-MARTÍN, IRENE 165

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 24-09-2021
Aceptado: 02-09-2022
Prepublicado: 25-10-2022
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.10991>
Páginas: 7-27



Referencia: Melchor, L. (2023). Descripción y análisis del ecosistema de ciencia para la política en España durante la COVID-19. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 7-27. <https://doi.org/10.24965/gapp.10991>

Descripción y análisis del ecosistema de ciencia para la política en España durante la COVID-19¹

Description and analysis of the science for policy ecosystem in Spain during COVID-19

Melchor, Lorenzo

Centro Común de Investigación (Joint Research Centre, JRC), Comisión Europea, Bruselas (Bélgica – Belgium)²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5322-2817>

lorenzo.melchor-fernandez@ec.europa.eu

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Biología Molecular (UAM, 2008) y Máster en Análisis Político (UOC, 2021). Desde 2021, es analista de políticas públicas en el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea. Antes, trabajó en la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) en diplomacia científica europea (2019-2021) y como coordinador científico en la Embajada de España en Londres (2015-2018). Es experto en sistemas de asesoramiento científico en Los 100 de Cotec.

RESUMEN

España fue de los países más castigados durante las primeras olas de la COVID-19. Mundialmente, los gobernantes necesitaron asesoramiento científico para guiar sus decisiones e informar a la ciudadanía. Este asesoramiento científico para la toma de decisiones políticas y la relación con la sociedad encaja en la dimensión epistémica o uso del debate público para lograr la mejor decisión dentro de los sistemas deliberativos democráticos. En su ejercicio, destacan las organizaciones fronterizas y el rol de los científicos como mediadores honrados. Este estudio de caso es la primera evaluación cualitativa de los principales actores e instituciones políticas y científicas que conformaron el ecosistema de ciencia para la política en España durante la pandemia, de sus acciones y las fricciones que pudieron dificultar la gestión de la crisis. Desde la parte política, la ciencia estuvo presente en los discursos oficiales y se crearon varios comités asesores *ad hoc* pero hubo confusión mediática sobre su independencia y transparencia, probablemente por errores de comunicación y por la polarización política. Desde la parte científica, hubo cacofonía de expertos en la esfera pública y competencia por la atención política, con polémicas sobre las decisiones políticas tomadas. Este estudio concluye con recomendaciones para la mejora institucional y la deliberación democrática.

¹ El autor desea agradecer a su director de proyecto de Fin de Máster Jordi Pacheco Canals (Universitat Oberta de Catalunya, UOC) y al profesor Marc Sanjaume Calvet (UOC), por su guía y comentarios durante la investigación. Asimismo, el autor agradece a las investigadoras Emilia Aiello (Universidad Autónoma de Barcelona) y Carolina Cañibano (Ingenio-CSIC) sus recomendaciones para adaptar este estudio para su publicación. Por último, el autor quiere agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus valiosas sugerencias y comentarios durante el proceso de revisión del artículo.

² Descargo de responsabilidad: Este estudio fue realizado por Lorenzo Melchor como parte de su Trabajo de Fin de Máster en Análisis Político en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), mientras que en la actualidad trabaja en el Centro Común de Investigación (JRC). La información y opiniones reflejadas en este artículo no reflejan necesariamente la opinión del empleador del autor, la Comisión Europea (CE). La CE no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este estudio. Ni la CE, ni ninguna persona que actúe en su nombre podrán ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en este documento.

PALABRAS CLAVE

Democracia deliberativa; ciencia para la política; asesoramiento científico; política pública informada por la evidencia científica; organizaciones fronterizas; COVID-19.

ABSTRACT

Spain was among the worst hit countries during the first waves of the COVID-19. Globally, policymakers required science advice to guide their decisions and inform the general public. This science advice for policy and decision-making and relation with the whole society fits into the epistemic dimension or the use of public debate to achieve the best decision within the deliberative democratic systems. In its exercise, boundary organisations and the role of scientists as honest brokers both stand out. This case study is the first qualitative evaluation of the main political and scientific actors and organisations, which comprised the science-for-policy ecosystem in Spain during the pandemic, of their actions, and of the frictions that could have hampered the crisis management. From the policy side, science was present in official speeches and there was a proliferation of ad hoc advisory committees, but there was media confusion about their independence and transparency, likely due to communication issues and political polarisation. From the scientific side, there was a cacophony of experts in the public sphere and competence for policy attention, with controversies about the policy decisions taken. This study concludes with recommendations for institutional improvement and democratic deliberation.

KEYWORDS

Deliberative democracy; Science for Policy; Science Advice; Evidence-Informed Policymaking; Boundary Organisations; COVID-19.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO TEÓRICO. 2.1. RETOS GLOBALES: SOLUCIONES CIENTÍFICAS E INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS. 2.2. SISTEMAS DELIBERATIVOS DEMOCRÁTICOS. 2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR LA EVIDENCIA CIENTÍFICA. 2.4. ECOSISTEMAS DE CIENCIA PARA LA POLÍTICA: ORGANIZACIONES FRONTERIZAS Y MEDIADORES HONRADOS. 2.5. COVID-19: ASESORAMIENTO CIENTÍFICO. 2.6. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1. ACTORES POLÍTICOS. 4.1.1. Gobierno. 4.1.2. Parlamento. 4.2. ACTORES CIENTÍFICOS Y ORGANIZACIONES FRONTERIZAS. 4.2.1. Académicos individuales. 4.2.2. Centros públicos de investigación. 4.2.3. Sociedades y academias científicas. 4.2.4. Consejos, comités y asesores científicos a gobierno o legisladores. 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. 6. RECOMENDACIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

España fue de los países más castigados durante las primeras olas de la pandemia de COVID-19 con casi dos millones de casos diagnosticados y 50.837 fallecimientos durante 2020 (La Moncloa, 2020f). Ante esta crisis global, gobiernos de todo el mundo demandaron asesoramiento científico experto para tomar sus decisiones políticas e informar a la ciudadanía. La evaluación de la gestión gubernamental y la influencia de los expertos y la evidencia científica puede emitir recomendaciones con las que mejorar la gestión pública y la diversidad y complejidad de los denominados sistemas de asesoramiento científico o «ecosistemas de ciencia para la política» (Gluckman et al., 2021; Mair et al., 2019). Así, diversos consorcios internacionales³ están abordando análisis comparado de las distintas respuestas nacionales a la pandemia. En la Unión Europea, los primeros meses de la crisis mostraron un desequilibrio entre los niveles de investigación y asesoramiento científico de los distintos Estados miembros, así como de sus enfoques para la obtención y el aprovechamiento del asesoramiento (Comisión Europea, 2021). Estudios de caso recientes en países como Reino Unido (Whitty y Collet-Fenson, 2021), Grecia (Ladi et al., 2021), Portugal (Silva et al., 2021) o Suecia (Brusselaers et al., 2022) señalan factores que repercutieron en la gestión de la crisis, tales como las polí-

³ Consultar consorcios CompCoRe (<https://compcore.cornell.edu>) y EScAPE (<https://escapecovid19.org>).

ticas públicas informadas por la evidencia científica, la capacidad de adaptabilidad, la diversidad de grupos asesores formales e informales, la coordinación para la comunicación o la polarización política.

Este trabajo es el primer análisis cualitativo del ecosistema de ciencia para la política en España, a nivel del Estado central, durante la pandemia. Se pretende identificar qué actores e instituciones participaron en la gestión y asesoramiento de la crisis, y qué organizaciones fronterizas entre ciencia y política fueron creadas como apoyo. Además, se busca comprender qué dificultades en la interfaz ciencia-política-sociedad pudieron obstaculizar la gestión de la pandemia.

Este artículo tiene cinco secciones. Primero, se explica la pandemia como problema retorcido y algunos enfoques teóricos para su resolución. Desde las teorías democráticas, se plantea la democracia deliberativa y los sistemas deliberativos complejos. Desde los estudios de ciencia y sociedad, se propone la «ciencia post-normal» y la función de los ecosistemas de ciencia para la política, capaces de propiciar políticas públicas informadas por la evidencia científica mediante organizaciones fronterizas y científicos actuando como mediadores honrados.

La segunda sección cubre la metodología empleada para identificar los agentes del ecosistema y valorar, mediante análisis de contenido, sus actuaciones, las funciones de los actores científicos con respecto al conocimiento científico y el cumplimiento de los principios normativos del asesoramiento.

Tercero, se presenta los resultados con la descripción de los actores y sus comportamientos, acompañada de una interpretación cualitativa de los mismos.

La cuarta sección ofrece una discusión con conclusiones. Brevemente, el ecosistema se reforzó con organizaciones permanentes y temporales. El gobierno español tuvo a la ciencia presente en sus discursos oficiales, aunque usándola como escudo ocasionalmente, y creó hasta siete comités asesores *ad hoc* en un marco de tiempo corto, lo que generó confusión mediática y pugna política sobre su composición, independencia y transparencia. Desde la ciencia, hubo cacofonía de expertos en la esfera pública y competencia por la atención política, con críticas sobre las decisiones políticas tomadas.

Finalmente, este trabajo ofrece recomendaciones para la mejora institucional del ecosistema de asesoramiento científico.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Retos globales: soluciones científicas e innovaciones democráticas

La pandemia, como el cambio climático, son problemas retorcidos o complejos (*wicked problems*). Se caracterizan por ser retos sociales únicos, de difícil formulación y elevada incertidumbre, con valores en disputa, urgentes pero sin solución inmediata y fuertemente interrelacionados (Rittel y Webber, 1973).

Para atajarlos, la ciencia plantea una ciencia «post-normal» orientada hacia la resolución de problemas, con nuevas metodologías, no carente de valores ni neutral éticamente, que confíe en la participación y deliberación amplia de la comunidad científica, y esté sometida al escrutinio y participación pública (Funtowicz y Ravetz, 1993). El estudio del SIDA o del cambio climático ya usan este enfoque multidisciplinar, aunque las comunidades científicas todavía están poco interconectadas o tienen dificultades para comunicarse con actores no científicos.

En la política, estos problemas provocan crisis de legitimidad y confianza en las democracias. Algunos síntomas son los populismos, la lentitud institucional de respuesta, la polarización y la desinformación. Entre las teorías de la democracia, se plantea la democracia deliberativa como innovación democrática para adoptar un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas con implicación de los potenciales afectados por las decisiones (Bessette, 1994; Habermas, 1999; Parkinson y Mansbridge, 2012).

Al combinar un enfoque de ciencia post-normal, con el entendimiento de que la ciencia no es la única fuente de conocimiento, ya que la experiencia y los valores también influyen en las políticas, los procesos deliberativos se postulan como óptimos para integrar toda fuente de conocimiento (Blowers et al., 2007).

2.2. Sistemas deliberativos democráticos

Para la decisión política, hay dos tipos de procesos: primero, aquellos donde se precisa incluir a toda la población para mayor deliberación e integración de sus distintos valores, creencias y preferencias; y segundo, aquellos con finalidad definida y clara y donde las evidencias científicas señalan la actuación concreta, p. ej., prevención sísmica.

Con la pandemia, para ponderar sus consecuencias económicas, sociales y hasta el necesario equilibrio entre protección/riesgo que correr, se aplicaría el primer proceso, de mayor deliberación. Pero la pandemia condiciona la toma de decisiones por tres motivos: primero, hay mandato ciudadano de acabar con la enfermedad, o mitigar sus efectos, junto con otros reclamos como mantener la actividad económica, la educación o la libertad de movimientos. Perseguir simultáneamente estos fines es difícil y precisa sacrificar parcialmente alguno. Si no se logra un equilibrio, las diferentes presiones y visiones provocan una política errática al influir desigualmente en las decisiones en el tiempo. Segundo, hay pluralidad de opiniones entre expertos, agudizada incluso por el desconocimiento del virus. Y tercero, hay exceso informativo y proliferación de información demagógica, falsa y verdades alternativas.

Este contexto sugiere la necesidad de una gestión de la opinión pública y de potenciar la dimensión epistemocrática de la deliberación (Estlund, 1997), para conseguir un equilibrio consensuado deliberativamente que obtenga decisiones coherentes. Se buscan hechos relevantes que respondan a problemas públicos, desafiando aquellas propuestas y argumentos sin apoyo factual o consistencia lógica. Esta lógica de la formulación de las decisiones políticas responde a la racionalidad deliberativa (Habermas, 1998, p. 168).

Así, el sistema deliberativo democrático sería el conjunto de partes distinguibles, diferenciadas y hasta cierto punto independientes con funciones distribuidas y división del trabajo e interconectadas formando un todo, lo que implica una manera de enfocar el conflicto político y la resolución de problemas mediante la deliberación (Parkinson, 2018; Parkinson y Mansbridge, 2012).

Este planteamiento de los sistemas deliberativos como instrumento epistemocrático sugiere que la deliberación dentro de las democracias complejas permite acercarse a los estudios de la frontera ciencia-política y situarlos bajo un marco coherente democrático (Moore, 2018).

2.3. Políticas públicas informadas por la evidencia científica

Parece extraño unir ciencia y política, pues sus mundos, culturas, normas e incentivos son dispares (Newman et al., 2016), y surgen tensiones cuando interactúan. Mientras que la ciencia amenaza a la democracia cuando se torna tecnocracia con expertos tomando las decisiones políticas, privándola del necesario debate público-político y cuestionando su legitimidad; la política amenaza a la ciencia cuando la subordina a intereses ideológicos o partidistas (Moore, 2018) y a una comunicación basada en hechos sin contrastar o verdades alternativas.

Con todo, la política pública informada por la evidencia científica es símbolo de buen gobierno y democracia participativa y deliberativa (OECD, 2015; OECD, 2020). Es un proceso deliberativo que incluye el conocimiento científico más actualizado como fuente de información permanente durante todo el ciclo de la política pública. Dicho proceso no está exento de obstáculos tales como la desinformación, la difícil gestión de la inteligencia colectiva, la incapacidad de separar emociones y razón, la polarización política, o la desconfianza en expertos y gobiernos (Mair et al., 2019).

Cabe destacar que la ciudadanía reclama mayor conexión ciencia-política. Según el Eurobarómetro, el 68% de los europeos (70% de los españoles) están de acuerdo con la frase «los científicos deberían intervenir en el debate político para asegurar que las decisiones tengan en consideración las evidencias científicas» (European Commission, 2021). De hecho, en España, más del 80% de los ciudadanos está de acuerdo en que «los conocimientos científicos son la mejor base para elaborar leyes y regulaciones» (Díaz y Cabrera, 2022).

Pero cabe distinguir dos marcos discursivos cuando ciencia y política debaten: «ciencia para la política» y «política para la ciencia». Mientras que este último se refiere al proceso de decisión política para financiar o estructurar el sistema científico, el primero se refiere al uso del conocimiento científico para facilitar o mejorar el proceso de decisión política (Brooks, 1964). El contexto de la gestión de la pandemia nos situaría dentro del marco «ciencia para la política».

2.4. Ecosistemas de ciencia para la política: organizaciones fronterizas y mediadores honrados

La política pública informada por la evidencia científica requiere, por tanto, de un «ecosistema de ciencia para la política» que englobaría a los actores, organizaciones y procesos que facilitan la provisión de asesoramiento científico transversal a los decisores en gobiernos y parlamentos y a la esfera pública (Gluckman, 2014; Mair et al., 2019; OECD, 2015). Este sistema deliberativo se sustenta en los conceptos de «ampliación de fronteras» (boundary spanning) y de los científicos como «mediadores honrados» (honest brokers).

La ampliación de fronteras como concepto procede de la gestión organizativa y de negocios que facilita intercambiar conocimiento entre dos o más organizaciones (Aldrich y Herker, 1977). Guston (2001) lo aplicó al «trabajo que facilita el intercambio entre la producción y el uso del conocimiento científico como apoyo al proceso de decisiones políticas informadas por la evidencia científica en un contexto concreto». Mientras que los ampliadores de fronteras serían «aquellos individuos u organizaciones que específica y activamente facilitan este proceso» (Bednarek et al., 2018).

Pero los científicos desempeñan distintos roles en la interfaz ciencia-política. Pielke (2007) fijó cuatro categorías ideales: (i) los «científicos puros», que centrados en su investigación no interactúan con gestores ni políticos; (ii) los «defensores de temas» que, tratando con gestores y políticos, persiguen una agenda para influir en las decisiones políticas y opinión pública; (iii) los «árbitros científicos» que responden preguntas políticas con datos técnicos manteniéndose al margen de implicaciones políticas; y (iv) los «mediadores honrados» que aportan información científica, recopilan documentación, ofrecen soluciones y atienden preocupaciones de gestores y políticos con transparencia y neutralidad. Cada categoría conlleva distintas habilidades (Pielke, 2007; Topp et al., 2018) y diferentes intensidades en la actividad de generación, síntesis, mediación/movilización o divulgación del conocimiento (Gluckman et al., 2021).

Los países desarrollan sus ecosistemas nacionales mediante reformas y procesos para incluir el conocimiento científico en la toma de decisiones y creando organizaciones fronterizas, como agencias reguladoras (Jasanoff, 1990; Halfman, 2005), y órganos asesores gubernamentales (Wilsdon et al., 2014) y parlamentarios (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2005; Nentwich, 2016). La creación de estas organizaciones conlleva oportunidad política y emprendimiento democrático, puesto que las controversias políticas y las crisis de legitimidad alrededor de asuntos medioambientales, médicos o técnicos en varias democracias avanzadas crea una demanda gubernamental para la ejecución de innovaciones institucionales que combinen la experiencia científica con la participación popular (Moore, 2018).

2.5. COVID-19 y asesoramiento científico

La emergencia causada por la pandemia puso al límite a estos ecosistemas. El análisis de la gestión política en esta interfaz, del comportamiento de los asesores y organizaciones fronterizas y de los procesos por los que las respuestas nacionales se informaron por la evidencia científica, sirve para proponer mejoras a la preparación y resiliencia de estos sistemas ante futuras crisis y para la gestión pública ordinaria. Por ejemplo, el menosprecio a la evidencia científica por parte de gobiernos populistas en EE.UU o Brasil condicionó el grado de seguimiento ciudadano de las medidas para su contención (Gonsalves y Yamey, 2020). Tal es así que la gestión basada en alcanzar la «inmunidad de rebaño», con una comunicación pública errática y crítica con la evidencia científica y en la que la deliberación con la comunidad científica no fue amplia, pueden explicar el fracaso en Suecia (Brusselaers et al., 2022). La capacidad de adaptación de los sistemas para favorecer el asesoramiento científico multidisciplinar por vías formales e informales, aunque no exento de fricciones, permite una incorporación de los científicos en la esfera pública que contrarreste políticas erráticas del gobierno, como en Reino Unido (Whitty y Collet-Fenson, 2021). Por contra, una gestión cercana a la ciencia, donde comités y expertos fueron activamente consultados y cuya información fue tenida como fuente de legitimidad popular para la decisión política, junto con una comunicación transparente y efectiva de los hechos científicos y de las decisiones políticas tomadas que evitase la polarización política, pudieron explicar los buenos resultados de Grecia (Ladi et al., 2021) y Portugal (Silva et al., 2021). Por tanto, resulta oportuno plantear una evaluación de lo sucedido en la interfaz ciencia-política-sociedad en España durante la pandemia y entender qué pudo influir en su criticable gestión.

2.6. Preguntas de investigación

Este primer análisis cualitativo del ecosistema de ciencia para la política en España durante la COVID-19 busca contestar a las preguntas:

- I. ¿Cuáles fueron los principales actores políticos y científicos del ecosistema de ciencia para la política durante la pandemia en España y qué acciones realizaron para reforzar la interfaz ciencia-política-sociedad?
- II. ¿Qué nuevas organizaciones fronterizas se incorporaron al ecosistema? ¿Qué funciones tuvieron con respecto al conocimiento científico? ¿Qué papel cumplieron los científicos según las categorías de Pielke?
- III. ¿Qué fricciones hubo entre ciencia y política que pudieron dificultar la gestión de la pandemia?

Descrito el ecosistema y valorada la actuación de sus agentes, se aportan recomendaciones para garantizar mejoras institucionales con las que reforzar la respuesta política informada ante retos inmediatos y futuros.

3. METODOLOGÍA

Esta investigación se aborda como estudio de caso interpretativo (Lijphart, 1971) para reconstruir analíticamente lo sucedido durante la pandemia en el ecosistema de asesoramiento científico en España a nivel del Estado central. Concretamente, este estudio plantea una descripción y análisis de los actores políticos y científicos del sistema y su deliberación en la esfera pública.

Para estudiarlo, se establece dos unidades de análisis: (i) actores políticos y gestores de instituciones democráticas, con las subunidades de análisis de gobierno y parlamento; y (ii) actores e instituciones científicas y fronterizas, usando como subunidades de análisis una selección de la taxonomía de agentes de Gluckman et al. (2021), recientemente aplicada al ecosistema danés (Budtz y Hvidtfeldt, 2021) (Tabla 1). Un estudio más amplio de la relación ciencia-política-sociedad incluiría como unidades de análisis adicionales a la ciudadanía y agentes sociales; y/o a los profesionales del periodismo y la comunicación científica.

En estos ecosistemas, los actores científicos cumplen distintas funciones con el conocimiento según su tipo de audiencia: pueden generarlo, sintetizarlo, mediar/movilizarlo y comunicarlo (Tabla 1). La generación del conocimiento se refiere a la clásica actividad investigadora. Por síntesis, se entiende el resumen de la investigación realizada y del consenso científico sobre un tema. La mediación implicaría su transmisión directa a políticos y gestores junto con la posibilidad de recurrir a la comunidad científica para atender preguntas. Finalmente, la comunicación trata de la divulgación y contacto con la sociedad.

TABLA 1. ACTORES CIENTÍFICOS DE LOS ECOSISTEMAS DE CIENCIA PARA LA POLÍTICA Y SUS FUNCIONES

Actores	Funciones relacionadas con el conocimiento (tipo de audiencia)			
	Generación (científicos)	Síntesis (científicos y gestores)	Mediación (gestores y políticos)	Comunicación (público general)
Académicos individuales*	●●●●	●●○○	○○○○	●●○○
Instituciones de investigación independientes*	●●●●	●●●○	●●○○	●○○○
Instituciones gubernamentales de investigación*	●●●●	●●●●	●●○○	●○○○
Científicos en activo empleados por el Gobierno	●●●●	●●○○	○○○○	○○○○
Científicos en agencias reguladoras	●●○○	●●●○	●○○○	○○○○
Sociedades científicas y cuerpos profesionales*	○○○○	●●●○	○○○○	●●○○
Academias nacionales*	○○○○	●●●●	●●○○	●●●○
Think tanks independientes	●○○○	●●●●	●○○○	●○○○
Consejos/comités asesores de gobierno*	○○○○	●●●○	●●●○	●●○○
Asesores científicos a los gobiernos*	○○○○	●●●○	●●●●	●●○○
Asesores científicos a los legisladores*	○○○○	●●○○	●●○○	●○○○

(*) Analizados en este estudio.

Fuente: Adaptada de (Gluckman et al., 2021; Budtz y Hvidtfeldt, 2021).

Para entender las acciones e interpretar los mensajes de cada actor durante el año 2020, se usa análisis de contenido. En su diseño general, se establece como población de análisis las propias páginas webs institucionales de las organizaciones políticas y científicas estudiadas (como medio comunicativo institucional) y la cobertura en medios de comunicación (prensa escrita).

En las webs institucionales, para los actores políticos se consulta notas de prensa, discursos oficiales, comunicados ministeriales, textos e iniciativas parlamentarias. Para los actores científicos, se consulta en su web distintos contenidos que se categorizan para describir sus distintas actuaciones y funciones con respecto al conocimiento y el público al que son dirigidas (Tabla 1): como medida de su ejercicio de generación y síntesis de conocimiento, se recoge publicaciones de contenido científico; como medida de su actuación como mediadores del conocimiento, se analiza comunicados, declaraciones, informes técnicos y/o noticias de encuentros con autoridades; y como medida de su actuación como comunicadores del conocimiento, se consulta noticias y sesiones científicas.

De todo el contenido muestral disponible, se selecciona aquellos publicados durante 2020 y que traten como tema la relación ciencia-política y/o la gestión de COVID-19, para lo cual se usa como unidades de registro la mención a nuevas organizaciones fronterizas tales como órganos colegiados, organismos científicos asesores y comités no institucionalizados, y palabras clave como «ciencia», «expertos» o «asesoramiento científico».

Igualmente, para la búsqueda general en medios de comunicación, se usa Google cruzando nombres de instituciones y líderes políticos («Gobierno», «Congreso», «Parlamento», «Pedro Sánchez») con menciones a «ciencia», «expertos», «asesoramiento científico», «COVID-19» y «pandemia», o a los actores científicos identificados.

Del contenido recogido en las webs institucionales, se realiza un análisis cuantitativo para entender el peso de las actuaciones relacionadas con COVID-19 y/o asesoramiento científico con respecto al total muestral de cada actor del ecosistema, así como su principal función con respecto al conocimiento para los actores científicos.

Asimismo, se aborda un análisis cualitativo del contenido seleccionado de las web institucionales y se complementa con noticias en prensa de la búsqueda general vía Google, para entender las pautas de interacción ciencia-política entre distintos actores. Con ello, se busca comprender de un lado, el peso de la evidencia científica y los asesores científicos en la toma de decisión política y, de otro lado, la función que la ciencia se asigna a sí misma dentro del proceso democrático y de la decisión política. Para los actores científicos, se emplea un enfoque normativo como guía de las habilidades y criterios establecidos en la literatura que enmarcan el buen ejercicio del asesoramiento científico (Figura 1) y se establece unos criterios de contraste para analizar las riquezas y matices de los textos, comportamientos y de la cobertura en prensa (Tabla 2).

FIGURA 1. HABILIDADES Y PRINCIPIOS DEL ASESORAMIENTO CIENTÍFICO



Fuente: Para las habilidades (A), adaptación de (Topp et al., 2018); para los principios (B), elaboración propia a partir de (Gluckman, 2014) usando iconos creados por Adrien Coquet de the Noun Project.

Brevemente, la Comisión Europea establece un marco competencial de ocho habilidades para científicos que deseen apoyar las políticas informadas por la evidencia científica (Topp et al., 2018): habilidades interpersonales (empatía, negociación, etc.), capacidad de síntesis, gestión de comunidades de expertos, habilidades de comunicación, asesoramiento durante el proceso de política pública, interactuar con todas las partes interesadas, monitorizar y evaluar el impacto de la ciencia en la política, y conocer y entender el funcionamiento de la política, la política pública y la ciencia (Figura 1A). Asimismo, Gluckman (2014) establece diez principios normativos para los asesores científicos de gobiernos: mantener una confianza amplia de la sociedad, medios, gestores, políticos y comunidad científica; proteger la independencia del asesoramiento científico de posibles injerencias políticas; tener comunicación directa con el cargo público que asesorar; centrarse en «ciencia para la política» y no en «política para la ciencia» para evitar ser percibido como persiguiendo intereses corporativistas; esperar informar, que no crear, la política pública; asegurar a la ciencia influencia en la política garantizando que la información tenga sentido para el político/gestor; reconocer los límites de la ciencia sin confundir a los decisores sobre lo incierto o desconocido; actuar como mediador honrado y no como defensor de temas; y fomentar la participación de las comunidades científica y política (Figura 1B).

TABLA 2. PRINCIPIOS DEL ASESORAMIENTO CIENTÍFICO Y CRITERIOS DE CONTRASTE PARA LA EVALUACIÓN DE LOS ACTORES CIENTÍFICOS

Principios analizados	Criterios de contraste
Mantener confianza de muchos.	Sus informes y declaraciones generan o no amplio consenso político y mantiene o no reuniones con distintos grupos políticos.
Comunicación directa con autoridades.	Se conocen reuniones periódicas, ocasionales o no.
Practicar «ciencia para la política».	Sus informes y declaraciones buscan asesorar imparcialmente en las políticas públicas (ciencia para la política) y/o influir en la política científica (política para la ciencia).
Traducir la información al político/gestor.	Sus informes y declaraciones tienen un formato académico (jerga científica, extensos, esquema lineal de exposición Introducción-Metodología-Resultados-Discusión...) o están adaptados para el público político/gestor (lenguaje sencillo, breves, esquema con clara definición del marco y la pregunta de política pública con sus recomendaciones y opciones políticas...).
Reconocer e informar de los límites de la ciencia.	Sus informes y declaraciones reconocen desconocimiento, división de opiniones o total consenso de la ciencia.
Actuar como mediador honrado sin abogar por una opción concreta.	Expone distintas líneas de actuación con sus pros y sus contras o emite una clara recomendación de actuación.
Fomentar la participación de la comunidad científica.	El actor o grupo científico aglutina o no diversas disciplinas científicas, o actúa o no como punto de contacto de la comunidad científica.
Fomentar la participación de la comunidad política.	Sus informes y declaraciones invitan o no a fomentar actitudes en los actores políticos proclives a pedir e incorporar la evidencia científica en la política pública.

Fuente: Elaboración propia basado en la elaboración de los principios de (Gluckman, 2014).

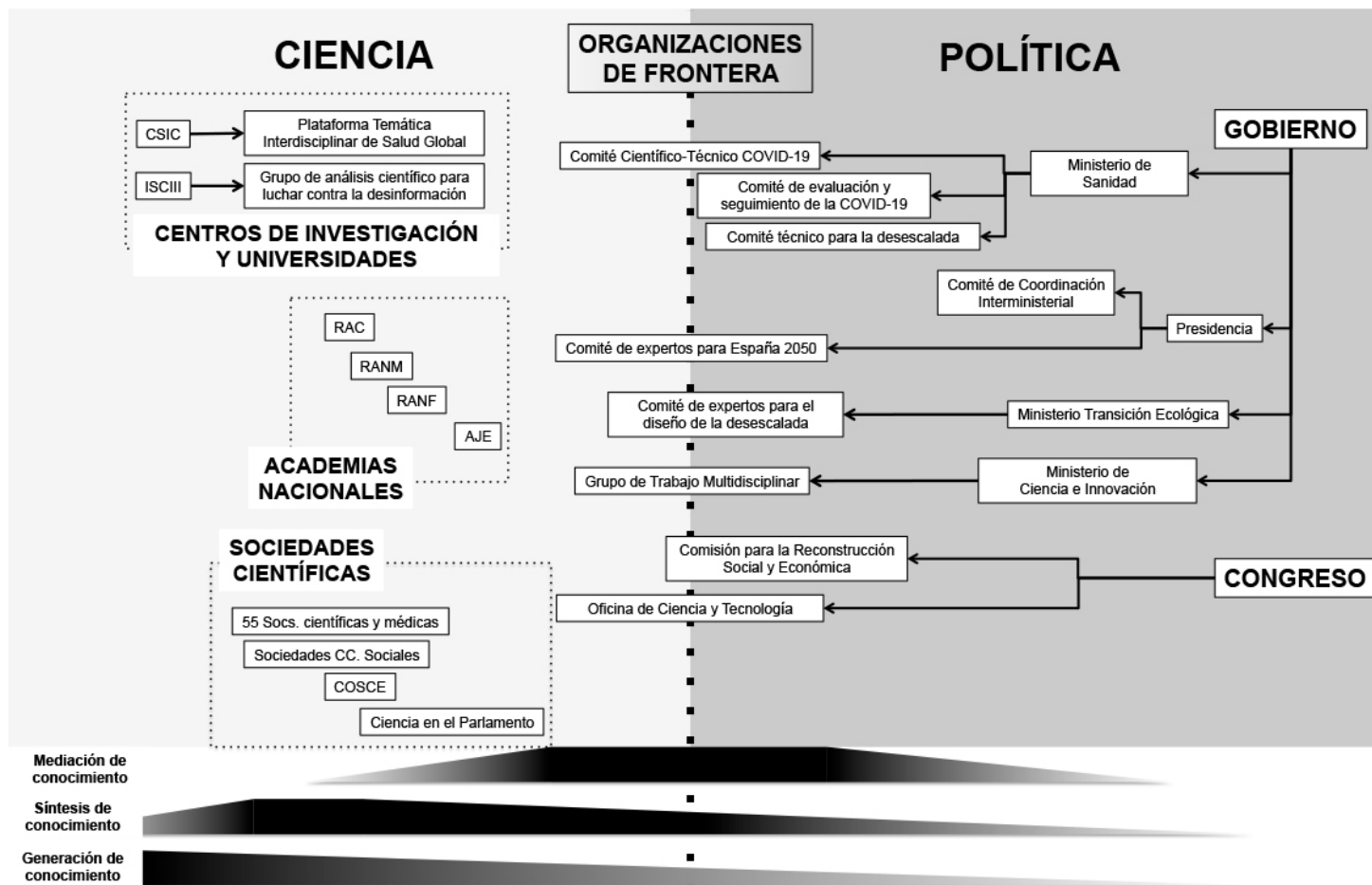
4. RESULTADOS

Esta descripción y análisis del ecosistema de ciencia para la política en España identifica la incorporación de diversas organizaciones fronterizas estructurales y coyunturales durante la pandemia (Figura 2).

Desde la política, el Gobierno creó siete comités con distintas funciones; y el Congreso celebró una comisión no permanente, debatió una proposición para crear una oficina científico-técnica al Gobierno, y aprobó su propia oficina de asesoramiento científico.

Desde la ciencia, numerosos actores se unieron al debate público, sintetizaron conocimiento, publicaron manifiestos para la mejora de las condiciones de la ciencia (política para la ciencia) e informes técnicos asesores (ciencia para la política). Algunos criticaron duramente la gestión del gobierno reclamando una toma de decisiones políticas estrictamente basada en la evidencia científica.

FIGURA 2. ECOSISTEMA DE CIENCIA PARA LA POLÍTICA EN ESPAÑA DURANTE LA COVID-19



Fuente: Elaboración propia. Mapa de actores científicos (izquierda) y políticos (derecha), junto con organizaciones fronterizas creadas durante la pandemia (centro). Debajo, grado de actividad en mediación, síntesis y generación de conocimiento (Gluckman et al. 2021). AJE, Academia Joven de España; COSCE, Confederación de Sociedades Científicas de España; CSIC, Consejo Superior de Investigaciones Científicas; ISCI, Instituto de Salud Carlos III; RAC, Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de España; RANM, Real Academia Nacional de Medicina; RANF, Real Academia Nacional de Farmacia.

4.1. Actores políticos

4.1.1. Gobierno

El Gobierno de España estableció siete comités científico-técnicos durante la pandemia (ver sección 4.2.4). La proliferación de estos comités *ad hoc* generó ruido mediático confundiendo sobre la naturaleza/función de cada grupo y peticiones parlamentarias para que el Gobierno hiciese pública su composición.

De las 160 intervenciones del presidente Pedro Sánchez recogidas en la web de Moncloa para 2020, son frecuentes aquellas donde animaba a la comunidad científica a asesorar en lo posible, usando expresiones como «siguiendo las recomendaciones de los expertos», «Dejarnos guiar por los expertos y solo por ellos», «La ciencia no dispone aún de todo el conocimiento, pero el único conocimiento lo tiene la ciencia y ella debe guiarnos y tenemos que tomar las decisiones desde los responsables públicos», «ha sido la ciencia la que ha

explicado, justificado, las medidas», para explicar el control de la pandemia, la desescalada o la ampliación del Estado de Alarma (La Moncloa, 2020a; La Moncloa, 2020b; La Moncloa, 2020c; La Moncloa, 2020e).

Durante la desescalada, el presidente de la Generalitat de Catalunya Quim Torra pidió a Sánchez acelerarla, y este contestó que esa gestión era totalmente técnica y basada en el criterio de los «expertos»:

«(...) hoy ha dicho el presidente Torra que quería pasar a fase 3 a la totalidad de Cataluña. No me corresponde a mí, corresponde en este caso a los expertos del CCAES, las autoridades sanitarias, el compartir (...) esta cuestión con la Generalitat de Cataluña, con la Consejería de Sanidad. En fin, lo que ellos decidan bien decidido estará, y (...) lo que he hecho ha sido (...) basarme en criterios de expertos, epidemiológicos y (...) tengo poco que añadir a esta cuestión. Salvo reafirmar el que ha sido la ciencia la que ha explicado, justificado, las medidas que hemos ido tomando desde el Gobierno de España». (La Moncloa, 2020d).

La gestión técnica de la pandemia recayó en el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES), dependiente del Ministerio de Sanidad, que coordina la información y apoya en la respuesta ante situaciones de alerta o emergencia que suponga amenaza sanitaria. Su director, Fernando Simón, dirigió el Comité Científico-Técnico COVID-19 y el Comité Técnico para la Desescalada, y compareció diariamente para informar a la ciudadanía. Como funcionario, su labor es técnica, pero su sobreexposición mediática y algunas declaraciones más políticas que técnicas hicieron que la oposición e incluso la comunidad médica pidiesen su dimisión (ver sección 4.2.4.).

4.1.2. Parlamento

Este estudio identifica tres acciones del Congreso de los Diputados de interés:

Primero, la Mesa del Congreso estableció con carácter no permanente la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica el 28 de abril, en la que contribuyeron expertos académicos y representantes de organizaciones científicas, sanitarias y universitarias. El 3 de julio, la comisión aprobó sus conclusiones (Congreso de los Diputados, 2020a). Relacionado con la interfaz ciencia-política, apoya mejorar la toma de decisiones informada:

«2.4. Basar las decisiones en datos y evidencias científicas contrastadas, mediante (...) estudios y ensayos necesarios o mediante la revisión de todas las evidencias científicas disponibles (...), adoptando como norma general la realización de informes técnicos sobre los problemas, exponiendo las opciones existentes para su abordaje y justificando la opción que se propone» (Congreso de los Diputados, 2020b, p. 3).

Además, pide reforzar o crear organizaciones fronterizas y figuras análogas a los mediadores honrados en gobiernos o embajadas:

«2.5. Reforzar las estructuras de asesoramiento y participación profesional y de los pacientes para hacer más transparente la toma de decisiones (...) y favorecer la implicación de los profesionales sanitarios y de los pacientes con sus instituciones» (Congreso de los Diputados, 2020b, p. 3).

«22.3. Estudiar la inclusión de expertos en política sanitaria y salud pública como Consejeros en aquellas Embajadas de España donde sea importante la actividad de la Organización Mundial de la Salud y otros organismos sanitarios como Naciones Unidas (...) o en capitales (...)» (Congreso de los Diputados, 2020b, p. 15).

«113. Crear un Comité Permanente de Asesoría Científica que desarrolle una labor de consejo científico a las decisiones de Gobierno, y que dé servicio a todas las demás instituciones autonómicas y locales» (Congreso de los Diputados, 2020b, p. 75).

Segundo, esta última propuesta podría alinearse con la Proposición No de Ley (PNL) del grupo parlamentario VOX relativa a la creación de una Oficina Técnica y Científica con carácter permanente (Congreso de los Diputados, 2020b). La PNL criticaba al gobierno por tomar «decisiones equivocadas sin la asesoría de un comité científico experto» y lo instaba a crear una oficina permanente que suministrase evidencia científica al Gobierno sobre cualquier ámbito, anticipándose a los problemas, y compuesta por un equipo multidisciplinar de profesionales reconocidos.

Aunque el Grupo Popular apoyó la PNL ampliando sus funciones y el Grupo Ciudadanos lo hizo con enmienda asignando este rol al Comité Científico Asesor del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), pidiendo reforzar su independencia y elección de sus miembros (Congreso de los Diputados, 2021), el Grupo Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Comú y el Grupo Socialista la rechazaron señalando que entidades como el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación o la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, ya cumplían funciones similares (Comisión de Ciencia Innovación y Universidades, 2020). Si bien ambos espacios son encuentros de deliberación ciencia-política, en el primero predomina el marco «política para la ciencia» por su mandato institucional y el segundo se centra en la anticipación y prospectiva a largo plazo.

Tercero, sí hubo consenso en la Mesa del Congreso para habilitar una Oficina de Ciencia y Tecnología que asesorase a los diputados, para lo que firmó un convenio-marco con la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (EFE, 2020b). La Mesa tomaba esta decisión tras recibir informes técnicos sobre tales instrumentos de colectivos científicos (Ciencia en el Parlamento, 2020) y exparlamentarios (Alonso Colacios, 2020).

Del dictamen de la comisión parlamentaria y de la creación de la oficina de asesoramiento científico puede desprenderse cierto consenso político. En cambio, del debate de la PNL del grupo parlamentario VOX así como de las intervenciones en el pleno de la oposición exigiendo mayor transparencia en la composición de los comités asesores o la dimisión de Simón como responsable técnico, se desprende una elevada polarización política junto a la tensión territorial por las competencias (especialmente durante la desescalada). En estos climas políticos, resulta más difícil que la evidencia científica tenga tracción en la decisión política (Mair et al., 2019) y contrasta con la colaboración y respeto al asesoramiento científico observado en Grecia o Portugal (Ladi et al., 2021; Silva et al., 2021).

4.2. Actores científicos y organizaciones fronterizas

4.2.1. Académicos individuales

Los investigadores suelen enfocarse en la generación y síntesis de conocimiento, con alguna labor de comunicación científica (Tabla 1). La pandemia situó en el foco mediático a virólogos, farmacólogos, médicos... Las búsquedas en Google sobre investigadores como Margarita del Val, Luis Enjuanes, Antoni Trilla o Julio Mayol, arrojan centenas de miles de resultados en 2020. Estos «científicos puros» se transformaron rápidamente en comunicadores y en «defensores de tema» y «mediadores honrados» cuando exponían sus opiniones sobre las decisiones tomadas.

Un grupo de académicos reivindicó internacionalmente la necesidad de un comité científico independiente para evaluar la problemática gestión del Gobierno (García-Basteiro, Alvarez-Dardet, et al., 2020). Propusieron alcanzar un amplio apoyo de partidos y otros agentes, y compromiso gubernamental para escuchar las recomendaciones, así como garantizar la independencia de los asesores, una cultura propositiva, multidisciplinariedad y equilibrio de género, y una evaluación amplia de la gestión en todos los niveles de gobernanza (García-Basteiro, Legido-Quigley, et al., 2020).

Las declaraciones de los académicos no estuvieron exentas de cierto uso político por distintas administraciones o medios de comunicación. Por ejemplo, el independentismo catalán aprovechó las críticas del médico-investigador catalán Oriol Mitjà a las decisiones del gobierno central y de Simón; Mitjà asesoró de cerca al presidente de la Generalitat y pudo haberse incorporado al Govern como alto cargo de Salud Pública hasta que también fue crítico con la Generalitat. Aunque censuró la gestión de ambas administraciones, sus declaraciones fueron usadas políticamente y no mantuvo la confianza amplia como experto mediador honrado (ACN, 2020; Ara, 2020; Segura, 2020).

Por otra parte, los expertos Rafael Yuste y Darío Gil expusieron la necesidad de reforzar el ecosistema de asesoramiento científico mediante la incorporación de los científicos y el pensamiento científico en la gobernanza pública y la toma de decisiones; proponiendo una vicepresidencia científica, consejos científicos asesores dentro de los gobiernos y de la oposición, y cuerpo de consultoría científica en parlamentos (Yuste y Gil, 2020).

Esta incorporación de los científicos a la esfera pública, informando sobre el virus, las medidas preventivas y las vacunas y mostrando diferencias de opinión y con la gestión política, aumentó la complejidad del sistema deliberativo.

4.2.2. Centros públicos de investigación

De los Organismos Públicos de Investigación (OPI) y universidades en el país, este estudio se centra en el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) y el CSIC. Como OPI, tienen en sus estatutos el informar y asesorar en ciencia y tecnología a las administraciones públicas. Aparte de que sus científicos participaron en comités asesores del Gobierno, ambos OPI crearon nuevas organizaciones fronterizas para contribuir en la gestión de la crisis (Figura 2).

El ISCIII con su Centro Nacional de Epidemiología publicó información actualizada sobre la pandemia⁴, y creó un grupo de análisis científico con periodistas científicos para «aportar una fuente fiable de información basada en la evidencia científica disponible» y «luchar contra la posible desinformación y los mensajes falsos» (#ConPrueba, 2020).

El CSIC constituyó una Plataforma Temática Interdisciplinar de Salud Global⁵ que elaboró nueve informes científicos incluyendo temas como la ventilación de las aulas, viabilidad del virus en superficies, o detección en aguas fecales; y desarrollado patentes y actividades divulgadoras.

Aunque la principal misión de ambos OPI siga siendo la generación y síntesis de conocimiento (Tabla 1), estas actuaciones les llevaron a involucrarse más activamente en el debate público. Bien mediante grupos mixtos fronterizos entre ciencia y sociedad, como hizo el ISCIII para mejorar la comunicación del conocimiento al público general y contrarrestar la desinformación; o bien mediante plataformas interdisciplinares que elaboraron informes técnicos para la mediación entre ciencia y política. Estas iniciativas enriquecen la diversidad del ecosistema y, de mantenerse tras la pandemia, pueden representar espacios permanentes deliberativos entre distintas disciplinas científicas y comunidades profesionales, ampliando el sistema deliberativo democrático.

4.2.3. Sociedades y academias científicas

Estas organizaciones realizan síntesis y comunicación del conocimiento (Tabla 1) pero demandaron mayor implicación en la mediación/movilización.

Primero, el manifiesto de 55 sociedades científicas “En la salud, ustedes mandan pero no saben” (Congreso Nacional COVID-19, 2020) planteó un decálogo exigiendo a los políticos aceptar «de una vez» que ante la pandemia «las decisiones debían basarse en la mejor evidencia científica disponible» y estar desligadas totalmente «del continuo enfrentamiento político», que la respuesta debía basarse «exclusivamente en criterios científicos» y que los protocolos nacionales y las prioridades establecidas por las autoridades sanitarias estuviesen libres de «injerencia política». Este decálogo incumple con su tono y lenguaje varios de los principios del asesoramiento científico: aboga por una vía concreta de actuación política estrictamente basada en criterios científicos y obvia otros posibles intereses de la sociedad. Es una posición corporativista-tecnocrática, que provocó reacciones contrarias de políticos y científicos sociales (Gálvez, 2020; Zaragoza, 2020), y que infravalora la actividad política y la ponderación de distintos valores e intereses, problemas típicos del encaje de los científicos en la democracia deliberativa (Blowers et al., 2007; Mair et al., 2019). Aunque se postulan como asesores, su actuación se acerca más a los defensores de tema que a los estándares de mediadores honrados de Pielke.

Segundo, las asociaciones de ciencias sociales reclamaron que sus conocimientos, sensibilidades y perspectivas fueron desplazados de la toma de decisiones durante la pandemia y su investigación, infranunciada (ASAEE et al., 2020). Sin obviar esta reivindicación corporativista, su reclamo encaja con la necesidad de incrementar la dimensión deliberativa dentro de la comunidad científica para un asesoramiento multidisciplinar como de la decisión política, en línea con Moore (2018).

Tercero, la Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE) emitió tres comunicados sobre la pandemia en 2020 destacando el papel de la ciencia en la gestión de la crisis. Sobre la interfaz ciencia-política, COSCE defendió los intereses de la comunidad científica abordando asuntos muy ligados a las «políticas para la ciencia», pero además pidió «desplegar una red de asesoramiento científico a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, transparente e independiente, que debería cubrir la totalidad de los niveles de la Administración» (COSCE et al., 2020). También expresó «su apoyo a las difíciles medidas que las autoridades españolas han tomado, están tomando y deberán seguir tomando» confiando que «todas

⁴ Consultar <https://cnecovid.isciii.es/>

⁵ Consultar <https://pti-saludglobal-covid19.corp.csic.es/>

ellas se han tomado en base a la información y pruebas científicas a su alcance, y con la colaboración de los investigadores más cualificados» (COSCE, 2020). COSCE transmitió sus propuestas en reuniones con el ministro de ciencia e innovación y comparecencias en el parlamento nacional y autonómico madrileño. Esto influyó para la inclusión en el Dictamen de la Comisión para la Reconstrucción de la petición de un Comité permanente de asesoría científica al gobierno (Congreso de los Diputados, 2020b, p. 75).

TABLA 3. SOCIEDADES Y ACADEMIAS CIENTÍFICAS Y SU ACTIVIDAD CON RESPECTO A LA INTERFAZ CIENCIA-POLÍTICA Y/O COVID-19 DURANTE 2020

Sociedad o academia científica	Síntesis	Mediación	Comunicación	
	Contenido científico	Comunicados, declaraciones institucionales, encuentros con autoridades o informes	Noticias web	Sesiones científicas
Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE) ^a	–	3 comunicados, 1 reunión con ministro, 2 comparecencias parlamentarias	4/27 (14,8%)	0/5 (0%)
Ciencia en el Parlamento ^b	1 publicación	1 informe, 1 campaña de comunicación y reuniones con la Presidenta del Congreso, la Mesa del Congreso y grupos parlamentarios	10/12 (83,3%)	1/1 (100%)
Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de España (RAC) ^c	1 publicación	–	1/6 (16,7%)	3/14 (21,4%)
Real Academia Nacional de Medicina (RANM) ^d	2/3 monográficos con 32 artículos sobre COVID-19	2 reuniones con representantes del Ministerio de Sanidad	6/24 (25%)	16/23 (69,6%)
Real Academia Nacional de Farmacia (RANF) ^e	16/18 (88,9%) artículos y 3/26 (11,5%) artículos en sus 4 números de su revista científica	1 declaración, 1 carta al ministro, 2 reuniones con ministro y reuniones de grupo de trabajo mixto con ministerio	48/107 (44,9%)	3/31 (9,7%)
Academia Joven de España (AJE) ^f	–	27 informes divididos en 3 series sobre suficiencia sanitaria (3), vacunas (21) y viabilidad vírica (3)	15/37 (40,5%)	7/8 (87,5%)

^a <http://www.cosce.org>; ^b <http://www.cienciaenelparlamento.org>; ^c <http://www.rac.es>; ^d <http://www.ranm.es>; ^e <http://www.ranf.es>; ^f <http://www.academiajoven.es>.

Fuente: Páginas webs institucionales de sociedades y academias científicas que registran actividad directa con la COVID-19 o asesoramiento científico en 2020.

Cuarto, la iniciativa Ciencia en el Parlamento, aunque no asesoró sobre COVID-19, persiguió habilitar espacios deliberativos entre ciencia-política-sociedad y formalizar una oficina de asesoramiento al Congreso (Tabla 3). Así, publicó un decálogo de consejos para mejorar esta comunicación señalando el valor de tener mediadores del conocimiento profesionales (Souto et al., 2020). También fomentó el debate público y académico sobre la toma de decisiones, mediante una campaña con comunicadores científicos⁶, una tribuna proponiendo preguntas de investigación (Aiello et al., 2020) y un artículo con ejemplos internacionales de políticas informadas (Santillán-García et al., 2021). Finalmente, sus representantes se reunieron con los grupos

⁶ Ver vídeo “¿Quién decide tu futuro?”, en <https://www.youtube.com/watch?v=BV73SoRBQDM>

parlamentarios y la Presidencia y Mesa del Congreso, entregándoles un informe técnico sobre oficinas de asesoramiento científico-tecnológico (Ciencia en el Parlamento, 2020), que ayudó a que el Congreso crease dicha estructura.

Por último, la Real Academia Nacional de Farmacia (RANF), la Real Academia Nacional de Medicina (RANM) y la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de España (RAC), se esforzaron en sintetizar y divulgar el conocimiento sobre la pandemia mediante más publicaciones y sesiones científicas que las otras entidades. En su mediación con las autoridades, la RANF colaboró con el Ministerio de Sanidad creando grupos de trabajo mixtos y proponiendo al ministro que «sus miembros formen parte de los comités técnicos de las agencias regulatorias»⁷. Asimismo, la Academia Joven de España (AJE), dedicó sus webinarios a la pandemia y realizó un trabajo más intenso para el asesoramiento que otras entidades, al publicar tres series de informes sobre suficiencia sanitaria, vacunas y viabilidad vírica remitidas a las autoridades públicas (Tabla 3).

Estas sociedades y academias científicas irrumpieron en el debate público ofreciendo su saber a los decisores y empleando distintas estrategias y formatos. Entre sus peticiones, un mayor peso de la evidencia científica en la política, la creación de organizaciones fronterizas, la defensa de los intereses científicos o su propio empoderamiento como posibles asesores.

4.2.4. Consejos, comités y asesores científicos a gobierno o legisladores

Sin tratarse del asesor científico jefe del primer ministro o de distintos ministerios como en Reino Unido, Canadá o Estonia, Fernando Simón cumplió varios de sus principios de actuación (Figura 1, Tabla 2): comunicación directa con jefe de gobierno y ministros (a través de sus reuniones periódicas), cubrir «ciencia para la política» (con sus intervenciones mayoritariamente de carácter técnico), aportar información científica con sentido (su buena capacidad de comunicación y divulgación para explicar conceptos científicos) o fomentar la participación científica (coordinando comités asesores y centralizando la información científica). Por contra, su intervención con respecto a la manifestación del 8M fue más política que técnica abogando por una opción concreta o defendiéndola en base a criterios políticos y pudo contribuir a que no mantuviese la confianza amplia de la población, principios ambos precisos en el mediador honrado (Gluckman, 2014; Pielke, 2007). Con la metodología de análisis de contenido seguida no se pudo valorar el resto de principios (independencia de injerencias políticas, expectativas...) en la acción de Simón; el análisis de actas de reuniones o entrevistas en otros estudios más integrales podrían arrojar luz sobre ello.

En emergencias, es usual crear comités asesores como espacios deliberativos para la síntesis científica y mediación honrada hacia políticos y gestores y de comunicación a la sociedad. Para la pandemia, el gobierno constituyó un total de siete comités científico-técnicos (Figura 1, Tabla 4), cuyas funciones, comportamiento y grado de formalización y transparencia conviene analizar.

De los creados *ad hoc* durante la pandemia (Tabla 4), el Comité Científico-Técnico COVID-19 contó con seis expertos y fue dirigido por Simón (La Moncloa, 2020a). Este comité asesoró, mantuvo reuniones con presidencia y el ministro de Sanidad y contribuyó a los informes que presentaba diariamente Simón, aunque solo firmaban Sanidad y CCAES (Maldita.es, 2020).

Por su parte, el Grupo de Trabajo Multidisciplinar (GTM) del Ministerio de Ciencia e Innovación fue el comité que mejor cumplió con estándares de formalización y transparencia para el listado de sus miembros, información web y publicación de sus informes (catorce en 2020)⁸.

Otros comités eran solo de funcionarios y vocales ministeriales como el Comité de Coordinación Interministerial, por lo que no se catalogarían como «comités de expertos» y funcionarían con otras reglas donde la transparencia o la independencia no son tan valoradas. De hecho, el Comité de Evaluación y Seguimiento de la COVID-19 y el Comité Técnico para la Desescalada solo tenía funcionarios públicos y algún experto externo; el Gobierno rechazó durante meses compartir sus nombres, aunque acabase haciéndolo tras la presión mediática y política (Onda Cero-EFE, 2020). En el desempeño de su labor estrictamente técnica para monitorizar la pandemia y dar luz verde al paso de fases de desescalada, los miembros de estos comités actuarían más bien como «árbitros científicos» que como «mediadores honrados». Por su parte, el diseño del

⁷ Consultar la declaración institucional en <https://www.ranf.com/noticia/declaracion-institucional/>

⁸ Los informes del Grupo de Trabajo Multidisciplinar pueden consultarse en: <https://www.ciencia.gob.es/Ministerio/Coronavirus/informes-cientificos.html>

plan de desescalada fue realizado por otro comité, este sí de expertos, aunque algunos con cargos políticos de gobierno (EFE, 2020a) y sin información disponible sobre sus reuniones o informes.

TABLA 4. NUEVOS COMITÉS CIENTÍFICO-TÉCNICOS ASESORES DE GOBIERNO

Comité	Creado por	Fecha	Funciones	Composición/ Tipo	Transparencia			Formalización
					Listado de miembros	Portal web	Informes disponibles	Reuniones periódicas
Comité de Evaluación y Seguimiento de la COVID-19	Ministerio de Sanidad	Antes del 1-febrero-2020	Valorar la evolución del riesgo y las propuestas de coordinación con CC.AA	Funcionarios públicos y 1 experto/ Comité técnico	No / Sí	Sí	Sí	Sí
Comité de Coordinación Interministerial	Presidencia	4-febrero-2020	Seguir y evaluar la situación y coordinar respuesta gubernamental	13 personas (ministros y vocales de algunos ministerios)/Comité técnico	No	No	No	No
Comité Científico Técnico COVID-19	Ministerio de Sanidad	21-marzo-2020	Asesorar sobre COVID-19	7 personas (funcionarios y expertos externos)/ Comité técnico	Sí	No	No	Sí
Comité de expertos para el diseño del plan de la desescalada	Ministerio para la Transición Ecológica	Abril de 2020	Analizar cómo recuperar la normalidad y diseñar plan de desescalada	Más de 15 personas (funcionarios y expertos internos/ externos)/ Comité mixto	No / Sí	No	No	No
Grupo de Trabajo Multidisciplinar	Ministerio de Ciencia e Innovación	22-abril-2020	Ofrecer propuestas estratégicas para fomentar la investigación e innovación	16 personas (funcionarios y expertos externos)/ Comité experto	Sí	Sí	Sí	Sí
Comité Técnico para la Desescalada	Ministerio de Sanidad	Primera reunión 30-abril-2020	Decidir paso de fase durante la desescalada	11 personas (miembros de la Dirección General de Salud Pública y CCAES)/ Comité técnico	No	Sí	Sí	Sí
Comité de expertos para España 2050	Presidencia	Mayo de 2021	Elaborar un informe prospectivo sobre los retos futuros	100 expertos externos/ Comité experto	No / Sí	No / Sí	No / Sí	No / Sí

Fuente: Webs institucionales y (Maldita.es, 2020). CCAES, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias.

Finalmente, el Comité de expertos para España 2050 no estaba relacionado con la pandemia, aunque la prensa lo trató como si lo fuera; su misión era diseñar una estrategia nacional a largo plazo y su composición, web y metodología de trabajo se conocieron en 2021 cuando se publicó su informe⁹.

Estos comités ayudaron al Gobierno a gestionar diferentes fases de la pandemia y algunos cumplieron principios del asesoramiento. Particularmente, el GTM y el Comité para España 2050 pudieron canalizar, por su carácter multidisciplinar, una mayor deliberación dentro de la comunidad científica (Moore, 2018) y, por su metodología de trabajo, unos mejores estándares de transparencia y formalización exigidos a este tipo de comités expertos (Pamuk, 2021). Aunque el ecosistema se nutrió de comités técnicos o mixtos, y su labor fue clave para la mediación del conocimiento y tracción en la gestión pública (al contar con funcionarios o «expertos grises» propios de la administración), la proliferación de tantos comités en poco tiempo y sus diferentes nomenclaturas e idiosincrasias provocó confusión mediática y motivos para la pugna y polarización política.

⁹ El trabajo de prospectiva del comité de expertos para España 2050 está disponible en <http://www.espana2050.com>

Sobre el Congreso, la creación de la Comisión para la Reconstrucción permitió escuchar a expertos y colectivos científicos, con aportaciones sobre política científica y asesoramiento recogidas en el dictamen. La creación de una Oficina de Ciencia y Tecnología habilita otra vía formal y permanente para el asesoramiento científico.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este estudio es el primer análisis del ecosistema de ciencia para la política en España durante la pandemia como parte del sistema deliberativo democrático y sugiere que podría haber mayor formalización: hay pocas organizaciones fronterizas permanentes y los canales de asesoramiento entre OPI con los decisores políticos no son de dominio público. Esta desconexión aparente entre instituciones científicas y gestores públicos genera costes de oportunidad y opacidades que dificulta reforzar la confianza ciudadana. Con todo, estos ecosistemas multiagente, formalizados y transparentes no garantizan el éxito de las políticas implementadas durante la pandemia. Primero, esta es una situación normal, pues toda decisión y política pública considera distintos grupos de interés e intereses. Segundo, países con ecosistemas diversos e institucionalizados (EE.UU o Reino Unido) fallaron en sus respuestas iniciales. Empero, la mayor complejidad de estos ecosistemas asegura tener dinámicas institucionales y democráticas para que el conocimiento científico esté presente y sujeto a escrutinio durante el diseño de políticas públicas, enriqueciendo el proceso deliberativo (Gluckman et al., 2021; Mair et al., 2019).

Desde la política, existieron los siguientes obstáculos:

- *Proliferación de comités «ad hoc»*: estos instrumentos son útiles para los gobiernos para lograr información rápida en una gestión de crisis urgente y cambiante. En España, se crearon hasta siete comités con nombres parecidos en etapas distintas de la pandemia y con diferentes fines, algunos independientes de COVID-19. Tal proliferación confundió a la población y comunidad científica y fue excusa para la pugna política gobierno-oposición. Su carácter temporal o su denominación como comité «técnico» o «de expertos» ofreció al gobierno vías de salida a las críticas de poca transparencia por la no publicación de sus informes –al ser temporales no están obligados– o a dar explicaciones sobre la identidad de sus expertos. La politóloga Pamuk (2021) sugiere que los comités científicos mejoren en transparencia, rendición de cuentas, escrutinio público y aportación amplia de la sociedad a su actividad, para compaginar neutralidad en su asesoramiento, utilidad y mayor deliberación democrática.
- *La ciencia como escudo*: los líderes políticos se parapetaron en la ciencia para explicar sus decisiones, algunas veces razonablemente (como el pase de fases en la desescalada), pero otras veces fue usada como escudo de credibilidad (Besley y Velasco, 2020). La participación científica no debe determinar la política implementada. La decisión final es responsabilidad del político que considerará ese conocimiento científico junto con la variedad de intereses económicos, políticos, sociales, religiosos... La democracia representativa otorga esa responsabilidad al político, que alcanzará la legitimidad máxima en su decisión si obtiene la mayoría o, si representando la mayoría, decide dando cuenta o motivando su decisión en el bien común, a la vista de los resultados de las deliberaciones donde todos los afectados han participado. En cualquier marco democrático, la deliberación precede a esta toma de decisión y la razón científica no da legitimidad por sí misma, salvo si logra convencer a la sociedad y al conjunto de la opinión pública.
- *Polarización política, politización de expertos independientes y de gestores*: los líderes y partidos políticos y/o los medios utilizaron las críticas de los científicos para desprestigiar la gestión de sus adversarios y la oposición criticó la transparencia sobre la composición de los comités de expertos. El caso de Simón es paradigmático porque, habiendo gestionado crisis bajo gobiernos anteriores de distinto signo político, fue perdiendo la confianza transversal de la población durante esta pandemia. Factores políticos como la partitocracia o la elevada polarización política podrían dificultar el asesoramiento científico causando un mayor uso partidista o politización de los expertos; de hecho, la menor polarización política y un clima de colaboración partidista explican la buena respuesta a COVID-19 en Portugal (Silva et al., 2021).

Desde la ciencia, hubo:

- *Cacofonía de expertos y competición por la atención política*: los científicos irrumpieron en la esfera pública reforzando el diálogo ciencia-ciudadanía en un contexto de excesiva información para divulgar lo que se conocía de la enfermedad y las vacunas, atender a preguntas sobre la diversidad de

opiniones expertas y aclarar la propia actividad científica. No obstante, la ausencia de un sistema deliberativo más complejo e institucionalizado entre expertos y gestores llevó a que colectivos científicos y expertos individuales «compitiesen» por la atención política con informes y comunicados, algunos críticos como el presentado por asociaciones científico-médicas “En la salud, ustedes mandan pero no saben” (Congreso Nacional COVID-19, 2020). De hecho, la eurodiputada socialista Lina Gálvez (2020) respondió con la tribuna “Ciencia y política: ustedes saben mucho, pero no de todo” apoyando la toma de decisiones políticas informada en la ciencia, pero criticando aquel decálogo por la minusvaloración del asesoramiento de economistas o sociólogos o del peso de otras sensibilidades/intereses en la toma de decisiones; también señalando la complejidad de la pandemia o que la legitimidad democrática recae en los políticos. El filósofo Juan Zaragoza (2020) argumentó que el decálogo se posiciona políticamente cercano a postulados tecnocráticos, cuando para resolver este problema complejo se necesita una «polifonía» de saberes científicos y no científicos, propiciando un «espacio donde los diversos saberes se pongan de acuerdo para resolver el problema en común».

Esta polémica refleja cómo los científicos, en su intento de encajar en el proceso deliberativo, pueden retratarse con motivaciones políticas, elitistas y más autoritarias/tecnocráticas que democráticas, lo que les ha cosechado críticas durante otras crisis (encefalopatía espongiforme bovina, organismos modificados genéticamente...) (Blowers et al., 2007). Esta actitud es una limitación para que el conocimiento científico, comúnmente provisional e incierto, pueda traducirse directamente en políticas públicas. Se precisa mayor deliberación multidisciplinar dentro del propio mundo científico (Moore, 2018; Pont, 2021), mayor sensibilidad hacia la acción política (Mair et al., 2019; Pielke, 2007) y mayor transparencia y rendición de cuentas pública en su labor asesora (Cerovac, 2016; Pamuk, 2021). Asimismo, el modelo de déficit de información, propio de los enfoques científicos clásicos hacia la ciudadanía de tipo unilateral, no es válido; la ciudadanía forma frecuentemente sus opiniones al margen de la realidad objetiva (Katwala et al., 2014), buscando atajos informativos (Lupia, 1994) y pudiendo mostrarse escépticos ante los expertos aunque tengan la información científica (Sapienza y Zingales, 2013).

- *Pocos casos públicos de mediación honrada*: aunque los expertos reclamaban independencia política, muchos aprovecharon los medios y los encuentros con los políticos para reclamar una actuación política concreta (confinamiento), así como mejores condiciones laborales y mayor inversión en investigación. Siendo esta actitud legítima, es más propia de los «defensores de tema» que de los «mediadores honrados» de Pielke, desvía el marco discursivo para la resolución de los problemas inmediatos y politiza la acción científica. No obstante, una mejora de las políticas científicas podría favorecer el entendimiento con la comunidad científica y posibilidad de ejercicios honrados de asesoramiento científico.

Resumiendo, el sistema deliberativo democrático y su ecosistema de asesoramiento científico en España pudo aumentar su complejidad por la proliferación de estructuras *ad hoc* y permanentes, por unos líderes políticos que necesitaron escuchar a los expertos, y por la competición de los científicos en la esfera pública informando a la par que criticando la gestión gubernamental.

6. RECOMENDACIONES

Este estudio plantea tres recomendaciones para la mejora del sistema:

1. *Crear organizaciones fronterizas permanentes dentro de las instituciones políticas y científicas y reforzar los mecanismos de coordinación intergubernamental*. Estas organizaciones en el seno de las instituciones políticas servirían de referente constante para políticos, comunidad científica y sociedad, disminuyendo parcialmente la cacofonía mediática de expertos. Si bien su presencia no garantiza una gestión eficaz, sí que institucionalizan, profesionalizan e internalizan dinámicas y procesos de deliberación, arraigando principios de independencia y transparencia propicios para la mediación honrada. La creación de una Oficina de Prospectiva en Moncloa o de una Oficina de Ciencia y Tecnología en el Congreso marcan una senda, aunque queda observar su evolución. Otra estructura válida, con dinámicas distintas, y por explorar en España, son las unidades de asesoramiento científico ministeriales. Estas unidades, establecidas en gobiernos de Reino Unido o Estonia, proactivamente incorporan y evalúan la evidencia científica en las políticas ministeriales y son lideradas por un asesor científico jefe que actuaría como mediador honrado ante gestores y políticos y de contacto de la comunidad científica (Melchor, 2021). Tanto la comunidad científica, a través de propuestas de líderes científicos (Yuste y Gil, 2020) o asociaciones como COSCE, como el dictamen del par-

lamento en España, muestran apetito por organizaciones similares. Además, el Estado y la administración pública necesita cambiar sus modos de gobernar adaptando nuevas metodologías para fomentar el diálogo interdisciplinario que ataje retos complejos en contextos inestables (Pont, 2021).

Asimismo, los centros de investigación, universidades, sociedades científicas y academias nacionales podrían beneficiarse de crear unidades de ciencia y políticas públicas dentro de sus propios organigramas, evolucionando el modelo experimentado por ISCIII o CSIC. Estas unidades tendrían profesionales especializados en la movilización del conocimiento que apoyarían a sus instituciones e investigadores a tener mayor visibilidad como asesores científicos, mejorar sus documentos para un público no académico, monitorizar la elaboración de políticas públicas para incorporar la información científica cuando corresponda y cultivar relaciones con gestores y políticos. Estas instituciones serían más proactivas, estarían más sensibilizadas a las necesidades políticas y elaborarían una comunicación política más profesionalizada.

2. *Crear cultura de asesoramiento científico capacitando a profesionales para la interfaz ciencia-política-sociedad.* Los científicos precisan mejores habilidades comunicativas y entender mejor el proceso político para evitar posiciones tecnocráticas y lograr mayor influencia en su consejo a través de sus comunicaciones e informes. Los gestores y políticos necesitan entender cómo incorporar la evidencia científica en sus políticas y delimitar las responsabilidades de los comités o asesores, valorando y respetando su independencia. Esta capacitación puede realizarse mediante formación reglada en universidades, escuelas de negocio o institutos de administración pública, talleres formativos, programas de intercambio, estancias de investigadores en instituciones públicas... Más allá se requiere la profesionalización de los ampliadores de frontera (Bednarek et al., 2018; Pielke, 2007) como se está logrando con los comunicadores científicos o los gestores de transferencia científico-tecnológica.

3. *Realizar más evaluaciones de la gestión de la crisis.* Este trabajo presenta limitaciones pues se reduce a las actuaciones del año 2020, se centra en el asesoramiento científico y no en la eficacia de las políticas públicas (confinamiento, desescalada, vacunación, empleo, educación, etc.) que permitirían una evaluación más integral. Asimismo, por la metodología empleada, no captura cuestiones como las dinámicas internas de los comités expertos, la calidad de las preguntas de los gestores y políticos y de la deliberación científica para elaborar las respuestas, el distinto peso de las figuras asesoras (p. ej., comités frente a expertos individuales), ni mapea el conjunto de intereses y fuentes de información que influyeron en cada decisión política, ni tampoco captura la actividad de comunicadores y periodistas científicos que contribuyeron con el periodismo de datos, mayor cobertura científica y uso de infografías divulgativas, ni analiza el comportamiento de los ciudadanos y seguimiento de las políticas informadas. Una evaluación independiente, atenta y propositiva, en línea con los trabajos de consorcios internacionales como CompCoRe y ESCAPE, podría nutrirse de completas entrevistas a gestores, políticos, expertos, comunicadores y periodistas directamente implicados y de análisis de documentos no públicos. Así, se ofrecería una imagen más completa del ecosistema y la gestión global de la crisis, y recomendaciones para mejorar los procesos internos de la administración.

Concluyendo, este estudio ha sido el primer análisis del ecosistema de ciencia para la política en España durante la pandemia y señala áreas de mejora para aumentar su formalización, complejidad y dimensión deliberativa para mayor eficiencia y resiliencia ante retos futuros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- #ConPrueba (2020, 8 de abril). *El ISCIII crea el Grupo de Análisis Científico sobre coronavirus, que publicará informes técnicos y divulgativos* [Nota de Prensa]. Ministerio de Ciencia e Innovación, Ministerio de Sanidad. <https://www.conprueba.es/el-isciii-crea-el-grupo-de-analisis-cientifico-sobre-coronavirus-que-publicara-informes-tecnicos-y>
- ACN (2020, 22 de octubre). *Mitjà asegura que Torra le ofreció entrar en el Govern con rango de conseller*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/politica/20201022/484220406360/oriol-mitja-torra-ofrecio-conseller.html>
- Aiello, E., Melchor, L. y Oliver, E. (2020, 9 de junio). Spain needs a legislative science advice mechanism: lessons to learn from COVID-19. *Evidence & Policy Blog*. <https://evidenceandpolicyblog.co.uk/2020/06/09/spain-needs-a-legislative-science-advice-mechanism-lessons-to-learn-from-covid-19/>
- Aldrich, H. y Herker, D. (1977). Boundary Spanning Roles and Organization Structure. *The Academy of Management Review*, 2(2), 217-230. <https://doi.org/10.2307/257905>
- Alonso Colacios, D. (2020). *Conectando parlamento y ciencia*. Asociación de exdiputados y exsenadores de las Cortes Generales. <https://www.exparlamentarios.es/noticias/conectando-parlamento-y-ciencia.html>
- Ara (2020, 6 de octubre). *Mitjà acusa Simón de no tenir «el currículum i la talla» per liderar la pandèmia*. Ara. https://www.ara.cat/societat/mitja-simon-curriculum-liderar-pandemia-coronavirus-covid-19_1_1043541.html

- ASAE, AECPA, AGE, AE-IC, FES y SEP (2020). *Las ciencias sociales y la gestión e investigación de la COVID-19* [Comunicado Ciencias Sociales COVID-19]. https://docs.google.com/document/d/e/2PACX-1vQX5V1B_7BHcR6967jCelgjl8EGl1jdsrEYjUFDfpYIMXao43_hovenb4QvMP39UbWJEjZpBwxTHb8M/pub
- Bednarek, A. T., Wyborn, C., Cvitanovic, C., Meyer, R., Colvin, R. M., Addison, P. F. E., Close, S. L., Curran, K., Farooque, M., Goldman, E., Hart, D., Mannix, H., McGreavy, B., Parris, A., Posner, S., Robinson, C., Ryan, M. y Leith, P. (2018). Boundary spanning at the science-policy interface: the practitioners' perspectives. *Sustainability Science*, 13, 1175-1183. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0550-9>
- Besley, T. y Velasco, A. (2020, 8 de mayo). *Los políticos no deben esconderse detrás de los científicos (ni siquiera durante una pandemia)*. Letras Libres. <https://www.letraslibres.com/espana-mexico/politica/los-politicos-no-deben-esconderse-detras-los-cientificos-ni-siquiera-durante-una-pandemia>
- Bessette, J. (1994). *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy & American National Government*. University of Chicago Press.
- Blowers, A., Boersema, J. y Martin, A. (2007). Experts, decision making and deliberative democracy. *Environmental Sciences*, 2(1), 1-3. <https://doi.org/10.1080/15693430500111793>
- Brooks, H. (1964). The scientific advisor. En R. Gilpin y C. Wright (eds.), *Scientists and national policy-making* (pp. 73-96). Columbia University Press.
- Brusselsaers, N., Steadson, D., Bjorklund, K., Breland, S., Stilhoff Sørensen, J., Ewing, A., Bergmann, S. y Steineck, G. (2022). Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9(91), 1-17. <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01097-5>
- Budtz Pedersen, D. y Hvidtfeldt, R. (2021). *The Danish Eco-System of Science for Policy: Discussion Paper*. The Danish Council for Research and Innovation Policy. https://ufm.dk/forskning-og-innovation/rad-og-udvalg/danmarks-forsknings-og-innovationspolitiske-rad/aktuelt/arrangementer/20210422Discussionpaper_ScienceforpolicymakinginDenmark.pdf
- Cerovac, I. (2016). The Role of Experts in a Democratic Society. *Journal of Education Culture and Society*, 7(2), 75-88. <https://doi.org/10.15503/jecs20162.75.88>
- Ciencia en el Parlamento (2020). *Oportunidades para el asesoramiento científico parlamentario en España*. Ciencia en el Parlamento. <https://cienciaenelparlamento.org/oportunidades-asesoramiento-cientifico-parlamentario/>
- Comisión de Ciencia Innovación y Universidades (2020, 22 de diciembre). Proposición no de ley relativa a la creación de una oficina técnica y científica con carácter permanente. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones*, núm. 262, sesión núm. 12, pp. 2-7. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-262.PDF
- Comisión Europea (2021). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Las primeras experiencias de la pandemia de COVID-19* [COM(2021) (380 final)]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0380>
- Congreso de los Diputados (2020a). *Dictamen Comisión para la Reconstrucción Social y Económica*. https://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/75449_1594990464491.pdf
- Congreso de los Diputados (2020b, 6 de mayo). 161/000674. Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario VOX, relativa a la creación de una Oficina Técnica y Científica con carácter permanente. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie D: General, 79, 64-70, https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-79.PDF
- Congreso de los Diputados (2021, 11 de febrero). 161/000674. Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario VOX, relativa a la creación de una Oficina Técnica y Científica con carácter permanente. Desestimación así como enmiendas formuladas. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie D: General, 219, 9-13, https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-219.PDF
- Congreso Nacional COVID-19 (2020). *En la salud, ustedes mandan pero no saben*. Change.org. https://www.change.org/p/partidos-politicos-covid-19-manifiesto-de-los-sanitarios-espanoles-en-salud-mandan-ustedes-pero-no-saben?utm_source=share_petition&utm_medium=custom_url&recruited_by_id=a504c400-04a5-11eb-9c8f-0f1470973f90
- COSCE (2020). *Comunicado ante la propagación del coronavirus y la COVID-19*. <https://cosce.org/comunicado-ante-la-propagacion-del-coronavirus-y-la-covid-19/>
- COSCE, FACME, CRUE y SOMMa (2020). *Comunicado sobre el cometido de la ciencia en la resolución de la crisis generada por la pandemia de Coronavirus SARS-CoV-2*. <https://cosce.org/comunicado-sobre-el-cometido-de-la-ciencia-en-la-resolucion-de-la-crisis-generada-por-la-pandemia-de-coronavirus-sars-cov-2/>
- Cruz-Castro, L. y Sanz-Menéndez, L. (2005). Politics and institutions: European parliamentary technology assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(4), 429-448. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2004.01.007>
- Díaz Catalán, C. y Cabrera Álvarez, P. (2022). *Percepción social de los aspectos científicos de la COVID-19*. FECYT. <https://www.fecyt.es/es/publicacion/percepcion-social-de-los-aspectos-cientificos-de-la-covid-19>
- EFE (2020a, 29 de abril). *Este es el consejo de sabios que asesora al Gobierno en la desescalada*. Público. <https://www.publico.es/actualidad/este-consejo-sabios-asesora-al-gobierno-desescalada.html>
- EFE (2020b, 15 de diciembre). *El Congreso se inclina por la FECYT para tener asesoramiento científico*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/vida/20201215/6123048/congreso-inclina-fecyt-asesoramiento-cientifico.html>

- Estlund, D. (1997). Beyond fairness and deliberation: the epistemic dimension of democratic authority. En J. Bohman y W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy* (pp. 173-204). MIT Press.
- European Commission (2021). *Special Eurobarometer 516 – European citizens' knowledge and attitudes towards science and technology*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2237>
- Funtowicz, S. O. y Ravetz, J. R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739-755. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- Gálvez, L. (2020, 5 de octubre). Ciencia y política: ustedes saben mucho, pero no de todo. *eldiario.es*. https://www.eldiario.es/euroblog/ciencia-politica-no_132_6270408.html
- García-Basteiro, A., Alvarez-Dardet, C., Arenas, A., Bengoa, R., Borrell, C., Del Val, M., Franco, M., Gea-Sánchez, M., Otero, J. J. G., Valcárcel, B. G. L., Hernández, I., March, J. C., Martín-Moreno, J. M., Menéndez, C., Minué, S., Muntaner, C., Porta, M., Prieto-Alhambra, D., Vives-Cases, C. y Legido-Quigley, H. (2020). The need for an independent evaluation of the COVID-19 response in Spain. *The Lancet*, 396(10250), 529-530. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31713-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31713-X)
- García-Basteiro, A., Legido-Quigley, H. et al. (2020). Evaluation of the COVID-19 response in Spain: principles and requirements. *The Lancet Public Health*, 5(11), 575. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30208-5](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30208-5)
- Gluckman, P. D. (2014). Policy: The art of science advice to government. *Nature*, 507, 163-165. <https://doi.org/10.1038/507163a>
- Gluckman, P. D., Bardsley, A. y Kaiser, M. (2021). Brokerage at the science-policy interface: from conceptual framework to practical guidance. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(84), 1-10. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00756-3>
- Gonsalves, G. y Yamey, G. (2020). Political interference in public health science during covid-19. *The BMJ*, 371(3878), 1-2. <https://doi.org/10.1136/bmj.m3878>
- Guston, D. H. (2001). Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction. *Science, Technology & Human Values*, 26(4), 399-408. <https://www.jstor.org/stable/690161>
- Habermas, J. (1998). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press.
- Habermas, J. (1999). *Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*. En *La inclusión del otro* (pp. 231-246). Paidós.
- Halfman, W. (2005). Science-policy boundaries: national styles? *Science and Public Policy*, 32(6), 457-467. <https://doi.org/10.3152/147154305781779281>
- Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*. Harvard University Press.
- Katwala, S., Ballinger, S. y Rhodes, M. (2014). *How to talk about immigration*. British Future. <https://www.britishfuture.org/publication/talk-immigration/>
- Ladi, S., Angelou, A. y Panagiotatou, D. (2021). Regaining Trust: Evidence-Informed Policymaking during the First Phase of the Covid-19 Crisis in Greece. *South European Society and Politics*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/13608746.2021.1983932>
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lupia, A. (1994). Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections. *American Political Science Review*, 88(1), 63-76. <https://doi.org/10.2307/2944882>
- Mair, D., Smillie, L., La Placa, G., Schwendinger, F., Raykovska, M., Pasztor, Z. y Van Bavel, R. (2019). *Understanding our political nature: How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/374191>
- Maldita.es (2020, 31 de julio). *¿Qué comités ha tenido el Gobierno durante la pandemia del coronavirus y qué se sabe de cada uno de ellos? El equipo que decidía qué provincias pasaban de fase no es el mismo que el comité de expertos para la desescalada*. Maldita.es. <https://maldita.es/malditateexplica/20200731/comites-desescalada-pandemia-coronavirus-gobierno-expertos-tecnicos/>
- Melchor, L. (2021). *Situando la ciencia y la innovación en el corazón del gobierno: las Unidades Ministeriales de Asesoramiento Científico e Innovación*. Fundación Cotec. <https://cotec.es/proyecto/unidades-de-asesoramiento-cientifico-y-de/531e9757-5219-e5e0-5e02-c604964f8d5f>
- La Moncloa (2020a, 21 de marzo). *Constituido oficialmente el Comité Científico Técnico COVID-19* [Nota de Prensa]. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/210320comite.aspx>
- La Moncloa (2020b, 28 de marzo). *Comparecencia del presidente del Gobierno sobre medidas frente al Covid-19* [Intervenciones del Presidente del Gobierno]. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2020/prsp28032020.aspx>
- La Moncloa (2020c, 4 de abril). *Comparecencia del presidente del Gobierno sobre nuevas medidas contra el COVID-19* [Intervenciones del Presidente del Gobierno]. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2020/prsp04042020.aspx?qfr=23>
- La Moncloa (2020d, 14 de junio). *Comparecencia del presidente del Gobierno sobre el progreso de la desescalada* [Intervenciones del Presidente del Gobierno]. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/paginas/2020/prsp14062020.aspx>

- La Moncloa (2020e, 25 de octubre). *Declaración del presidente del Gobierno tras el consejo de ministros extraordinario que decreta el estado de Alarma* [Intervenciones del Presidente del Gobierno]. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/paginas/2020/prsp25102020.aspx>
- La Moncloa (2020f, 30 de diciembre). *Estado de situación del COVID-19*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad14/Paginas/2020/311220-datos-covid19.aspx>
- Moore, A. (2018). Deliberative Democracy and Science. En A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge y M. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 639-654). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.16>
- Nentwich, M. (2016). *Parliamentary Technology Assessment Institutions and Practices: A Systematic Comparison of 15 Members of the EPTA Network*. Institute of Technology Assessment (ITA). http://epub.oew.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_16_02.pdf
- Newman, J., Cherney, A. y Head, B. W. (2016). Do Policy Makers Use Academic Research? Reexamining the «Two Communities» Theory of Research Utilization. *Public Administration Review*, 76(1), 24-32. <https://doi.org/10.1111/puar.12464>
- OECD (2015). *Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists* (Número 21). OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. <https://doi.org/10.1787/5js3311jcpwb-en>
- OECD (2020). *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/86331250-en>
- Onda Cero-EFE (2020, 29 de diciembre). *Este es el Comité de Expertos que asesoró al Gobierno: Sanidad desvela sus nombres*. Onda Cero-EFE. https://www.ondacero.es/noticias/sociedad/este-comite-expertos-que-asesoro-gobierno-sanidad-desvela-sus-nombres_202012295feb5b5c098a9d0001eb85b5.html
- Pamuk, Z. (2021). COVID-19 and the Paradox of Scientific Advice. *Perspectives on Politics*, 20(2), 562-576. <https://doi.org/10.1017/S1537592721001201>
- Parkinson, J. (2018). Deliberative Systems. En A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge y M. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 431-446). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.8>
- Parkinson, J. y Mansbridge, J. (2012). *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge University Press.
- Pielke, R. A. (2007). *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818110>
- Pont Vidal, J. (2021). Administración y Estado en el contexto post Covid-19: ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, 26, 33-47. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10798>
- Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Santillán-García, A., Oliver, E., Grigorian Shamagian, L., Climent, A. M. y Melchor, L. (2021). #CienciaenelParlamento: la necesidad de una oficina parlamentaria de asesoramiento científico y tecnológico. *Gaceta Sanitaria*, 35(3), 293-297. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2019.08.004>
- Sapienza, P. y Zingales, L. (2013). Economic experts versus average americans. *American Economic Review*, 103(3), 636-642. <https://doi.org/10.1257/aer.103.3.636>
- Segura, C. (2020, 14 de abril). *Oriol Mitjà, el científico de cabecera de Torra*. El País. <https://elpais.com/espana/catalunya/2020-04-11/oriol-mitja-el-cientifico-de-cabecera-de-torra.html>
- Silva, P., Costa, E. y Moniz, J. (2021). A Portuguese Miracle: the Politics of the First Phase of Covid-19 in Portugal. *South European Society and Politics*, 1-29. <https://doi.org/10.1080/13608746.2021.1979741>
- Souto Salom, M., Climent, A. M., Oliver, E., Aiello, E. y López Navarro, I. (2020, 18 de mayo). *Diez ideas para mejorar la comunicación entre ciencia y política*. The Conversation. <https://theconversation.com/diez-ideas-para-mejorar-la-comunicacion-entre-ciencia-y-politica-138333>
- Topp, L., Mair, D., Smillie, L. y Cairney, P. (2018). Knowledge management for policy impact: the case of the European Commission's Joint Research Centre. *Palgrave Communications*, 4(87), 1-10. <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0143-3>
- Whitty, C. J. M. y Collet-Fenson, L. B. (2021). Formal and informal science advice in emergencies: COVID-19 in the UK. *Interface Focus*, 11(6), 1-5. <https://doi.org/10.1098/RSFS.2021.0059>
- Wilsdon, J., Allen, K. y Paulavets, K. (2014). *Science Advice to Governments: Diverse Systems, common challenges*. International Network for Governmental Science Advice (INGSA). https://www.ingsa.org/wp-content/uploads/2014/08/Science_Advice_to_Governments_Briefing_Paper_25-August.pdf
- Yuste, R. y Gil, D. (2020, 7 de junio). *Coronavirus: Que la ciencia revolucione la política*. El País. <https://elpais.com/ideas/2020-06-06/que-la-ciencia-revolucione-la-politica.html>
- Zaragoza Bernal, J. M. (2020, 6 de octubre). *De la ciencia, la política y otras cosas*. Ethic. <https://ethic.es/2020/10/decalogo-covid-19-de-la-ciencia-la-politica-y-otras-cosas/>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 29-10-2021
Modificado: 07-03-2022
Aceptado: 07-03-2022
Prepublicado: 26-10-2022
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11013>
Páginas: 28-44



Referencia: Varela Merino, B. (2023). Dirección y evaluación de políticas públicas en base a la evidencia: ¿dónde se encuentra la Administración General del Estado?. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 28-44. <https://doi.org/10.24965/gapp.11013>

Dirección y evaluación de políticas públicas en base a la evidencia: ¿dónde se encuentra la Administración General del Estado?

Data-driven direction and evaluation of public policies: where does the Spanish State Administration stand?

Varela Merino, Begoña
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9777-5416>
begona.varela@inclusion.gob.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en CC. Económicas y Empresariales, especialidad de Economía Cuantitativa y DEA en Análisis de Datos por la UAM. Master in Economics por la UPF y Máster en Dirección y Liderazgo Públicos por la UIMP. Perteneciente al Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado desde 1998. Actualmente, ocupa el cargo de Subdirectora General Adjunta de la Subdirección General de Objetivos e Indicadores de Inclusión del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Sus áreas de investigación son la estadística pública, el análisis de datos y la evaluación de políticas públicas.

RESUMEN

La inteligencia institucional plantea una nueva visión del análisis de los datos para generar conocimiento y apoyar la toma de decisiones. Para gestionarla correctamente, la cadena de valor de los datos se debe encontrar amparada por un marco de gobernanza. En este trabajo se identifican los componentes requeridos para su aplicación y se destacan los beneficios y oportunidades de orientar las políticas públicas mediante la evidencia, así como los riesgos y obstáculos a afrontar. Se lleva a cabo, además, un repaso del contexto normativo nacional y europeo donde los datos pasan a ocupar un lugar primordial en la labor de la Administración Pública. Se analiza la existencia en la Administración General del Estado de unidades orgánicas, competencias y experiencias vinculadas al proceso de obtención y gestión de datos, su transformación en información y ésta en conocimiento. Con la investigación que se presenta, se concluye que hay evidencias que sitúan a la AGE en el camino de convertirse en una *data-driven organization* y se aportan unas propuestas de mejora para guiarla en el mismo.

PALABRAS CLAVE

Inteligencia institucional; gobernanza de datos; políticas públicas basadas en la evidencia; evaluación de políticas públicas; análisis de datos.

ABSTRACT

Institutional intelligence offers a new perspective on data analysis to generate knowledge and to guide decision-making process. To manage it properly, the data value chain must be supported by a governance framework. This article identifies the components required for its application and highlights the benefits and opportunities for guiding public policies through evidence are highlighted, as well as

the risks and obstacles to be faced. In addition, a review of the national and European regulatory context is carried out where data come to occupy a primary place in the work done by the Public Administration. The existence in the Spanish State Administration of structures, competencies and experiences related to the process of obtaining and managing data, its transformation into information and this into knowledge, is analyzed. With this research, it can be stated that there is evidence that places the SSA on the path of becoming a data-driven organization and some proposals for improvement are suggested to guide it.

KEYWORDS

Institutional intelligence; data governance; data-driven public policies; evaluation of public policies; data analysis.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL: ¿QUÉ SIGNIFICA ORIENTAR EN BASE A EVIDENCIAS OBTENIDAS A PARTIR DE LOS DATOS Y QUÉ IMPLICACIONES TIENE? 3. MARCO ANALÍTICO: COMPONENTES REQUERIDOS PARA ORIENTAR EN BASE A EVIDENCIAS. 3.1. DATOS Y GOBERNANZA DE DATOS. 3.1.1. Datos. 3.1.2. Gobernanza de datos. 3.1.3. Ciclo de valor de los datos. 3.2. UNIDADES. 3.3. PERSONAS CAPACITADAS. 4. CONTEXTO NORMATIVO E INICIATIVAS RECIENTES QUE IMPULSAN LA UTILIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA INSTITUCIONAL EN LA AGE. 4.1. EN RELACIÓN A LOS DATOS. 4.2. EN RELACIÓN A LA DIRECCIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 5. PROPUESTAS DE MEJORA. 6. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

La inteligencia institucional aplicada permite transformar los datos en información y ésta en conocimiento mediante procesos y herramientas que abarcan las fases de obtención, almacenamiento, administración y análisis de datos cuyo objetivo final sea servir de guía a la toma de decisiones públicas (Falletta y Combs, 2020).

Para avanzar en la nueva gestión pública, en la necesidad de modernizar y hacer más eficaz y eficiente la Administración Pública, resulta imprescindible contar con datos adecuadamente gestionados. La Administración Pública debe potenciar que tanto su gestión y organización internas, como la realización de su labor fundamental de ejecución de políticas públicas, se basen en las evidencias recogidas en los datos recopilados y analizados. Es, además, uno de los ingredientes de los modelos que deben seguir las organizaciones para asegurar la calidad de sus servicios (ISO, 2015).

Este trabajo sitúa el debate académico sobre el concepto de inteligencia institucional aplicada a las políticas públicas y su plasmación en el funcionamiento y características de las organizaciones orientadas a los datos. Por otra parte, explora su concreción en cuanto a la utilización efectiva de datos por parte de la Administración General del Estado (AGE) para la dirección y evaluación de políticas públicas.

Para ello el trabajo repasa los principales elementos a tener en cuenta para poder desarrollar la inteligencia institucional, a partir de los datos de cara a su aplicación en las políticas públicas, así como las competencias y capacidades óptimas que se considera oportuno que posean las personas encargadas de esa tarea.

Además, se describe el ciclo para seleccionar y crear información y conocimiento a partir de los datos en manos de la Administración Pública que garanticen que la gestión de los datos genera un alto valor añadido y sea eficiente, para que la organización desarrolle una verdadera gobernanza de datos (OECD, 2020).

¹ La autora agradece al equipo editorial de la revista la publicación de este trabajo, así como los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos que han mejorado su estructura y contenido. También a Miquel Salvador por su ayuda en la base del proyecto.

Para ilustrar el estado actual de la AGE en relación con la toma de decisiones basada en la evidencia, en el trabajo se describen el contexto normativo, así como algunas iniciativas recientes que ponen de manifiesto la relevancia de los datos en diversas aplicaciones de inteligencia institucional.

Por último, y en base a lo observado, se incluye un apartado con propuestas de mejora y unas reflexiones finales a modo de aprendizajes.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL: ¿QUÉ SIGNIFICA ORIENTAR EN BASE A EVIDENCIAS OBTENIDAS A PARTIR DE LOS DATOS Y QUÉ IMPLICACIONES TIENE?

El poder justificar las actuaciones de cara al público y elaborar un seguimiento y evaluación que busque la eficiencia y efectividad de las políticas se consigue al basar las políticas públicas en datos. A través de la transparencia y la claridad, se mejora la confianza en el sector público (OECD, 2020), por ello, un gobierno basado en datos, **data-driven government**, se enfoca en aplicar datos para generar valor público a través de tres tipos de actividad: anticipación y planificación, entrega y evaluación y control.

El sexto principio de la norma ISO 9000 (ISO, 2015) indica que la calidad de la gestión tiene que ver con el uso de datos para la toma de decisiones: *evidence-based decision making*. Para ello, las acciones a llevar a cabo consisten en:

- Asegurar que los datos y la información son suficientemente precisos, confiables y seguros.
- Hacer disponibles todos los datos necesarios para las personas pertinentes.
- Asegurar que las personas son competentes para analizar y evaluar los datos tal y como se requiere.
- Analizar y evaluar los datos y la información utilizando los métodos apropiados.
- Tomar decisiones y llevar a cabo acciones basadas en la evidencia, junto con experiencia e intuición.

Las organizaciones que tienen **cultura de datos** logran:

- Elaborar buenos diagnósticos en función de los datos para conocer qué pasa (naturaleza y alcance).
- Mejorar los procesos de toma de decisiones a partir de lo reflejado por los datos.
- Mejorar la capacidad para evaluar, corregir, revisar y aprender.
- Incrementar la habilidad para analizar la efectividad de las decisiones tomadas.
- Generar credibilidad y confianza en sus clientes o usuarios.

La **inteligencia institucional** comprende el proceso, las tecnologías y los instrumentos que contribuyen a transformar datos (convenientemente obtenidos, depurados y almacenados) en información, la cual, a su vez, se convierte en un conocimiento útil para pasar a la acción (mejorar la toma de decisiones) (Ramíó y Salvador, 2019).

Para hacerlo posible, la Administración tiene que contar con buenos sistemas de datos, información, tratamiento y análisis. Para ello, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y su correcta aplicación a la gestión eficaz de los datos, los análisis de evaluación e impacto de políticas públicas y la contabilidad analítica, son elementos clave en todo el proceso.

Según la Estrategia Europea de Datos (CE, 2020), los datos ocupan un lugar central en la transformación digital. El acceso al creciente volumen de datos y la capacidad para utilizarlos son fundamentales para la innovación y el crecimiento. En este sentido, la innovación basada en los datos puede aportar beneficios importantes a los ciudadanos y a la economía, a partir de la mejora de la formulación de políticas y la optimización de los servicios públicos.

Por tanto, una organización inteligente mide los resultados de las acciones que emprende para decidir si se han realizado de manera correcta, si hay que seguir haciéndolas, en qué medida y cómo. Además, promueve que la gestión y el análisis de la información sean ágiles. De manera que trabaja permanentemente al servicio del cambio, dados los entornos VUCA² que aparecen, cada vez más rápidos y frecuentes.

A continuación, se presenta un análisis DAFO que, de manera sintética, ofrece las debilidades y amenazas de la utilización de datos como soporte a las políticas públicas, así como también las fortalezas y oportunidades que puede tener su aplicación.

² Volatilidad, incertidumbre, complejidad, ambigüedad.

TABLA 1: ANÁLISIS DAFO DE LA UTILIZACIÓN DE DATOS COMO SOPORTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> [-] Diversificación de datos, información y análisis sin una gobernanza de datos. [-] Falta de información del ámbito a tratar o falta de accesibilidad. [-] Falta de personal cualificado y/o de experiencia. [-] Falta de liderazgo institucional. [-] Estructuras organizativas muy rígidas y, en ocasiones, obsoletas que dificultan el cambio de modelo, la coordinación y la comunicación entre organismos para la compartición de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> [+] Ingente cantidad de información disponible en manos de la Administración Pública. [+] Ejemplos exitosos (<i>benchmarking</i>) en otras administraciones públicas españolas y extranjeras y en empresas (Brynjolfsson et al., 2011). [+] Personal potencialmente preparado. [+] Herramientas informáticas muy potentes y de fácil manejo con capacidad para gestionar y analizar grandes cantidades de datos.
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> [-] No utilizar la evidencia por dificultad de entendimiento de los análisis («parálisis por análisis») o por no resultar conveniente. [-] Evaluaciones e interpretaciones condicionadas y/o interesadas. [-] Gestores-políticos no interesados en el uso de la evidencia para el apoyo de las decisiones (pueden poner en peligro las estructuras creadas para el análisis de datos). [-] Utilización de datos sesgados o incompletos que arrojen resultados erróneos o inexactos. [-] Confiar excesivamente en los datos sin «ver más allá» [-] Protección de datos y conflictos éticos. [-] Fragmentación y deriva de datos (Bopp et al. 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> [+] Mejorar el ciclo de la información (cubriendo lagunas, optimizando los recursos de datos en manos del sector público, adquiriendo experiencia en análisis e interpretación de datos para la aplicación en políticas públicas). [+] Mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la actuación pública. [+] Incrementar la confianza de la sociedad en las instituciones públicas. [+] Servir de referencia a la gestión de otras políticas públicas en un círculo virtuoso de gestión (escalar). [+] Aplicación y cumplimiento de la <i>Better regulation</i>.

Fuente: elaboración propia.

3. MARCO ANALÍTICO: COMPONENTES REQUERIDOS PARA ORIENTAR EN BASE A EVIDENCIAS

En este apartado se identifican los componentes necesarios para poder extraer conocimiento en base a la evidencia. Ésta se obtiene a través de los datos en unidades capaces de tratarlos y analizarlos, las cuales necesitan personas con la habilidad para utilizarlos y las herramientas adecuadas.

3.1. Datos y gobernanza de datos

3.1.1. Datos

El valor de los datos se ha incrementado exponencialmente en los últimos años y ya empieza a considerarse un activo de capital al mismo nivel que la I+D o los bienes de equipo.

Según las cifras previstas en 2021 de la Comisión Europea, en la EU27 en 2025, se incrementará un 530% el volumen global de datos, el valor de los mismos casi se triplicará y el número de profesionales de los datos casi se duplicará³.

¿A qué nos referimos con datos? Las administraciones públicas generan y recopilan grandes cantidades de datos, con diferentes finalidades y usos, de aspectos muy diversos, con estructuras muy diferentes y, en muchas ocasiones, con un grado de sensibilidad alto. Disponen, por tanto, de gran cantidad de datos cuantitativos y cualitativos sobre:

- Individuos: vida laboral y prestaciones, desempleo, datos de renta y patrimonio, propiedades inmobiliarias, domicilio y unidad de convivencia, información sanitaria, estado civil y familia, certificados académicos, etc.

³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_es

- Empresas: rendimientos económicos, afiliación de trabajadores y registro de trabajadores autónomos, permisos y licencias, etc.
- Infraestructura y acondicionamiento públicos.
- Servicios públicos: sanidad (instalaciones, profesionales sanitarios, pacientes, etc.), educación (títulos, becas, centros educativos, etc.), otros.

Estos datos se obtienen con un fin administrativo determinado y son necesarios para que la Administración gestione adecuadamente cada caso dentro de cada ámbito. A partir de estas bases de datos se pueden realizar descargas informáticas en un formato manejable (lo que no siempre es fácil ni obvio) con fines de análisis.

Además, la Administración también posee datos que han sido obtenidos mediante encuestas o entrevistas con fines estadísticos.

3.1.2. **Gobernanza de datos**

Disponer de una correcta administración y gestión de la política de datos en la organización requiere implementar una **gobernanza de datos** (AEPD, 2020). Para llevarla a cabo es necesario identificar primero de qué datos se dispone y quiénes son los propietarios o gestores de los mismos. En este sentido, conviene especificar la cadena de valor del dato y aspectos tales como quiénes son los responsables de los distintos aspectos de los datos en cuanto a su finalidad, exactitud, accesibilidad, consistencia, integridad y actualización. A continuación, habrá que definir los procesos sobre el almacenamiento de los datos, las tecnologías a utilizar, su mantenimiento y su seguridad y desarrollar normas y procedimientos que indiquen en cada caso cómo van a utilizarse los datos, para qué y por quién. Por último, habrá que establecer controles continuos que permitan supervisar el cumplimiento de las normas y de los procedimientos acordados.

La gobernanza de datos en el sector público, tal y como plantea Salvador (2021) incluye, además, otras consideraciones, como son el reconocimiento del valor de los datos y la necesaria vinculación de los niveles político y directivo con la gobernanza de los datos y el uso de sus resultados. Son también fundamentales los condicionantes y limitaciones derivados de las cuestiones de seguridad y privacidad así como los valores y la ética en el tratamiento y desarrollo de acciones basadas en los mismos.

Tal y como indica la OECD (2019), una buena gobernanza de datos puede contribuir a establecer una visión común, a mejorar la implementación y la coordinación coherentes y a fortalecer los fundamentos institucionales, regulatorios, de capacidad y técnicos para controlar y gestionar mejor el ciclo de valor de los datos, es decir, recopilar, depurar, generar, almacenar, proteger, procesar, compartir y reutilizar datos, como medio para mejorar la confianza y ofrecer valor.

Los factores que influyen en el logro de la gobernanza de datos (Janssen et al., 2017) abarcan tanto aspectos relacionados con los datos (accesibilidad, calidad) como con la habilidad para utilizarlos y compartirlos.

Yendo un paso más allá, la gobernanza de datos se puede plantear como un instrumento para sentar las bases para el desarrollo de la inteligencia artificial (IA). Como indican Ramió y Salvador (2020), el paso previo para la introducción de la IA y la robótica requiere de la mejora de las capacidades analíticas y de la organización de un modelo de gobernanza de datos. Para ello son necesarios cinco componentes: estrategia, arquitectura e infraestructura de datos, organización, competencias profesionales y gestión de recursos humanos, y modelo relacional (Salvador, 2021).

3.1.3. **Ciclo de valor de los datos**

Cuando los datos en manos de la Administración son sintetizados, informativos hacia fuera del organismo y cumplen los requisitos necesarios, son considerados estadísticas oficiales⁴. En ese momento, las actividades de esos organismos relacionadas con la producción de estadísticas oficiales estatales se encuentran referidas en la planificación estadística nacional⁵. Las estadísticas oficiales ofrecen tablas de

⁴ Tal y como se indica en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024: «Es importante determinar los criterios que definen cuándo una unidad es servicio estadístico estatal o no. Ligado con ello, se hace imprescindible analizar cuándo una determinada estadística ha de considerarse oficial y cuándo no».

⁵ <https://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1254735995577&pagename=INE%2FINELayout&L=0>

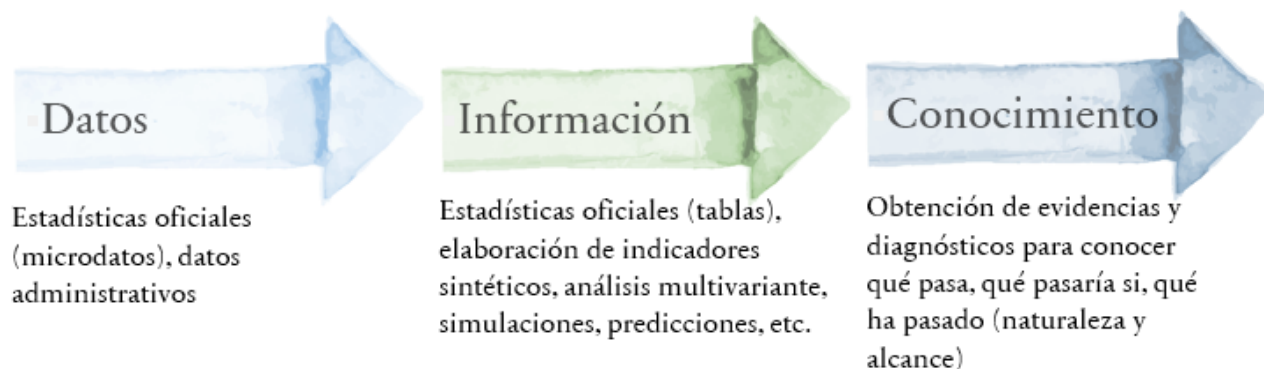
resultados a partir de variables de análisis y de clasificación en base a una metodología concreta y son publicadas en unas fechas preestablecidas y, aunque con cierto retraso y falta de flexibilidad, ofrecen detalle, rigor y comparabilidad. Por eso se puede decir que, en el Sistema Estadístico Nacional todos los elementos para la gobernanza de datos quedan perfectamente identificados.

Además de esta información sintetizada en un formato determinado, la Administración, como se ha dicho, cuenta con multitud de datos que puede tratar y analizar de maneras muy diversas para dar luz sobre cómo orientar sus acciones y conocer los efectos que éstas producen.

Para dotar a los datos de valor, se transforman en información y ésta en conocimiento mediante la inteligencia institucional. Para ello, los ficheros de datos pueden tratarse con técnicas estadísticas descriptivas que producen **información** mediante tasas de variación, tablas de frecuencias, medidas estadísticas, o con técnicas estadísticas más avanzadas elaborando indicadores sintéticos, análisis econométricos, realizando regresiones complejas, análisis multivariantes, predicciones, simulaciones, etc. que pueden mostrarse en gráficos, mapas, cuadros de mando u otros, que faciliten su comprensión.

Analizar esta información permite transformarla en **conocimiento** para ayudar a orientar las políticas públicas mediante análisis ex ante del impacto esperado de ciertas actuaciones, evaluando y analizando los efectos ex post, comprendiendo tendencias y relaciones entre variables, etc.

FIGURA 1: MÉTODO DE TRABAJO QUE APLICA LA INTELIGENCIA INSTITUCIONAL



Fuente: elaboración propia.

Como indican Janssen et al. (2017), se puede conseguir *Big Data* integrando muchos conjuntos de datos de múltiples fuentes estructuradas y no estructuradas y utilizando una variedad de técnicas para gestionar y analizar datos, así como para incorporar datos cada vez más disponibles a través de iniciativas gubernamentales de datos abiertos. Si la calidad de los datos importa más que la cantidad, será recomendable avanzar en técnicas de *Smart Data*, que consiste también en recopilar y optimizar la información, pero respondiendo a necesidades específicas que se requieran para lograr un objetivo en concreto. Es, por tanto, el modo eficiente de recopilar y procesar los datos para transformarlos en información de valor o, dicho con otras palabras, el tratamiento inteligente de la información.

Por lo tanto, si el *Big Data* tiene que ver con el volumen, la velocidad y la variedad, el *Smart Data*, además, los dotará de valor, significado y precisión (veracidad) para el propósito concreto para el que fueron empleados.

Pero completar el ciclo de valor del dato administrativo no es una tarea sencilla. Por una parte, los elementos necesarios para la gobernanza de datos no son homogéneos al no estar regidos por una legislación común como en el caso de la estadística oficial. En este sentido, y dado que la custodia de los numerosos registros existentes está localizada en diversos organismos, en la mayoría de los casos y en parte debido a que no es su cometido principal, carecen de medios y suficiente capacidad analítica para su explotación y difusión segura. Además, el cruce de información presenta dificultades debido a esa dispersión, al uso de diferentes identificadores o variables, así como a la falta de mecanismos de comunicación completos por posibles reticencias a ceder la información. Asimismo, se detecta una ausencia de estándares comunes en el marco normativo nacional y de una estrategia global sobre el tratamiento de datos administrativos para

aprovechar, por ejemplo, el potencial para la evaluación de las políticas públicas⁶ (AIReF, 2020). Por todo ello la AIReF (AIReF, 2020, p. 24) insta al Gobierno a que designe:

«Una institución especialmente dedicada a facilitar el acceso a datos registrales personales producidos por todas las administraciones públicas, que persiga la estandarización en los protocolos de acceso, se responsabilice de la difusión de cada conjunto de datos protegiendo la privacidad personal y tenga en cuenta el interés público del uso de los datos para tomar las decisiones sobre su acceso.».

Para Magro (2020), esa institución, Oficina del Dato o unidad central de gobernanza de datos (Ramió y Salvador, 2020), es un modelo estratégico que busca, identifica, analiza y revaloriza los datos de la Administración para mejorar los servicios públicos y ayudar a tomar las mejores decisiones.

ESADE (Almunia y Rey-Biel, 2020) también apuesta por mejorar la gestión de los datos en España mediante la mejora de su capacidad de recolectar y procesar datos y expandiendo la capacidad de analizarlos, para ello describen los sistemas de gestión y acceso a datos que han puesto en marcha otros países y realizan una serie de propuestas para modernizar la gestión de datos en España.

3.2. Unidades

Empresas como Amazon, Apple, Facebook, Microsoft o Google, con millones de datos, han sabido gestionarlos para guiar sus negocios (The Economist, 2017b). De hecho, los datos se han convertido ya en un activo tan importante que se habla de la Economía del dato (The Economist, 2017a). Este tipo de empresas del sector privado han servido como fuente de inspiración para otro tipo de entidades del sector público que, sin tener los mismos objetivos, sí pueden aprender de la dinámica y de la lógica de tomar decisiones en base a la evidencia proporcionada por los datos (OECD, 2019). Éstas, *data-driven organizations*, aplican la inteligencia institucional en un marco de gobernanza.

Para generar confianza, las organizaciones que se basan en datos han de tener muy en cuenta la protección de los mismos. Esto es especialmente relevante con los datos a disposición de las administraciones públicas. En este sentido, conviene destacar el artículo 8 sobre el tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁷ que tiene por objeto adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos⁸.

Además, y dependiendo de la criticidad de la política pública a la que esos datos estén apoyando, es fundamental ser extremadamente cuidadoso con el uso e interpretación de la información siendo consciente de que, en ocasiones, los datos no son correctos y no tratarlos con cautela puede tener un coste elevado.

Para facilitar los procesos de diagnóstico y toma de decisiones, se puede impulsar una estrategia que ofrezca visiones transversales agregadas (Ramió y Salvador, 2019). Además, es necesario que se combine la existencia de recursos con la voluntad de compartirlos y consensuar tanto análisis como diagnósticos y propuestas asociadas (Ramió y Salvador, 2020).

Cabrales y Rey-Biel (2021) argumentan la necesidad de la creación de agencias gubernamentales que utilicen las ciencias del comportamiento para conseguir de una manera eficaz sus objetivos. También que realicen evaluaciones independientes y rigurosas de las políticas públicas y que favorezcan el diseño de intervenciones públicas de forma que permitan realmente ser evaluadas, de manera que se analice qué es lo que funciona y por qué, antes de implementar nuevas políticas.

En el siguiente diagrama se sintetiza el ciclo de trabajo que estas oficinas o **unidades de análisis** deberían seguir:

⁶ De hecho, la evaluación de las políticas públicas se considera una parte fundamental de la gestión de la calidad en la Administración Pública (Ruíz y Cuéllar, 2014), dado que la transparencia es una condición para la rendición de cuentas ya que facilita a la ciudadanía información precisa acerca de lo que el Gobierno está haciendo.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>

⁸ <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

FIGURA 2: CICLO DE TRABAJO DE LAS UNIDADES DE TRATAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se detalla ese ciclo de trabajo (no necesariamente es un formato lineal) para orientar a la política pública o a la estrategia:

1. En primer lugar, se realiza la toma de conciencia del objetivo a alcanzar.
2. Se elabora un diagnóstico completo de la situación en base a un análisis interno y externo y se establece un plan de acción donde se toman decisiones y se eligen las alternativas más adecuadas para desarrollar las estrategias y preparar su despliegue en acciones concretas.
3. Para elaborar el diagnóstico si procede y, fundamentalmente, para aportar evidencia al análisis, se realiza la búsqueda de los datos disponibles.
4. Se produce información mediante el tratamiento y sistematización de los datos en función de lo que se haya determinado en el punto anterior y para adaptarlo a los objetivos del análisis. Ésta se analiza para convertirla en conocimiento en función del modelo de analítica que sea más conveniente realizar (Ramíó y Salvador, 2019).
5. Se publican los resultados del análisis o evaluación o rendición de cuentas, o se comunican los trabajos realizados, para los casos donde, por la naturaleza del análisis, la unidad se haya comprometido a hacerlo por ser un deber de la Administración y un derecho de los ciudadanos.

El objetivo de estas unidades consiste, por tanto, en generar conocimiento a partir de información que permita responder a cuestiones clave sobre actuaciones concretas y transmitir dicho conocimiento de manera que sea fácil de interpretar por el destinatario.

¿Dónde deberían estar ubicadas estas unidades? La **ubicación de estas unidades** es clave en cuanto a la relevancia que van a tener en la dirección o evaluación de políticas públicas. Por una parte, es importante que estas unidades gocen de cierta autonomía o independencia de cara a la realización de su actividad, pero, por otra, es importante que exista una cercanía con la política concreta a que pretenden guiar para poder establecer una comunicación fluida y basar la evidencia en información completa y actualizada.

Cuando el objetivo fundamental es realizar el seguimiento o control de la actividad realizada, por ejemplo, mediante cuadros de mando, el acceso a las bases de datos es más ágil y los resultados del análisis impactan antes si la unidad se encuentra dentro del ministerio u organismo correspondiente. También cuando

la unidad esté más centrada en aportar evidencia a la toma de decisiones y trabaje en evaluación de alternativas de políticas, por ejemplo, mediante simulaciones que permitan obtener el diseño para detectar cual es el óptimo. No existe una ubicación ideal dentro del organigrama de los Ministerios, dado que la estructura de los mismos es muy diversa y la misión de los mismos heterogénea.

En el caso en que se realice fundamentalmente evaluación ex post, un organismo externo al evaluado puede ser la mejor alternativa para garantizar la independencia del análisis. Sin embargo, no debería ser un organismo excesivamente externo, sino que comparta, al menos en gran parte, una gobernanza de datos común, para que el evaluado no se sienta incómodo ante la evaluación y la vean como una herramienta, no tanto para detectar errores, sino espacios de mejora. En caso de que las evaluaciones se realicen dentro de los ministerios, resultaría conveniente disponer de una entidad con un papel de supervisor que verifique que el trabajo se ha realizado correctamente, no tanto por la parte técnica, que también, sino que vele por la integridad de las evidencias recabadas en los análisis realizados.

En la AGE existen numerosas unidades productoras de datos, información y/o conocimiento. A partir de los organigramas y de las funciones encomendadas en las normativas de desarrollo de las estructuras orgánicas de los Ministerios, se han identificado en torno a 100 unidades que obtienen datos e información, realizan análisis, seguimiento y evaluación de la labor realizada por el órgano del que dependen, elaboran informes, estudios o investigaciones de aspectos de interés para la organización. En muchos casos, las labores asignadas recogen la elaboración de los análisis de impacto ex ante previstos en la normativa, por lo que nutren de información las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) y los análisis de evaluación ex post.

Existe una gran diversidad y heterogeneidad en los Ministerios en cuanto a la existencia o no de unidades de este tipo y en cuanto a las funciones que tienen encomendadas. Se localiza un 7% de unidades que principalmente producen datos, 19% con funciones prácticamente exclusivas en análisis e investigación de datos, 24% que se encargan, junto con el análisis, de la elaboración de las estadísticas oficiales recogidas en el Plan Estadístico Nacional y un 50% de unidades que combinan las labores de análisis y seguimiento con otras más focalizadas en gestión interna.

3.3. Personas capacitadas

Sin embargo, se observa que en multitud de ocasiones no se utiliza la evidencia, incluso cuando está disponible, porque los organismos carecen de las habilidades para usarla (Wu et al., 2015). Por lo que es una condición necesaria disponer de personal con capacidad para tomar buenas decisiones políticas e implementarlas de manera efectiva.

De hecho, una de las competencias que se considera cada vez más relevante para los empleados públicos es la **utilización crítica de la información disponible para la toma de decisiones** (decisiones basadas en la evidencia), ser capaz de manejar grandes cantidades de datos y utilizar la mejor evidencia científica en el diseño estratégico y operativo (Adiego, 2017).

Resulta conveniente dotar a estas unidades de perfiles preparados para la gestión y el análisis de datos. Entre los conocimientos que tendrían que tener, Ramió y Salvador (2019, p. 24) destacan los siguientes:

«Tecnológicos, de técnicas de investigación social cuantitativa y cualitativa. Respecto a las capacidades, éstas deberían incluir una alta capacidad analítica, así como también la de saber buscar y tratar los datos y la información, trabajar explotando información asociada a las nuevas redes sociales y tener capacidad analítica para tratar los datos, sistematizarlos y convertirlos en conocimiento, para ayudar a detectar problemas, anticiparlos y facilitar la toma de decisiones. A pesar de que las dotaciones con este perfil tengan que ubicarse principalmente en las unidades centrales dedicadas a la gestión de datos y la generación de conocimiento, también convendría destinar a algunos de estos profesionales a los diferentes ámbitos transversales y sectoriales asociados a los procesos de apoyo a la toma de decisiones.»

Estar **capacitado para acceder a datos e información y aplicar conocimientos técnicos y científicos y técnicas analíticas**, permite diseñar e implementar políticas de una manera costo-eficiente. En suma, ser capaz de saber qué datos utilizar que estén disponibles, convertirlos en información y conocimiento, para reflejar de manera precisa y completa la realidad que se pretende medir o que permita arrojar luz en forma de evidencias a las decisiones que se deban tomar a la hora de dirigir las políticas públicas. Su papel fundamental es analizar la mayor cantidad de información disponible y resumirla para facilitar su análisis y seguimiento por parte de los gestores de dichas políticas públicas. También discernir cuál es la información

relevante que aporte evidencias frente a la que no aporta y que, incluso, podría llegar a ofrecer análisis erróneos que orientasen de manera equivocada.

Como apunta Salvador (2021), para implantar y desarrollar la gobernanza de datos, la Administración Pública debe incorporar perfiles (o promover la transformación de profesionales internos) de analistas de datos, científicos de datos, desarrolladores, expertos en ciberseguridad, ingenieros de redes y profesionales de los sistemas de información, entre otros. Pero más allá de los perfiles, la Administración Pública debe facilitar el trabajo con la nueva cultura del dato en su aplicación a los procesos y procedimientos y a las dinámicas del conjunto de la organización, fomentando la inteligencia colectiva (VV.AA, 2020). También resulta imprescindible **explotar y/o renovar las capacidades técnicas y directivas de los diferentes profesionales de la organización**. Para ello es necesario invertir en detectar perfiles adecuados para desarrollar, desde un punto de vista organizativo, estas tareas. También invertir en formación y en los procesos asociados al desarrollo de la cultura de datos y su vinculación con la IA en la organización.

En esta línea del cambio cultural vinculado además con la IA y la robotización, según Ramió (2019) hace falta cambiar los sistemas de selección para que sean capaces de captar el talento en base a las competencias profesionales necesarias para implantar la administración digital, transformando los perfiles profesionales más rígidos y anticuados en perfiles multidisciplinares, contingentes y flexibles.

Para realizar ese cambio cultural, el informe de la OECD (2017) propone el desafío a los países de la OCDE de preparar un marco para comenzar a evaluar las habilidades que tienen actualmente los empleados públicos así como las brechas que pueden existir.

Según este informe, para **desarrollar la *policy capacity* a la hora de asesorar a las políticas públicas mediante la evidencia**, se requieren habilidades multidisciplinares para extraer evidencia y datos de una amplia gama de campos científicos y técnicos, que incluyen economía, sociología, ciencias ambientales, derecho e ingeniería. Dichos análisis deben realizarse con objetividad científica utilizando herramientas que permitan identificar la política óptima.

En cuanto a las competencias necesarias para prosperar en el mercado de trabajo del futuro inmediato, tal y como indica Adiego (2017) a partir del informe de Davies et al. (2011) se citan, entre otras, las siguientes: comprensión, pensamiento computacional, capacidad para discriminar y filtrar información utilizando distintas herramientas. También competencias operativas o de gestión, y políticas (Ramio y Salvador, 2020), con capacidad de organización y documentación.

En los últimos años, se está oyendo hablar mucho del perfil de científico de datos o ***data scientist***. En SAS⁹, los describen como «una nueva estirpe de expertos en datos analíticos que poseen habilidades técnicas para resolver problemas complejos y la curiosidad de explorar qué problemas necesitan resolverse». Las tareas de un *data scientist* incluyen el desarrollo de estrategias para analizar datos, la preparación de datos para su análisis, explorar, analizar y visualizar datos, construir modelos con datos mediante el uso de lenguajes de programación como Python y R y desplegar modelos en aplicaciones¹⁰.

Este perfil encaja bastante bien con las tareas asimiladas a las unidades de tratamiento y análisis de datos.

¿Hay evidencias de personas con esta capacitación? En lo que respecta a formación, se han desarrollado nuevos grados y másteres que persiguen, combinando asignaturas de los grados de Administración y Dirección de Empresas, Economía, Informática o Matemáticas, formar ese perfil.

Por otra parte, y en lo que respecta al ámbito laboral del sector público, el acceso a los cuerpos de Estadísticos Superiores del Estado y de Diplomados en Estadística del Estado, exige conocimiento en muchas de las materias indicadas y capacidad analítica. El Instituto Nacional de Estadística (INE) en la convocatoria de oferta pública para 2020¹¹ ha introducido algunos cambios con el objetivo de revisar el proceso selectivo y el programa de los temarios de acceso a ambos cuerpos. En el caso del Cuerpo de Estadísticos Superiores del Estado destaca, además, la «intención de captar un perfil cercano al científico de datos (Especialidad I: Estadística-Ciencia de datos) dado el amplio panorama de conocimientos necesarios».

«Para lograr eficacia, eficiencia y, especialmente, inteligencia y ética institucional que conduzca a un buen gobierno es condición necesaria poseer profesionales inteligentes y con valores adecuados, pero no es la condición suficiente» (Ramio, 2017, p. 6). Lo que permite canalizar en positivo estos recursos es el

⁹ https://www.sas.com/es_es/insights/analytics/what-is-a-data-scientist.html

¹⁰ <https://www.oracle.com/es/data-science/what-is-data-science/>

¹¹ Cuerpo Superior <https://boe.es/boe/dias/2020/10/12/pdfs/BOE-A-2020-12152.pdf>

Cuerpo Diplomados <https://boe.es/boe/dias/2020/10/12/pdfs/BOE-A-2020-12151.pdf>

liderazgo institucional (VV.AA, 2020) y una dirección estratégica que considera necesario crear esta infraestructura y, por tanto, la hace posible.

4. CONTEXTO NORMATIVO E INICIATIVAS RECIENTES QUE IMPULSAN LA UTILIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA INSTITUCIONAL EN LA AGE

4.1. En relación a los datos

En el ámbito europeo la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público¹² persigue fomentar el uso de datos abiertos y estimular la innovación de los productos y servicios. Para ello establece un conjunto de normas mínimas que regulan la reutilización y los dispositivos prácticos destinados a facilitar la reutilización de, entre otros, los datos en manos de las administraciones públicas.

Con la **Estrategia Europea de Datos** (CE, 2020) la Comisión pretende que la UE se convierta en una economía ágil en el manejo de los datos, segura y dinámica para mejorar las decisiones que se toman y la vida de todos sus ciudadanos. Con esta estrategia se persigue la creación de un mercado único de datos que permita que estos fluyan libremente por la UE y entre sectores, en beneficio de las empresas, los investigadores y las administraciones públicas. Las personas, empresas y organizaciones deben estar capacitadas para tomar mejores decisiones a partir del conocimiento que aportan los datos. Para ello enumera una serie de medidas e inversiones necesarias para lograrlo. Por otra parte, la Comisión ya ha llevado a la práctica medidas fundamentales para ofrecer las condiciones marco a los sectores que hacen un uso intensivo de datos. Con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos¹³, la UE ha creado un marco sólido para la confianza digital, lo que es condición necesaria para el desarrollo sostenible de la economía de los datos.

En este contexto, se ha creado la División **Oficina del Dato** en la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial¹⁴. Esta oficina¹⁵ se va a encargar del diseño de las estrategias y marcos de referencia en materia de gestión de datos, la creación de espacios de compartición de datos entre empresas, ciudadanos y administraciones públicas de manera segura y con gobernanza. Asimismo, potenciará el empleo masivo de los datos en los sectores productivos de la economía mediante tecnologías *Big Data* e IA, entre otras, y se encargará del desarrollo de mecanismos de acceso seguros a estas plataformas de datos, para la toma de decisiones públicas basadas en datos garantizando su seguridad y gobernanza. También se encargará del diseño de las políticas de gobernanza y estándares en la gestión y análisis de datos que deben regir en la AGE, la formación y desarrollo de mecanismos de transferencia de conocimiento a los distintos ministerios y administraciones públicas. En este sentido, dentro del marco del Eje 5 del España Digital 2025: Transformación del Sector Público¹⁶, y en colaboración y coordinación con los departamentos ministeriales, se desarrollarán iniciativas encaminadas a aumentar la eficiencia del sector público a través de una adecuada y eficiente gestión de los datos en poder de la AGE. Por un lado, para que sean correctos, completos y actualizados, y no se requiera al ciudadano aportar de nuevo información que ya obra en poder de la Administración. Y, por otro, se establecerán marcos de referencia para generar economías de red en el uso de los datos, en base a la compartición segura y confiable entre organismos que sirvan para diseñar y hacer seguimiento de políticas públicas basadas en datos y para la producción y mejora de las estadísticas públicas.

La creación de esta oficina y sus funciones previstas se alinean perfectamente con una definición global de gobernanza de datos en la AGE. Su papel de centralizador de datos y de coordinador del sistema, facilitará el uso inteligente de los datos y posibilitará las sinergias entre los diferentes usos que hagan los distintos departamentos ministeriales.

Mientras la Oficina el Dato sigue desarrollando su plan de acción, actualmente existen los datos abiertos para impulsar la cultura de la apertura de la información pública y desarrollar el mercado de la reutilización en

¹² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.01.0056.01.SPA

¹³ <https://www.boe.es/doi/2016/119/L00001-00088.pdf>

¹⁴ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-10008

¹⁵ <https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/oficina-del-dato/Paginas/oficina-del-dato-se-digitalizacion-ia.aspx>

¹⁶ https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/Agenda_Digital_2025.pdf

España. Su gestión es realizada por la empresa pública red.es¹⁷, adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y que se articula a partir del portal datos.gob.es¹⁸. Esta plataforma se considera el elemento clave de la política de datos del Gobierno de España. El catálogo de datos es muy heterogéneo e incluye desde tablas de estadísticas oficiales anuales a contratos realizados por ayuntamientos. Igual de heterogéneos son los publicadores, que pueden ser ministerios y organismos autónomos, universidades, consejerías de comunidades autónomas, etc. Sin embargo, este tipo de información y el modo de presentarla, carece de una gobernanza de datos.

Con un enfoque diferente respecto a la utilización de datos, la AGE cuenta con el Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación¹⁹. Este servicio permite verificar o consultar los datos de un ciudadano que ha iniciado un trámite con la entidad, de modo que el ciudadano no tenga que aportar documentos acreditativos, por ejemplo de identidad ni de residencia, en los trámites que inicie. Esto agiliza los procedimientos de gestión de la Administración y facilita a los ciudadanos el acceso a dicha gestión.

De manera que la AGE cuenta con datos para una gestión administrativa y política más eficaz y eficiente mediante la plataforma de intermediación y va a contar con datos abiertos para potenciar el análisis, la investigación y favorecer la creación global de conocimiento enmarcado en una gobernanza de datos mediante la Oficina del Dato.

En este sentido, parece razonable que los datos sean extraídos por cada organismo productor, en función de unos criterios establecidos para un mejor uso, con identificadores anonimizados para las distintas unidades de investigación que permitiesen cruzar ficheros de datos. Estos datos, acompañados de los metadatos correspondientes (formato del fichero, fecha de descarga, unidad de investigación, variables y valores posibles, definiciones, sugerencias de usos, limitaciones y dificultades encontradas, etc.) se podrían ubicar en espacios accesibles organizados mediante una **biblioteca de datos** que funcionase como un potente buscador con un catálogo formado por fichas resumen y enlaces y con distintos perfiles de acceso. Esta biblioteca podría tener una estructura y funcionamiento similares al Inventario de Operaciones Estadísticas²⁰ que elaboran el INE (y también coordina y publica) y los departamentos ministeriales que conforman el Sistema Estadístico Nacional. Podría ser *gobernada* (coordinada y gestionada) por la Oficina del Dato y nutrida por todos los productores de datos de la AGE.

En relación al impulso de gestión de datos masivos en la Administración, destaca la creación en mayo de 2020 de un grupo de trabajo²¹ cuyos objetivos han sido estudiar la responsabilidad que debe tener la estadística oficial en la Administración y gestión de datos, así como la posible estructura de gobernanza que facilite el intercambio de datos entre las empresas y las administraciones públicas²².

Además, el INE, la Agencia Tributaria, la Seguridad Social y el Banco de España acordaron en abril de 2021 comenzar a trabajar conjuntamente en el desarrollo de un sistema de acceso a sus bases de datos con fines científicos de interés público²³.

4.2. En relación a la dirección y evaluación de políticas públicas

Como contexto normativo, cabe señalar que en los últimos años se ha ido produciendo en España una asunción de diferentes instrumentos de **mejora de la regulación** ya ampliamente aceptados o usados a nivel internacional. Las leyes 39/2015 y 40/2015 han recogido algunos de los instrumentos de mejora regulatoria más novedosos. Ambas normas, entre otras muchas reformas, recogen varias de las recomendaciones realizadas por el informe de la OCDE (OECD, 2014). Los procesos de mejora de la regulación se componen de un conjunto de principios y la puesta en marcha de determinadas herramientas que garantizan que esos principios se cumplan. Entre esos instrumentos de mejora caben destacar, por su relevancia en términos de inteligencia institucional, los siguientes, ya recogidos en la normativa española: memorias de impacto, evaluación ex ante y evaluación ex post externa. Entre los principios básicos de la mejora de la regulación destacan la necesidad y proporcionalidad de la intervención, la no discriminación, la eficacia y la eficiencia, la seguridad jurídica y la transparencia.

¹⁷ <https://sede.red.gob.es/datos-abiertos>

¹⁸ <https://datos.gob.es/>

¹⁹ <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/svd#.YlaOVR9xeUI>

²⁰ <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/index.htm>

²¹ https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEmasNoticia_C&cid=1259952779439&idp=1254736092060&pagename=maslNE%2FmasLayout

²² https://www.ine.es/normativa/leyes/cse/papel_estadistica_oficial.pdf

²³ https://www.ine.es/prensa/comunicado_13042021.pdf

Las políticas públicas, por tanto, se han de enmarcar en este contexto legislativo donde el análisis ex ante de sus posibles impactos, su seguimiento y evaluación posterior son algunas de las herramientas previstas para dirigir a la Administración al logro de unos servicios eficientes, eficaces, transparentes y necesarios.

En este contexto, se observan varias iniciativas recientes de evaluación de políticas públicas en la AGE. Una de ellas es el diagnóstico de las actividades de evaluación que se llevan a cabo realizado por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (IEPP, 2021), con el objetivo de lograr una mayor comprensión sobre la práctica evaluativa en la AGE, localizar buenas prácticas, impulsar la práctica de la evaluación en la AGE y sus organismos públicos con la colaboración de los ministerios y facilitar el trabajo de evaluación a sus responsables. La principal conclusión, además de identificar las necesidades de fomentar la cultura evaluadora en la AGE, es elaborar una estrategia para reforzar la institucionalización de la evaluación.

A este fin apunta la futura **Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la AGE** cuyo proyecto aprobó en mayo el Consejo de Ministros²⁴. Esta ley permitirá fortalecer y dotar de estabilidad y calidad a la evaluación de las políticas públicas, entre otras cosas, creando un organismo autónomo que sea un *hub* de conocimiento en materia evaluadora y refuerce la evaluación ex ante. Ya en septiembre de 2021 la AIReF incorporó una nueva División de Evaluación del Gasto Público, que refuerza la función evaluadora de la AIReF y tiene lugar en cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que en su componente 29 reconoce la utilidad de las evaluaciones de la AIReF²⁵.

También se detectan iniciativas en políticas concretas. En el ámbito ambiental, por ejemplo, en diciembre de 2020 se aprobó el Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la digitalización en beneficio del medio ambiente²⁶, donde se indica que la recopilación de datos, la facilitación del acceso a ellos, su tratamiento, su uso, su intercambio y su análisis constituyen el punto de partida para apoyar la elaboración de políticas basadas en datos contrastados que favorezcan el conocimiento, la investigación y la innovación.

Otro ejemplo reciente se encuentra en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según la Agenda 2030. Para evaluar el cumplimiento de los mismos se ha elaborado un mapa de indicadores²⁷ sobre cada aspecto concreto reflejado en dichos ODS. Esta información está publicada en la web del INE²⁸, que es quien coordina el trabajo de compilación de la información. El IEPP será el encargado de coordinar la evaluación del plan de acción. En base a los resultados, se adoptarán las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los 17 ODS.

En otro ámbito, el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital²⁹, prevé en el artículo 30 la creación de indicadores y objetivos para el seguimiento y evaluación de la política pública, además, en colaboración con otras administraciones públicas.

5. PROPUESTAS DE MEJORA

En base a lo investigado, y en aras de dotar a la AGE de una dirección inteligente, resulta clave el aprovechamiento de los datos, especialmente de todos aquellos en manos de las administraciones públicas. A partir de ellos, se puede generar conocimiento que oriente las decisiones para obtener una mayor eficiencia de las políticas públicas mediante: simulaciones de escenarios posibles al tomar distintas medidas, predicción del impacto económico o social de una determinada política, alertas en un cuadro de mando que activen protocolos de actuación, evaluaciones ex post que permitan reorientar o mejorar las decisiones, etc. Los ciudadanos o usuarios agradecen que la Administración Pública aplique la inteligencia institucional en su día a día, dado que la toma de decisiones se apoya en la evidencia y, por tanto, permite rendir cuentas de las políticas realizadas.

Para guiar a la AGE en ese camino, se ofrecen las siguientes propuestas:

- El conocimiento es más rico y potente si se realizan **cruces de bases datos de diferentes organismos**. Dota al análisis de mayor número de variables de interés, por lo que ofrece una visión multidimensional que permite observar la realidad desde diferentes perspectivas.
- Para ser más eficientes y obtener un mayor rendimiento de los datos, resulta conveniente **sentar**

²⁴ <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/CONSEJO-DE-MINISTROS/24-05-22-NP-CM-LEY-EVALUACION-POLITICAS-PUBLICAS.pdf>

²⁵ <https://www.airef.es/es/noticias/noticias-destacadas/la-airef-incorpora-una-nueva-division-de-evaluacion-del-gasto-publico/>

²⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13957-2020-INIT/es/pdf>

²⁷ <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/mapa-indicadores.pdf>

²⁸ <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>

²⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493>

unas bases comunes y fomentar la transversalidad. Para ello, se requiere la creación de una política común de experiencias con datos en un marco de gobernanza, de cara a la orientación a las políticas públicas. Esa gobernanza puede evitar la duplicidad de acciones coordinando y organizando todos los datos en una **biblioteca de datos** que se encuentre a disposición de las administraciones públicas, de manera que puedan ser empleados oportunamente. La creación de la Oficina del Dato con las funciones que, según la normativa, tendrá encomendadas, puede simplificar mucho el trabajo de las unidades de análisis y evitar interpretaciones erróneas o repeticiones innecesarias.

- Dado que la sociedad cambia, las tecnologías avanzan rápidamente, el consumo de información es cada vez mayor y más exigente en cantidad y en rapidez, merece la pena **reflexionar sobre qué tipo de datos e información hace falta producir y para qué.** A este respecto, se debe evitar confundir transparencia con ofrecer mucha información de poco valor añadido (lo que puede generar desinformación), de manera que prevalezcan actuaciones centralizadoras con una lógica y una estructura comunes que sitúen al ciudadano y le permitan encontrar fácilmente aquello que busca. A veces, *menos es más.*
- Es necesario cimentar bien la aplicación de la inteligencia institucional para **construir una cultura del dato que potencie la creación de conocimiento a partir de los datos** y que perdure y vele por la rendición de cuentas de la actuación de la Administración hacia los ciudadanos. Esa cultura permite aprender y minimizar errores.
- Para ir alimentándola, se requiere un **soporte institucional firme y duradero y potenciar los valores públicos de integridad e independencia.**
- Hay que **sacar partido de las personas capacitadas para el análisis de datos** con que cuenta la AGE actualmente. Entre otros, empleados públicos con conocimientos de estadística avanzada, de técnicas de análisis de datos, así como competencias tecnológicas vinculadas al perfil de científico de datos capaces de extraer el valor de los datos.
- **Conocer las experiencias exitosas ya realizadas y reutilizarlas** permite avanzar con más seguridad y rapidez. Ayuda a lograrlo fomentar la colaboración en análisis e investigación con investigadores y universidades y potenciar una coordinación más dinámica entre organismos.
- **Hay que saber aprovechar el impulso y las iniciativas ofrecidas por organismos internacionales como la OCDE y la Comisión Europea,** en base al conocimiento generado, guías de actuación y normativa.
- Para afrontar estos retos conviene **desplegar una estrategia clara que permita gestionar, analizar y difundir la información y el conocimiento para la toma de decisiones.** También, ordenar y planificar las iniciativas de manera que sean costo-eficientes, no se solapen y no obstaculicen la gestión pública para que sean, además de orientadas en base al conocimiento, ágiles y eficaces. Para ello interesa elaborar una planificación estratégica transversal que, estructurada en una gobernanza de datos, aproveche el soporte de las nuevas tecnologías y la gran cantidad de datos en manos del sector público.

FIGURA 3: PROPUESTAS DE MEJORA PARA CONVERTIR A LA AGE EN UNA DATA-DRIVEN ORGANIZATION



Fuente: elaboración propia.

6. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se han definido las estrategias y las herramientas enfocadas a obtener, almacenar, administrar y crear conocimiento a partir de los datos. Se ha puesto de manifiesto que una organización que orienta sus decisiones en base a la evidencia proporcionada por los datos, una *data-driven organization*, desarrolla una cultura del dato mediante la cual reflexiona, actúa y aprende en un ciclo virtuoso.

A través de los aportes realizados, se han descrito las fases del ciclo de análisis que son canalizadas a través de las actuaciones descritas. Éstas consisten en la identificación de objetivos, búsqueda de datos y posterior tratamiento y análisis de los mismos. A partir de unas capacidades de gestión y análisis de datos, requeridas para aquellos que desarrollen ese ciclo, se posibilita la conexión entre datos y decisiones.

Todo esto se apoya en un marco normativo nacional y europeo en el que se potencia el uso de los datos dirigidos por una gobernanza adecuada para orientar las políticas públicas. Los ejemplos recientes aportados ofrecen evidencias del impulso que está desarrollando la AGE hacia una dirección que busca en los datos una orientación para sus actuaciones. Con la creación de la Oficina del Dato, la gestión de los datos en manos del sector público en un marco de gobernanza, queda, así, comprometida.

Los beneficios de utilizar los datos para orientar la gestión y la dirección de las políticas públicas son numerosos. Esta lógica de trabajo sienta las bases para poder elaborar buenos diagnósticos en función de los datos que permiten un mejor conocimiento de la naturaleza y alcance de la realidad analizada y puede generar credibilidad y confianza en las actuaciones públicas. Los servicios públicos se vuelven más eficientes, lo que repercute en una mayor satisfacción de los ciudadanos y también de los empleados públicos que ofrecen esos servicios.

La gran cantidad de datos e información y su velocidad de transmisión genera una oportunidad para promover en la Administración la dirección apoyada en la evidencia. El empujón de la Comisión Europea con su Estrategia Europea de Datos y, junto a la OCDE, con las iniciativas y guías para la gestión de los datos y la reutilización de la información del sector público, amparan a la AGE en este recorrido. El método de trabajo está sustentado por la normativa nacional, la Comisión Europea y la OCDE y claramente expuesto en todos los modelos que persiguen la excelencia de las organizaciones. Se encuentra, además, firmemente apoyado por la experiencia de las empresas privadas y organismos públicos que ya funcionan con esta metodología de trabajo y de los que la AGE puede aprender y adaptar a sus servicios.

Sin embargo, hay que contemplar los riesgos y dificultades que esto conlleva, tales como la necesidad de revisar la veracidad de los datos, su calidad, su integridad y su trazabilidad, así como la delicada cuestión de la protección de los mismos. Un buen uso de los datos debe ir acompañado de la definición de una gobernanza que permita minimizar esos riesgos. Los datos no siempre aportan información veraz y completa que permita entender la realidad que se está analizando. En ocasiones pueden dar una falsa sensación de confianza y control no dejando ver la evidencia o incluso generando conclusiones erróneas o confusas. Por tanto, han de servir de apoyo a la toma de decisiones, pero no deben controlar esas decisiones. Los datos de escasa calidad, que no reflejan el ámbito completo a estudiar, que sufren cambios normativos o metodológicos, o que carecen de trazabilidad, pueden ofrecer una ayuda muy pobre. Es deber de los responsables del tratamiento y análisis, primero: filtrar, tratar y aportar validez y, segundo: sintetizar la información y canalizar el conocimiento. Todo el proceso debe estar ajustado a los objetivos primarios con las características y enfoque precisos de la política pública a la que pretenden dar soporte.

Ese conocimiento se crea con una base técnica y objetiva y una metodología precisa sin intervenciones interesadas externas que desvirtúen el análisis realizado. Para que el proceso funcione se requiere, por tanto, de la existencia de una dirección estratégica que permita optimizar los datos y la información. Para ello, es necesario que se ejerza un liderazgo institucional donde la evidencia prime frente a condicionamientos políticos o presiones para evitar derivar en decisiones que nada tengan que ver con las evidencias extraídas.

Respecto a los encargados de obtener evidencias a través de los datos, resulta conveniente que dispongan de conocimientos específicos y experiencia en base a lo descrito. La existencia de equipos multidisciplinarios formados por analistas de datos, técnicos informáticos y programadores, junto con otro tipo de competencias relacionadas con la creatividad, la curiosidad o la innovación, en colaboración con expertos en las políticas públicas y su normativa, potenciará la tarea de las unidades productoras de conocimiento.

¿Cómo se ejerce en la AGE esta cultura del dato y la gobernanza? Depende del tipo de organización, su misión y valores. También en función de los datos disponibles y la existencia de unidades productoras de información y conocimiento y de las competencias de su personal. En base a lo analizado en este trabajo, se

puede observar un impulso hacia la creación de unidades de análisis y de las herramientas necesarias para garantizar una gobernanza de datos.

Convendrá seguir el producto de las actuaciones de la Oficina del Dato además de verificar su papel real en la determinación de una gobernanza de los datos en manos de la Administración Pública, y su encaje institucional, principalmente con el INE. Respecto al impulso en la evaluación de políticas públicas, en gran parte con la futura ley, es de esperar un incremento de la actividad evaluadora. Sería deseable, además, que ésta cobre mayor relevancia en la Administración, generando un impacto real en la elaboración de políticas públicas. Para conseguirlo, es necesario que la actividad evaluadora se planifique, se ordene y se coordine institucionalmente, de manera que no sea un proyecto a extinguir, como ya ocurrió con la extinta AEVAL³⁰.

Se dispone, por tanto, de todos los elementos necesarios para lograr que la inteligencia institucional prospere en la AGE. Y, aunque todavía queda camino por recorrer, las iniciativas descritas muestran que la dirección hacia la inteligencia institucional está tomada. Será necesario un liderazgo mantenido en el tiempo que desarrolle la planificación estratégica trazada y asegure una correcta dotación de recursos con empleados públicos de los perfiles adecuados. Las sucesivas iniciativas y experiencias a lo largo del tiempo nos dirán cómo se implanta esta cultura del dato y con qué alcance, de cara a convertir a la AGE en una *data-driven organization*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adiego, C. (2017). *Las competencias profesionales. Qué son y cómo se usan*. Instituto Nacional de Administración Pública - INAP.
- AEPD (2020, 2 de septiembre). *Gobernanza y política de protección de datos*. Agencia Española de Protección de Datos. <https://www.aepd.es/es/prensa-y-comunicacion/blog/gobernanza-y-politica-de-proteccion-de-datos>
- AIReF (2020). *Opinión para una estrategia de acceso a datos administrativos* [Opinión 1/20]. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/opinion-sobre-la-sostenibilidad-de-la-seguridad-social-2/>
- Almunia, M. y Rey-Biel, P. (2020). *Por un cambio de cultura en la gestión de los datos en España: Una propuesta de reforma* [Insight #17]. EsadeEcPol. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/esadeecpol-insight-datos/>
- Bopp, C., Harmon, E. y Volda, A. (2017, del 6 al 11 de mayo). *Disempowered by Data: Nonprofits, Social Enterprises, and the Consequences of Data-Driven* [CHI Conference on Human Factors in Computing Systems] (pp. 3608-3619). Association for Computing Machinery - ACM. <https://doi.org/10.1145/3025453.3025694>
- Brynjolfsson, E., Hitt, L. M. y Kim, H. H. (2011). *Strength in Numbers: How Does Data-Driven Decisionmaking Affect Firm Performance?* Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1819486>
- Cabralles, A. y Rey-Biel, P. (2021). Más allá de los nudges: Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25, 38-45. <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10864>
- CE (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Estrategia Europea de Datos*. COM/2020/66 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066>
- Davies, A., Fidler, D. y Gorbis, M. (2011). *Future work skills*. Institute for the Future for University of Phoenix Research Institute. <https://www.iff.org/futureworkskills/>
- Falletta, S. y Combs, W. (2020). The HR analytics cycle: a sevenstep process for building evidence-based and ethical HR analytics capabilities. *Journal of Work-Applied Management*, 13(1), 51-68. <https://doi.org/10.1108/JWAM-03-2020-0020>
- IEPP (2021). *Estudio de diagnóstico de la evaluación en la Administración General del Estado*. Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion/DIAGNOSTICO-EVALUACION-AGE/ESTUDIO_DIAGNOSTICO_EVA_AGE.pdf.pdf
- ISO (2015). *Quality management principles*. <https://www.iso.org/publication/PUB100080.html>
- Janssen, M., Konopnicki, D., Snowdon, J. L. y Ojo, A. (2017). Driving public sector innovation using big and open linked data (BOLD). *Information Systems Frontiers*, 19(2), 189-195. <https://doi.org/10.1007/s10796-017-9746-2>
- Magro, R. (2020). La Oficina del Dato. *El Consultor de Los Ayuntamientos y de Los Juzgados*, N°. Extra 3, 99–110.
- OECD (2014). *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement* [OECD Public Governance Reviews]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264210592-en>

³⁰ Hay numerosas referencias al porqué de la extinción de la AEVAL. Ésta es una de ellas: <https://concepcioncampos.org/desaparece-aeval-por-que-no-interesa-la-evaluacion-de-las-politicas-publicas/>

- OECD (2017). *Skills for a High Performing Civil Service* [OECD Public Governance Reviews]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>
- OECD (2019). *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector* [OECD Digital Government Studies]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>
- OECD (2020). *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government* [OECD Public Governance Policy Papers, 2]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>
- Ramió, C. (2017). El eslabón perdido de la Administración pública española: la ausencia de una dirección pública profesional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 8, 1-14. <https://doi.org/https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.16980>
- Ramió, C. (2019). Inteligencia artificial y robotización reclaman un nuevo modelo de gestión del empleo público. *El Consultor de Los Ayuntamientos y de Los Juzgados*, Extra 5, 30-46.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2019). *Gobernanza social e inteligente. Una nueva organización para el Ayuntamiento de Barcelona*. Dirección de Servicios Editoriales Ayuntamiento de Barcelona. <http://hdl.handle.net/11703/115630>
- Ramió, C. y Salvador, M. (2020). Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la Administración Pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 77, 5-36. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/04/077-01-SR.pdf>
- Ruíz, J. y Cuéllar, E. (2014). La Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 10, 91-108. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i10.10120>
- Salvador, M. (2021). Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26, 20-32. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10855>
- The Economist (2017a). *Data is giving rise to a new economy*. <https://www.economist.com/briefing/2017/05/06/data-is-giving-rise-to-a-new-economy>
- The Economist (2017b). *The world's most valuable resource is no longer oil, but data: Regulating the Internet giants*. <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>
- VV.AA (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública [aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada por el CLAD en Andorra, el 8 de octubre de 2020]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 78, 237-265. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/08/078-09-Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-en-la-Gestion-Publica.pdf>
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society Associates*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 03-08-2022
Aceptado: 07-12-2022
Prepublicado: 01-02-2023
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11108>
Páginas: 45-67



Referencia: Cicuéndez Santamaría, R. (2023). El apoyo social a las políticas públicas en épocas de crisis: preferencias de gasto público durante la pandemia y la Gran Recesión. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 45-67. <https://doi.org/10.24965/gapp.11108>

El apoyo social a las políticas públicas en épocas de crisis: preferencias de gasto público durante la pandemia y la Gran Recesión

Social support for public policies in times of crisis: public spending preferences during the pandemic and the Great Recession

Cicuéndez Santamaría, Ruth
Universidad Rey Juan Carlos (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1776-618X>
ruth.cicueendez@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular de Universidad (Interina) del Área de Ciencia Política y de la Administración en la URJC. Pertenece al grupo de investigación de alto rendimiento en Buena Gobernanza de las Instituciones Públicas y Privadas de la URJC. Sus investigaciones se centran en la opinión pública sobre Estado de Bienestar y políticas públicas, y en las actitudes hacia el gasto público y los impuestos.

RESUMEN

¿Qué impacto han tenido las dos crisis económicas recientes en las preferencias de política pública de los ciudadanos? Durante la Gran Recesión, las respuestas gubernamentales se focalizaron en la implantación de medidas de austeridad, mientras que durante la emergencia de la COVID-19, que implicó la interrupción de la actividad económica, se han orientado hacia un incremento sin precedentes del presupuesto para atender con urgencia las necesidades colectivas. Estos dos contextos proporcionan un escenario idóneo para investigar los cambios de la opinión pública en coyunturas críticas. En este sentido, el artículo examina la evolución de las preferencias de política pública de los españoles desde el inicio de la recesión de 2008, centrándose en el período de la pandemia. Para ello se analizan las actitudes hacia el gasto público en seis áreas esenciales, a partir de los datos de encuestas realizadas entre 2005 y 2022. Los resultados sugieren que las preferencias de gasto cambian significativamente en estas situaciones, al menos a corto plazo, y que la sociedad apoya el aumento del presupuesto, aunque establece prioridades entre las políticas públicas. Además, se observa que estas prioridades de gasto han variado entre la Gran Recesión y la crisis sanitaria. Finalmente, se pone de manifiesto que se ha producido cierta polarización en función de la clase social y de la orientación ideológica.

PALABRAS CLAVE

Preferencias políticas; actitudes hacia el gasto; políticas sociales; pandemia; Gran Recesión.

ABSTRACT

What impact have the two recent economic crises had on citizens' public policy preferences? During the Great Recession government responses focused on the adoption of strict austerity measures while during the COVID-19 pandemic, which has brought economic activity to a halt, have been oriented towards an unprecedented increase in the budget to immediately address collective needs. These two contexts provide

an ideal setting for research on changes in public opinion at critical junctures. In this regard, the article examines the evolution of Spaniards' public policy preferences since the onset of the 2008 recession, focusing on the period of the pandemic. To this end, attitudes towards public spending in six essential areas are analyzed, based on survey data from 2005 to 2022. The results suggest that spending preferences change significantly in these situations, at least in the short term, and that society supports increased expenditures, although it establishes priorities among public policies. Moreover, these spending priorities are found to have shifted between the Great Recession and the health crisis. Finally, it has been found that there has been some polarization along class and ideological lines.

KEYWORDS

Political preferences; attitudes toward public spending; social policies; pandemic; Great Recession.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. REVISIÓN DE LA LITERATURA: ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LAS PREFERENCIAS POLÍTICAS EN ETAPAS DE CRISIS? 2. METODOLOGÍA Y DATOS. 3. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO EN LA GRAN RECESIÓN Y LA PANDEMIA. 4. LAS PREFERENCIAS SOCIALES EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO DURANTE LAS CRISIS: ¿HA CAMBIADO LA OPINIÓN PÚBLICA? 5. EL PAPEL DE LA IDEOLOGÍA Y EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO EN EL APOYO A LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO. 6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. 7. ANEXO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

¿Cuánto dinero quieren los ciudadanos que dediquen los gobiernos a financiar las principales políticas públicas cuando se produce una crisis económica? La respuesta a esta pregunta es fundamental para comprender la dinámica de las preferencias políticas, establecer qué medidas son más adecuadas desde la perspectiva de la ciudadanía y, en última instancia, entender mejor el funcionamiento de los sistemas democráticos (Barnes et al., 2022). Las decisiones presupuestarias afectan a la seguridad económica y material de los individuos, especialmente en épocas de recesión, e influyen en sus expectativas sobre la actuación del Estado, por lo que la distribución ingresos y gastos públicos constituye una fuente constante de conflicto político (Bremer y Bürgisser, 2022).

En las democracias de nuestro entorno, el estado de bienestar lleva décadas soportando presiones financieras y crisis de legitimidad, exacerbadas por las sucesivas depresiones económicas, que alcanzaron su punto álgido durante la denominada Gran Recesión (Bermeo y Bartels, 2014; Laenen y Van Oorschot, 2020; Lee, 2022). Y, en pleno proceso de recuperación, tiene lugar un colapso sin precedentes, generado por una pandemia mundial. Esto ha supuesto una excepcional prueba de estrés para el sistema de bienestar, que ha debido dar respuesta inmediata a las ingentes necesidades sociales, produciéndose un aumento extraordinario del gasto (Busemeyer, 2021). Los gobiernos han tenido que adoptar decisiones cruciales sin información suficiente sobre sus consecuencias y costes, o sobre la postura de la opinión pública (Altiparmakis et al., 2021).

En este sentido, tanto la pandemia del coronavirus como la Gran Recesión ofrecen un marco único para analizar las preferencias de política pública, las opiniones de los ciudadanos sobre la intervención del Estado y las demandas sociales de gasto público en coyunturas críticas. Estos temas, que fueron ampliamente investigados en décadas anteriores (por ejemplo, Stevenson, 2001; Erickson et al., 2002), volvieron a suscitar gran interés entre los científicos sociales a partir de la depresión de 2008. La literatura académica se centró en estudiar qué efectos tuvo esta crisis en las actitudes hacia el estado de bienestar (Diamond y Lodge, 2013; Margalit, 2013; Ervasti et al., 2013; Anderson y Hecht, 2014; Laenen y Van Oorschot, 2020; Curtice, 2020), hacia las políticas sociales y redistributivas (Soroka y Wlezien, 2010; Brunner et al., 2011; Fisman et al., 2015; Calzada y Del Pino, 2016; Rehm, 2016; Rueda y Stegmueller, 2019), y hacia los programas de austeridad (Calzada y Del Pino, 2018; Alesina et al., 2019; Häusermann et al., 2020; Busemeyer, 2021; Hübscher et al., 2021). La debacle económica de la pandemia vuelve a situar en primer plano estas cuestiones (Breznau, 2021; Miyar-Busto y Mato-Díaz, 2021; Asano et al., 2021), con el estímulo de que, ahora, es factible examinar la reacción de la opinión pública ante dos vías diferentes de acción política pues, mientras

en la Gran Recesión se implantaron estrictas medidas de consolidación fiscal, durante la COVID-19 se ha optado por un incremento inédito del presupuesto (Ferragina y Zola, 2021; Orton y Sarkar, 2022).

Publicaciones previas ha confirmado que las condiciones económicas y las crisis tienen una incidencia significativa sobre las preferencias políticas y, concretamente, sobre las preferencias de gasto público (Soroka y Wlezién, 2010; Svallfors, 2012; Giger y Nelson, 2013; Fernández-Albertos y Kuo, 2016). A este respecto, se han formulado dos hipótesis. La primera argumenta, de acuerdo con la tesis de la responsabilidad económica, que las actitudes de los ciudadanos son «procíclicas», en etapas de crecimiento son favorables al incremento del gasto, sin embargo, en períodos de crisis demandan políticas de austeridad (Ervasti et al., 2013; Marx y Schumacher, 2016). La segunda plantea que las actitudes son «anticíclicas», en etapas de depresión el público reclama el aumento del gasto para resolver los problemas sociales, en tanto que en los períodos de bonanza abogan por la reducción del presupuesto (Brunner et al., 2011). Hasta el momento, la hipótesis de las actitudes anticíclicas ha recibido más respaldo empírico (Blekesaune, 2013), pero cabe preguntarse en cuál de estos supuestos encaja el caso español. Además, es preciso determinar cuál es el impacto específico de la pandemia sobre las preferencias (Blumenau et al., 2021; Ebbinghaus et al., 2022; Knotz et al., 2022).

Por otra parte, se ha constatado que no todas las políticas reciben el mismo apoyo social, de forma que los ciudadanos son capaces de ordenar sus demandas de gasto y valorar a qué políticas deben destinarse preferentemente los recursos públicos en contextos de expansión (Taylor-Gooby, 2001). En contextos de declive, las prioridades deberían estar aún más definidas (Erickson et al., 2002; Diamond y Lodge, 2013), por lo que resulta de interés conocer cómo priorizan los programas de gasto en estas fases.

El artículo pretende contribuir a este debate científico sobre el efecto de las crisis en la opinión pública. En concreto, la intención es investigar si en España, fuertemente afectada tanto por la recesión de 2008 como por la emergencia sanitaria, se han producido cambios significativos en las preferencias durante estas coyunturas, y cuáles son las prioridades de los ciudadanos en tales situaciones.

Con este propósito, se plantean dos objetivos. El primero es explorar cómo han evolucionado las preferencias de política pública de los españoles a lo largo de las tres últimas décadas, especialmente en el curso de la pandemia, con la finalidad de aportar evidencia empírica sistemática y actualizada sobre los cambios actitudinales en las dos crisis más recientes. En particular, el estudio se centra en indagar acerca del posible impacto de la COVID-19 sobre el aumento del apoyo a determinados programas de gasto y al sistema de bienestar, como prevé la literatura (por ejemplo, De Vrais et al., 2021). El segundo objetivo consiste en examinar en qué medida difieren las demandas de gasto público entre personas de distinto estatus socioeconómico y de distinta orientación ideológica, a fin de identificar si ha aumentado la polarización.

Los objetivos mencionados se concretan en las siguientes preguntas de investigación: a) ¿se han producido durante la pandemia cambios en las preferencias de política pública sustancialmente distintos a los experimentados en crisis anteriores, o han continuado las tendencias previas?; b) ¿cuáles son las prioridades de gasto público de los ciudadanos cuando se agrava la situación económica?; c) ¿ha tenido lugar una polarización en la opinión pública respecto al reparto de los recursos públicos?

La metodología aplicada se basa en un análisis *cuasi* longitudinal de las demandas agregadas de gasto público en seis políticas esenciales: sanidad, educación, seguridad social/pensiones, protección por desempleo, ayuda a personas dependientes y protección del medioambiente. Se utilizan datos sobre las actitudes hacia el gasto procedentes de dieciocho estudios anuales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), realizados entre 2005 y 2022. El enfoque de la investigación es eminentemente exploratorio y descriptivo.

Se han identificado tres hallazgos sustantivos. Primero, las preferencias de política pública han cambiado en las dos recesiones, pero se aprecian pautas particulares en la pandemia. Segundo, los ciudadanos establecen prioridades de gasto claras en situaciones desfavorables, aunque las prioridades durante la emergencia sanitaria han variado respecto a la crisis anterior. Tercero, en estas circunstancias se ha ampliado la fractura entre clases y posiciones ideológicas por la distribución del presupuesto.

Este trabajo, además de insertarse en el estudio de las actitudes hacia el estado de bienestar, hace referencia a cómo priorizan los ciudadanos las políticas de gasto durante las crisis, cuestión de gran interés para conocer el funcionamiento de los sistemas políticos en situaciones de estrés, en línea con los novedosos trabajos de Neimanns et al. (2018), Häusermann et al. (2020), Bremer y Bürgisser (2022). A su vez, la presentación de los resultados muestra el acierto de poner en relación las demandas sociales con las decisiones de gasto público que han adoptado los gobiernos para enfrentar los shocks económicos, de forma que es posible explorar si los ciudadanos responden termostáticamente a los cambios en las políticas de gasto, como señalan Soroka y Wlezién (2010).

En el primer apartado se revisa la literatura científica. A continuación, se describe la metodología. En el tercer epígrafe, se examinan las políticas de respuesta de los gobiernos durante la Gran Recesión y la pandemia para, posteriormente, describir la evolución de las preferencias de gasto público de los españoles. Después se analiza la relación de las actitudes hacia el gasto con el estatus socioeconómico y la ideología. Finalmente, se presentan los hallazgos y sus implicaciones.

1. REVISIÓN DE LA LITERATURA: ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LAS PREFERENCIAS POLÍTICAS EN ETAPAS DE CRISIS?

El conocimiento de las preferencias políticas de los ciudadanos a través del análisis de sus actitudes hacia la intervención del Estado, la redistribución y el gasto público constituye una relevante línea de investigación desde la segunda mitad del siglo xx. El modo en que los ciudadanos/votantes desean que los gobiernos distribuyan el dinero público para resolver los problemas de la colectividad es un elemento sustantivo en la comprensión del funcionamiento de los sistemas democráticos (Barnes et al., 2022). Esta cuestión cobra especial relevancia en épocas de crisis, porque se desploman los ingresos públicos mientras aumentan las demandas de la población (Diamond y Lodge, 2013; Anderson y Hecht, 2014; Laenen y Van Oorschot, 2020; Busemeyer, 2021).

Teóricamente, este estudio se enmarca en la tradición de las investigaciones en ciencia política y sociología sobre las actitudes hacia el estado de bienestar y las políticas públicas (por ejemplo, Van Oorschot et al., 2022), sobre las preferencias sociales relativas al nivel de intervención del Estado y la distribución del gasto público (Soroka y Wlezien, 2010; Calzada y Del Pino, 2016; Bellani y Scervini, 2020), y sobre los determinantes de las actitudes y preferencias (entre otros, Rudolph y Evans, 2005; Van de Walle y Jilke, 2014). El artículo se suma a la literatura que analiza empíricamente la opinión de los ciudadanos sobre tales cuestiones en contextos de crisis (Brooks y Manza, 2013; Margalit, 2019; Lee, 2022).

Esta literatura muestra que, en general, existe un elevado nivel de apoyo al gasto en la mayoría de los programas (véase Taylor-Gooby, 2001), incluyendo aquellos con un fuerte componente redistributivo (Cavallé y Trump, 2015; Rueda y Stegmueller, 2019), apoyo que se ha mantenido desde los años ochenta, incluso en épocas de crisis (Svallfors, 2012). Así pues, las actitudes hacia el estado de bienestar y el gasto en las democracias de nuestro entorno son notablemente estables (Laenen y Van Oorschot, 2020), de manera que los cambios masivos en la opinión pública son un fenómeno relativamente raro (Margalit, 2019). Esa pauta se observa también en España (Calzada y Del Pino, 2013; Calzada y Del Pino, 2018; Cicuéndez, 2018).

No obstante, la abundante evidencia empírica disponible indica que las preferencias de política pública están condicionadas por la evolución de la situación económica (Erikson et al., 2002; Giuliano y Spilimbergo, 2014; O'Grady, 2019; Marten, 2019; Kumlin et al., 2021; Barnes et al., 2022), y que las actitudes hacia el gasto varían en función de los ciclos económicos (Stevenson, 2001; Soroka y Wlezien, 2010; Brunner et al., 2011; Fernández-Albertos y Kuo, 2016; Cicuéndez, 2021). En consecuencia, los académicos han procurado, desde los años setenta, comprender los cambios de la opinión pública en situaciones de crisis, y este interés aumentó durante la Gran Recesión (Ahlquist et al., 2020; Asano et al., 2021; Busemeyer, 2021; Hübscher et al., 2021).

Por lo que se refiere al impacto específico de las condiciones económicas sobre las preferencias de gasto público, los investigadores han formulado una doble hipótesis. La primera propone, de acuerdo con la tesis de la responsabilidad económica (Ervasti et al., 2013), que las actitudes son «procíclicas», es decir, en fases de crecimiento los individuos son favorables al aumento del presupuesto en casi todos los ámbitos, pero en períodos de recesión exigen medidas de austeridad (Stevenson, 2001; Marx y Schumacher, 2016; Alesina et al., 2019).

La hipótesis alternativa asume que las actitudes hacia el gasto son «anticíclicas»: en coyunturas desfavorables, la sociedad respalda el incremento de los recursos para reforzar las prestaciones públicas, que paliarán las ingentes necesidades; en fases de prosperidad hay más confianza en la responsabilidad individual, y se considera que la mayoría de la población no necesitará estas prestaciones, por lo que el presupuesto debe reducirse (Brunner et al., 2011; Hübscher et al., 2021; Bremer y Bürgisser, 2022). Esta hipótesis de la protección gubernamental ha recibido más respaldo empírico (Kam y Nam, 2008; Blekesaune, 2013).

En cualquier caso, los resultados deben ser interpretados con cautela, ya que la mayoría de las investigaciones se limitan al estudio de las actitudes hacia el gasto en una o unas pocas políticas, en un breve período, y en uno o un reducido número de países (algunas excepciones son las publicaciones de Van de

Walle y Jilke, 2014; Neimanns et al., 2018; Bellani y Scervini, 2020; Häusermann et al., 2020; Laenen y Van Oorschot, 2020). Si bien se han encontrado importantes similitudes en las preferencias de gasto público entre países –fundamentalmente europeos–, también se han hallado diferencias sustanciales, que se amplían en fases de crisis. Por ejemplo, Van Oorschot et al. (2022) señalan que en los países de Europa Oriental y Meridional los ciudadanos favorecen un generoso estado de bienestar y el incremento de los niveles de gasto público, aunque son muy críticos con los resultados, especialmente en etapas de recesión; en los Estados del norte y el oeste de Europa son mucho más positivos sobre los resultados del estado de bienestar y abogan por mantener los niveles de financiación independientemente del contexto económico.

En esta línea, los académicos han constatado que, a lo largo de la Gran Recesión, las actitudes ciudadanas cambiaron significativamente, volviéndose más positivas o más negativas (Laenen y Van Oorschot, 2020). En algunos países, se cuestionó el sistema de bienestar y se favoreció la austeridad mientras que, en otros, creció la demanda de gasto y de intervención pública (véase Giger y Nelson, 2013; Anderson y Hecht, 2014; Fisman et al., 2015; Alesina et al., 2019; Bellani y Scervini, 2020; Lee, 2022).

El impacto de la crisis ocasionada por la pandemia es todavía incierto (Ebbinghaus et al., 2022). Diversos trabajos sugieren que la reacción predominante es el aumento de la confianza en lo público, de la exigencia de intervención estatal y del apoyo al incremento de los recursos públicos, debido a las numerosas necesidades sociales y al riesgo percibido por amplios grupos de población (Laenen y Van Oorschot, 2020; Breznau, 2021; Bol et al., 2021; Knotz et al., 2022). Otros estudios que examinaron las actitudes hacia el estado de bienestar en Europa durante la COVID-19, no han encontrado cambios relevantes, ahora bien, se elaboraron al comienzo de la emergencia. Por ejemplo, Ares et al. (2021) no detectan variaciones en las preferencias sobre redistribución o sobre ampliación de las prestaciones en Alemania, España y Suecia. En Gran Bretaña, los ciudadanos se mostraban, en julio de 2020, partidarios de la reducción del gasto y de los impuestos (Curtice, 2020), pero en 2021 había crecido el respaldo al sistema de bienestar (De Vries et al., 2021).

Lo que se debate aún es la perdurabilidad de los cambios que provocan las crisis (Ahlquist et al., 2020). Podrían ser transitorios, fundamentalmente si son debidos a dificultades personales soportadas en un momento puntual (Margalit, 2013; Naumann et al., 2016; O'Grady, 2019; Martén, 2019). O podrían mantenerse, si el efecto de las recesiones confirma tendencias previamente existentes (Vallespín, 2021), o si los individuos experimentan estas coyunturas en momentos clave de su socialización (Giuliano y Spillimbergo, 2014).

Investigaciones previas han puesto de manifiesto que las preferencias de gasto varían significativamente de una política a otra, por lo que resulta poco factible que las actitudes cambien en bloque (Taylor-Gooby, 2001). Los ciudadanos establecen prioridades entre los distintos programas que, en etapas de contracción económica, están más definidas, diferenciando qué partidas resultan o no esenciales (Calzada y Del Pino, 2016; Bremer y Bürgisser, 2022). La evidencia disponible para Europa (Diamond y Lodge, 2013; Bellani y Scervini, 2020) y Estados Unidos (Brooks y Manza, 2013) indica que en contextos desfavorables los individuos demandan más recursos para aquellas políticas que afectan directamente a su seguridad material y les proporcionan un beneficio inmediato.

En la pandemia, la prioridad del público se centró en la política de sanidad, la sociedad prefería que se incrementase el gasto sanitario, manteniendo o mejorando el presupuesto en el resto de áreas, principalmente en la protección de los trabajadores (Curtice, 2020; Foremny et al., 2020; Daniele et al., 2020; Reeskens et al., 2021). Se está evaluando si, tras la conmoción inicial, ha continuado la disposición a mejorar la financiación de estas políticas (Ebbinghaus et al., 2022).

Los estudios sobre opinión pública también se han interesado en identificar las variables que determinan las preferencias en materia de gasto público. En este artículo, se han considerado dos variables que destacan la mayoría de las publicaciones como condicionantes esenciales: estatus socioeconómico y orientación ideológica. En cuanto a la primera, existe un intenso debate acerca del efecto de la clase social en la demanda de gasto (Ferragina y Zola, 2021). En principio, los ciudadanos de estatus inferior, con menores ingresos, tienen más probabilidades de beneficiarse de las prestaciones públicas que los ciudadanos de clase alta y rentas elevadas, por lo que apoyarán el aumento del presupuesto en la mayoría de programas. Asimismo, las clases bajas, con empleos precarios y reducidos salarios, serán más proclives a la inversión en seguridad social y programas de empleo, en tanto que las clases medias y altas demandarán recursos para servicios preferentes (Rueda y Stegmüller, 2019; Häusermann et al., 2020). De hecho, las políticas de transferencias y protección social, que implican una importante redistribución, se asocian al conflicto interclases (Brunner et al., 2011). En cambio, las políticas de consumo –educación o sanidad– tienden a ser utilizadas también por las clases acomodadas, generándose menos fracturas de clase (Neimanns et al., 2018).

La ideología es otro importante factor explicativo en las actitudes hacia el estado de bienestar y el gasto público (Van de Walle y Jilke, 2014), y se dispone de amplia información empírica sobre su efecto en las preferencias políticas (Feldman y Johnston, 2014; Caughey et al., 2019; Reeskens et al., 2021). Los datos muestran que los ciudadanos de izquierda respaldan en mayor medida las políticas y servicios estatales, resultando más probable que se opongan a las medidas de consolidación fiscal, a diferencia de los ciudadanos de derecha, que se inclinan por Estados pequeños y la libertad de mercado, propiciando presupuestos más moderados (Rudolph y Evans, 2005).

Es lógico suponer que la asociación entre apoyo al gasto e ideología se intensificará en tiempos de crisis (Forma, 2002; Fernández-Albertos y Kuo, 2016; Hübscher et al., 2021). Mucho se ha discutido sobre el llamado «giro a la izquierda» en contextos críticos. Esta tesis presupone que entre los partidarios de la izquierda crecerá la demanda de intervención gubernamental para solventar la recesión y se opondrán a los programas de austeridad, que apoyarán predominantemente las personas de derecha, polarizándose las opiniones (Blekesaune, 2013; Margalit, 2013, Margalit, 2019; Naumann et al., 2016). Así, las dificultades económicas impulsarían a los individuos de izquierda más hacia la izquierda, en tanto que los de derechas se desplazarían más hacia la derecha, ampliándose esa polarización (Autor et al., 2020).

2. METODOLOGÍA Y DATOS

El estudio de las preferencias políticas a través de las actitudes hacia el gasto público en diferentes áreas ofrece una perspectiva idónea para conocer la evolución de las opiniones agregadas de los ciudadanos sobre las políticas públicas sectoriales, y permite identificar los cambios en contextos específicos, como las crisis económicas. Se han seleccionado seis políticas esenciales, que abarcan tanto políticas de consumo como de transferencia de rentas, incluyendo el caso específico del área de medioambiente.

El análisis descriptivo se basa en los datos demoscópicos procedentes de dieciocho estudios del CIS denominados «Opinión pública y política fiscal», que se aplican anualmente en el mes de julio. Se trata de estudios cuantitativos de ámbito nacional, con una muestra de 2.500 a 3.000 entrevistados, realizados entre 2005 y 2022, esto es, antes y durante la Gran Recesión y la pandemia.

Con la finalidad de medir las preferencias de gasto público se recurrió al indicador «demanda porcentual de gasto» propuesto Soroka y Wlezien (2010, pp. 65-67). Se elabora a partir de una pregunta en la que se solicita al entrevistado que valore la cuantía de los recursos consignados a distintas políticas: «Las administraciones públicas destinan el dinero que en España pagamos en impuestos a financiar servicios públicos y prestaciones. Dígame si cree que dedican demasiados, los justos o muy pocos recursos a cada uno de los servicios que se mencionen». El índice se calcula restando al porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica muy pocos recursos a la política X, el porcentaje de entrevistados que creen que el Estado dedica demasiados recursos a dicha política. Si el indicador es positivo significa que el individuo quiere que se incremente el gasto; si es negativo, desea menos gasto. Se ha medido el nivel de significatividad del índice mediante el test de contraste paramétrico de diferencia de proporciones en un contexto intertemporal, que es aplicable dado el tamaño muestral (Tabla A.1). Se elaboró un segundo indicador tomando el porcentaje de individuos que afirman que los recursos destinados a financiar cada política son «muy pocos».

En el trabajo se ha incorporado el estudio de la relación entre las preferencias de gasto y dos variables: el estatus socioeconómico y la autoubicación ideológica. El objetivo era identificar si las preferencias de gasto han evolucionado de manera diferenciada entre personas de distintas clases sociales y entre personas con distinta orientación ideológica. La primera variable mide la clase social subjetiva, de forma que el encuestado debe indicar a qué clase social pertenece (clase alta/media-alta, nuevas clases medias, viejas clases medias, obreros/as cualificados y obreros/as no cualificados/as). La orientación ideológica se establece a partir de una pregunta en la que se pide al entrevistado que se coloque en una escala ideológica que va desde el 1 (izquierda) al 10 (derecha). Se ha realizado un análisis de regresión mediante la técnica del escalamiento óptimo, que permite correlacionar variables categóricas –nominales y ordinales–, para calcular el peso relativo de estas dos características sobre las preferencias de gasto.

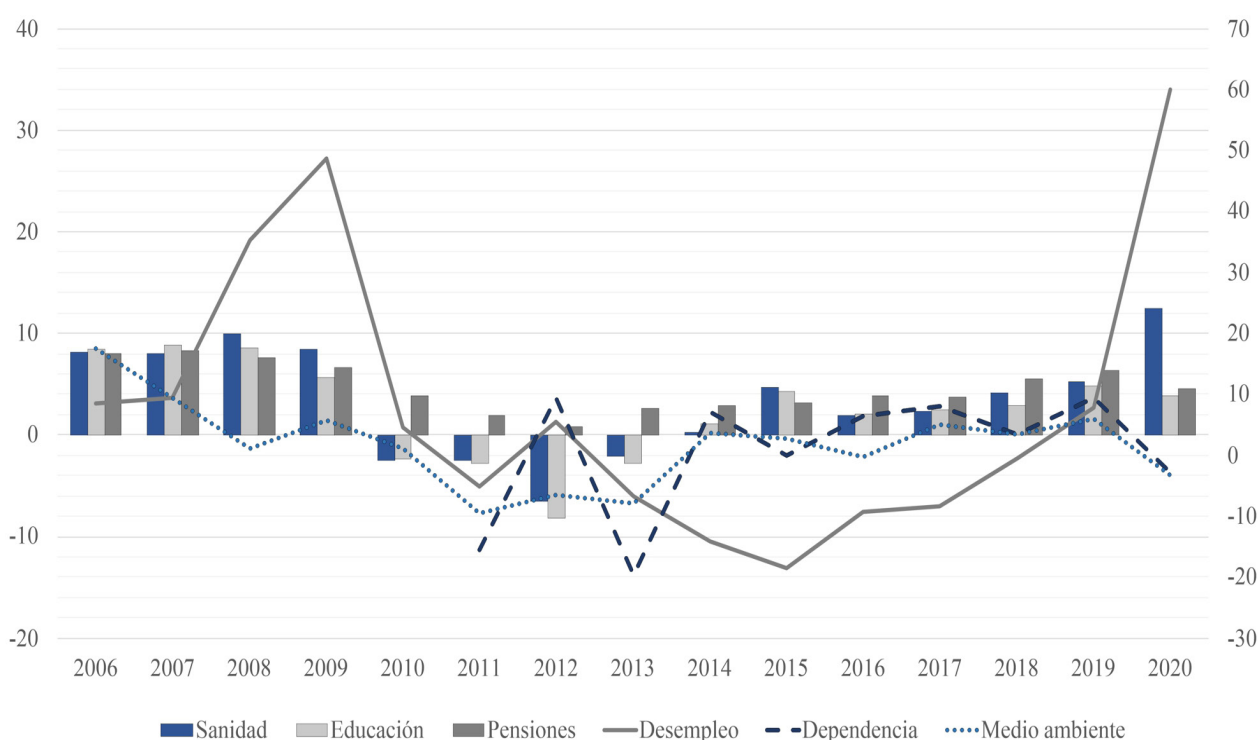
Finalmente, en el artículo se describe la evolución del gasto público en las seis políticas seleccionadas, para lo que se utilizó la tasa de variación anual, que expresa el incremento o reducción porcentual de la partida presupuestaria consignada a una política respecto al año anterior. Los datos proceden de la clasificación funcional del gasto público (COFOG) que publica la Intervención General de la Administración General del Estado (IGAE).

3. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO EN LA GRAN RECESIÓN Y LA PANDEMIA

La evolución del gasto público en España, desde la transición, se caracteriza por una sucesión de fases alternativas de expansión (1977-1985, 1989-1993, 1999-2009) y de consolidación fiscal (1986-1988, 1994-1999, 2010-2016). El denominado «gran boom económico» previo a la Gran Recesión fue un período de una fuerte dinámica expansiva, durante el cual el presupuesto público creció a un ritmo superior al 7% anual, debido principalmente al incremento de las partidas para bienestar (Gráfico 1). Así, en 2009 se alcanzó el mayor nivel de gasto social registrado.

En 2008 comenzó una grave y dilatada crisis, en la que se produjo un crecimiento exponencial del déficit y del endeudamiento. En general, cuando empieza una recesión, los gobiernos actúan utilizando los estabilizadores automáticos y decretando aumentos discrecionales del gasto corriente, al tiempo que la inversión pública se mantiene estable o disminuye (Ahlquist et al., 2020). En esta línea, la primera reacción del ejecutivo socialista de J. L. Rodríguez Zapatero fue adoptar medidas de estímulo fiscal para reactivar la demanda agregada frente al brusco descenso del consumo y la inversión, principalmente a través del conocido como «Plan E» para el Estímulo de la Economía y el Empleo. En el Gráfico 1 se aprecia la tendencia incremental del presupuesto en todas las políticas hasta 2009, excepto en medioambiente. Destaca la subida del 49% en la partida de protección al desempleo entre 2008 y 2009. La combinación del incremento presupuestario en los programas de bienestar y de la vertiginosa caída de la actividad económica provocó que en 2009 el gasto público representase casi el 46% del PIB.

GRÁFICO 1. TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE GASTO (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir de la clasificación funcional del gasto público-COFOG (<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/>) y Presupuestos Generales del Estado.

Como consecuencia, el déficit se disparó, lo que llevó al Consejo Europeo a incoar un expediente a España por déficit excesivo en 2009. Este proceso, junto con la amenaza de tener que ser rescatados, fue decisivo para que el gobierno reorientara sus planes anticrisis con la puesta en marcha un estricto proceso de consolidación fiscal (Del Pino et al., 2016). En este marco, se aprobaron programas de ajuste que implicaban recortes sustanciales en todas las partidas de gasto social.

Se inicia así una etapa de extrema austeridad (2010-2014) en la que, por primera vez en democracia, se reduce el gasto público total y el presupuesto correspondiente a las políticas del bienestar. Hacer referencia al desplome en las prestaciones por desempleo, pese a que la tasa de paro se situaba en el 20 %. Asimismo, disminuyeron drásticamente los recursos destinados a educación y sanidad –más aún en medioambiente–, restricciones que se extendieron hasta 2015. Únicamente la financiación de las pensiones continuó relativamente estable, mientras que la partida de ayuda a la dependencia, tras una breve fase de expansión (2007-2011), sufrió un acusado descenso entre 2012 y 2014.

A partir de 2015, la reactivación económica, y la constatación de que los recortes no habían conseguido los efectos esperados, inducen a otro giro en la política del gobierno, presidido por el popular M. Rajoy, hacia la flexibilización de los programas de ajuste (Del Pino et al., 2016). Aumentó la inversión destinada a servicios públicos esenciales y medioambiente, se mantuvo la partida destinada a seguridad social y se redujo la cuantía para desempleo. Estos incrementos presupuestarios eran más moderados que antes de la crisis.

El año anterior a la pandemia, cuando se confirmaba la progresiva recuperación de la economía, la tasa de crecimiento del gasto en las políticas analizadas superaba el 5 %, incluso alcanzaba el 9 % en ayuda a dependientes. La situación cambia con la emergencia sanitaria de 2020, que genera un colapso económico sin precedentes.

En este contexto, el ejecutivo del socialista P. Sánchez tuvo que ofrecer respuestas rápidas a los gravísimos problemas en sanidad y otros sectores afectados, que han provocado un inusitado aumento del gasto público. Baste indicar que el gasto no financiero pasó de un 42,1 % del PIB en 2019 a un 52,4 % en 2020, índice de crecimiento inédito hasta la fecha.

Pero ¿cuáles son las diferencias esenciales entre las políticas de gasto en la Gran Recesión y la pandemia? Frente a los programas de austeridad de la crisis de 2008, focalizados en el control del déficit, durante la COVID-19 el gobierno ha optado por el impulso fiscal y el incremento extraordinario del presupuesto, que ha comportado un rápido ascenso del déficit. Un ejemplo son los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) para asegurar el mantenimiento de las plantillas de las empresas, o las medidas para contener el desplome de los ingresos de las familias, como el ingreso mínimo vital.

La repercusión inmediata es que, durante 2020, la subida del gasto en prestaciones económicas superó el 4,1 % del PIB. En el Gráfico 1 se advierte el desorbitado crecimiento del 110 % respecto a 2019 en la partida para desempleo. Además, el presupuesto de sanidad creció un 13 %, y un 4 % el de educación y pensiones. Finalmente, la financiación destinada a medioambiente y ayuda a la dependencia disminuyó.

Los datos provisionales de la IGAE para 2021 muestran un incremento del gasto social del 6 % aproximadamente, que se reparte de la siguiente manera: 11 % en sanidad, 7,5 % en educación, 4 % en pensiones, 20 % en desempleo, 34 % en dependencia y 11 % en medioambiente.

4. LAS PREFERENCIAS SOCIALES EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO DURANTE LAS CRISIS: ¿HA CAMBIADO LA OPINIÓN PÚBLICA?

Los españoles han manifestado tradicionalmente un sólido apoyo al aumento del gasto público, especialmente en las políticas de bienestar (Calzada y Del Pino, 2016; Calzada y Del Pino, 2018; Cicuéndez, 2018). En los años previos a la Gran Recesión, etapa de extraordinario crecimiento económico, la demanda de gasto era elevada, y estable, en casi todas las áreas (Tabla 1 y Gráfico 2): entre el 40 % y el 45 % de los entrevistados valoraba que los recursos destinados a financiar educación, sanidad, pensiones y medioambiente eran insuficientes; el porcentaje se situaba entre el 30 % y el 35 % en protección por desempleo.

El respaldo social no solo se mantuvo, sino que se amplió durante la crisis de 2008, pudiendo diferenciarse dos fases (Tabla 1). En la primera, hasta 2010, mientras los mecanismos anticíclicos derivaban en una elevación del gasto, el índice de demanda descendió en todas las políticas, excepto en desempleo, al tiempo que creció el número de personas que consideraban que los recursos disponibles eran suficientes.

El giro gubernamental hacia las políticas de austeridad en 2011 marca el inicio de la segunda fase, con un cambio de tendencia en la opinión pública. La demanda de gasto aumentó significativamente en sanidad, educación, desempleo y ayuda a dependientes (se pregunta desde 2011 por esta política): de 2011 a 2014 subió más de 20 puntos porcentuales, al tiempo que el presupuesto en estos programas se reducía anualmente en torno al 5 %. El incremento de la demanda fue más leve en medioambiente y pensiones, entre el 12 % y 14 %. Durante los peores años de la crisis, un tercio de los entrevistados seguía considerando que el presupuesto para seguridad social era adecuado, si bien fue la única partida que continuó creciendo.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LAS PREFERENCIAS SOCIALES EN DIVERSAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ÍNDICE DE DEMANDA PORCENTUAL DE GASTO* (2005-2022)

Año	Sanidad	Educación	Seguridad social	Desempleo	Ayuda a dependientes	Medio ambiente
2005	45,4	45,3	43,5	30,0	–	43,9
2006	38,1***	38,4***	45,0	27,7	–	39,2***
2007	39,5	40,8	44,5	23,9**	–	42,0*
2008	46,2***	43,3	46,9	28,7***	–	38,9*
2009	39,2***	39,8*	41,9***	30,9	–	31,5***
2010	35,7*	36,3*	47,9***	31,5	–	23,8***
2011	40,3***	41,8***	51,1*	42,5***	50,5	27,8**
2012	56,8***	54,7***	56,7***	52,0***	60,5***	35,0***
2013	63,7***	59,8***	56,8	57,9***	68,0***	36,4
2014	67,3**	62,4	63,6***	59,6	71,7**	41,7***
2015	62,7***	58,3**	56,5***	54,2***	67,1***	41,8
2016	62,0	58,1	57,2	54,0	66,1	43,3
2017	66,5***	61,3*	63,4***	55,5	68,9*	53,3***
2018	62,8**	55,2***	68,5***	54,8	67,1	55,4
2019	58,2***	52,6	60,4***	46,5***	62,6***	57,7
2020	71,8***	59,1***	54,1***	39,8***	64,0	64,9***
2021	68,0**	55,9**	57,9**	31,5***	66,5*	63,7
2022	69,8	54,9	51,1***	33,6	65,6	70,8***

* El cálculo del índice de demanda se describe en el apartado de metodología.

Nota: los asteriscos indican los niveles de significatividad del contraste de diferencias. ***P < 0,001, **P < 0,01, *P < 0,05.

Los índices sin asterisco no muestran diferencias intertemporales significativas.

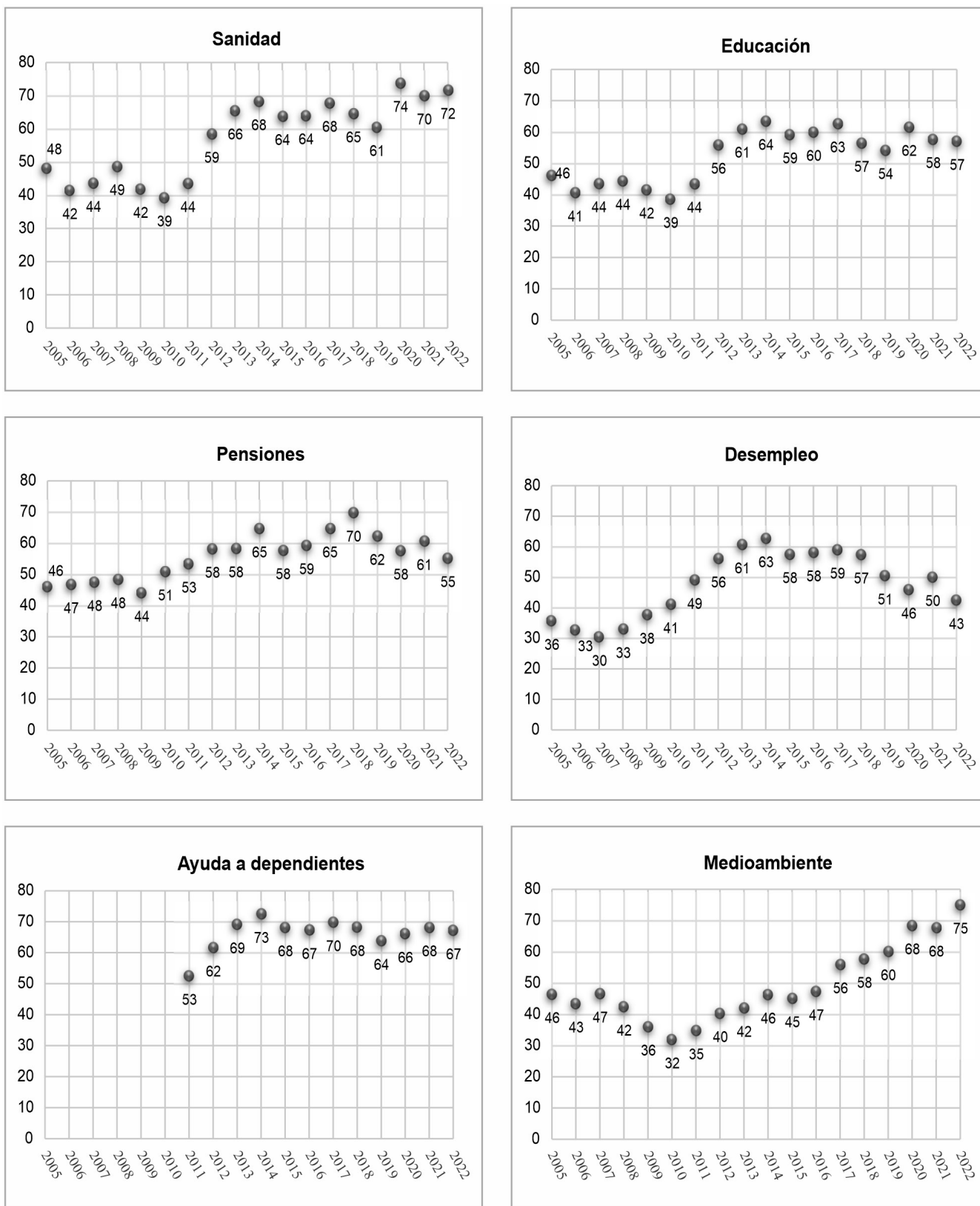
Fuente: Elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.011, K.3.01.03.006, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.067 y K.3.01.03.067 del CIS.

Otro dato de interés es el porcentaje de ciudadanos que afirman en las encuestas que los recursos dedicados a financiar las distintas políticas son muy pocos, cuya evolución sigue la pauta descrita (Gráficos 2 y A.1). De 2005 a 2010, este indicador disminuyó en el caso de sanidad, educación y medioambiente, situándose por debajo del 50%, lo que no sucedía desde los años noventa. En desempleo, la cifra del indicador descendió hasta el 30% en 2007 pero, posteriormente, se extendió la percepción de que el gasto asignado a esta función era escaso, pese a que el presupuesto para estas prestaciones aumentó extraordinariamente hasta 2010. Las valoraciones correspondientes a la financiación de las pensiones apenas variaron.

A partir de 2011, el número de encuestados que consideraban que los recursos disponibles eran muy pocos creció de forma pronunciada (Gráfico 2). Entre 2012 y 2016, una media del 60% de los entrevistados creía que la inversión pública era insuficiente en casi todas las políticas analizadas, aunque se produjo una fuerte caída del apoyo al gasto medioambiental.

El inicio de la recuperación económica y la flexibilización de las medidas de ajuste, que supusieron el aumento de todas las partidas de gasto –salvo de las prestaciones para desempleados–, marcan un nuevo cambio en las preferencias desde 2016. El índice de demanda se moderó paulatinamente, incluso descendió sustancialmente en desempleo, pasando del 59% en 2017 al 46% en 2019. La excepción se produce en medioambiente, política para la que se continúa reclamando más financiación hasta 2019. En cualquier caso, la proporción de personas que afirma que los recursos son escasos, en todos los sectores, sigue siendo notablemente más alta que antes de la Gran Recesión.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO POR POLÍTICA PÚBLICA: CIUDADANOS QUE CREEN LOS RECURSOS DESTINADOS A SU FINANCIACIÓN SON «MUY POCOS» (2005-2022) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS.

En 2020 nos enfrentamos a una de las situaciones más graves y extraordinarias de las últimas décadas. El efecto inmediato fue el incremento insólito de la demanda de gasto para sanidad, que pasó del 58 % en 2019 a casi el 72 % al comienzo de la pandemia (Tabla 1). Igualmente, aumentó un 7 % en educación. Sin embargo, en el resto de áreas, la opinión pública reacciona de forma diferente, en comparación con crisis anteriores. En un año, el índice de demanda descendió seis puntos porcentuales en pensiones y siete puntos en desempleo, en tanto que en medioambiente subió, desde el 58 % al 65 %. Es la primera vez que, en recesión, la percepción de infrafinanciación se reduce en desempleo y seguridad social, y se extiende en medioambiente.

En 2021 la aprobación de importantes incrementos presupuestarios coincide con un ligero retroceso del respaldo social al aumento de estas partidas, menos en la protección a pensionistas y a personas dependientes. Finalmente, en 2022 ha continuado disminuyendo la demanda de gasto, que aún así es elevada. En sanidad, el índice se mantiene en un excepcional 70 %, que contrasta con el 34 % correspondiente a desempleo.

La información que proporciona el test de contraste de diferencias (Tablas 1 y A.1) indica que los cambios en el nivel de demanda de gasto fueron especialmente significativos en 2011 y 2012, cuando se implantaron los programas de austeridad, así como en 2015, coincidiendo con la reactivación de la economía y el aumento del presupuesto. Adicionalmente, destacan los niveles de significatividad del índice de demanda en el primer año de la emergencia sanitaria.

Los resultados también sugieren que los ciudadanos priorizan entre políticas públicas en épocas de crisis, con diferencias apreciables durante la pandemia y la Gran Recesión (Gráficos 2 y A.1), si bien en ambas coyunturas ha habido un fuerte apoyo a los programas de transferencias de rentas. Primero, en recesión la prioridad esencial es lograr el aumento de las prestaciones por desempleo, aunque el nivel de demanda de gasto es siempre inferior al existente en otros programas. La particularidad es que, en plena crisis sanitaria, la percepción de insuficiencia de recursos disminuyó, eso sí, en un momento en el que se realizó un ingente esfuerzo presupuestario para financiar los ERTE y otras ayudas para aquellos trabajadores que perdieran su empleo por la COVID-19. Segundo, la sociedad prefiere que el Estado garantice la inversión en las principales políticas redistributivas, seguridad social y ayuda a dependientes. No obstante, el nivel de demanda en pensiones se ha moderado en el curso de la emergencia del coronavirus, y se ha mantenido en dependencia.

Tercero, la población se interesa por la inversión en bienes colectivos preferentes: educación y, sobre todo, sanidad. En la Gran Recesión, fase de fuertes recortes presupuestarios en estas políticas, creció drásticamente la valoración de que los recursos eran escasos. En la pandemia, la salud ha sido objeto de preocupación general, y la sanidad se ha convertido en una prioridad para la ciudadanía. Por último, la protección del medioambiente no es prioritaria en estos contextos y, aun así, la demanda de gasto para este programa ha sido excepcionalmente alta a lo largo de la COVID-19.

5. EL PAPEL DE LA IDEOLOGÍA Y EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO EN EL APOYO A LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO

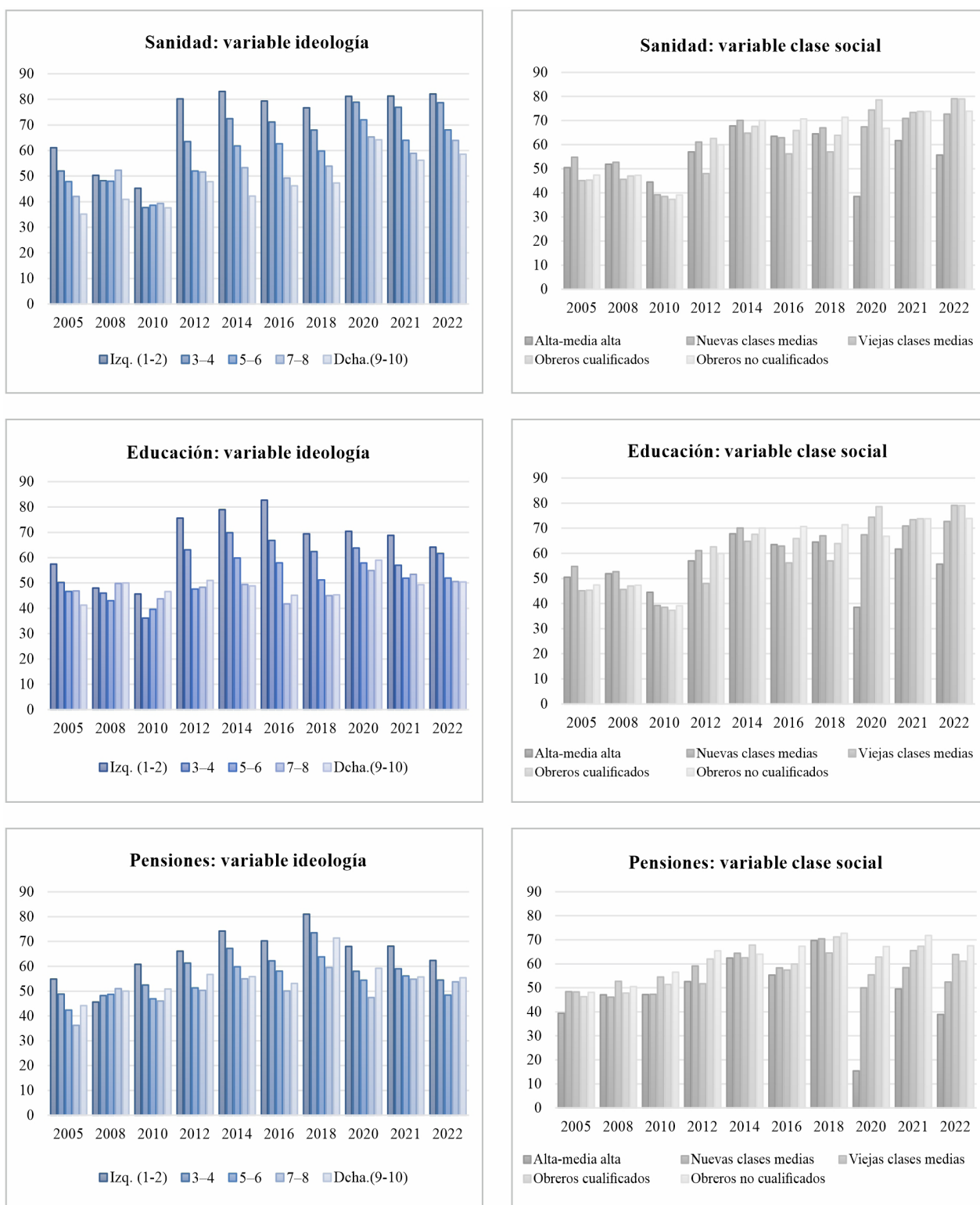
Se ha constatado que una parte mayoritaria de la sociedad española apoya el aumento del gasto en un amplio abanico de políticas. Pese a ello, en el Gráfico 3 puede observarse que existen diferencias en la demanda de gasto público en función de la orientación ideológica y del estatus en todas las áreas, distinguiéndose pautas específicas según la política.

Antes de la crisis, las divergencias entre quienes se sitúan a ambos lados del espectro ideológico solo eran perceptibles en sanidad, desempleo y medioambiente. Entre 2008 y 2010, el soporte al aumento del presupuesto descendió entre los individuos de izquierda y tendió a mantenerse entre los individuos de derecha, por lo que las discrepancias ideológicas se redujeron, excepto en medioambiente.

Desde 2011, coincidiendo con el proceso de consolidación fiscal, las diferencias se ampliaron, superando los veinticinco puntos porcentuales en sanidad, medioambiente y educación. Se produjo un fuerte incremento de la demanda de recursos entre quienes se consideran de izquierdas, pero apenas cambió entre quienes se definen de derechas. Esta evolución diferencial reforzó la fractura izquierda-derecha (salvo en pensiones), que perduró hasta 2018.

Durante la pandemia el conflicto izquierda-derecha en torno a los niveles de gasto público disminuye en varias políticas, debido al aumento de la proporción de personas de derechas que valoraban que la inversión pública era escasa. No se produce este consenso en torno a la financiación de la sanidad ni del medioambiente, con un gap de 15 y 31 puntos, respectivamente.

GRÁFICO 3. PERFIL IDEOLÓGICO Y SOCIOECONÓMICO DE LOS CIUDADANOS QUE DEMANDAN MÁS GASTO PÚBLICO* (2005 A 2022)

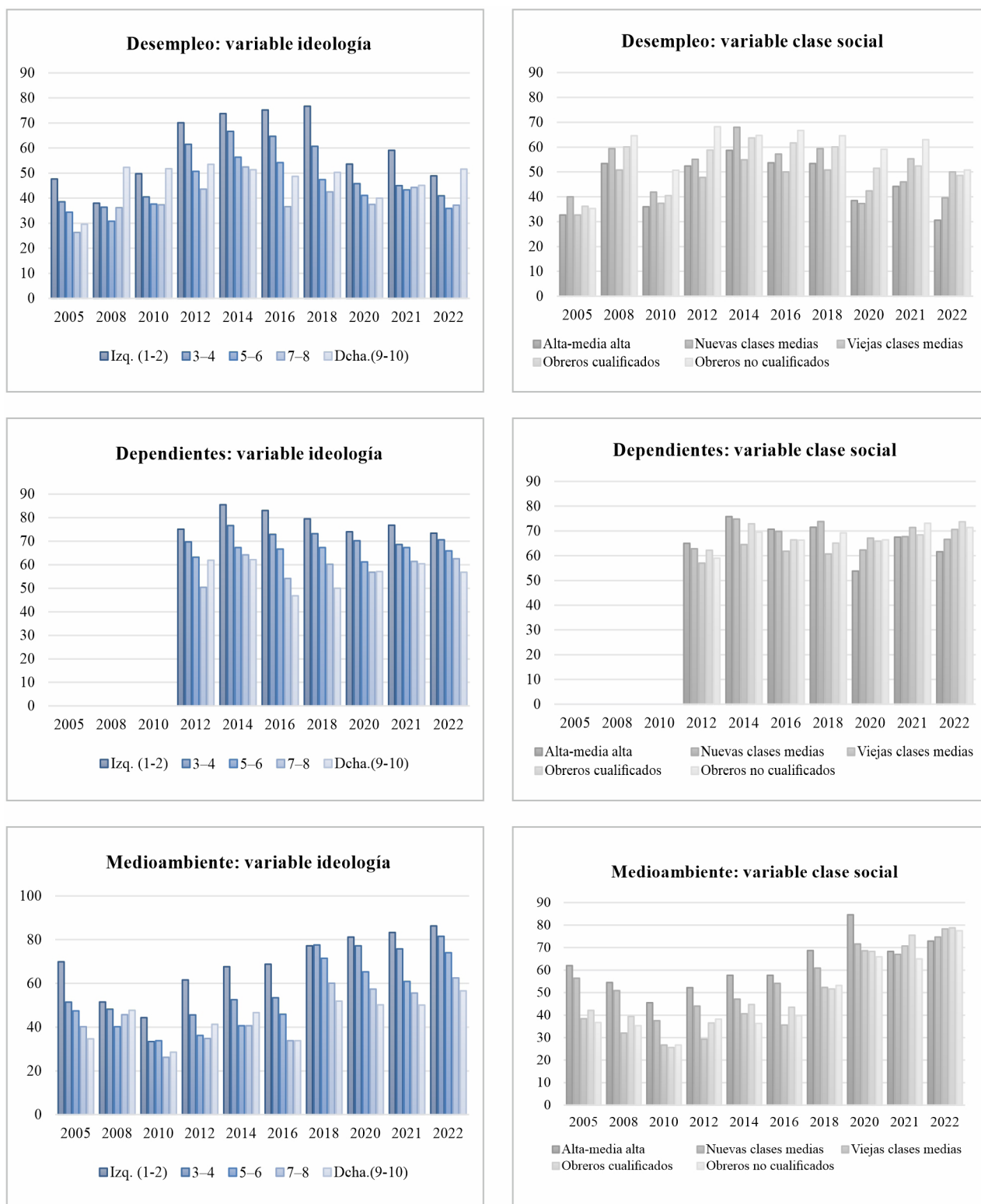


* En el gráfico se incluye el porcentaje de entrevistados que contestan que los recursos destinados a cada política son «muy pocos».

Nota: En 2020 se recodifican las categorías de la variable «clase social», afectando a la distribución de las respuestas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios 2.615 de 2005, 2.770 de 2008, 2.841 de 2010, 2.953 de 2012, 3.034 de 2014, 3.146 de 2016, 3.221 de 2018, 3.290 de 2020, 3.332 de 2021 y 3.374 de 2022, del CIS.

GRÁFICO 3. PERFIL IDEOLÓGICO Y SOCIOECONÓMICO DE LOS CIUDADANOS QUE DEMANDAN MÁS GASTO PÚBLICO* (2005 A 2022) (CONTINUACIÓN)



* En el gráfico incluye el porcentaje de entrevistados que contestan que los recursos destinados a cada política son «muy pocos».

Nota: En 2020 se recodifican las categorías de la variable «clase social», afectando a la distribución de las respuestas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios 2.615 de 2005, 2.770 de 2008, 2.841 de 2010, 2.953 de 2012, 3.034 de 2014, 3.146 de 2016, 3.221 de 2018, 3.290 de 2020, 3.332 de 2021 y 3.374 de 2022, del CIS.

Así pues, la brecha ideológica respecto a la intervención del Estado a través del gasto, que comenzara con las medidas de austeridad, ha continuado después, y se ha mantenido a lo largo de la pandemia. En 2022, se ha suavizado esta fractura en pensiones y dependencia, en cambio sigue siendo sustancial en medioambiente.

En cuanto a las diferencias en los niveles de demanda de gasto público en función del estatus socioeconómico de los individuos (Gráfico 3), al comienzo de la serie eran mínimas, excepto en educación y medioambiente, políticas que han contado tradicionalmente con mayor respaldo entre las clases altas. En estas fechas, las personas con mejor posición socioeconómica eran quienes preferían que se destinasen más recursos públicos a financiar muchas de las políticas, con exclusión de las prestaciones por desempleo y las pensiones.

La pauta cambia a medida que se agudiza la crisis y se implantan los programas de ajuste. Se redujo la proporción de entrevistados de clase alta/media-alta que percibían que el presupuesto era insuficiente y, simultáneamente, esta opinión se extendió entre las clases medias y bajas, más afectadas por la depresión económica. El gap creció considerablemente en desempleo y medioambiente.

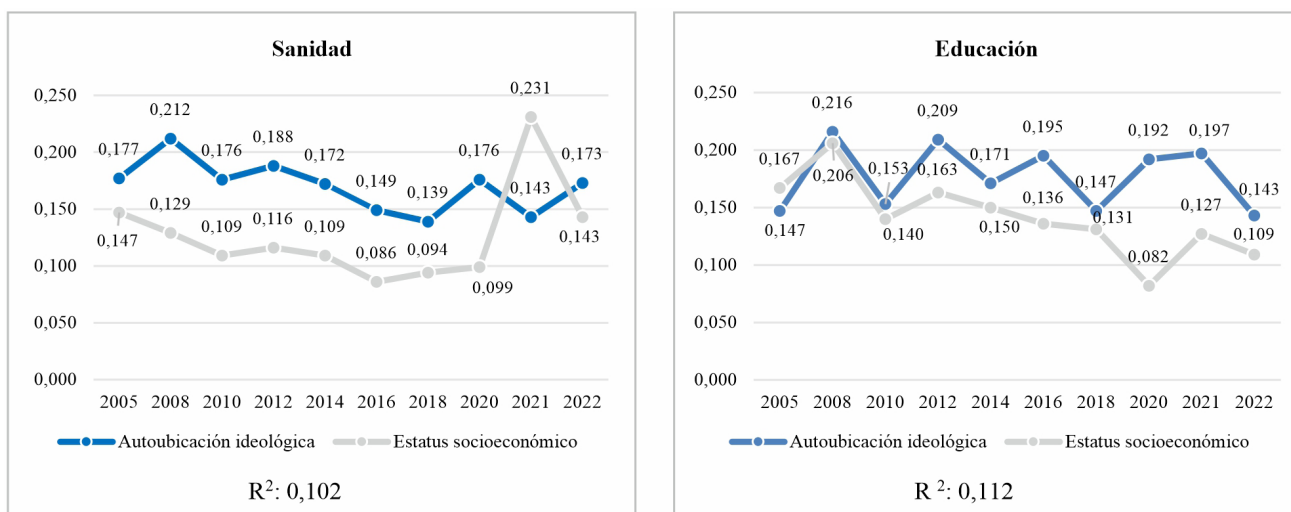
En 2018 las divergencias interclases se habían reducido en todas las áreas, pero durante la pandemia se han ampliado. Se ha desplomado la demanda de gasto entre las personas con mejor posición socioeconómica en diversas políticas, incluyendo sanidad, y ha aumentado entre las personas de menor estatus. La fractura es mayor en las principales políticas de rentas, pensiones y desempleo, no así en ayuda a dependientes. En plena crisis sanitaria, los ciudadanos de clase más baja preferían que los recursos públicos se destinasen prioritariamente a prestaciones para desempleados y servicios sanitarios, en tanto que los ciudadanos de clase alta preferían que se dedicasen a educación y medioambiente. En 2022, estas diferencias continúan, aminorándose en ayuda a dependientes y pensiones.

El análisis gráfico de las correlaciones entre las preferencias de gasto y las dos variables seleccionadas muestra que existe una asociación estadística moderada en todos los sectores de política (Gráfico 4), y que el efecto de la ideología es ligeramente superior al efecto del estatus socioeconómico. El componente ideológico ejerce más influencia en las políticas de educación, desempleo y medioambiente; la clase subjetiva afecta en mayor medida a las preferencias en educación y medioambiente.

El nivel de asociación difiere en la Gran Recesión y la pandemia. Al inicio de la crisis de 2008, la correlación entre la demanda de gasto y cada variable tendió a aumentar, pero desde 2012 disminuyó. En la crisis de la COVID-19 se intensifica la influencia de la orientación ideológica, al tiempo que crece levemente la importancia del estatus en sanidad y dependientes. En 2022, disminuye el efecto de ambos factores.

El peso relativo de las dos variables analizadas es superior en las políticas de desempleo y medioambiente a lo largo de todo el período.

GRÁFICO 4. CONDICIONANTES DEL APOYO AL AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO (2005-2022). COEFICIENTES DE REGRESIÓN ESTANDARIZADOS



* Todas las correlaciones son significativas en el nivel 0,01.
 Nota: El coeficiente R² ajustado se calcula para el período 2005-2022.
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS.

GRÁFICO 4. CONDICIONANTES DEL APOYO AL AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO (2005-2022). COEFICIENTES DE REGRESIÓN ESTANDARIZADOS (CONTINUACIÓN)



* Todas las correlaciones son significativas en el nivel 0,01.

Nota: El coeficiente R² ajustado se calcula para el período 2005-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este artículo ha examinado en qué medida la pandemia de la COVID-19 y la Gran Recesión han afectado a las preferencias políticas de los españoles, tomando como referencia los efectos de estas crisis sobre la demanda de gasto público en varias políticas cruciales del estado de bienestar.

El análisis de los datos demoscópicos confirma que las demandas de gasto han cambiado significativamente durante estas dos coyunturas, ahora bien, la evolución de la opinión pública y de las prioridades presupuestarias de la sociedad ha sido diferente en cada situación. Los resultados muestran, en línea con los hallazgos de trabajos previos (Calzada y del Pino, 2013; Calzada y del Pino, 2016; Calzada y del Pino, 2018; Cicuéndez, 2018) que, durante todo el período estudiado, una amplia mayoría de ciudadanos era favorable al incremento de los recursos públicos para financiar tanto las políticas de consumo como las políticas de transferencias, incluso reclamaban la mejora de la inversión en una política básicamente reguladora, como es medioambiente. Este apoyo social se ha intensificado en los momentos de mayor contracción económica.

No obstante, tal y como anticipaba la literatura (Bruner et al., 2011; Fisman et al., 2015), las crisis han moderado el apoyo al incremento del presupuesto en determinadas políticas, y lo han potenciado en otras.

La primera reacción de los españoles en la Gran Recesión, coincidiendo con los cambios en la opinión pública observados en otros estudios (Brooks y Manza, 2013; Bremer y Bürgisser, 2022), fue reivindicar que aumentara la partida destinada a protección contra el desempleo, aun cuando se habían puesto en marcha medidas de estímulo fiscal que implicaban un fuerte crecimiento del presupuesto para reforzar estas prestaciones. Por el contrario, al comenzar la crisis del coronavirus, descendió la demanda de gasto para desempleo, centrándose las preferencias sociales en la financiación de la sanidad.

A medida que la recesión de 2008 se agravaba, y especialmente desde la implantación en 2011 de los mecanismos de consolidación fiscal que supusieron sustanciales reducciones del gasto público, los ciudadanos centraron sus demandas en el incremento de la inversión para los servicios colectivos preferentes, muy perjudicados por los recortes. En el caso de la COVID-19, al tratarse de una crisis de origen sanitario, el énfasis se ha puesto desde el principio, como se ha comentado, en conseguir que se dediquen cuantiosos recursos a la sanidad. Esto es coherente con la elevación del riesgo percibido sobre la salud (Breznau, 2021) y, de hecho, trabajos previos realizados en otros países han evidenciado una creciente preocupación social por la calidad y la financiación de la sanidad (Foremny et al., 2020; Curtice, 2020; Busemeyer, 2021; Miyar-Busto y Mato-Díaz, 2021). Asimismo, gran parte de la sociedad reclamaba el aumento del presupuesto en educación, servicio cuya prestación ha resultado igualmente muy afectada por la pandemia.

Las preferencias relativas a las otras dos políticas de transferencias de rentas, seguridad social y dependencia, presentan una evolución específica. Se trata de dos programas que gozan de gran apoyo social, por lo que la demanda de gasto se ha situado en niveles muy altos a lo largo de todo el período estudiado, independientemente de la evolución del presupuesto. Desde la primera vez que, en 2011, se pide a los ciudadanos que valoren los recursos destinados a ayuda a la dependencia, un elevado porcentaje ha afirmado que son muy escasos. Destacar que esta intensa demanda se ha mantenido durante la fase de recuperación económica y la etapa del coronavirus en el caso de prestaciones para dependientes, mientras que se ha contenido en el caso de las pensiones.

En cambio, la financiación de la protección medioambiental no ha contado tradicionalmente con el mismo respaldo social, a pesar de las considerables reducciones de la inversión para este programa en la Gran Recesión. En épocas de depresión no suele considerarse una política imprescindible porque no proporciona beneficios individuales inmediatos (Diamond y Lodge, 2013). Con todo, durante la pandemia, la demanda de recursos para medioambiente es la que más ha crecido.

En definitiva, los ciudadanos se decantan por aumentar o mantener el gasto en la mayoría de políticas, si bien priorizan sus demandas en situaciones críticas, discriminando qué gasto es esencial, o no, en el supuesto de ser necesario realizar ajustes. La prioridad es incrementar la financiación de las políticas sociales, en particular de aquellas que repercuten directamente en la seguridad material, y de los servicios públicos preferentes (Diamond y Lodge, 2013). Aun así, como sucede en otros Estados (Van Oorschot et al., 2022), el apoyo para la protección al desempleo, siendo alto, es siempre inferior que en el resto de programas de bienestar, incluso en recesión. Es necesario tener presente que las políticas incluidas en este estudio benefician a gran parte de la sociedad en etapas de contracción, salvo ayuda a la dependencia –de carácter redistributivo y que dispone de gran aceptación– y medioambiente –no redistributiva y que cuenta con menor soporte–. De ahí que sea necesario ampliar la investigación examinando las preferencias en otros sectores.

Por otra parte, los hallazgos son congruentes con la teoría de los cambios termostáticos en la opinión pública (Soroka y Wlezien, 2010; Bermeo y Bartels, 2014; Cicuéndez, 2021), porque reacciona ante las medidas presupuestarias que han ido adoptando los gobiernos. En la Gran Recesión, mientras se aplicaron programas anticíclicos e incrementos presupuestarios, la demanda de gasto se moderó; cuando se implantaron las políticas de consolidación fiscal y se recortaron recursos, aumentó extraordinariamente. En la pandemia, se han reforzado muchos programas de gasto –como desempleo– y, en esas áreas, la demanda ha disminuido, excepto en sanidad. En cualquier caso, se advierte que las políticas de austeridad han tenido un impacto relevante en las actitudes ciudadanas, como se había constatado en otros países (Fisman et al., 2015; Bremer y Bürgisser, 2022; Lee, 2022).

Todos estos resultados indican, de acuerdo con numerosas investigaciones realizadas (Erikson et al., 2002; Marx y Schumacher, 2016; Asano et al., 2021), que las preferencias políticas están condicionadas por la situación financiera y, más concretamente, que las preferencias de gasto varían en función de los ciclos económicos. La pregunta que se planteaba al inicio del artículo era en qué sentido cambia la opinión pública durante las crisis, y si la pandemia había supuesto un punto de inflexión. El cambio principal ha sido el aumento del apoyo social al gasto en casi todas las políticas, que se agudiza a medida que se agrava la situación, como

anticipaba la teoría (Blekesaune, 2013; Margalit, 2013). De todos modos, no puede hablarse de un cambio radical en las actitudes, más bien de la intensificación de una tendencia previa, tal y como explica Margalit (2019), puesto que ese sólido apoyo social es una constante en España (Calzada y Del Pino, 2016; Cicuéndez, 2018).

En la pandemia se observan tres tendencias específicas: crece el número de ciudadanos que valoran que los recursos consignados a las políticas de transferencias de renta son suficientes; aumenta, más aceleradamente que en recesiones anteriores, el porcentaje de quienes valoran que los recursos para educación y medioambiente son muy pocos; las fuertes inversiones en sanidad durante la emergencia del coronavirus no han logrado evitar el rápido ascenso de la demanda de gasto, produciéndose una reacción «antitermostática». En este sentido, es preciso profundizar en el análisis de cómo han influido las distintas estrategias de gasto adoptadas por los gobiernos en cada coyuntura sobre la evolución de las preferencias.

En referencia a la discusión de la literatura en torno a si las actitudes hacia el gasto público son anticíclicas o procíclicas, los datos apuntan a una tendencia anticíclica puesto que, tanto en la etapa de crecimiento previa a la recesión de 2008 como en la fase de recuperación económica previa a la pandemia, se ha moderado la demanda de recursos y los ciudadanos aceptaron que el Estado limitara determinadas prestaciones que no iban a ser tan necesarias, como los subsidios por desempleo. Por el contrario, en épocas de crisis reclamaron el incremento de la intervención estatal y del presupuesto para reforzar distintos programas que se consideraban imprescindibles para buena parte de la sociedad. Esta pauta concuerda con la mencionada hipótesis de la protección gubernamental (Blekesaune, 2013).

No es posible determinar si, como plantea Vallespín (2021), el impacto generado por las crisis, especialmente el shock originado por la pandemia, contribuirá a cambiar a medio plazo la percepción sobre el papel del Estado y la importancia atribuida a las políticas públicas. La información apunta a que se trata de un efecto transitorio, y que las actitudes tienden a volver a la «normalidad» cuando se superan las dificultades (Van Oorschot et al., 2022), confirmándose la preeminencia de la estabilidad a largo plazo (Laenen y Van Oorschot, 2020). Así, se ha comprobado que desde el comienzo de la reactivación económica en 2015 se redujo la sensación de escasez de recursos en muchos sectores –principalmente en desempleo–, y que lo mismo ha sucedido en 2022, salvo en sanidad.

En la introducción se formulaba otra pregunta relativa a la posible polarización de la sociedad por el reparto de los recursos. No es riguroso utilizar el término polarización porque la mayoría de entrevistados, al margen de su adscripción ideológica y clase social, respaldan el crecimiento del gasto público. No obstante, se ha confirmado que, como preveía la literatura especializada (Neimanns et al., 2018; Ares et al., 2021; Hübscher et al., 2021), en situaciones de crisis se intensifican las brechas. Por un lado, la fractura en las opiniones en función de la ideología se amplía, porque el apoyo al gasto, en todas las áreas, aumenta más entre las personas de izquierda. Durante la COVID-19, inicialmente, disminuyó el conflicto izquierda-derecha, excepto en sanidad, pero posteriormente las discrepancias ideológicas se agrandaron. Feldman y Johnston (2014) señalan que hay políticas más «ideologizadas» que otras. En España, el gap ideológico es mayor en desempleo, medioambiente y ayuda a dependientes, mientras que pensiones genera mayor consenso.

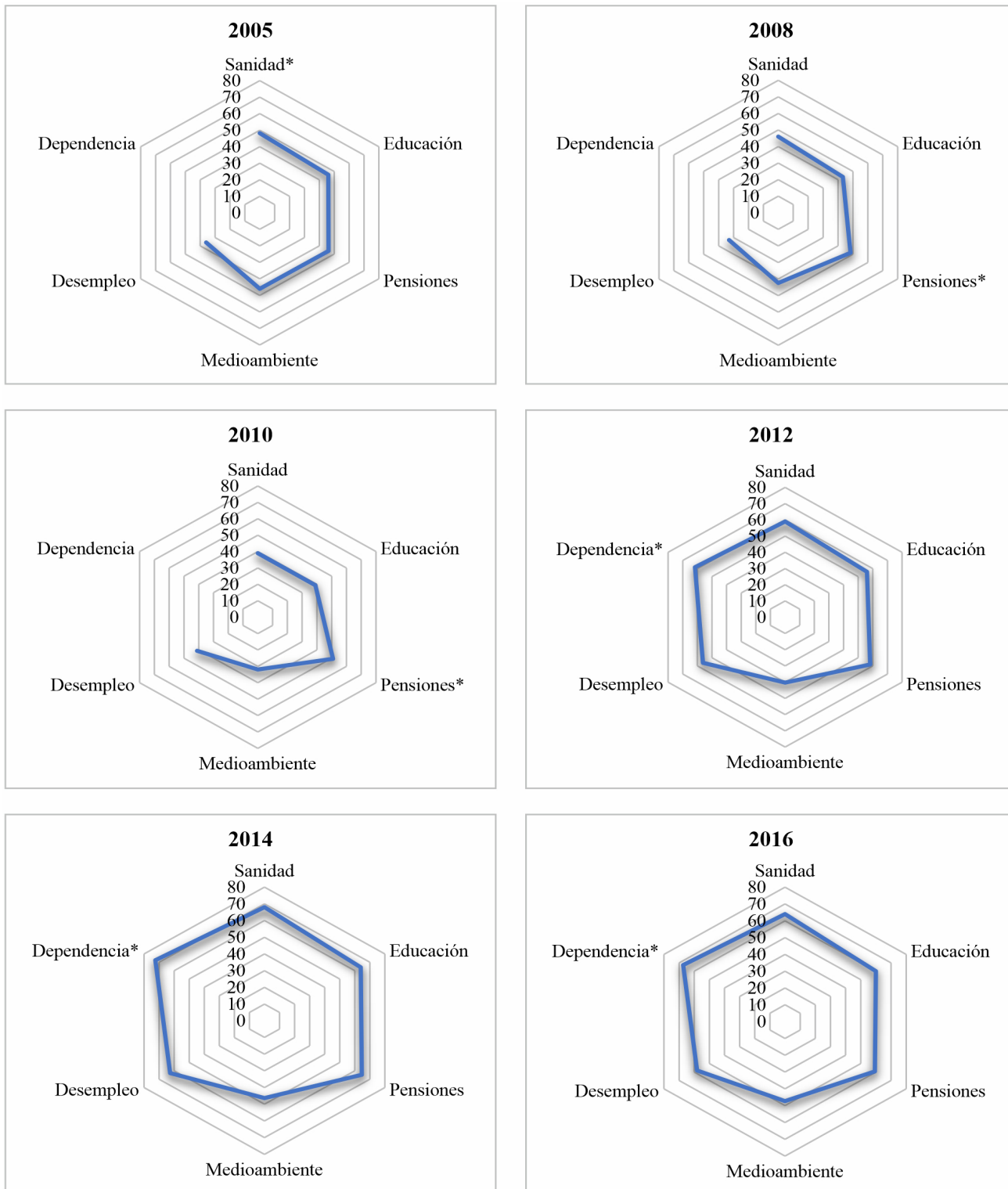
Por otro lado, la fractura entre clases sociales también creció durante la Gran Recesión y la pandemia. En los peores momentos de las crisis, confluye el declive del apoyo al gasto entre las clases medias-altas con el incremento del apoyo a todo tipo de gasto entre las clases bajas, que resultarían más beneficiadas por las políticas sociales. Mientras los mejores posicionados socioeconómicamente prefieren que destinen más recursos a educación y medioambiente, los que ocupan posiciones inferiores prefieren que se inviertan en desempleo y pensiones. En la emergencia sanitaria se ha producido una fractura clara respecto a la financiación de la sanidad, cuestión de especial preocupación para las clases medias y bajas.

En síntesis, la información analizada confirma la estabilidad de las actitudes a largo plazo, el consenso en torno a las políticas sociales, la priorización de las preferencias en coyunturas desfavorables, y un apoyo sólido al estado de bienestar, más que una erosión, que podría acentuarse en la fase «postpandémica». Para ratificar dichas tendencias debe prolongarse esta investigación.

Para concluir, tanto la evidencia empírica como las reflexiones aportadas en este artículo constituyen un análisis necesariamente parcial de una situación compleja y en evolución, por lo que las conclusiones que se perfilan deben ser interpretadas con precaución. Como han explicado otros autores (Vallespín, 2021), identificar las consecuencias políticas y el impacto definitivo de la pandemia sobre las preferencias es difícil hasta que finalice definitivamente. Además, es necesario estudiar cómo están afectando, y van a afectar, las negativas consecuencias económicas del conflicto Rusia-Ucrania y las enormes inversiones de gasto que vienen de la mano de los *Next Generation Funds*.

7. ANEXO

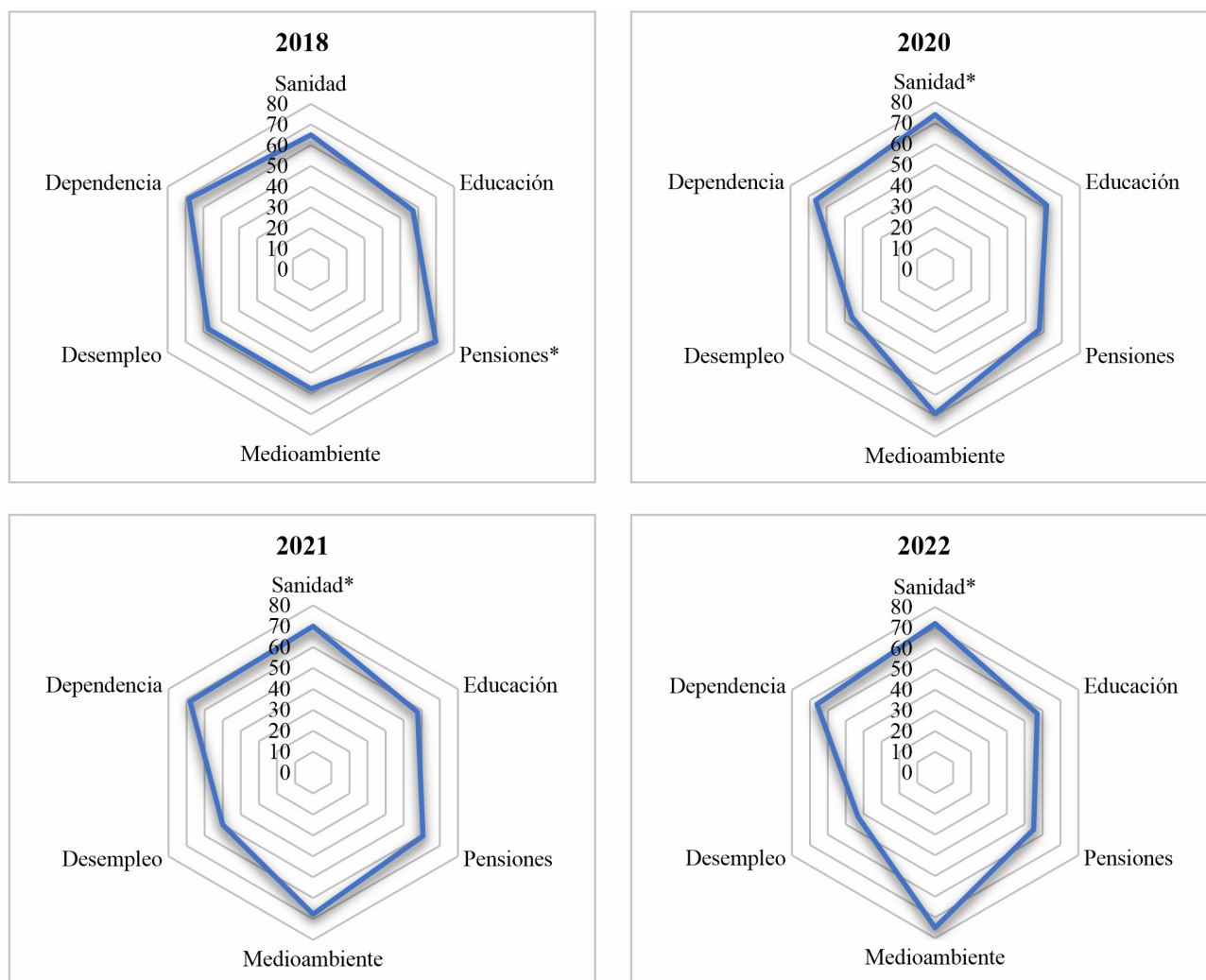
GRÁFICO A.1. COMPARACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO EN DISTINTAS POLÍTICAS: PORCENTAJE DE CIUDADANOS QUE CREEN LOS RECURSOS DESTINADOS A SU FINANCIACIÓN SON MUY POCOS (2005-2022)



Nota: El asterisco indica cuál es la política con mayor demanda de gasto público en cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.011, K.3.01.03.006, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.067 y K.3.01.03.067 del CIS.

GRÁFICO A.1. COMPARACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE GASTO PÚBLICO EN DISTINTAS POLÍTICAS: PORCENTAJE DE CIUDADANOS QUE CREEN LOS RECURSOS DESTINADOS A SU FINANCIACIÓN SON MUY POCOS (2005-2022) (CONTINUACIÓN)



Nota: El asterisco indica cuál es la política con mayor demanda de gasto público en cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de las series K.3.01.03.011, K.3.01.03.006, K.3.01.03.016, K.3.01.03.052, K.3.01.03.067 y K.3.01.03.067 del CIS.

TABLA A.1. GRADO DE SIGNIFICATIVIDAD DEL ÍNDICE DE DEMANDA PORCENTUAL. TEST DE CONTRASTE PARAMÉTRICO DE DIFERENCIA DE PROPORCIONES (2005-2022)

Año	Sanidad	Educación	Seguridad social	Desempleo	Ayuda a dependientes	Medio ambiente
2005						
2006	-5,228078395***	-4,938481937***	1,063798406	-1,788585963		-3,362912301***
2007	1,010972964	1,727162531	-0,353812454	-3,058822872**		2,006945017*
2008	4,764928169***	1,77887048	1,692218723	3,833711038***		-2,219042436*
2009	-4,980063479***	-2,494633181*	-3,536994679***	1,689002377		-5,455128979***
2010	-2,542745456*	-2,534793892*	4,246514704***	0,455069906		-6,072005375***

Año	Sanidad	Educación	Seguridad social	Desempleo	Ayuda a dependientes	Medio ambiente
2011	3,333180485***	3,966950836***	2,249705736*	8,056692628***	50,17826806	3,215153511**
2012	11,76213849***	9,147975293***	3,953827169***	6,717024782***	7,106720617***	5,467814048***
2013	4,982310416***	3,638793211***	0,071155484	4,187501541***	5,532805386***	1,030220873
2014	2,671243159**	1,880376915	4,90856807***	1,217312625	2,844273922**	3,834273259***
2015	-3,393901407***	-2,94869382**	-5,10873848***	-3,838569055***	-3,513076524***	0,071276327
2016	-0,508357956	-0,142672883	0,49729345	-0,141216676	-0,746063898	1,067597726
2017	3,303138072***	2,293710277*	4,461900885***	1,059077938	2,101665237*	7,067188314***
2018	-2,718981759**	-4,350536006***	3,783277534***	-0,494087742	-1,354810337	1,480276594
2019	-3,308138561***	-1,832317305	-5,963866332***	-5,850203969***	-3,313572908***	1,629897292
2020	10,49478166***	4,794503628***	-4,670668895***	-4,954826501***	1,062069464	5,413255782***
2021	-3,149472614**	-2,460526891*	2,910823303**	-6,61103271***	1,995621375*	-0,951615384
2022	1,426280928	-0,737423867	-5,015466736***	1,642482163	-0,696579848	5,57041354***

***P < 0,001, **P < 0,01, *P < 0,05. «En blanco», no hay diferencias intertemporales significativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahlquist, J., Copelovitch, M. y Walter, S. (2020). The political consequences of external economic shocks: Evidence from Poland. *American Journal of Political Science*, 64(4), 904-920. <https://doi.org/10.1111/ajps.12503>
- Alesina, A., Favero, C. y Giavazzi, F. (2019). Effects of austerity: Expenditure –and tax– based approaches. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 141-162. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.141>
- Altiparmakis, A., Bojar, A., Brouard, S., Foucault, M., Kriesi, H. y Nadeau, R. (2021). Pandemic politics: policy evaluations of government responses to COVID-19. *West European Politics*, 44(5-6), 1159-1179. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930754>
- Anderson, C. J. y Hecht, J. D. (2014). Crisis of Confidence? The dynamics of economic opinions during the Great Recession. En N. Bermeo y L. M. Bartels (eds.), *Mass politics in tough times: opinions, votes and protest in the Great Recession* (pp. 40-71). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199357505.003.0002>
- Ares, M., Bürgisser, R. y Häusermann, S. (2021). Attitudinal polarization towards the redistributive role of the state in the wake of the COVID-19 crisis. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 31(sup1), 41-55. <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924736>
- Asano, T. A., Kaneko, T., Omori, S., Takamiya, S. y Taniguchi, M. (2021). Predictable crises shape public opinion: Evidence from the COVID-19 natural experiment. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(sup1), 311-320. <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924731>
- Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. y Majlesi, K. (2020). Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure. *American Economic Review*, 110(10), 3139-3183. <https://doi.org/10.1257/aer.20170011>
- Barnes, L., Blumenau, J. y Lauderdale, B. E. (2022). Measuring attitudes toward public spending using a multivariate tax summary experiment. *American Journal of Political Science*, 66(1), 205-221. <https://doi.org/10.1111/ajps.12643>
- Bellani, L. y Scervini, F. (2020). Heterogeneity in preferences for redistribution and public spending: A cross-country analysis. *European Journal of Political Economy*, 63, 101890. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101890>
- Bermeo, N. y Bartels, L. M. (eds.) (2014). *Mass politics in tough times: Opinions, votes and protest in the Great Recession*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199357505.001.0001>
- Blekesaune, M. (2013). Economic strain and public support for redistribution: A comparative analysis of 28 European countries. *Journal of Social Policy*, 42(1), 57-72. <https://doi.org/10.1017/S0047279412000748>
- Blumenau, J., Hicks, T., Jacobs, A., Matthews, S. y O'Grady, T. (2021). *Testing Negative: The non-consequences of COVID-19 on mass ideology* [Public Opinion and Voting Behavior - Working Paper]. APSA Preprints. <https://doi.org/10.33774/apsa-2021-qpczc>
- Bol, D., Giani, M., Blais, A. y Loewen, P. J. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*, 60(2), 497-505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>

- Bremer, B. y Bürgisser, R. (2022). Public opinion on welfare state recalibration in times of austerity: Evidence from survey experiments. *Political Science Research and Methods*, 1-19. <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.78>
- Breznau, N. (2021). The welfare state and risk perceptions: The novel Coronavirus pandemic and public concern in 70 countries. *European Societies*, 23(sup1), 33-46. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1793215>
- Brooks, C. y Manza, J. (2013). A broken public? Americans' responses to the Great Recession. *American Sociological Review*, 78(5), 727-748. <https://doi.org/10.1177/0003122413498255>
- Brunner, E., Ross, S. L y Washington, E. (2011). Economics and policy preferences: causal evidence of the impact of economic conditions on support for redistribution and other ballot proposals. *Review of Economics and Statistics*, 93(3), pp. 888-906. https://doi.org/10.1162/REST_a_00088
- Busemeyer, M. R. (2021). Financing the welfare state in times of extreme crisis: Public support for health care spending during the COVID-19 pandemic in Germany. *Journal of European Public Policy*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1977375>
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2013). Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012). *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 171-191. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/71_10.pdf
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2016). Actitudes ante la redistribución: ¿cómo ha afectado la crisis? *Revista Española del Tercer Sector*, 33, 65-90. <https://digital.csic.es/handle/10261/185703>
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2018). El peso de la opinión pública en las decisiones de ajuste del Estado del bienestar: el caso de España entre 2008 y 2017. En F. Camas y Ubasart, G. (dirs.), *Manual del Estado del bienestar y las políticas sociolaborales* (pp. 297-321). Huygens.
- Caughey, D., O'Grady, T. y Warshaw, C. (2019). Policy ideology in European mass publics, 1981-2016. *American Political Science Review*, 113(3), 674-693. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000157>
- Cavaillé, C. y Trump, K.-S. (2015). The two facets of social policy preferences. *The Journal of Politics*, 77(1), 146-160. <https://doi.org/10.1086/678312>
- Cicuéndez, R. (2018). *El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano: análisis de las actitudes y preferencias de los españoles*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/El-gasto-p%C3%BAblico-y-los-impuestos-desde-la-perspectiva-del-ciudadano-p101143369>
- Cicuéndez, R. (2021). Opinión pública y políticas públicas: la sensibilidad de los ciudadanos y la receptividad de los gobiernos en España. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 80, 109-148. <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/05/080-04-C.pdf>
- Curtice, J. (2020). Will Covid-19 change attitudes towards the Welfare State? *IPPR Progressive Review*, 27(1), 93-104. <https://doi.org/10.1111/newe.12185>
- Daniele, G., Martinangeli, A. F., Passarelli, F., Sas, W. y Windsteiger, L. (2020). *Wind of change? Experimental survey evidence on the COVID-19 shock and socio-political attitudes in Europe* (Working Paper, 2020-10). Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3671674>
- De Vries, R., Baumberg, B., Scullion, L., Summers, K. y Edmiston, D. (2021). Solidarity in a crisis? Trends in attitudes to benefits during COVID-19. *Social Policy & Administration*, 55, 280-294.
- Del Pino, E., Ramos, J. A. y Hernández-Moreno, J. (2016). Las políticas de consolidación fiscal y sus efectos en la naturaleza del Estado de bienestar español durante la Gran Recesión. *Panorama Social*, 22, 153-166. <https://www.funcas.es/articulos/las-politicas-de-consolidacion-fiscal-y-sus-efectos-en-la-naturaleza-del-estado-de-bienestar-espanol-durante-la-gran-recesion/>
- Diamond, P. y Lodge, G. (2013). *Welfare States after the crisis: Changing public attitudes*. Policy Network Paper. https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2013/01/Welfare%20States%20after%20the%20Crisis_10272.pdf
- Ebbinghaus, B., Lehner, L. y Naumann, E. (2022). Welfare state support during the COVID-19 pandemic: Change and continuity in public attitudes towards social policies in Germany. *European Policy Analysis*, 8(3), 297-311. <https://doi.org/10.1002/epa2.1152>
- Erikson, R. S., MacKuen, M. B. y Stimson, J. A. (2002). The macro polity. *Cambridge University Press*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139086912>
- Ervasti, H., Andersen, J. G. y Hjerm, M. (2013). *Economic downturns and public support for the Welfare State*. 20th CES Conference Amsterdam.
- Feldman, S. y Johnston, C. (2014). Understanding the determinants of political ideology: Implications of structural complexity. *Political Psychology*, 35(3), 337-358. <https://doi.org/10.1111/pops.12055>
- Fernández-Albertos, J. y Kuo, A. (2016). Economic hardship and policy preferences in the eurozone periphery: Evidence from Spain. *Comparative Political Studies*, 49(7), 874-906. <https://doi.org/10.1177/0010414016633224>
- Ferragina, E. y Zola, A. (2021). The end of austerity as common sense? An experimental analysis of public opinion shifts and class dynamics during the COVID-19 crisis. *New Political Economy*, 27(2), 329-346. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1952560>
- Fisman, R., Jakiela, P. y Kariv, S. (2015). How did distributional preferences change during the Great Recession? *Journal of Public Economics*, 128, 84-95. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.06.001>
- Foremny, D., Sorribas-Navarro, P. y Vall, J. (2020). *Living at the Peak: Health and public finance during the COVID-19 pandemic*. Paper SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3578483>

- Forma, P. (2002). Does economic hardship lead to polarization of opinions towards the Welfare State? *Journal of Social Policy*, 31(2), 187-206. <https://doi.org/10.1017/S0047279401006596>
- Giger, N. y Nelson, M. (2013). The Welfare State or the economy? Preferences, constituencies, and strategies for retrenchment. *European Sociological Review*, 29(5), 1083-1094. <https://doi.org/10.1093/esr/jcs082>
- Giuliano, P. y Spilimbergo, A. (2014). Growing up in a recession. *Review of Economic Studies*, 81(2), 787-817. <https://doi.org/10.1093/restud/rdt040>
- Häusermann, S., Ares, M., Enggist, M. y Pinggera, M. (2020). *Mass public attitudes on social policy priorities and reforms in Western Europe* [Working Paper Series, 1/20]. Welfarepriorities. <http://welfarepriorities.eu/wp-content/uploads/2020/08/HausermannEtal2020.pdf>
- Hübscher, E., Sattler, T. y Wagner, T. (2021). Voter responses to fiscal austerity. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1751-1760. <https://doi.org/10.1017/S0007123420000320>
- Kam, C. D. y Nam, Y. (2008). Reaching out or pulling back: Macroeconomic conditions and public support for social welfare spending. *Political Behavior*, 30, 223-258. <https://doi.org/10.1007/s11109-007-9048-3>
- Knotz, C. M., Ganderberger, M. K., Fossati, F. y Bonoli, G. (2022). A recast framework for welfare deservingness perceptions. *Social Indicators Research*, 159, 927-943. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02774-9>
- Kumlin, S., Goerres, A. y Spies, D. C. (2021). Public attitudes. En D. Béland, K. J. Morgan, H. Obinger y C. Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 329-344). Oxford University Press.
- Laenen, T., y Van Oorschot, W. (2020). Change or continuity in Europeans' welfare attitudes? En T. Laenen, B. Meuleman y W. Van Oorschot (eds.), *Welfare State legitimacy in times of crisis and austerity: Between continuity and change* (pp. 249-266). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788976305.00026>
- Lee, S. K. (2022). Conflicting dynamics of public attitudes toward austerity: Evidence from Europe (2010-2011). *Journal of Contemporary European Studies*, 1-17. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059655>
- Margalit, Y. (2013). Explaining social policy preferences: Evidence from the Great Recession. *American Political Science Review*, 107(1), 80-103. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000603>
- Margalit, Y. (2019). Political responses to economic shocks. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 277-295. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-110713>
- Martén, L. (2019). Demand for redistribution: individuals' response to economic setbacks. *Scandinavian Journal of Economics*, 121(1), 225-242. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12276>
- Marx, P. y Schumacher, G. (2016). The effect of economic change and elite framing on support for welfare state retrenchment: A survey experiment. *Journal of European Social Policy*, 26(1), 20-31. <https://doi.org/10.1177/0958928715621711>
- Miyar-Busto, M. y Mato-Díaz, F. J. (2021). Salud y economía en Europa: la opinión pública frente a la pandemia. *Panorama Social*, 33, 163-176. <https://www.funcas.es/articulos/salud-y-economia-en-europa-la-opinion-publica-frente-a-la-pandemia/>
- Naumann, E., Buss, C. y Bähr, J. (2016). How unemployment experience affects support for the welfare state: A real panel approach. *European Sociological Review*, 32(1), 81-92. <https://doi.org/10.1093/esr/jcv094>
- Neimanns, E., Busemeyer, M. R. y Garritzmann, J. L. (2018). How popular are social investment policies really? Evidence from a survey experiment in eight western European countries. *European Sociological Review*, 34(3), 238-253. <https://doi.org/10.1093/esr/jcy008>
- O'Grady, T. (2019). How do economic circumstances determine preferences? Evidence from long-run panel data. *British Journal of Political Science*, 49(4), 1381-1406. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000242>
- Orton, M. y Sarkar, S. (2022). COVID-19 and (mis)understanding public attitudes to social security: Re-setting debate. *Critical Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/02610183221091553>
- Reeskens, T., Muis, Q., Sieben, I., Vandecasteele, L., Luijckx, R. y Halman, L. (2021). Stability or change of public opinion and values during the coronavirus crisis? Exploring Dutch longitudinal panel data. *European Societies*, 23(sup1), 153-171. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1821075>
- Rehm, P. (2016). *Risk inequality and Welfare States: Social policy preferences, development, and dynamics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316257777>
- Rudolph, T. J. y Evans, J. (2005). Political trust, ideology, and public support for government spending. *American Journal of Political Science*, 49(3), 660-671. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00148.x>
- Rueda, D. y Stegmueller, D. (2019). *Who wants what? Redistribution preferences in comparative perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108681339>
- Soroka, S. N. y Wlezién, C. (2010). *Degrees of Democracy: Politics, public opinion and policy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804908>
- Stevenson, R. T. (2001). The economy and policy mood: A fundamental dynamic of democratic politics? *American Journal of Political Science*, 45(3), 620-633. <https://doi.org/10.2307/2669242>
- Svallfors, S. (2012). Welfare States and welfare attitudes. En S. Svallfors (ed.), *Contested Welfare States: Welfare attitudes in Europe and beyond* (pp. 1-24). Stanford University Press. <https://doi.org/10.11126/stanford/9780804782524.003.0001>
- Taylor-Gooby, P. (2001). Sustaining state welfare in hard times: Who will foot the bill? *Journal of European Social Policy*, 11(2), 133-147. <https://doi.org/10.1177/095892870101100203>

- Vallespín, F. (2021). Consecuencias políticas de la pandemia. Un primer acercamiento. En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales* (pp. 13-30). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Van de Walle, S. y Jilke, S. (2014). Savings in public services after the crisis: A multilevel analysis of public preferences in the EU-27. *International Review of Administrative Sciences*, 80(3), 597-618. <https://doi.org/10.1177/0020852313517994>
- Van Oorschot, V., Laenen, T., Roosma, F. y Meuleman, B. (2022). Recent advances in understanding welfare attitudes in Europe. En K. Nelson, R. Nieuwenhuis y M. Yerkes (eds.), *Social Policy in Changing European Societies* (pp. 202-217). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802201710.00021>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 29-06-2022
Modificado: 30-10-2022
Aceptado: 28-11-2022
Prepublicado: 27-01-2023
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11093>
Páginas: 68-80



Referencia: García Álvarez, D. (2023). Educación para la ciudadanía y dimensión europea en el nuevo currículo para la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 68-80. <https://doi.org/10.24965/gapp.11093>

Educación para la ciudadanía y dimensión europea en el nuevo currículo para la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO)

Citizenship education and the European Dimension in the new Spanish curriculum for Secondary Compulsory Education (ESO)

García Álvarez, David

Universidad Complutense de Madrid (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3611-8003>

davidg@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

David García Álvarez es geógrafo y Profesor Ayudante Doctor en la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en el análisis, cartografiado y modelado del cambio de usos y coberturas del suelo, el estudio del impacto territorial asociado a diferentes procesos urbanos, así como la enseñanza de la geografía en las diferentes etapas del sistema educativo.

RESUMEN

El nuevo currículo de la Educación Secundaria Obligatoria incorpora importantes cambios respecto a sus precedentes, apostando por una educación de tipo competencial. En este artículo, se analiza el grado en el que el documento incorpora las recomendaciones de las instituciones europeas y otros organismos internacionales en lo relativo al desarrollo de la educación para la ciudadanía y una dimensión europea de la educación. Con ese objetivo, se realiza un análisis de contenidos del nuevo currículo. Los resultados relevan que este se alinea de forma clara con esas recomendaciones internacionales y apuesta por una educación competencial en la que los contenidos transversales en formación ciudadana juegan un papel significativo.

PALABRAS CLAVE

Currículo educativo; Educación para la Ciudadanía; Dimensión Europea de la Educación; LOMLOE.

ABSTRACT

The new Spanish curriculum for Compulsory Secondary Education incorporates important changes with respect to previous curricula, following a competency-based education. This paper analyses the extent to which the new curriculum incorporates the recommendations of European institutions and other international bodies regarding the development of citizenship education and a European dimension of education. To this end, a content analysis of the new curriculum is carried out. The results show that the new curriculum is clearly aligned with these international recommendations and is committed to a competence-based education in which transversal contents in citizenship education play a significant role.

KEYWORDS

Education curriculum; Citizenship education; European Dimension of Education; LOMLOE.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MÉTODO. 2. RESULTADOS. 2.1. PARTE EXPOSITIVA. 2.2. PARTE DISPOSITIVA. 2.3. ANEXO I. PERFIL DE SALIDA DEL ALUMNADO AL TÉRMINO DE LA ENSEÑANZA BÁSICA. 2.4. ANEXO II. MATERIAS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA. 3. DISCUSIÓN. 3.1. EL DESARROLLO DE UN CURRÍCULO COMPETENCIAL. 3.2. LAS COMPETENCIAS Y CONTENIDOS DE CARÁCTER CIUDADANO. 3.2.1. La formación ciudadana a través de contenidos transversales. 3.2.2. Asignaturas específicas de formación ciudadana. 3.2.3. Geografía e Historia como materia de formación ciudadana. 4. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

El 30 de diciembre de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) la nueva ley de educación, conocida por su acrónimo LOMLOE. Esta supone una nueva regulación de los niveles educativos preuniversitarios en España, incluyendo una nueva organización de las enseñanzas y un cambio en la forma en la que estas se imparten y evalúan. La publicación de la nueva ley de educación implica el desarrollo de un nuevo currículo educativo, el cual ha sido recientemente aprobado por el Gobierno central (RD 217/2022). Actualmente, el currículo se está comenzando a implementar de forma efectiva, una vez completado su desarrollo a nivel autonómico y de centro.

El currículo nos permite conocer qué se pretende enseñar a través de los diferentes niveles del sistema educativo y con qué orientación global (Engel y Ortloff, 2009; Zambrano et al., 2020). Son numerosos los trabajos que han estudiado los currículos educativos para analizar en profundidad diferentes elementos y características del sistema educativo español (Engel y Ortloff, 2009; Pinto y Molina Puche, 2015; Prats Cuevas et al., 2001; Rodríguez et al., 2015).

Desde hace décadas, varias instituciones internacionales promueven el desarrollo de un enfoque educativo centrado en la educación para la ciudadanía (European Commission, 2018; Portera, 2021). A nivel global, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha venido promocionando el concepto de Educación para la Ciudadanía mundial o global, que busca fomentar una educación sobre la paz, los derechos humanos y la interculturalidad (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, 2016). A nivel europeo, el Consejo de Europa (CdE) y la actual Unión Europea (UE) llevan promoviendo desde los años 70 una dimensión europea de la educación o de la enseñanza. Esta pretende fomentar una educación basada en los valores comunes del proyecto europeo, así como un mayor conocimiento de la ciudadanía y del sistema político europeo (Diestro Fernández, 2011; Diestro Fernández y García Blanco, 2016; Turk, 2022).

Recientes documentos de las instituciones europeas apuestan por una educación que potencie las competencias digitales, el multilingüismo y los valores comunes del proyecto europeo como la base sobre la que construir la futura convivencia democrática en los países de la UE (Comisión Europea, 2020; Consejo de la Unión Europea, 2018b). Sobre el aprendizaje de esos valores comunes se sustenta también el marco de referencia de competencias del Consejo de Europa por una cultura democrática. Este tiene como objetivo formar a ciudadanos capaces de convivir en sociedades democráticas y tolerantes (Consejo de Europa, 2018). En general, todos estos documentos promueven una educación de tipo inclusivo, que fomente la tolerancia y la equidad, la participación activa de los ciudadanos en sus democracias y su desarrollo personal y profesional, lo que incluye la adquisición de los conocimientos necesarios para comprender el sistema político europeo y ejercer la ciudadanía europea (Comisión Europea, 2020; Consejo de la Unión Europea, 2018a; Diestro Fernández, 2011; Turk, 2022).

En España, aunque se han producido ciertos progresos en la asimilación de tales recomendaciones, a nivel de currículo y organización de las enseñanzas, los avances han sido hasta el momento bastante limitados (García-Álvarez y Arias-García, 2022; Prats Cuevas et al., 2001). En algunos casos, se han producido retrocesos, como la eliminación de la asignatura de educación para la ciudadanía que se incluyó en la Ley Orgánica de Educación (LOE) del 2006 (Arbués Radigales y Naval Durán, 2020).

A través de este artículo, se pretende hacer un análisis del nuevo currículo educativo para la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) en España, con el fin de comprobar el grado en el que se asimilan las recomendaciones internacionales en la promoción de una educación para la ciudadanía y una dimensión europea de la educación.

1. MÉTODO

Se analiza el último decreto que establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la ESO en España (RD 217/2022). Como todo Real Decreto, el documento cuenta con dos partes: una parte expositiva, en la que se desarrolla la motivación y propósito de la legislación, y una parte dispositiva, con fuerza normativa, en la que se incluyen los preceptos legales de la norma (Resolución de 28 de julio de 2005).

El decreto analizado cuenta además con dos anexos. Un primer anexo desarrolla el perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica, detallando las competencias que el alumnado ha de poseer para titularse. Un segundo anexo detalla los currículos de cada una de las materias. Cada uno de ellos consta de una introducción, una serie de competencias específicas asociadas a la materia que se imparte, sus criterios de evaluación y los saberes básicos que se deben adquirir al cursarla.

Para cada una de las partes del decreto, mediante una técnica cualitativa de análisis de contenidos (López Noguero, 2002), se han buscado referencias a los elementos que se relacionan, de forma global, con una educación para la ciudadanía y, en concreto, con los valores asociados al proyecto de construcción europea. Entre otros, se trata de conceptos como democracia, tolerancia, interculturalidad o diálogo para la solución de conflictos. A este respecto, entendemos por educación para la ciudadanía la definición propuesta por Eurydice: «materia que tiene por objeto promover la coexistencia armoniosa y fomentar el desarrollo mutuamente beneficioso de las personas y las comunidades en que viven», lo que «ayuda a los alumnos a convertirse en ciudadanos activos, informados y responsables» (European Commission, 2018). De manera adicional, se han identificado de forma específica aquellos elementos que directamente se relacionan con la Unión Europea y el concepto de ciudadanía europea.

2. RESULTADOS

A continuación, se detallan los resultados del análisis de acuerdo con las diferentes partes en las que se compone el Real Decreto que establece la ordenación y enseñanzas mínimas de la ESO.

2.1. Parte expositiva

La parte expositiva del decreto resume bien la filosofía que impregna el mismo y el enfoque que se adopta con respecto a la formación ciudadana. El decreto se alinea desde el principio con las políticas internacionales en el sector de la educación y remarca en el primer párrafo el objetivo «de adaptar el sistema educativo a los retos y desafíos del siglo XXI, de acuerdo con los objetivos fijados por la Unión Europea y la UNESCO».

El currículo se define como una herramienta que debe garantizar la formación integral de los alumnos y alumnas, «contribuyendo al pleno desarrollo de su personalidad y preparándolos para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual». Se indica expresamente el carácter transversal, a impartir en todas las materias, de aspectos específicamente relacionados con el desarrollo personal del alumnado y su formación ciudadana: el fomento del espíritu crítico y científico, la educación emocional y en valores, la educación para la paz y no violencia, la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto mutuo y la cooperación entre iguales.

2.2. Parte dispositiva

El enfoque que se percibe en la parte expositiva del decreto queda también patente en su parte dispositiva, especialmente al definir la finalidad (artículo 4), los principios (artículos 5 y 6) y objetivos (artículo 7) de la ESO. Se considera así que una de las finalidades de esta etapa educativa es formar a alumnos y alumnas «para el ejercicio de sus derechos y obligaciones como ciudadanos y ciudadanas».

En los principios generales se hace mención específica a la atención a la diversidad del alumnado y las necesidades específicas que este pueda tener. También se indica la adopción de una perspectiva de género a la hora de abordar la orientación profesional de los alumnos. Entre los principios pedagógicos, se indica de forma ya normativa el carácter transversal de muchos de los aspectos indicados en la parte expositiva, como la educación emocional y en valores o la igualdad de género. Además, se prescribe la realización de proyectos significativos y procesos de resolución de problemas como parte de las estrategias a seguir para impartir

la enseñanza. Cuando se aborda la enseñanza de la religión y su alternativa, se especifica que esta última abordará los aspectos transversales del currículo y, por tanto, tendrá una clara connotación cívico-ética.

Todo este enfoque y finalidad se plasma en una ordenación docente que incluye una asignatura específica de educación en valores cívicos y éticos (artículo 10) y en un desarrollo competencial que incluye una competencia específicamente ciudadana y otra en conciencia y expresión culturales (artículo 11). Son competencias definidas de acuerdo con la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente.

Entre los objetivos de esta etapa educativa, se incluyen tres directamente relacionados con una educación de tipo cívico. Un objetivo adicional se centra en el aprecio y respeto hacia la cultura propia y las culturas ajenas, mientras que otro queda dedicado a la capacidad de comunicación en una lengua extranjera. Este último es un aspecto fundamental para el desarrollo de una idea de ciudadanía europea y global y, sobre todo, para la constitución del Espacio Europeo de Educación.

2.3. Anexo I. Perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica

Este anexo, que define el perfil competencial básico que el alumnado español debe poseer al finalizar su educación obligatoria, reafirma la apuesta del decreto por su vinculación con las recomendaciones europeas e internacionales en materia de educación. En este sentido, se especifica que el perfil que se ha elaborado toma como referente la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente, e incorpora lo suscrito en el documento *Key Drivers of Curricula Change in the 21st Century* de la de la UNESCO y la Agenda 2030 de la ONU.

El perfil de salida se vincula también de forma expresa con los retos sociales del siglo XXI. Se busca desarrollar en los alumnos una serie de competencias y conocimientos que les permitan hacer frente a esos desafíos y problemas desde una perspectiva ética y moral, subrayando la importancia del bien común. De esta manera, se indica que, a través de este enfoque, los alumnos han de «asumir los valores de justicia social, equidad y democracia, así como desarrollar un espíritu crítico y proactivo hacia las situaciones de injusticia, inequidad y exclusión». Entre los aprendizajes que el alumnado debe realizar, se encuentran aspectos relacionados con la degradación medioambiental, el maltrato animal, prácticas de consumo responsable, la gestión de conflictos de manera pacífica, el desarrollo de un espíritu crítico, empático y proactivo ante situaciones de inequidad o exclusión o la valoración de la diversidad personal y cultural.

El perfil de salida incluye también el desarrollo detallado de cada una de las competencias clave que debe adquirir el alumnado de la ESO, ya indicadas en la parte dispositiva. En la competencia digital se incluyen los aprendizajes que promueven el ejercicio de una ciudadanía digital activa, cívica y reflexiva. La competencia en conciencia y expresión culturales desarrolla la comprensión del multiculturalismo y el respeto a lo diferente. La competencia personal, social y de aprender a aprender incluye todos los aprendizajes relacionados con el autoconocimiento personal y la integración social. Tiene por tanto una clara connotación de formación cívico-ética y ciudadana, incluyendo aspectos específicos sobre la empatía, la convivencia, los cuidados y la gestión de conflictos. Finalmente, la competencia ciudadana es la que integra directamente el grueso de los aspectos relacionados con una educación de tipo cívico y ciudadano. Se dirige así a la formación de ciudadanos responsables y activos, capaces de integrarse plenamente en la vida social. Además, entre sus distintos descriptores operativos, esta competencia incluye referencias específicas a la comprensión del proceso de integración europea.

2.4. Anexo II. Materias de Educación Secundaria Obligatoria

El enfoque educativo que se desarrolla en las partes anteriores del currículo queda reflejado de forma patente en el currículo de cada una de las materias que integran la ESO.

Los currículos de Formación y Orientación Personal y Profesional, Economía y Emprendimiento y Latín, todas ellas optativas de cuarto curso (Tabla 1), hacen referencia específica a la Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente. El currículo de estas materias asume directamente los planteamientos de la Recomendación del Consejo, que justifica su diseño. De forma similar, el currículo de las dos materias de lengua extranjera se construye sobre el marco de referencia de competencias del Consejo de Europa por una cultura democrática y la idea del Espacio Europeo de Educación.

TABLA 1. MATERIAS DEL CURRÍCULO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA SEGÚN CURSO, OBLIGATORIEDAD Y NÚMERO DE HORAS. LAS MATERIAS OPTATIVAS DE CUARTO CURSO SE ESCRIBEN EN CURSIVA. ENTRE TODAS ELLAS, EL ALUMNADO DEBERÁ CURSAR AL MENOS 3

1.º, 2.º y 3.º ESO		4.º ESO	
Materia	N.º de horas	Materia	N.º de horas
Lengua Castellana y Literatura	325	Lengua Castellana y Literatura	115
Lengua Extranjera	290	Lengua Extranjera	100
Matemáticas	260	Matemáticas	100
Geografía e Historia	195	Geografía e Historia	65
Tecnología y Digitalización	140	<i>Formación y Orientación Personal y Profesional</i>	65
Biología y Geología	105	<i>Música</i>	65
Educación Física	105	<i>Segunda Lengua Extranjera</i>	65
Educación Plástica, Visual y Audiovisual	105	<i>Tecnología</i>	65
Física y Química	105	<i>Biología y Geología</i>	65
Música	105	<i>Digitalización</i>	65
Educación en Valores Cívicos y Éticos	35	<i>Economía y Emprendimiento</i>	65
		<i>Expresión Artística</i>	65
		<i>Física y Química</i>	65
		<i>Latín</i>	65

Fuente: Boletín Oficial del Estado (RD 217/2022).

El currículo de la mayor parte de las asignaturas hace referencia a su contribución a la formación ciudadana. Educación en Valores Cívicos y Éticos es la materia que tiene un papel más relevante al respecto, por cuanto su propósito pasa por fomentar un ejercicio activo y responsable de la ciudadanía democrática. En el caso de las lenguas extranjeras se habla de «una ciudadanía independiente, activa y comprometida con la realidad contemporánea, cada vez más global, intercultural y plurilingüe». En Tecnología y en Digitalización se habla en específico de una ciudadanía digital, responsable, crítica y activa. En Latín de «una ciudadanía europea democrática y libre de prejuicios». En Geografía e Historia las referencias son numerosas, considerando la ciudadanía en todas sus vertientes: europea, global, cosmopolita, digital... No obstante, en la mayor parte de los casos el énfasis se pone en el papel de la materia para favorecer un ejercicio activo de esa ciudadanía. En los currículos de Lengua Castellana y Literatura y Biología y Geología se menciona de manera secundaria su contribución a la formación de los ciudadanos.

Para todas las asignaturas, tanto en la exposición de su propósito y finalidad, como en el desarrollo de sus competencias y criterios de evaluación, se incluyen constantes referencias a los aspectos transversales del currículo. Los más comunes son la educación emocional y en valores, la igualdad entre hombres y mujeres y el fomento de un espíritu crítico y científico. No obstante, también son numerosas las referencias a cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la preservación del patrimonio ambiental y cultural.

Los aspectos vinculados a la perspectiva de género y la igualdad entre hombres y mujeres adquieren dimensiones muy diferentes según la materia considerada. En las asignaturas de ciencias (Biología y Geológica, Física y Química, Matemáticas), se abordan en conexión con el papel de la mujer en la ciencia y las vocaciones científicas, vinculándolo con las ideas que establecen una relación entre el género, el talento y determinadas áreas científicas. De forma similar, en Educación Física, Digitalización y en Tecnología y Digitalización se abordan cuestiones relacionadas con los estereotipos sociales. En el primer caso, también se incluye el análisis de las manifestaciones sociales del deporte desde una perspectiva de género. En Ex-

presión Artística, Lengua Castellana y Literatura y Música se incluyen elementos relativos al análisis de las manifestaciones artísticas, incluyendo las lecturas, con una perspectiva de género.

Los elementos relacionados con la comprensión y valoración del entorno, así como las prácticas de desarrollo sostenible, adquieren también una perspectiva y relevancia distinta según la materia. Una de las seis competencias a adquirir en Biología y Geología se vincula a la comprensión y valoración de los problemas medioambientales y la promoción de prácticas de desarrollo sostenible. Otra competencia aborda en específico la valoración y conservación del patrimonio natural. En Educación Física, una competencia promueve específicamente la preservación del entorno en el que se desarrolla la actividad físico-deportiva a partir de la adopción de un estilo de vida sostenible y ecosocialmente responsable. En el resto de asignaturas, las referencias a estos aspectos son más concretas y limitadas. Se relacionan con la gestión de los recursos y la propuesta de ideas de negocio sostenibles (Economía y Emprendimiento), la relación de las ciencias y la tecnología con las prácticas sostenibles (Física y Química; Tecnología) o la gestión de residuos y su impacto medioambiental (Expresión Artística).

El análisis crítico de la información también forma parte de las competencias asociadas a muchas materias. En el caso de las ciencias se vincula a la comprensión y manejo de información científica fiable, capaz de dar soporte argumental a lo que se quiere estudiar. En Tecnología y Digitalización se relaciona con el uso de la tecnología y la necesidad de analizar de forma crítica toda la información disponible en Internet. En Lengua Castellana y Literatura se incluye una competencia específica para el análisis crítico de la información a partir de la comparación de diferentes fuentes y la valoración de su fiabilidad. Se relaciona con las competencias más genéricas de comprensión lectora.

El desarrollo social y personal del individuo, incluyendo su capacidad de integración en un grupo social, y el trabajo en equipo, son también competencias comunes a la mayor parte de la oferta de asignaturas. No obstante, tienen mayor peso en dos materias de carácter optativo: Economía y Emprendimiento, con dos competencias dedicadas en específico a estas cuestiones, y Formación y Orientación Personal y Profesional, dedicada al completo a este tipo de competencias. Geografía e Historia incluye cuestiones relacionadas con el desarrollo de la identidad personal y la comprensión de las identidades ajenas como parte de su perfil competencial. En Educación Plástica, Visual y Audiovisual una competencia aborda el desarrollo de la identidad personal, cultural y social, mientras que en Matemáticas una competencia se centra en el trabajo en equipo y la gestión emocional. En el resto de asignaturas, este tipo de cuestiones se incluye de forma secundaria, sin adquirir tanto peso en su desarrollo competencial.

Hay otros elementos de formación ciudadana que son más específicos de cada materia, en función de los saberes tradicionalmente asociados a la misma. De esta manera, en Biología y Geología se incluyen aprendizajes relacionados con la sexualidad del estudiante o el desarrollo de un estilo de vida saludable y sostenible. En Educación Física se incluyen igualmente cuestiones relacionadas con la promoción de un estilo de vida activo y saludable o el arbitraje y la mediación. Las materias lingüísticas (Latín, Lengua Castellana y las dos lenguas extranjeras) abordan la diversidad de lenguas como riqueza cultural, los estereotipos sociales de tipo lingüístico y, en el caso de las lenguas extranjeras, la comprensión cultural de las sociedades que hablan las mismas.

Si bien los elementos de formación ciudadana impregnan de forma transversal todas las materias del currículo, ciertas asignaturas asumen como propios esos contenidos. El caso más evidente es el de Educación en Valores Cívicos y Éticos, por el propio carácter de la asignatura. Sin embargo, Digitalización dedica un bloque de contenidos específicamente a la "Ciudadanía digital crítica". De forma similar, en Geografía e Historia se dedica uno de sus tres bloques de conocimientos al "Compromiso cívico local y global".

La Educación en Valores Cívicos y Éticos se divide en tres bloques: un primero de autoconocimiento y autonomía moral; un segundo bloque sobre el marco social de convivencia democrático y los valores y principios que lo sustentan; y un tercer bloque sobre el desarrollo sostenible y la ética ambiental. El segundo bloque es el que se dirige más activamente a la formación de un ciudadano activo, si bien todos los bloques contribuyen a formar al alumno como ciudadano. En el tercer bloque, por ejemplo, se abordan las grandes problemáticas ecosociales del mundo actual.

En digitalización, materia optativa de cuarto curso, el grueso de los contenidos de la asignatura forma al alumno de forma cívico-ética en el uso de los medios digitales. El bloque centrado en la ciudadanía digital aborda en específico los elementos que permiten al alumno actuar como ciudadano en los medios digitales, ya sea a través de la práctica del activismo, de su relación con la administración, la interacción con otros ciudadanos o la obtención de información. Otros bloques incluyen contenidos sobre el uso ético, responsable, seguro y crítico de los medios y la cultura tecnológica. También sobre el análisis de los principales riesgos

asociados a los mismos. En este sentido, se pone especial énfasis en el desarrollo de la identidad digital del alumno y su concienciación sobre las situaciones de violencia y riesgo en la red.

Finalmente, Geografía e Historia se concibe como una materia de eminente formación ciudadana, que permite al alumno entender el mundo que le rodea e insertarse en la sociedad en la que vive. De las nueve competencias de la materia, siete incluyen cuestiones directamente relacionadas con la educación para la ciudadanía, en la mayor parte de los casos de forma directa. Además, el tercer bloque de contenidos de la asignatura (compromiso cívico y ético) incluye cuestiones básicas de educación ciudadana, como los derechos humanos, la igualdad de género, la convivencia democrática, la cultura ambiental, las instituciones del estado o el control de las emociones. El primer bloque aborda en específico los retos del mundo actual, entre los que se incluyen la emergencia climática, los desafíos demográficos, los conflictos geopolíticos y toda la problemática que se prevé solucionar a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es en Geografía e Historia donde se incluyen saberes directamente relacionados con la Unión Europea y el proceso de construcción europea. Dos de sus competencias hacen referencia directa a los valores del europeísmo y el interés por la realidad internacional, así como, en general, a la valoración de la relevancia de las alianzas internacionales para promover un mundo más seguro, solidario, sostenible y justo. En tal contexto, la materia incluye entre los saberes a impartir el proceso de construcción europea, la idea de una identidad europea, la ciudadanía europea, los valores del europeísmo e, incluso, las fórmulas de participación en programas educativos europeos. Estas consideraciones también se incluyen en la justificación de la materia Latín, en la que se cita la posibilidad «de realizar trabajo colaborativo a nivel transnacional en el marco de los programas europeos» con el objetivo de promover una ciudadanía europea democrática y libre de prejuicios. Sin embargo, ni los criterios de evaluación ni los saberes básicos de Latín abordan en específico, como en Geografía e Historia, este tipo de cuestiones. Su puesta en práctica queda, por tanto, en manos de posteriores desarrollos del currículo por parte de las Comunidades Autónomas, centros y docentes.

El currículo de Educación en Valores Cívicos y Éticos no incluye ningún saber específico sobre la Unión Europea, ni se hace referencia al concepto de ciudadanía europea. Solo menciona el proyecto de construcción europea al contextualizar la competencia sobre el desarrollo cívico del ciudadano en un contexto democrático, sometido a una serie de normas y valores cívico-éticos. De este modo, la materia aborda de forma genérica los sistemas políticos y los valores de los sistemas democráticos y de derecho, incluyendo referencias a los valores del humanismo. No se incluyen referencias a ningún Estado u organización concreta, tampoco el Estado Español.

3. DISCUSIÓN

El nuevo currículo educativo para la Educación Secundaria Obligatoria se alinea de forma bastante clara con las principales recomendaciones europeas en materia de educación. El principal documento que inspira el currículo es la Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente (Consejo de la Unión Europea, 2018b), que se cita de forma constante. En el currículo se hace también mención al marco de referencia de competencias del Consejo de Europa por una cultura democrática (Consejo de Europa, 2018) y al Espacio Europeo de Educación, aunque solo para el desarrollo curricular de las materias de lenguas extranjeras y Latín.

3.1. El desarrollo de un currículo competencial

Tanto la Recomendación del Consejo de la UE de 2018, como el marco de referencia de competencias del CdE, abogan por una educación de tipo competencial. El currículo de la LOMLOE apuesta por este modelo educativo y rompe con la tendencia histórica anterior, con currículos que ponían el énfasis sobre los contenidos en vez de las competencias (Coll Salvador y Martín Ortega, 2021).

En la LOMLOE, el currículo se desarrolla a partir de las competencias específicas que, para cada materia, ha de adquirir el alumnado. Esto ha de suponer una importante transformación en la forma de impartir la docencia que, por tanto, exigirá formación del profesorado y un adecuado proceso de transición. De esta manera, una de las críticas más comunes al currículo publicado se centra en la dificultad de aplicar de inmediato y sin recursos el cambio de enfoque que supone el actual currículo (Burgos, 2022).

Tal y como se recoge en varios artículos de prensa, la comunidad educativa, si bien ha recibido en muchos casos con positividad el nuevo enfoque competencial, reivindica la necesidad de tiempo, formación y recursos para que ese nuevo enfoque educativo se pueda implementar de forma efectiva (Reta, 2021; Zafra, 2022a; 2022b). En ciertos sectores, minoritarios, se acusa al nuevo currículo de centrarse únicamente en las competencias y olvidar por completo los contenidos, lo que consideran una evolución negativa (Quílez, 2022).

3.2. Las competencias y contenidos de carácter ciudadano

El currículo de la LOMLOE apuesta por un perfil competencial en el que los aprendizajes y competencias de carácter ciudadano tienen un marcado peso. El documento asume así los principales postulados desarrollados al respecto en la Recomendación del Consejo relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente y en el Marco de referencia de competencias del Consejo de Europa por una cultura democrática.

El primer documento promueve una enseñanza alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la que las competencias ciudadanas, personales, sociales y lingüísticas se vean reforzadas (Consejo de la Unión Europea, 2018b). Igualmente, pone el foco de atención en la necesidad de adaptar la formación de los alumnos a los retos y necesidades del mundo actual, para promover su desarrollo profesional. Con ello, da especial relevancia a las competencias digitales y en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. El énfasis en la contextualización de la educación en los retos de la sociedad actual es común a lo largo de todo el currículo de la LOMLOE (exposición, disposiciones, currículos de casi todas las materias) y, específicamente, a la hora de detallar el perfil competencial del alumno al fin de su educación básica.

El marco de referencia del CdE promueve en específico la enseñanza de competencias que permitan al alumnado insertarse en una cultura democrática, lo que supone actuar y comportarse de acuerdo con los valores y principios que guían a las democracias europeas (Consejo de Europa, 2018). Numerosas competencias y aprendizajes del nuevo currículo fomentan precisamente una convivencia pacífica y democrática. En general, la norma evidencia un entendimiento de la educación como un instrumento fundamental de formación de los alumnos en una ciudadanía activa y democrática, en relación con los retos y desafíos del siglo XXI.

El desarrollo curricular de la LOMLOE no hace referencia a otros documentos relevantes de las instituciones europeas que promueven una dimensión europea de la educación y de la enseñanza o la promoción de una educación ciudadana o de valores cívicos. Entre ellos, podemos destacar la comunicación de la Comisión Europea relativa a la consecución de un Espacio Europeo de Educación en 2025 (Comisión Europea, 2020), la recomendación del Consejo relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza (Consejo de la Unión Europea, 2018a), la comunicación de la Comisión Europea relativa al refuerzo de la identidad europea mediante la educación y la cultura (Comisión Europea, 2017) o todos los documentos de finales del siglo XX que instauran la idea de una dimensión europea de la educación (Diestro Fernández y García Blanco, 2016; Turk, 2022).

Pese a no citarlos, el currículo sí asume los postulados de esos documentos, tanto en el diseño de los contenidos transversales de la mayor parte de las materias, como en el desarrollo curricular de aquellas asignaturas de formación ciudadana o que contienen bloques de formación ciudadana. En este sentido, Eurydice ha identificado tres vías para promover la enseñanza de este tipo de cuestiones: su integración transversal en el currículo, la creación de asignaturas específicas y la inclusión de los contenidos de formación ciudadana como parte de otras asignaturas (European Commission, 2018). El nuevo currículo apuesta decididamente por las tres vías y rompe con los enfoques anteriores, que habitualmente se centraban en la promoción de la formación ciudadana a través de una única vía principal (Robles Vélchez, 2010).

3.2.1. La formación ciudadana a través de contenidos transversales

El nuevo currículo de la ESO apuesta de forma decidida por los contenidos transversales para la educación de la ciudadanía, lo que rompe con la tendencia anterior. Los currículos previos no llegaban a integrar plenamente tales contenidos en el currículo de las distintas materias, al quedar eclipsados por los objetivos y contenidos de carácter específico de cada una (Vázquez Ramil y Porto Ucha, 2020). De acuerdo con lo planteado por Bolívar (2008), resulta difícil integrar contenidos de carácter transversal en el desarrollo curricular de cada asignatura, si tal desarrollo obliga al docente a centrarse únicamente en contenidos y saberes

de carácter disciplinar. En tales contextos, la aplicación efectiva de esos contenidos transversales queda en manos de la voluntad y predisposición del profesorado (Bolívar, 2016).

El perfil competencial de la mayor parte de las materias del nuevo currículo incluye cuestiones relacionadas con la participación ciudadana, el pensamiento crítico y la alfabetización mediática, el desarrollo sostenible, el diálogo intercultural, la inclusión o la igualdad de género. Además, es común la referencia a la formación ciudadana al explicitar el propósito o las competencias a adquirir a través de cada materia. En Tecnología y Digitalización se da un impulso decidido a las competencias digitales.

Sectores conservadores de la sociedad han acusado al Gobierno de querer adoctrinar a los alumnos al promover contenidos y competencias transversales sobre cuestiones relacionadas con la igualdad de género o el desarrollo sostenible (Ramos, 2022; Sanmartín, 2022a). Algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad de Madrid, han llegado incluso a afirmar que estos contenidos no se impartirían en los institutos de su Comunidad, llamando a la rebelión de centros y docentes, así como promoviendo un desarrollo autónomo del currículo que reste peso a aquellas competencias y contenidos que se han considerado más ideológicos (Agencia EFE, 2022; Ferrero y Mateo, 2022; Zafra y Ferrero, 2022). En este sentido, la parte del currículo más asociada a la formación ciudadana ha formado parte del debate político, encontrándose con la oposición de los partidos de derechas, liderados por el Partido Popular.

Algunas de las materias que integran en mayor medida esas competencias transversales son aquellas que tienen un carácter optativo y menor carga lectiva, tales como Digitalización, Economía y Emprendimiento o Formación y Orientación Personal y Profesional. Esto puede limitar el alcance efectivo de tales enseñanzas a la mayor parte del alumnado. Así, por ejemplo, tal y como se indica en el propio currículo, Tecnología y Digitalización, materia de carácter obligatorio, «asienta los conocimientos, destrezas y actitudes en competencia digital», mientras que Digitalización, de carácter optativo, se centra en «temas necesarios para poder ejercer una ciudadanía digital activa y comprometida» (RD 217/2022). La integración de las competencias en ciudadanía digital como parte de Tecnología y Digitalización aseguraría que el aprendizaje de estas cuestiones esenciales para la educación ciudadana actual llegase a todo el alumnado. Por su parte, Economía y Emprendimiento o Formación y Orientación Personal y Profesional son dos de las materias del currículo que más inciden en las competencias de autoconocimiento del individuo, solo abordadas de forma secundaria en el resto de casos. Incluir en las materias obligatorias este tipo de competencias transversales supondría, por tanto, una mejora sustantiva.

3.2.2. Asignaturas específicas de formación ciudadana

La LOMLOE incluye una asignatura específica de formación ciudadana: Educación en Valores Cívicos y Éticos. Si bien es una asignatura obligatoria, posee una carga lectiva bastante baja, materializada en 35 horas para el total de los cuatro cursos académicos de la ESO. Aunque cuenta con un perfil ético, los sectores más conservadores de la sociedad española, incluyendo el Partido Popular, han rechazado el planteamiento y desarrollo curricular de la nueva materia, reviviendo con ello el debate surgido en 2008 con la aparición de una asignatura de Educación para la Ciudadanía (Baena, 2022; Ruiz, 2021; Sanmartín, 2021).

Ante las dificultades de implementar los contenidos transversales de forma práctica, el currículo de la LOE apostó por la creación de una materia específica de formación ciudadana (Arbués Radigales y Naval Durán, 2020). La asignatura fue objeto de un intenso debate político, el cual resume bien Muñoz Ramírez (2016). Importantes sectores conservadores, de sensibilidad católica, consideraron que la materia suponía un adoctrinamiento del alumnado y les imponía una moral específica (Engel y Ortloff, 2009; Muñoz Ramírez, 2016). El Partido Popular, principal partido de la oposición, asumió tales postulados y reclamó política y judicialmente el derecho de todas las familias a decidir voluntariamente si sus hijos necesitaban cursar o no tal materia (Bolívar, 2008; Gómez Orfanel, 2009). Con la nueva ley y currículo, el debate ha resurgido en los mismos términos. De esta manera, se habla sobre el carácter adoctrinador asociado a contenidos sobre la igualdad de género o los Objetivos de Desarrollo Sostenible, todos los cuales se asimilan al programa político del Gobierno (Sanmartín, 2021; 2022a; Soto Ivars, 2022).

Este debate es de especial relevancia para analizar el impacto de este currículo y la pervivencia de su modelo educativo. Consecuencia de la polémica y debate generado tras la aprobación de la LOE, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) eliminó la asignatura de Educación para la Ciudadanía y la sustituyó por una materia de valores éticos y cívicos, que no contaba con los contenidos curriculares más polémicos y, además, se planteaba únicamente como alternativa a la religión (Gracia Calandín y Gozávez, 2016). De forma obligatoria, la formación ciudadana quedaba de nuevo supeditada a la aplicación de

los contenidos transversales, lo cual resultó de nuevo resultó una estrategia poco efectiva (Vázquez Ramil y Porto Ucha, 2020). De esta forma, ante un posible cambio de Gobierno, existe un claro peligro de retroceso con la aprobación de una nueva norma educativa que, de nuevo, expulse del currículo las cuestiones de educación para la ciudadanía que son objeto de debate ideológico y político. A este respecto, diferentes declaraciones del principal partido de la oposición revelan una clara intención de derogar la reforma educativa una vez se produzca un cambio de signo político en el gobierno de España (ElDiario.es, 2022).

3.2.3. Geografía e Historia como materia de formación ciudadana

La LOMLOE da un impulso decidido a la Geografía e Historia como parte de la formación cívica y ciudadana del alumnado. El primer bloque de contenidos de la asignatura se orienta al estudio y reflexión de los grandes retos globales de las sociedades actuales. A su vez, el tercer bloque se destina en específico a la enseñanza sobre el compromiso cívico, local y global del alumnado.

Geografía e Historia es la materia que tradicionalmente ha asumido más contenidos de carácter cívico y ciudadano (García-Álvarez y Arias-García, 2022). De hecho, en el primer currículo de la LOGSE se integraban como parte de tal materia los contenidos de ética en 4.º de la ESO, que posteriormente pasaron a constituir una materia independiente (RD 894/1995; RD 1007/1991). Con la LOMLOE, tal papel se refuerza. Este refuerzo ha sido objeto de importantes críticas desde los sectores conservadores de la sociedad y la política. Se acusa al Gobierno de pervertir el sentido original de la asignatura y buscar el adoctrinamiento de los alumnos (Sanmartín, 2022b). Además, la ruptura del currículo actual con el histórico enfoque de la asignatura, basada en contenidos históricos tradicionales y un marcado enfoque cronológico, ha sido también objeto de numerosas críticas por parte de políticos y docentes (Camazón, 2022; Zafra, 2022a).

Geografía e Historia es la única materia del currículo que incluye contenidos sobre el proceso de construcción europea y el concepto de ciudadanía europea. De esta forma, las ideas de identidad y ciudadanía europeas siguen teniendo un papel secundario en el conjunto del currículo. No obstante, y en relación al currículo específico de Geografía e Historia, ya no existe un contraste tan acusado entre contenidos sobre el marco ciudadano europeo y los contenidos de corte nacional que dominaban currículos anteriores (García-Álvarez y Arias-García, 2022). Frente a esos enfoques más nacionalistas, el nuevo currículo pone el foco en los retos mundiales y la ciudadanía global, y de ahí, por ejemplo, la referencia habitual a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se recogen así parte de los postulados de las organizaciones internacionales para la promoción de una educación para la ciudadanía global (Portera, 2021; Pashby, 2018). Ninguna otra materia incluye de forma directa tales saberes, si bien las lenguas extranjeras, Latín y la Educación en Valores Cívicos y Éticos se justifican asumiendo su papel en la integración del ciudadano en el marco comunitario.

Es significativo que la única materia que integre de forma directa saberes sobre la participación en programas educativos europeos sea Geografía e Historia, pese a que se trata de contenidos transversales que se podrían aprovechar en todas las materias y con especial relevancia en las materias de lengua extranjera. En este sentido, el currículo de las materias de lengua extranjera no hace referencia directa a este tipo de cuestiones, si bien habla en general de la formación de ciudadanos activos y de favorecer su movilidad. De forma paradójica, el currículo de Latín si incluye en su justificación una referencia a la posibilidad de impulsar proyectos transnacionales en el marco de los programas europeos como parte de las estrategias de aprendizaje de la materia. Similares enfoques podrían incorporarse a los currículos de las materias de lengua extranjera y, en general, de todas las asignaturas, para favorecer la dimensión europea del currículo educativo español.

4. CONCLUSIONES

Por primera vez, se ha desarrollado un currículo de Educación Secundaria Obligatoria plenamente competencial, en el que las competencias de tipo ciudadano quedan integradas de forma transversal y efectiva a lo largo de todo el documento. Se consiguen superar así las limitaciones encontradas en currículos anteriores. Estos no desarrollaban un claro perfil competencial para cada materia y daban excesivo peso a los contenidos de carácter disciplinar sobre los transversales.

Las recomendaciones recogidas en los principales documentos de las distintas instituciones de la Unión Europea (Comisión Europea, Consejo Europeo, Parlamento Europeo), el Consejo de Europa y otras instituciones internacionales, como la UNESCO, quedan bien reflejadas en el nuevo currículo. Sin embargo, el

peso de los saberes relacionados con el conocimiento de la propia Unión Europea y el concepto de ciudadanía europea sigue siendo escaso y muy limitado al contexto de la materia que tradicionalmente los ha albergado: Geografía e Historia. No obstante, a diferencia de currículos anteriores, ya no se aprecia una clara dualidad en la forma en la que el currículo trata los saberes y competencias relacionados con la comprensión del marco estatal y democrático español y europeo.

Queda pendiente analizar el papel que las Comunidades Autónomas han jugado en el desarrollo del currículo estatal. En este sentido, el amplio debate político e ideológico suscitado en torno a los contenidos de formación ciudadana del currículo español puede limitar el alcance efectivo de algunos de los avances de la nueva norma. De esta forma, resulta necesario comprender a través de un análisis de los currículos autonómicos, así como a través de una evaluación de la implementación efectiva del currículo en el aula, si se han producido los cambios que se esperaban y, en su caso, si incluso se han incorporado y fortalecido los contenidos y competencias de carácter cívico y ciudadano ya incluidas en el currículo estatal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia EFE (2022, 7 de junio). Moreno estudia secundar a Ayuso y recurrir el currículo educativo. *ElDiario.es*. https://www.eldiario.es/politica/moreno-estudia-secundar-ayuso-recurrir-curriculo-educativo_1_9059760.html
- Arbués Radigales, E. y Naval Durán, C. (2020). La Educación Cívica en España. Cinco últimas décadas de vicisitudes legislativas. *Cuestiones Pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación*, 2(29) [Cinco décadas después de la Ley General de Educación], 92-103. <https://doi.org/10.12795/cp.2020.i29.v2.07>
- Baena, P. (2022, 14 de julio). Ayuso reduce a hora y media la obligada asignatura de «Valores Cívicos» con los mantras del sanchismo. *OK Diario*. <https://okdiario.com/madrid/ayuso-reduce-hora-media-obligada-asignatura-valores-civicos-mantras-del-sanchismo-9390024>
- Bolívar, A. (2008). La educación para la ciudadanía en el currículum de la LOE. *Avances en Supervisión Educativa*, 9, 1-15. <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/336>
- Bolívar, A. (2016). Educar democráticamente para una ciudadanía activa. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 5(1), 69-87. <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/4344>
- Burgos, N. (2022). Los docentes opinan sobre la propuesta curricular de la LOMLOE. *Educación 3.0*. <https://www.educaciontrespuntocero.com/noticias/curriculo-lomloe/>
- Camazón, A. (2022, 20 de mayo). La consejera de Educación de Castilla y León repite el bulo sobre la cronología de la enseñanza de Historia. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/castilla-y-leon/politica/consejera-educacion-castilla-leon-repite-bulo-cronologia-ensenanza-historia_1_9009218.html
- Coll Salvador, C. y Martín Ortega, E. (2021). La LOMLOE, una oportunidad para la modernización curricular. *Avances en Supervisión Educativa*, 35, 1-22. <https://doi.org/https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.731>
- Comisión Europea (2017, 14 de noviembre). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52017DC0673>
- Comisión Europea (2020, 30 de septiembre). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025. *EUR-Lex*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0625>
- Consejo de Europa (2018). *Competencias para una cultura democrática. Convivir en pie de igualdad en sociedades democráticas culturalmente diversa*. <https://rm.coe.int/libro-competencias-ciudadanas-consejo-europeo-16-02-18/168078baed>
- Consejo de la Unión Europea (2018a). Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza. *EUR-Lex*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0607%2801%29>
- Consejo de la Unión Europea (2018b). *Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/6fda126a-67c9-11e8-ab9c-01aa75ed71a1>
- Diestro Fernández, A. (2011). *La dimensión europea en la educación: análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional* [tesis doctoral]. Universidad Pontificia de Salamanca.
- Diestro Fernández, A. y García Blanco, M. (2016). The European Dimension in Education: a new strategy to an ancient theme. *ÓGfE Policy Brief*, 3, 1-8. <https://www.oegfe.at/policy-briefs/the-european-dimension-in-education-a-new-strategy-to-an-ancient-theme/?lang=en#fussnoten5dca-2cc5199f-38f98945-53af>
- ElDiario.es (2022, 21 de agosto). Feijóo dice que si gobierna derogará la ley de Memoria Democrática, la de Educación y la «ley trans». *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/politica/fejooo-dice-si-gobierna-derogara-ley-memoria-democratica-educacion-ley-trans_1_9257468.html

- Engel, L. y Ortloff, D. H. (2009). From the local to the supranational: Curriculum reform and the production of the ideal citizen in two federal systems, Germany and Spain. *Journal of Curriculum Studies*, 41(2), 179-198. <https://doi.org/10.1080/00220270802541147>
- European Commission (2018). *Eurydice Brief: Citizenship Education at School in Europe – 2017*. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/eurydice-brief-citizenship-education-school-europe-2017>
- Ferrero, B. y Mateo, J. J. (2022, 14 de junio). Ayuso anima a los colegios a no usar los libros de la ley educativa de Sánchez. *El País*. https://elpais.com/espana/madrid/2022-06-14/ayuso-anima-a-los-colegios-a-no-usar-los-libros-de-la-ley-educativa-de-sanchez.html?rel=buscador_noticias
- García-Álvarez, D. y Arias-García, J. (2022). Creating European citizens through citizenship, geography, and history education: a temporal and regional analysis of the Spanish curriculum. *European Journal of Geography*, 13(1), 1-21. <https://doi.org/10.48088/ejg.d.gar.13.1.1.21>
- Gómez Orfanel, G. (2009). Jurisprudencia española sobre educación para la ciudadanía. *Anuario de Derechos Humanos*, 10, 261-283. <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0909110261A>
- Gracia Calandín, J. y Gozávez, V. (2016). Justificación filosófica de la educación en valores éticos y cívicos en la educación formal. Análisis crítico de la LOMCE. *Teoría de la Educación Revista interuniversitaria*, 28(1), 83-103. <https://doi.org/10.14201/teoredu201628183103>
- López Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *XXI Revista de Educación*, 4, 167-169. <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf>
- Muñoz Ramírez, A. (2016). ¿Qué ha sido de Educación para la Ciudadanía con el Partido Popular? *Foro de Educación*, 14(20), 105-128. <https://doi.org/10.14516/fde.2016.014.020.007>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (2016). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. UNESDOC Biblioteca Digital. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa
- Pashby, K. (2018). Global Citizenship Education as a UNESCO Key Theme. En L. Shultz y T. Pillay (eds.), *Global Citizenship, Common Wealth and Uncommon Citizenships*, (pp. 159-173). Brill. https://doi.org/10.1163/9789004383449_011
- Pinto, H. y Molina Puche, S. (2015). La educación patrimonial en los currículos de ciencias sociales en España y Portugal. *Educatio Siglo XXI*, 33(1), 103-128. <https://doi.org/10.6018/ij/222521>
- Portera, A. (2021). Global versus intercultural citizenship education. *Prospects*. <https://doi.org/10.1007/s11125-021-09577-3>
- Prats Cuevas, J., Trepal Carbonell, T. A., Peña Calvo, J. V., Valls Montés, R. y Urgell Plaza, F. (2001). *Los jóvenes ante el reto europeo: conocimientos y expectativas del alumnado de Educación Secundaria* [colección Estudios Sociales núm. 7]. Fundación La Caixa. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10234/31218>
- Quílez, J. (2022, 17 de febrero). La LOMLOE tiene muy preocupado a buena parte del profesorado. *Levante, El Mercantil Valenciano*. <https://www.levante-emv.com/lectores/2022/02/17/lomloe-preocupado-buena-parte-profesorado-62824671.html>
- Ramos, A. B. (2022, 30 de mayo). Pilar Alegría cesa a su número dos en plena ola de críticas por los currículos educativos. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/espana/2022-05-30/ministra-educacion-cesa-numeros-dos-alejandra-tiana_3433439/
- Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria (1991). *Boletín Oficial del Estado*, 152, sec. I, de 26 de junio de 1991, 21193 a 21195. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1991/06/14/1007>
- Real Decreto 894/1995, de 2 de junio, por el que se modifica y amplía el artículo 3 del Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria obligatoria (1995). *Boletín Oficial del Estado*, 150, sec. I, de 24 de junio de 1995, 19142 a 19143. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/06/02/894>
- Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (2005). *Boletín Oficial del Estado*, 180, sec. I, de 29 de julio de 2005, 26878 a 26890 [https://www.boe.es/eli/es/res/2005/07/28/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2005/07/28/(1))
- Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria (2022). *Boletín Oficial del Estado*, 76, sec. I, de 30 de marzo de 2022, 41571 a 41789. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/03/29/217>
- Reta, I. (2021, 28 de marzo). Profesores, sobre el nuevo currículo escolar: «El miedo es que todo quede en una declaración de intenciones». *NIUS Diario*. https://www.niusdiario.es/sociedad/educacion/profesores-nuevo-curriculo-escolar-miedo-declaracion-intenciones-lomloe-ley-celaa_18_3112470352.html
- Robles Vilchez, M. C. (2010). *Construcción de la ciudadanía en el ámbito escolar: un estudio de la educación cívica en la costa granadina* [tesis doctoral]. Universidad de Granada. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10481/15075>
- Rodríguez, A., Estévez, M. y Palomares, J. (2015). Tratamiento curricular de la imagen corporal, autoestima y autoconcepto en España. *Propósitos y Representaciones*, 3(1), 9-70. <https://doi.org/10.20511/pyr2015.v3n1.68>
- Ruiz, R. (2021, 10 de agosto). Sánchez rescita la polémica asignatura de Educación para la Ciudadanía. *La Razón*. <https://www.larazon.es/sociedad/20210810/ne2564bqcvdo3pd743lz4vi6d4.html>

- Sanmartín, O. R. (2021, 8 de octubre). Así es la nueva Educación para la Ciudadanía: «ecofeminismo», «memoria democrática», «ética de los cuidados» y «derechos LGTBIQ+». *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/espana/2021/10/08/61606418e4d4d822488b45d8.html>
- Sanmartín, O. R. (2022a, 30 de marzo). La reforma de la ESO incluye el estudio de los animales como «seres sintientes» y no menciona la conquista de América. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/espana/2022/03/30/62434d75fc6c83d30b8b45ad.html>
- Sanmartín, O. R. (2022b, 7 de abril). Borrar la Historia, sembrar ideología. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/la-lectura/2022/04/07/624b2048fdddf4db78b4582.html>
- Soto Ivars, J. (2022, 10 de julio). Los hijos no pertenecen a los padres, sino al Estado: una horrible historia portuguesa. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/cultura/2022-07-10/portugal-familia-educacion-para-la-ciudadania_3458201/
- Turk, M. (2022). Twenty-five years of the European dimension in education in Croatia: Research origins, theoretical deficiencies, and the future development pathway. *Journal of Social Science Education*, 21(1), 176-199. <https://doi.org/https://doi.org/10.11576/jsse-4261>
- Vázquez Ramil, R. y Porto Ucha, A. S. (2020). Temas transversales, ciudadanía y educación en valores: de la LOGSE (1990) a la LOMLOE (2020). *Innovación Educativa*, 30, 113-125. <https://doi.org/10.15304/ie.30.7092>
- Zafra, I. (2022a, 20 de junio). Los profesores no van a cambiar de golpe su forma de trabajar el curso que viene por la nueva ley educativa. *El País*. https://elpais.com/educacion/2022-06-20/la-precaria-adaptacion-de-un-instituto-a-la-nueva-ley-educativa-que-se-aplicara-en-septiembre-estamos-un-poco-verdes.html?rel=buscador_noticias
- Zafra, I. (2022b, 28 de marzo). El retraso en aprobar el gran cambio en la enseñanza dispara la preocupación en los centros: «No podemos avanzar casi nada». *El País*. https://elpais.com/educacion/2022-03-28/el-retraso-en-aprobar-el-gran-cambio-en-la-ensenanza-dispara-la-preocupacion-en-los-centros-no-podemos-avanzar-casi-nada.html?rel=buscador_noticias
- Zafra, I. y Ferrero, B. (2022, 29 de abril). Madrid dijo haber quitado los términos feministas de los contenidos de la ESO... pero los incluyó todos en una frase muy larga. *El País*. https://elpais.com/educacion/2022-04-29/madrid-dijo-haber-quitado-los-terminos-feministas-de-su-curriculo-escolar-pero-los-incluyo-todos-en-una-frase-muy-larga.html?rel=buscador_noticias
- Zambrano, J., Bravo, M., Zambrano, H. y Basurto, M. (2020). Diseño curricular como factor determinante para mejorar la calidad educativa en educación secundaria del Ecuador. *Dominio de las Ciencias*, 6(especial 2), 261-275. <https://www.dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/article/view/1217>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 09-11-2021
Modificado: 02-03-2022
Aceptado: 08-03-2022
Prepublicado: 31-10-2022
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11017>
Páginas: 81-95



Referencia: Redondo Mora, P., García Ruiz, P. (2023). El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 81-95. <https://doi.org/10.24965/gapp.11017>

El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas

Regulatory impact analysis on families: reality, challenges and proposals

Redondo Mora, Pablo

Universidad de Zaragoza (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1020-6796>
pabloredondomora@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Sociólogo. Máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales por la Universidad de Zaragoza. Como investigador social freelance, trabaja con entidades públicas y del tercer sector en el análisis, diseño y evaluación de políticas públicas y programas sociales.

García Ruiz, Pablo

Universidad de Zaragoza (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8814-9106>
pgruiz@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Titular de Sociología en la Universidad de Zaragoza donde dirige el Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales. Colabora con entidades sociales como iCMedia y The Family Watch. Ha publicado extensamente sobre sociología del bienestar, incluyendo el reciente volumen: "Políticas Familiares. Buenas Prácticas en Europa", donde analiza prácticas de éxito en diversos países europeos.

RESUMEN

Desde 2009, la memoria del análisis de impacto normativo debe acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos. La Ley 26/2015 introdujo, además, la obligatoriedad del análisis de impacto normativo en la familia. Sin embargo, este no se está realizando de forma adecuada. El principal motivo es la ausencia de una guía metodológica con directrices claras sobre las fuentes, técnicas y procedimientos que se deben emplear. Se hace necesario contar con procedimientos e instrumentos de evaluación que garanticen la validez y fiabilidad de los análisis, al tiempo que moderan las cargas de los profesionales de la administración encargados de realizar esta tarea.

Este artículo estudia la introducción y desarrollo en España del análisis de impacto normativo como herramienta de evaluación ex ante para la mejora regulatoria. Presenta la situación actual respecto a su aplicación a nivel de la Administración General del Estado y en varias Comunidades Autónomas, reflejando la disparidad de criterios y la confusión a la hora de realizar este tipo de evaluación. Y, finalmente, propone directrices para llevarlo a cabo de forma adecuada.

PALABRAS CLAVE

Análisis de impacto normativo; impacto normativo en la familia; legislar mejor; calidad normativa; evaluación de políticas públicas.

ABSTRACT

Since 2009, draft bills and regulations must be accompanied by the memorandum on the regulatory impact analysis. In addition, Act No. 26/2015 introduced the enforceability of regulatory impact analysis on families. However, it is not being properly performed. The main reason for this is the absence of a methodology guide with clear guidelines on sources, techniques and procedures to be used. Assessment tools and procedures are needed in order to guarantee valid and reliable analysis, as well as to tone down the burdens of the public administration professionals dealing with this task.

This paper examines the introduction and development of regulatory impact analysis on families in Spain, which is considered an *ex ante* assessment tool for better regulation. It gives an overview of the current situation concerning the implementation of regulatory impact analysis at Central Administration and Autonomous Communities level. Reflecting the confusion and disparity of criteria when it comes to perform this type of assessment. And finally suggests guidelines to properly carry out regulatory impact analysis on families.

KEYWORDS

Regulatory impact analysis; regulatory impact on families; better regulation; regulation quality; policy assessment.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN TEÓRICA. 3. ESTUDIO DE CASO: ORIGEN Y DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN ESPAÑA. 4. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR DIRECTRICES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA. 5. RESULTADOS: LA DISPARIDAD Y CONFUSIÓN REFLEJADA EN LOS ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO. 6. DIRECTRICES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA. 6.1. ACOTAR LAS DIMENSIONES RELEVANTES DEL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA. 6.2. CREAR HERRAMIENTAS PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS DATOS. 6.3. CREAR INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN. 7. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

El análisis de impacto normativo es una herramienta utilizada para diseñar las normas de origen gubernamental. Este análisis, que se realiza como requisito previo a la aprobación de una norma, permite anticipar los efectos, costes y beneficios que una propuesta normativa puede tener en diferentes ámbitos de la sociedad. De esta forma, el objetivo de esta herramienta es proporcionar información rigurosa para facilitar la producción de normas adecuadas y eficientes.

Todo anteproyecto de ley y proyecto de reglamento remitido a las Cortes debe ir acompañado de una memoria que recoja los resultados de las evaluaciones de impacto económico y presupuestario, por razón de género y, desde 2015, también en la familia y en la infancia y la adolescencia. Sin embargo, los análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia no se están realizando de forma adecuada.

Uno de los principales motivos que están dificultando la correcta evaluación del impacto de las propuestas normativas en la familia y en la infancia y la adolescencia es la ausencia de una guía metodológica que recoja unas directrices sobre las fuentes, técnicas y procedimientos que se deben emplear. Y es que la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo publicada por la Administración General del Estado en 2009 ha quedado obsoleta, pues no contempla el análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia, así como otros requisitos introducidos posteriormente mediante el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*. Ante esta situación, resulta necesario diseñar procedimientos e instrumentos de evaluación con la finalidad de garantizar la validez y fiabilidad de los análisis, y facilitar el trabajo de los profesionales de la administración encargados de su realización.

Nuestra argumentación presenta, en primer lugar, la corriente de mejora regulatoria a nivel internacional y la utilización de la evaluación *ex ante* como una de las principales herramientas para dotar a las normas de mayor calidad. Después, realiza una contextualización de la introducción y desarrollo en España del análisis

¹ Agradecemos a los revisores anónimos sus comentarios, que han ayudado a mejorar el texto del presente artículo.

de impacto normativo como herramienta de evaluación *ex ante* para la mejora regulatoria. A continuación, se expone la necesidad de desarrollar directrices para analizar el impacto que las propuestas normativas pueden tener sobre las familias. Se presenta la situación actual respecto a la aplicación de los análisis de impacto normativo en la familia a nivel de la Administración General del Estado y en varias Comunidades Autónomas, reflejando la disparidad de criterios y la confusión a la hora de realizar este tipo de evaluación. Finalmente, el último apartado recoge las directrices que proponemos para analizar el impacto normativo en la familia.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA

Desde la última década del siglo xx, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea (CE) vienen impulsando una serie de reformas institucionales, fiscales, políticas, económicas y administrativas que están contribuyendo al desarrollo de nuevos modelos de gestión pública más eficientes y democráticos (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 24). En 1995, la OCDE publicó la *Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental* [C(95)21/FINAL]. Esta declaración establecía una serie de recomendaciones a los países miembros para mejorar los procesos de elaboración y revisión de sus normas legislativas. Estas recomendaciones sentaron las bases de una nueva corriente de gestión pública a nivel internacional basada en la eficiencia regulatoria, la transparencia y la responsabilidad (Balsa Pascual, 2006, p. 11).

En el ámbito de la Unión Europea, a este movimiento de mejora de calidad de las normas se le denomina *Better Regulation* (*legislar mejor* en la traducción oficial al español). Esta corriente pretende corregir algunos defectos, como el exceso de regulación, la complejidad, la incoherencia o la inestabilidad del marco normativo. En este sentido, su finalidad es que solo se aprueben las normas que resulten necesarias, estén proporcionadas a sus objetivos y sean eficaces para lograr los resultados esperados al menor coste posible; así como que las normas se redacten en un lenguaje simple y claro, y su proceso de elaboración sea accesible y transparente (Ponce, 2009, pp. 205-207). Para ello, la OCDE y la Comisión Europea han impulsado un conjunto de herramientas y principios de actuación, entre las que se encuentran las evaluaciones normativas *ex ante* (previas) y *ex post* (posteriores), así como la participación de expertos y ciudadanos en la toma de decisiones a través de consultas públicas. Estas herramientas y procedimientos aportan información objetiva sobre los costes y efectos de las propuestas normativas, facilitando la toma de decisiones y dotando a la norma de mayor legitimidad (Comisión Europea, 2021a, p. 30; OCDE, 2021, p. 72).

En el caso de la Unión Europea, una de las primeras iniciativas de *Better Regulation* fue el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* que establecía las bases para fomentar la participación ciudadana en la formulación y aplicación de las políticas europeas (Comisión Europea, 2001, p. 2). En el mismo año, por encargo de los ministros europeos de administración pública, se publicó también el *Informe Mandelkern sobre mejora de la regulación* (Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación, 2001), que hacía especial hincapié en la necesidad de mejorar la regulación para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, y proponía un Plan de Acción para ello. Posteriormente, la Comisión Europea continuó desarrollando nuevas iniciativas para impulsar la *Better Regulation*, entre las que podemos destacar la Comunicación de la Comisión Europea de 2005, que implementaba la iniciativa *Legislar Mejor* (*Better Regulation* en la versión original) en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, la Comunicación de 2010 sobre *Normativa inteligente en la Unión Europea* y la Comunicación de 2021 *Aunar fuerzas para mejorar la legislación*.

En general, esta serie de iniciativas destacan la aplicación de procedimientos y herramientas para la mejora de la calidad de las normas. Uno de los principales instrumentos promovidos por la OCDE y la Comisión Europea en su impulso de la *regulatory reform* y la *Better Regulation* es la evaluación *ex-ante* de las normas (Ortí, 2016, p. 68), que en España se realiza mediante el análisis de impacto normativo.

El objetivo principal de estas evaluaciones prospectivas es producir información que facilite la discusión y toma de decisiones de forma racional y coherente en los procesos de elaboración y revisión de las normas que elaboran las instituciones gubernamentales. Es decir, lo que se pretende con este tipo de evaluación es proporcionar información de calidad que permita a cada institución responsable del desarrollo de una norma reflexionar con carácter previo sobre los beneficios, los costes y los efectos potenciales de cada una de las alternativas disponibles. Por lo tanto, con la aplicación de esta herramienta se pueden anticipar los efectos que la regulación puede tener sobre los individuos, la economía y la propia administración (OCDE, 2019b, pp. 19-21). De esta forma, se dota de mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones y se garantiza la elección de la alternativa más eficiente.

3. ESTUDIO DE CASO: ORIGEN Y DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN ESPAÑA

En España, los primeros antecedentes de mejora regulatoria se desarrollaron durante la década de 1990, aunque es en el año 2000 cuando la Administración General del Estado comenzó a implementar iniciativas concretas en esta materia (Álvarez Suárez, 2017, pp. 28-30).

En 2009 comenzó a regularse el análisis de impacto normativo, mediante el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*. Hasta la entrada en vigor de este Real Decreto, las técnicas de calidad normativa centradas en la elaboración de las normas aparecían de forma dispersa en el ordenamiento jurídico español.

En primer lugar, los principios relativos a la elaboración de las leyes se establecen en el Capítulo segundo del Título III de la *Constitución Española*. Los artículos 81 y 90 determinan que la aprobación, modificación o derogación de las leyes corresponde a las Cortes Generales. En este sentido, los proyectos de ley deben ser primero aprobados en Consejo de Ministros, posteriormente debe aprobarlos el Congreso de los Diputados y, finalmente, el Senado. Por ello, como indica el artículo 87.1, la elaboración de las normas corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado. Además, las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley (art. 87.2). Y también los ciudadanos pueden participar en el proceso de producción normativa presentando proposiciones de ley avaladas con un mínimo de 500.000 firmas (art. 87.3).

Por otra parte, el artículo 88 de la Constitución y el artículo 124 del *Reglamento del Congreso* introducen la obligación de justificar la necesidad de aprobar o modificar una norma mediante una exposición de motivos y unos antecedentes. Posteriormente, la *Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley* estableció unas pautas comunes para la elaboración de los anteproyectos de ley por parte de la Administración General del Estado, indicando cuál debía ser su forma y estructura.

En 1997, con la aprobación de la *Ley del Gobierno*, se introdujo la obligatoriedad de que todo anteproyecto de ley y proyecto de reglamento remitido a las Cortes fuera acompañado de una memoria justificativa, los estudios o informes sobre necesidad y oportunidad, una memoria económica y, desde 2003, una memoria de impacto por razón de género (art. 22.2). De esta forma, se introducía formalmente la necesidad de realizar un análisis del impacto potencial de las normas que deben aprobarse mediante leyes o reglamentos. Sin embargo, no se daba más detalle sobre cómo estimar el impacto ni qué se debía incluir en los análisis (Balsa Pascual, 2006, p. 18).

Ya en el siglo XXI, ante el auge de las corrientes de mejora regulatoria en Europa, se decidió ampliar las directrices de 1991 para elaborar las normas. Por ello, se derogó la *Resolución de 15 de noviembre de 1991*, que fue sustituida por la *Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*. Con estas nuevas directrices se pretendía lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica. Para ello, los esfuerzos se centraron especialmente en mejorar la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental. En este sentido, las nuevas directrices permiten elaborar las disposiciones siguiendo un procedimiento homogéneo y ayudan a emplear un lenguaje más cercano a los ciudadanos.

En 2005, la Comisión Europea recomendó a todos los Estados miembros que aplicaran estrategias para evaluar el impacto de las normas a nivel económico, social y medioambiental². Por ello, en 2006, cuando se creó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), se incluyó entre sus competencias la evaluación del impacto de las propuestas normativas y elaborar, promover, adaptar y difundir guías metodológicas para el análisis de impacto normativo³.

Pero fue en 2009 cuando España comenzó a aplicar los principios de mejora regulatoria promulgados por la Comisión Europea más comprometidamente y avanzó de forma significativa en materia de calidad normativa con la aprobación del *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de*

² Véase la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo de la Unión Europea*.

³ Véase el *Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, artículo 6.2, apartados e) y j).

impacto normativo. Mediante este Real Decreto se unificó en un único documento toda la información necesaria para justificar la oportunidad y necesidad de los anteproyectos y proyectos normativos, lo que hizo que la memoria del análisis de impacto normativo supusiera un importante avance respecto a las memorias justificativa y económica, y al informe de impacto de género que se realizaban anteriormente (Fernández y Mateo, 2012, p. 117).

Por otra parte, el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio* retiró a la AEVAL sus competencias en materia de análisis de impacto normativo. Toda la responsabilidad de impulsar y fomentar la realización del análisis de impacto normativo pasó a recaer sobre un único organismo, la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, de la Secretaría de Estado para la Función Pública del Ministerio de la Presidencia. Posteriormente, mediante el *Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre*, se creó la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que actualmente se encarga de asegurar la coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno de España.

Tras la desvinculación de la AEVAL, la realización de los análisis de impacto normativo y la elaboración de las nuevas memorias se trasladó a los propios organismos encargados de proyectar cada norma⁴. Para que los profesionales de la Administración General del Estado que, a partir de entonces, debían hacer frente a esta tarea pudieran realizarla correctamente, se publicó una *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*, con unas pautas orientativas sobre cómo analizar el impacto normativo y redactar la memoria del análisis de impacto normativo.

La memoria del análisis de impacto normativo permitía a los órganos encargados de elaborar las normas identificar la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, valorar las diferentes alternativas para lograr los objetivos perseguidos y analizar las posibles consecuencias jurídicas, económicas, presupuestarias, de género y sobre el orden constitucional de distribución de competencias.

Sin embargo, se ha criticado que esta herramienta se centra especialmente en los factores económicos, prestando poca atención al impacto social y ambiental de las propuestas normativas (Ortí, 2016, p. 69). Es por ello que la OCDE y la Comisión Europea continúan impulsando la mejora de esta herramienta y sus procesos de aplicación (Comisión Europea, 2017, 2021b; OCDE, 2015b, 2018, 2021).

En este sentido, la OCDE hizo a España una serie de recomendaciones en materia de análisis de impacto normativo (OCDE, 2015a). Poco después, la Comisión Europea modificó sus principios en materia de mejora legislativa (Comisión Europea, 2015). Por todo ello, surgió la necesidad de adaptar la regulación española en materia de mejora legislativa. Con dicho objetivo, se introdujeron la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

La *Ley 39/2015, de 1 de octubre*, siguiendo los principios de buena regulación, tiene entre sus objetivos el garantizar la participación ciudadana en la elaboración de las normas y reforzar la revisión y evaluación del ordenamiento en los tres niveles de Administración territorial. Con dicho fin, establece los principios de buena regulación bajo los que deben actuar las Administraciones Públicas estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, así como los requisitos que deben cumplir las iniciativas normativas para lograrlos. De acuerdo con estos principios, cuando se elabora una propuesta normativa se debe justificar que es necesaria, eficaz, proporcionada, coherente con el resto del ordenamiento jurídico, transparente y eficiente (art. 129).

Por su parte, la *Ley 40/2015, de 1 de octubre*, reformó el procedimiento de elaboración de las normas, adaptándolo a los nuevos principios de buena regulación. En este sentido, una de las medidas introducidas fue el reforzamiento del contenido de la *memoria del análisis de impacto normativo*, añadiendo nuevos apartados. Sin embargo, el legislador olvidó incluir el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, y en la familia, que debían recogerse en las memorias de análisis de impacto normativo obligatoriamente desde agosto de 2015 (Sieira, 2019, p. 146). Y es que la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la Infancia y a la Adolescencia* introdujo en el artículo 22 *quinquies* la obligación de que las memorias del análisis de impacto normativo incluyan el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, y en la disposición final quinta, de *Modificación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas*, la obligación de que se incluya el impacto de la normativa en la familia.

Finalmente, en 2017, ante la nueva regulación y la necesidad de reforzar algunos aspectos del análisis de impacto normativo, el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del*

⁴ Algunos autores, en cambio, sugieren la conveniencia de una oficina independiente de evaluación de la calidad de las normas radicada en el parlamento (Sieira, 2019).

análisis de impacto normativo, derogó la regulación establecida por *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*, e introdujo nuevos requisitos para evaluar el impacto de las propuestas normativas, entre los que se encuentra la obligatoriedad de analizar el impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia.

El *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre*, también establecía un período de seis meses desde su entrada en vigor para que se publicase una adaptación de la *Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*. Esta nueva guía debía contener, entre otras actualizaciones, las directrices para analizar el impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia. Sin embargo, la nueva guía actualizada no se llegó a publicar.

4. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR DIRECTRICES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA

La OCDE destaca tres áreas clave en materia de política regulatoria: participación ciudadana, evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*. España se encuentra por debajo del promedio de la OCDE en cada una de estas áreas (Sánchez et al., 2019, p. 28).

Respecto a la evaluación *ex ante*, la OCDE pone el acento en que uno de los puntos clave en todos los países con buenas prácticas es la existencia de una guía para realizar el análisis de impacto normativo (OCDE, 2019c, p. 40). Es por ello que, en el caso de España, señala la necesidad de actualizar la Guía Metodológica para incluir los nuevos requisitos para analizar el impacto normativo (OCDE, 2019a, p. 176). Además, sugiere que la nueva versión incluya unas directrices sobre métodos de recopilación de datos, así como metodologías de análisis claras (OCDE, 2018, p. 230; 2021, p. 282).

Más concretamente, es necesario que la guía metodológica incluya una serie de materiales adicionales que faciliten la evaluación, simplificando y reduciendo las cargas que esta tarea conlleva (Ortí, 2016, p. 79). Pues, en la Administración General del Estado, las memorias del análisis de impacto normativo son cumplimentadas por el propio personal de los organismos encargados de proyectar cada norma, que, por lo general, no son especialistas en evaluación.

Y es que, aunque la internalización de la evaluación permite tener un mayor control de los riesgos y una mayor capacidad para potenciar los beneficios (Kushner, 2010, p. 69), también pueden surgir problemas de fiabilidad y validez de la información ante la falta de control externo (Alvira, 1993, pp. 97-98). Por lo que es imprescindible contar con unas directrices claras sobre los procedimientos y herramientas a emplear para realizar este tipo de análisis con rigurosidad.

Siguiendo esta línea, también se debe poner el foco en las prácticas diarias de los departamentos responsables del análisis de impacto normativo para poder mejorar sus capacidades técnicas a este respecto (Fernández y Mateo, 2012, pp. 120-121). En este sentido, «es imprescindible reforzar la formación y el soporte en materia de evaluación» (Ortí, 2016, p. 79).

Además, también es necesario fomentar el trabajo en materia de impacto normativo desde equipos multidisciplinares, que no estén formados únicamente por juristas (Ortí, 2016, p. 79) y, como señala la propia OCDE (2018), emplear otras herramientas más allá de los estudios de análisis económico, como ya hacen algunos países que recurren a «disciplinas como la sociología y la psicología, la llamada economía conductual o *behavioural insights* (percepciones del comportamiento) para mejorar el diseño de la normativa (...) y la “inteligencia artificial”, estudios empíricos basados en el tratamiento de datos a través de la estadística» (Sánchez et al., 2019, p. 29). Por lo que es necesario trabajar en mayor profundidad en el desarrollo de instrumentos de evaluación centrados en las dimensiones sociales del impacto normativo.

Otro motivo de peso que justifica la necesidad de actualizar la guía metodológica es que el análisis de impacto normativo no se está aplicando de la forma esperada. Y es que, eludiendo la obligación de analizar el impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia, la mayoría de las propuestas normativas que se presentan concluyen, sin justificación alguna, que el impacto es nulo o inexistente (Sánchez et al., 2019, p. 34; Sieira, 2019, p. 160). Y, como expondremos más adelante, en las escasas ocasiones en las que se indica un impacto positivo, el análisis se limita a presentar simples y escuetas declaraciones de intenciones, sin ninguna capacidad de prever el impacto real de la medida planteada.

El Consejo de Estado ha manifestado en diversas ocasiones la insuficiencia de las memorias del análisis de impacto normativo y la necesidad de que incluyan los contenidos que les corresponde, como el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia. (Torre de Silva, 2020, p. 100) Por ejemplo, en el dictamen

de 7 de febrero de 2019, número 57/2019⁵, se elevó a observación esencial por deficiencias de la memoria la omisión de los análisis de impacto normativo en la infancia y adolescencia y en la familia.

El Tribunal Supremo comenzó en 2018 a declarar la nulidad de normativas reglamentarias por eludir la obligación de analizar el impacto normativo en la familia. Tal es el caso de la *Orden ECD/2574/2015, de 2 de diciembre, por la que se aprueba la metodología para la determinación de las tarifas generales en relación con la remuneración exigible por la utilización del repertorio de las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual*. Tras ser impugnada por la Conferencia de Rectores de Universidades de España (CRUE), esta Orden Ministerial fue declarada nula por el Tribunal Supremo por incumplir la obligación de incluir el impacto en la familia en la memoria de análisis de impacto normativo, tal y como había señalado previamente el Consejo de Estado, sin lograr con ello su subsanación (Torre de Silva, 2020, pp. 100-101).

Estas omisiones pueden deberse, en parte, a la ausencia de unas directrices claras sobre cómo realizar los análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia. En el caso del análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia existe una guía metodológica no oficial presentada en el año 2015 por UNICEF, el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias y la Cátedra Santander de Derecho y Menores de la Universidad Pontificia de Comillas. Esta guía metodológica establece unas orientaciones para elaborar el informe de impacto en la infancia y la adolescencia e incluye una plantilla que facilita la identificación de los derechos de la infancia y los grupos y circunstancias que pueden verse afectados por la propuesta normativa analizada mediante el uso de un cuestionario. También incluye unas orientaciones para cumplimentar la memoria del análisis de impacto normativo registrando el impacto esperado en los derechos y necesidades de la infancia y la adolescencia y valorar si éste es negativo, nulo o positivo. Sin embargo, al ser un documento no oficial, su uso no parece estar muy extendido en la Administración Pública.

Por otra parte, aunque no exista una guía metodológica actualizada, el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*, establece, en el artículo 2, cuál debe ser la estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, que deberá reunir bajo un mismo documento los siguientes contenidos:

- a) Oportunidad de la propuesta de norma.
- b) Contenido y análisis jurídico.
- c) Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario.
- e) La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta.
- f) Impacto por razón de género, impacto en la infancia y adolescencia e impacto en la familia.
- g) Otros impactos que pudieran ser relevantes a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- h) Análisis sobre coste-beneficio.
- i) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá.
- j) Evaluación *ex post*, indicando si la norma es susceptible de ser evaluada en el Plan Normativo y, en ese caso, indicando la metodología que se empleará en su evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas cuentan con competencias propias en lo que se refiere a la realización de las memorias de análisis de impacto normativo, así como a la regulación de sus contenidos.

En este sentido, varias Comunidades Autónomas cuentan con recursos propios para facilitar la realización de los análisis de impacto normativo. Por ejemplo, el Principado de Asturias elaboró en 2015 una guía metodológica para la elaboración de los informes de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas; la Junta de Castilla y León cuenta, desde 2010, con una guía metodológica de mejora de la calidad normativa; la Generalitat de Cataluña ha publicado en 2021 unas recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación; y el Gobierno de la Región de Murcia dispone, desde 2015, de su propia guía metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo.

Sin embargo, al igual que sucede a nivel estatal, ninguna Comunidad Autónoma cuenta con unas directrices sobre cómo analizar, en concreto, el impacto normativo en la familia.

⁵ Emitido en relación al proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica la Orden Ministerial 253/2015, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen de vacaciones, permisos, reducciones de jornada y licencias de los miembros de las Fuerzas Armadas.

5. RESULTADOS: LA DISPARIDAD Y CONFUSIÓN REFLEJADA EN LOS ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

En este apartado se presentan los principales resultados de un análisis somero de las memorias de las normativas sometidas a audiencia e información pública a lo largo de 2021 por la Administración General del Estado (AGE) y una selección de Comunidades Autónomas.

A nivel de la AGE, se han recopilado, desde el portal de transparencia, las memorias del análisis de impacto normativo de los proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública en 2021, procedentes de 16 ministerios⁶. Posteriormente, se ha realizado un análisis de contenido, en el que se ha revisado si se han realizado los análisis de impacto de género, de infancia y adolescencia y de familia y cómo han sido justificados.

Para el análisis de las Comunidades Autónomas, se han seleccionado aquellas que disponen de una serie de orientaciones sobre cómo realizar los análisis de impacto normativo: Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña y Región de Murcia, a las que se ha añadido Aragón, donde están en proceso de aprobación. En ellas se ha realizado el mismo procedimiento que a nivel estatal.

A nivel de la AGE, de las 212 memorias que hemos analizado, el 72,2% concluyen que el impacto en familia es nulo, frente al 13,2% que indican un impacto positivo. El restante 14,6% no incluye análisis de impacto en la familia. Confirmamos, así, las advertencias de Sieira (2019, p. 160) y Sánchez et al. (2019, p. 34) de que la mayoría de memorias tienden a concluir, sin justificación alguna, que el impacto es nulo.

TABLA 1. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DE PROYECTOS SOMETIDOS A AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA EN 2021

	Género		Infancia y adolescencia		Familia	
Positivo	47	22,2%	32	15,1%	28	13,2%
Nulo	159	75%	150	70,8%	153	72,2%
Negativo	0	0%	0	0%	0	0%
No realizado	6	2,8%	30	14,2%	31	14,6%
Total	212	100%	212	100%	212	100%

Fuente: elaboración propia.

Respecto a las justificaciones sobre la nulidad del impacto, los argumentos empleados son vagos e incluso, en ocasiones, contradictorios. Mientras que en la mayoría de ocasiones no se justifica por qué el impacto es nulo, algunos Ministerios, como el de Sanidad o el de Transición Ecológica y Reto Demográfico, indican sistemáticamente que el impacto es nulo «por atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas».

Sin embargo, algunas veces, la argumentación empleada incurre en contradicciones. Pues, por ejemplo, la memoria de la *Propuesta de Orden Ministerial por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas correspondientes al Programa de Incentivos a la Cadena de Valor Innovadora y de Conocimiento del hidrógeno renovable en el marco del PRTR*, que atiende exclusivamente a cuestiones técnicas y, por lo tanto, según el criterio del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, no debería tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas, justifica un impacto positivo en infancia y en familia porque fomenta una mejora en la calidad del aire en las ciudades del territorio nacional. En esta misma línea, en la memoria del *Proyecto de Orden por la que se aprueban las normas de correcta preparación extemporánea de radiofármacos*, el Ministerio de Sanidad considera que el impacto en la infancia y la adolescencia es positivo por ser esta norma «susceptible de producir un impacto positivo en este segmento de la población», mientras que, a su vez, justifica un impacto nulo en la familia por «atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas».

⁶ Las memorias de análisis de impacto normativo de los proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública de los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura y Deporte; Defensa; Educación y Formación Profesional y Transporte, Movilidad y Agenda Urbana no se encontraban disponibles en el portal de transparencia de la AGE, así como tampoco se ha incluido al Ministerio de Ciencia e Innovación, pues, según refleja el portal, no ha tramitado proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública en 2021.

Por otra parte, en los casos en los que sí se contempla el impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia, las justificaciones que se realizan suelen ser superficiales y carecen de rigor analítico. Así sucede con la memoria del análisis de impacto normativo del *Anteproyecto de Ley Reguladora del trabajo a distancia*, para justificar que el impacto en la infancia y la adolescencia es positivo se dice lo siguiente (p.26):

«El presente real decreto contribuye a la promoción de la igualdad, por lo que tiene un impacto positivo desde el punto de vista de la prevención y sensibilización en la infancia y la adolescencia, y de la promoción del interés superior del menor.».

De forma similar, se justifica el impacto positivo en la familia de la siguiente forma (p.26):

«De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, (...) debe señalarse que el proyecto normativo tendrá un impacto positivo en la familia, al aumentar la renta disponible de las familias de los trabajadores referidos en el apartado anterior.».

El análisis de impacto económico que precede a estos otros dos análisis dedica una extensión superior a dos páginas, en las que se justifica el impacto mediante datos estadísticos extraídos de fuentes oficiales como la Encuesta de Fuerzas de Trabajo (Eurostat, 2019), la Encuesta de Población Activa (INE, 2019a) o la Encuesta sobre el uso de TIC y comercio electrónico en las empresas (INE, 2019b). Sin embargo, los análisis en la infancia y la adolescencia y en la familia se resuelven en un único y breve párrafo en el que no se aporta ningún dato concreto que los justifique. Lo mismo sucede en las memorias del *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reglamento sobre planes de igualdad*, del *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reglamento para la igualdad retributiva entre mujeres y hombres* y del *Proyecto de Real Decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020*.

También hemos comprobado que, como ya advertía Torre de Silva (2020), continúan elaborándose memorias que no contienen los apartados regulados por el *Real Decreto 931/2017*. El análisis de impacto normativo en la familia ha sido olvidado hasta en el 14,6% de las memorias analizadas. Por ejemplo, la memoria del *Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia*, por la que se modifica la *Ley Orgánica 6/1985*, identifica un impacto positivo por razón de género porque la norma afecta a la conciliación familiar, pero, a pesar de ello, no incluye análisis de impacto en la familia. Esto pone de manifiesto la necesidad de disponer de una guía metodológica actualizada que indique claramente los apartados que debe contener la memoria.

Por otra parte, si nos centramos en el ámbito autonómico, podemos encontrar una amplia disparidad de criterios y procedimientos para realizar este tipo de análisis. En el caso de Andalucía, la mayoría de los análisis de impacto normativo no incluyen el impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia. Así sucede en la memoria del *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, de la Iniciativa para la promoción del Empleo Juvenil en las Zonas de Inversión Territorial Integrada (ITI) de Cádiz y Jaén*. En ocasiones se analiza el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, pero no en la familia. Así ocurre, por ejemplo, en la memoria del *Proyecto de Decreto por el que se crean y regulan los Premios Andalucía de la Cultura*. Además, en otras ocasiones el análisis no indica el impacto previsible, sino que se centra únicamente en los propósitos de la norma, dando a entender que, debido a los propósitos, el impacto será positivo, sin justificar de ninguna forma ese impacto previsto.

En el caso de Aragón, los análisis de impacto en la familia, y en la infancia y la adolescencia, tampoco aparecen en la mayoría de las memorias consultadas. Incluso sorprende que no aparezca en la memoria de una norma que regula un servicio dirigido específicamente a las familias y sus hijos, como es el caso del *Proyecto de Decreto por el que se regula la escolarización del alumnado en centros docentes públicos y privados concertados de las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y en CEIP, CPI y CRA que imparten el tercer curso de las enseñanzas de primer ciclo de educación infantil, en la Comunidad Autónoma de Aragón*.

Todavía más acusado es el caso del *Anteproyecto de Ley de apoyo a las familias de Aragón*, que tampoco contempla el análisis de impacto en la familia, a pesar de ser el colectivo destinatario de esta norma, ni tampoco en la infancia y la adolescencia. Sin embargo, la Dirección General de Igualdad y Familias elaboró un informe de 12 páginas sobre el impacto de género en el que, sin entrar específicamente a valorar el impacto en la familia, se alude indirectamente a este tipo de impacto, pues se considera que la ley tendrá

un impacto positivo en cuestiones como el fomento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; el fomento de la corresponsabilidad entre los miembros de las familias o el reconocimiento a la diversidad familiar.

En el caso del Principado de Asturias destaca que, a pesar de contar con un manual sobre cómo analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, no parece estar siendo utilizado, pues no se incluyen justificaciones sobre la valoración de la norma.

En Castilla y León, su guía metodológica y su manual de mejora de calidad normativa son anteriores a la Ley 26/2015, por lo que no contemplan el análisis de impacto normativo en la familia, ni en la infancia y la adolescencia. No obstante, las memorias de algunas propuestas normativas sí incluyen dichos análisis, como la del *Anteproyecto de Ley de participación ciudadana de Castilla y León*, o la memoria del *Anteproyecto de Ley de función pública de Castilla y León en desarrollo del estatuto básico del empleado público*. Sin embargo, en algunas ocasiones solo se contempla el impacto en la infancia y la adolescencia, olvidando el impacto en la familia, como en la memoria del *Proyecto de Decreto de desconcentración de competencias de la gerencia regional de salud para la ejecución de actuaciones a financiar mediante fondos de los planes Next Generation-EU*.

En el caso de Cataluña, en el documento de 2021 con recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación, se diferencian cuatro áreas de análisis de impacto: a) presupuestario, b) en términos de simplificación y reducción de cargas administrativas, c) de género y d) económico y social. En esta última categoría se recomienda valorar el impacto en una serie de categorías más específicas, entre las que se encuentra la infancia y la adolescencia, pero no la familia, que queda olvidada en estas recomendaciones, a pesar de ser obligatorio su análisis desde la entrada en vigor de la Ley 26/2015. Como consecuencia, aunque algunas memorias incluyen el impacto en la familia en caso de ser positivo, como se observa en la memoria del *Projecte de Decret de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del servei d'educació de Catalunya*, por lo general no se contempla el impacto en esta dimensión.

Finalmente, en la Región de Murcia se observa que los criterios para analizar el impacto normativo varían entre consejerías. Así, por ejemplo, mientras que las memorias consultadas que han sido realizadas desde la Consejería de Educación sí contemplan el impacto en la familia y también en la infancia y la adolescencia, las memorias consultadas correspondientes a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente no incluían estos impactos.

A modo de recapitulación, se presenta a continuación un cuadro resumen con las observaciones indicadas en cada una de las Comunidades Autónomas analizadas.

TABLA 2. RESUMEN COMPARATIVO ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CC.AA	Observaciones
Andalucía	La mayoría de las memorias no incluyen el impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia. En algunas ocasiones se analiza el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, pero no en la familia. En ocasiones no se indica el impacto previsible, sino que se centra únicamente en los propósitos de la norma.
Aragón	En la mayoría de las memorias no se incluye el impacto en la familia, ni en la infancia y la adolescencia, ni siquiera en ocasiones en las que son los colectivos destinatarios de la norma.
Asturias	No existe homogeneidad en la realización de las memorias. A veces se indica el impacto en la familia en el apartado que hace referencia al impacto en la infancia y la adolescencia.
Castilla y León	Los análisis son dispares. A veces contemplan el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia, pero en muchas ocasiones olvidan alguno de ellos.
Cataluña	Ha publicado en 2021 un documento con recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación que no contempla el impacto en la familia. Aunque algunas memorias incluyen el impacto en la familia en caso de ser positivo, por lo general no se contempla.
Murcia	Hay consejerías que contemplan el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia al elaborar las memorias, pero hay otras consejerías que no.

Fuente: elaboración propia.

Las conclusiones de este análisis preliminar sugieren que no existe un consenso en la realización de las memorias de análisis de impacto normativo entre diferentes administraciones gubernamentales. Como hemos observado, dentro de una misma administración, como es el caso de la Administración General del Estado, no hay una uniformidad en la elaboración de las memorias. En función del departamento del que proceden las memorias, éstas incluyen los contenidos exigidos por el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre*, o los indicados en la guía metodológica, que responde a los requisitos del derogado *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*. En el segundo caso no se contemplan los análisis de impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia, por lo que se incluyen en el apartado de otros impactos y, en algunas ocasiones, incluso se olvida incluirlos.

A nivel autonómico, este olvido se encuentra más generalizado. Además, existe un amplio abanico de situaciones en las que o bien los análisis de impacto en la infancia y la adolescencia, y en la familia, aparecen dentro de los informes del análisis de impacto por razón de género, o se unifican ambos análisis de impacto como si de uno solo se tratase, o solo se incluye uno de los dos, o se olvida incluir ambos directamente. En este último caso, se ha destacado el ejemplo del *Anteproyecto de Ley de apoyo a las familias de Aragón*, en el que no se incluye el impacto en la familia, ni en la infancia y la adolescencia, pero se considera que existe un impacto positivo en cuestiones que afectan directamente a las familias y a los menores de edad.

Otra cuestión que puede estar dificultando la realización de los análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia y en la familia puede ser la ausencia de una definición de qué se entiende como tal. Y es que tanto los menores de edad como el resto de miembros de las familias son susceptibles de verse afectados por una amplia variedad de intervenciones públicas. Por ejemplo, una propuesta normativa orientada a regular los límites de velocidad en el tráfico urbano puede tener efectos positivos para los menores de edad que van al colegio andando o en bicicleta, ya que la reducción de la velocidad contribuye a que las ciudades sean espacios más seguros para los peatones y ciclistas. Esto, a su vez, puede tener efectos indirectos sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, ya sea afectando positivamente si contribuye a que los menores puedan desplazarse autónomamente al colegio o negativamente si supone un incremento del tiempo que necesitan los padres para hacer el trayecto desde casa al colegio y al trabajo.

Sin embargo, a pesar de los efectos indirectos que la regulación del tráfico puede tener sobre las familias y sobre la infancia y la adolescencia, estos forman parte a su vez de otros colectivos, como son los conductores, los peatones o los usuarios de bicicletas y patinetes, que son los grupos que se contemplan en la memoria del análisis de impacto normativo del *Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre y el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en materia de medidas urbanas de tráfico, que disminuye los límites de velocidad en algunas vías urbanas*, por lo que no está claro hasta qué punto el análisis de impacto normativo debería entrar al detalle de impactos tan indirectos como los indicados. De hecho, en este caso se considera que el impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia es nulo. Y es que sin una definición clara de qué se entiende por impacto en estos colectivos, no se puede saber hasta qué punto las normas que no están directamente destinadas a las familias ni a la infancia y la adolescencia deben analizar su impacto sobre éstas, a pesar de que les pueda afectar indirectamente.

La ausencia de una definición y delimitación clara respecto a cada uno de los impactos de carácter social también puede ser uno de los motivos de la confusión entre tipo de impactos. Así, como hemos podido ver, hay casos en los que el impacto en la familia ha sido incluido dentro del impacto por razón de género, al igual que en otras ocasiones se ha considerado que el impacto en la infancia y la adolescencia es lo mismo que el impacto en la familia.

Por otra parte, en los casos en los que sí se realiza el análisis en ambas materias, se les da menor relevancia que al impacto por razón de género y, sobre todo, que al impacto económico. Esto puede estar sucediendo precisamente por la falta de directrices sobre cómo se debe realizar el análisis en estas materias y qué tipo de contenidos debe contemplar. Así como en el caso del análisis de impacto económico, que cuenta con una amplia trayectoria y unas metodologías consolidadas, parece existir un amplio consenso en argumentar la valoración del impacto empleando datos estadísticos procedentes de fuentes oficiales, en el caso de la familia y de la infancia y adolescencia no se suelen emplear datos objetivos para justificar la valoración de impacto, sino que se tiende a realizar una simple declaración de intenciones o a anunciar el tipo de impacto sin argumentación alguna. Y es que, en el caso de querer seguir la fórmula de los informes de impacto económico, sería muy difícil identificar las variables sobre las que recoger datos, pues el bienestar de las familias y de los menores de edad depende de una amplia interrelación de factores que, habitualmente, son difíciles de identificar.

6. DIRECTRICES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA

Para solventar las dificultades que hemos identificado para analizar el impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia, sería necesario contar con una serie de directrices complementarias a la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, y a los documentos análogos de las Comunidades Autónomas. Ya hemos mencionado que UNICEF, el Gobierno del Principado de Asturias y la Universidad Pontificia de Comillas presentaron en 2015 una propuesta para analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia (Becedóniz et al., 2015). Por eso, nuestra propuesta se centrará únicamente en aportar unas recomendaciones que sirvan como orientación para analizar el impacto normativo en la familia.

Para facilitar un correcto análisis del impacto normativo en la familia, consideramos que es necesario diseñar una serie de procedimientos e instrumentos de evaluación adecuados para realizar estos análisis con rigor y, al mismo tiempo, simplificando y reduciendo las cargas del personal de la Administración Pública encargado de realizar dicha tarea. Para diseñar estos procedimientos e instrumentos de evaluación deben desarrollarse las siguientes tareas⁷:

- a) definir qué se considera impacto en la familia, identificando y acotando las dimensiones más relevantes;
- b) crear herramientas que faciliten el acceso a los datos necesarios para realizar los análisis de la situación de partida que deben contemplar los análisis de impacto normativo en la familia y
- c) crear unos instrumentos de evaluación que permitan a los profesionales implicados en el análisis seguir unos procedimientos validados, simplificando sus cargas y obteniendo unos resultados óptimos.

6.1. Acotar las dimensiones relevantes del impacto normativo en la familia

Una de las principales dificultades que se presenta a la hora de evaluar el impacto en la familia es determinar qué se considera como tal, pues cualquier acción de política pública puede ser susceptible de acabar teniendo efectos sobre las familias a través de los individuos que las componen. Por lo tanto, es fundamental acotar cuáles son las dimensiones más relevantes para analizar el impacto que las normas pueden tener sobre el bienestar de las familias.

Para identificar esas dimensiones, se debe analizar la legislación, los planes y los programas en materia de apoyo a las familias a nivel estatal y autonómico. El análisis de contenido de estos documentos permitirá identificar cuáles son los aspectos del bienestar de las familias que actualmente se contemplan en las políticas públicas. En este sentido, un buen punto de partida puede ser la Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias propuesta por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030⁸, así como iniciativas autonómicas en las que se identifiquen unos objetivos institucionales con impacto en las familias. Por ejemplo, la Ley de Apoyo a las Familias de Aragón, la Estrategia de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Madrid, el Plan Interdepartamental de Apoyo a las Familias de la Generalitat de Cataluña u otras iniciativas análogas. Estos documentos incluyen, entre otras, dimensiones como: el fomento de la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral; la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar; la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada; el apoyo y protección a las familias en situación de vulnerabilidad; el reconocimiento de la diversidad de estructuras familiares; etc.

6.2. Crear herramientas para facilitar el acceso a los datos

La *Guía metodológica para la elaboración de las memorias del análisis de impacto normativo* establece que uno de los procedimientos iniciales para analizar el impacto normativo es realizar un análisis descriptivo de la situación de partida. Para ello, es necesario el uso de datos concretos. Para facilitar la realización de este análisis de la situación de partida, sería de utilidad que la actualización de la guía metodológica incluyese un catálogo con acceso directo a las fuentes de datos que recogen estadísticas sobre las dimensiones

⁷ En otros países existen algunas experiencias interesantes a tener en cuenta para una futura guía de impacto en familia, como el *Family Test – Revised Guidance for Government Departments* (Department for Work and Pensions, 2020) y la *Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill* (House of Lords and House of Commons, 2018) en el Reino Unido, o los *checklists* incluidos en *The Family Impact Handbook* (Bogenschneider et al., 2012) en Estados Unidos. El análisis comparativo de estas experiencias, sin embargo, queda fuera del alcance del presente artículo. Cfr. (García Ruiz, 2020).

⁸ En el momento en el que se escribe este texto esta Ley está aún en fase de anteproyecto presentado a consulta pública previa.

más relevantes del bienestar familiar. Por ejemplo, para recoger datos sobre la renta media de las familias se redirigiría a la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, o para recabar datos sobre permisos por nacimiento y cuidado de menor se dirigiría a la página correspondiente del portal estadístico del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Esta herramienta permitiría facilitar el acceso a los datos actualizados que sean necesarios para elaborar el análisis descriptivo de la situación de partida. De esta forma, se podría reducir el tiempo y esfuerzo empleado para llevar a cabo este análisis.

6.3. Crear instrumentos de evaluación

Finalmente, las tareas anteriores permitirían desarrollar el instrumento principal para evaluar el impacto en la familia de las propuestas normativas. Esta herramienta podría ser un modelo de formulario que, partiendo de las diferentes dimensiones de bienestar familiar acotadas previamente, permitiera valorar de forma simplificada si, previsiblemente, la norma en cuestión tendrá impacto sobre los objetivos en materia de apoyo a las familias de la administración que realice el análisis de impacto normativo.

A modo de ejemplo, se presenta a continuación un borrador preliminar, únicamente con intención de mostrar la forma que este formulario podría adoptar y poder simular cómo sería el ejercicio de evaluación.

En este sentido, cada dimensión del bienestar familiar sería evaluada mediante una plantilla como la siguiente. De esta forma, lo que se plantea es que se analice si la norma tiene un impacto positivo, negativo o nulo en una serie de aspectos o temáticas que afectan al objetivo en cuestión y, con base en ello, se determine cómo afecta la norma a tal objetivo.

TABLA 3. EJEMPLO DE PLANTILLA PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO SOBRE UNA DE LAS DIMENSIONES DEL BIENESTAR FAMILIAR

CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD LABORAL Y FAMILIAR		
Indique si la norma proyectada es susceptible de ocasionar impacto en cada una de las siguientes cuestiones relativas al objetivo de <i>promover medidas de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar para avanzar en la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, ante los profundos cambios en la organización familiar.</i>		
Si el impacto es positivo, maque con una X la casilla izquierda; si el impacto es negativo, marque con una X la casilla derecha; en el caso de que el impacto sea nulo, deje en blanco ambas casillas.		
P	N	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Acceso a servicios de cuidado infantil.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Acceso a servicios de atención a la dependencia.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Flexibilidad en el uso del tiempo.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Distribución de responsabilidades de cuidado y tareas del hogar.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Uso de permisos parentales.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Uso de reducciones de jornada y/o excedencias laborales.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Cuidado de personas dependientes.
Partiendo de las valoraciones previas, indique el tipo de impacto que tiene la norma sobre el objetivo de <i>avanzar en medidas de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar para avanzar en la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, ante los profundos cambios en la organización familiar.</i>		
<input type="checkbox"/>	Negativo.	
<input type="checkbox"/>	Nulo.	
<input type="checkbox"/>	Positivo.	

Fuente: elaboración propia.

7. CONCLUSIÓN

Ante la ausencia de orientaciones prácticas para analizar el impacto normativo en la familia, se observa una cierta descoordinación interdepartamental en la elaboración de este apartado de la memoria del análisis de impacto normativo a nivel de la Administración General del Estado, así como en algunas Comunidades Autónomas. La confusión en la aplicación de este tipo de evaluación ex-ante de las normas ha conducido a que, por lo general, se realice de forma ineficaz e incluso, en ocasiones, contraviniendo el reglamento.

Por lo tanto, resulta necesario abordar esta situación elaborando unas directrices que ayuden a identificar qué propuestas normativas es previsible que ocasionen algún tipo de impacto considerable en el bienestar de las familias. Para ello, consideramos oportuno el diseño de instrumentos que faciliten la realización de los análisis de impacto normativo en la familia. Nos parece importante contar, por una parte, con herramientas que proporcionen un acceso ágil a las fuentes de datos relevantes y, por otra parte, con procedimientos que ayuden a reducir las cargas de los profesionales de la administración que realizan estos análisis, a la vez que les facilite la obtención de unos resultados adecuados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. y Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 23-51. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i4.437>
- Álvarez Suárez, M. (2017). La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17, 26-39. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10413>
- Alvira, F. (1993). La evaluación en el sector público. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 26, 94-103. <https://ideas.repec.org/a/ekz/ekonoz/1993204.html>
- Balsa Pascual, C. (2006). *La Better Regulation* [Papeles de Evaluación, 1]. Ministerio de Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_nx_1.html
- Becedóniz, C., González-Bueno, G., Lázaro, I. y Martínez, C. (2015). *Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas*. Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias y UNICEF Comité Español. <https://www.unicef.es/publicacion/guia-metodologica-para-la-elaboracion-de-los-informes-previos-de-impacto-en-la-infancia>
- Bogenschneider, K., Little, O., Ooms, T., Benning, S. y Cadigan, K. (2012). *The Family Impact Handbook. How to view policy and practice through the Family Impact lens*. Family Impact Institute. https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/wp-content/uploads/2015/06/fi_handbook_0712.pdf
- Comisión Europea (2001). *Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, "La gobernanza europea – Un Libro Blanco"* [COM (2001) 428 final – Diario Oficial C 287 de 12-10-2001]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0428&qid=1660205124519>
- Comisión Europea (2015, 19 de mayo). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Legislar mejor para obtener mejores resultados – Un programa de la UE*, COM(2015) 215 final. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/fca295f4-feca-11e4-a4c8-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-263266944>
- Comisión Europea (2017). *Commission staff working document. Better Regulation Guidelines*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015SC0111>
- Comisión Europea (2021a). *Better Regulation Guidelines*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf
- Comisión Europea (2021b). *Better Regulation Toolbox*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf
- Department for Work and Pensions (2020). *The Family Test. Revised Guidance for Government Departments*. <https://www.gov.uk/government/publications/family-test-assessing-the-impact-of-policies-on-families>
- Eurostat (2019). *European Union – Labour Force Survey*. <https://doi.org/10.2907/LFS1983-2018V.2>
- Fernández, M. y Mateo, M. (2012). Evaluación de impacto normativo en España. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, 111-124. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/68_06.pdf
- García Ruiz, P. (2020). Modelos y propuestas para la evaluación de impacto normativo en la familia. En VV.AA (eds.), *La perspectiva de familia en las leyes* (pp. 123-153). The Family Watch.
- Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación (2001, 13 de noviembre). *Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación*.
- House of Lords and House of Commons (2018). *Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill [HL]*. <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0205/18205.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística – INE (2019a). *Encuesta de Población Activa – segundo trimestre*. Disponible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&idp=1254735976595#itabs-1254736195129
- Instituto Nacional de Estadística – INE (2019b). *Encuesta sobre el uso de TIC y comercio electrónico en las empresas*. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=6880>
- Kushner, S. (2010). La apropiación de la evaluación por las administraciones. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 67-79. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i3.430>
- OCDE (2015a). *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- OCDE (2015b). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- OCDE (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- OCDE (2019a). *Better Regulation Practices across the European Union*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>
- OCDE (2019b). El análisis de impacto regulatorio en el ciclo de gobernanza regulatoria. En *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú* (pp. 15-28). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305809-4-es>
- OCDE (2019c). Sistemas de evaluación de impacto regulatorio en los países de la OCDE. En *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú* (pp. 39-48). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305809-6-es>
- OCDE (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- Ortí, P. (2016). L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat Parlamentària*, 29, 64-88. <https://raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/312666>
- Ponce, J. (2009). Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites. En VV.AA (eds.), *Legislar mejor 2009* (pp. 203-251). Ministerio de Justicia.
- Sánchez, R., Bueno, F. y García, A. (2019). La evaluación ex-ante. Una visión de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. *Información Comercial Española. ICE: Revista de Economía*, 907, 23-36. <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6807>
- Sieira, S. (2019). La necesaria objetividad en la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia. *Revista de Las Cortes Generales*, 107, 137-194. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1442>
- Torre de Silva, V. (2020). El impacto de las normas estatales en la familia: análisis crítico. En VV.AA (eds.), *La perspectiva de familia en las leyes* (pp. 83-121). The Family Watch.



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
 Sección: SECCIÓN MONOGRÁFICA. LA EXPERIENCIA AEVAL
 Recibido: 07-10-2022
 Modificado: 23-02-2023
 Aceptado: 23-02-2023
 Prepublicado: 10-05-2023
 Publicado: 13-07-2023
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11000>
 Páginas: 96-115

Referencia: Garde Roca, J. A. (2023). La experiencia AEVAL en España (2005-2017). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 96-115. <https://doi.org/10.24965/gapp.11000>

La experiencia AEVAL en España (2005-2017)

The experience of AEVAL in Spain (2005-2017)

Garde Roca, Juan Antonio

Economista. Inspector de Hacienda del Estado (España – Spain)

jagard21@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

En la actualidad es Consejero Independiente del Comité Consultivo de Ética de la Agencia Tributaria de España. Colaborador del Instituto de Estudios Fiscales (IEF), del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Director del curso de Evaluación de Políticas Públicas para funcionarios superiores del Tribunal de Cuentas y Órganos de Control externo.

RESUMEN

El nacimiento de la Agencia de Evaluación (AEVAL) en España el 1-1-2007, se inscribe en el marco de un programa de reformas, que pretendía generar un proceso de innovación y modernización de la actividad pública. Sólo 10 años después, tras distintos avatares, desaparece esta entidad, sin que ningún análisis de rigor haya contribuido a analizar las causas que provocan esta desaparición y, lo que es todavía más importante, se realice una reflexión acerca de la experiencia y la influencia que pudo significar. En este artículo se proporcionan elementos de información y reflexión pertinentes para llegar a conocer esta experiencia singular y algunas de las causas, raíz de sus dificultades y logros, necesarios para poder extraer nuevas enseñanzas, encaminadas al desarrollo institucional de la evaluación en España, tras la aprobación de la ley 27/2022 de 20 de Diciembre de 2022.

PALABRAS CLAVE

Evaluación; políticas públicas; calidad de los servicios; institucionalización.

ABSTRACT

The creation in Spain of the Evaluation Agency (AEVAL) on 1-1-2007 was part of a reform program, which was intended to generate a process of innovation and modernization of public sector activity. Only 10 years later, after various vicissitudes, this entity disappeared. So far there has not been any rigorous analysis of the reasons that cause the dissolution of AEVAL and, what is even more important, no reflection has been made about the Agency's experience and its influence. This article tries to fill that gap providing information and reflections to get to know this unique experience and some of the root causes of its difficulties and achievements, so as to be able to extract lessons for the institutional development of evaluation in Spain.

KEYWORDS

Evaluation; public policies; quality of services; institutionalization.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ASPECTOS TÉCNICOS-METODOLÓGICOS. 3. PERFIL TÉCNICO. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS Y MODELO INSTITUCIONAL. 4. CONTEXTO Y APROBA-

CIÓN DEL MODELO DE AGENCIA DE EVALUACIÓN. 5. EL PRIMER AÑO DE FUNCIONAMIENTO, BALANCE Y TAREAS PENDIENTES. 6. SENDA OPERATIVA Y POSTERIOR DE AEVAL. 7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL DISEÑO Y PRIMERA PRACTICA AEVAL. 8. DIAGNOSTICOS ACERCA DE LA EXPERIENCIA AEVAL. 9. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

A lo largo de los años 80 y 90 del siglo pasado, la literatura de evaluación adquiere cierta presencia en España, a partir de la actividad desplegada dentro del ámbito académico e investigador y en publicaciones especializadas como Papeles de Economía, Información Comercial Española y Hacienda Pública, con el impulso del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), arropados por la amplia literatura de habla inglesa existente y la actividad internacional de Asociaciones Profesionales y Universidades, así como los congresos del CLAD en la materia.

Mediados los años 90, la edición en español del libro de Monnier “Evaluación de la acción de los poderes públicos” y del libro de Joan Subirats (1994) “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración” supusieron entre otras aportaciones, referencias muy significativas. También el nacimiento en 1994 de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP).

La irrupción de nuevos actores académicos y sociales, junto con el papel de la Unión Europea y sus fondos, la preocupación por los resultados y la calidad del gasto público, y también los modelos de excelencia, de rendición de cuentas, de gestión de riesgos, sirvieron para propiciar una preocupación renovada por la gestión de las políticas públicas y la gobernanza, abriendo senderos a la necesidad de la evaluación.

El proceso de su institucionalización, auspiciado por la influencia creciente en este campo de los trabajos y propuestas de los organismos internacionales y las experiencias en otros países se promueve en España, posiblemente por su tardanza, con un enfoque más renovador e innovador a través del nacimiento del proyecto de Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad (AEVAL) y lo hace desde una perspectiva sin duda ambiciosa.

La creación de una agencia de evaluación se incluía como compromiso electoral del programa del Partido Socialista, en las elecciones generales del año 2004. En el capítulo dedicado a alcanzar una administración pública garantizadora de los servicios públicos esenciales, se consideraba prioritaria «la creación de una agencia estatal de evaluación». En origen, la iniciativa de la propuesta partió de un grupo de profesores provenientes de universidades de Andalucía, Cataluña y Madrid, junto con otros expertos en evaluación, claramente posicionados en materia de evaluación pública y muy alejados de los modelos de excelencia y calidad.

Aquel compromiso, que podría haberse formulado tras la victoria electoral de este partido en una realidad corporativa de alcáncel muy dispar, terminó plasmándose en un proyecto de gobierno que su presidente señalaría en el Debate del Estado de la Nación de 2006, como «fundamental», debido a un conjunto de factores y referencias entre los que se encontraban:

- La necesidad de impulsar un proceso de modernización e innovación del funcionamiento de las administraciones públicas y su gestión. Incluyendo el avance en la orientación a resultados con la creación y desarrollo de las agencias estatales.
- Las mayores exigencias de los ciudadanos de servicios de calidad y políticas más eficientes, engarzadas también con el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas.
- La necesidad de modernización e innovación económica, con mejoras de la productividad y competitividad, vinculadas al Programa Nacional de Reformas acordado con la Unión Europea, y a la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- La realidad de un estado descentralizado y la necesidad del análisis de las políticas públicas de forma más integrada.

El proyecto de agencia implicaba en consecuencia, una ambición reformista de largo recorrido, que transcendía de las referencias técnicas e institucionales iniciales, e implicaba una voluntad política de gobierno que comprometía a la Presidencia, al Ministerio de Administraciones Públicas y a la Vicepresidencia Económica.

¹ El autor agradece los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos que han permitido mejorar su estructura y contenido.

Así lo expresaron sus principales responsables en las Comisiones de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas, del Congreso y del Senado. Figurando como compromiso en el Informe de Progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales (2004), Actualización del Programa de Estabilidad (2004-2008 y 2006-2009), Programa Nacional de Reformas (2005), Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007) entre otros documentos, presentados por el gobierno a las autoridades europeas y en el libro amarillo de Presupuestos Generales del Estado para 2005.

Las principales referencias del contenido, objeto y métodos de funcionamiento provienen de documentos de las Recomendaciones de la Comisión de Expertos (2004) y la propia AEVAL (2009) y Casillas et al. (2015).

2. ASPECTOS TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS

Este artículo forma parte de un trabajo colectivo integrado por cuatro presentaciones, efectuadas para este número de GAPP, transcurridos 16 años desde el nacimiento de AEVAL como agencia pública de evaluación y cinco años después de su desaparición, sin que apenas ningún estudio, haya profundizado con rigor en la experiencia.

Mediante un análisis documental exhaustivo y en base a evidencias, se han efectuado estos cuatro artículos, referidos al proceso de diseño de la agencia, a su modelo de institucionalización, la construcción de su metodología evaluadora, su aportación a políticas públicas estratégicas y a la calidad de los servicios públicos percibidos por la ciudadanía y finalmente, su influencia cultural en distintas instituciones y países.

El primero de estos artículos “La experiencia AEVAL en España (2005-2017)” que se considera a continuación, tiene como objeto el estudio de una experiencia institucional práctica de cierta complejidad, cuya interacción con el contexto y la propia agenda política, es tan fundamental para el estudio de su particularidad, como lo es su relevancia académica y empírica. Su análisis se enmarca en consecuencia, en un entorno investigativo, metodológico y temático muy especial en si mismo, una suerte de proceso-tracing que permite establecer conclusiones acerca de los éxitos y fracasos de la experiencia. Más aún si cabe, por el papel desempeñado por el autor en el propio diseño y su influencia en el despliegue inicial de la actividad.

Su metodología cuenta con las aportaciones de la obra de Stake (1998) “Investigación con estudios de caso” y recibe ciertas influencias de Robert K. Yin (2014) “Case study research design and methods”. El trabajo, comparte con Stake, el enfoque de investigación en educación y ciencias sociales, de carácter integrador, que incorpora formas naturalísticas, holísticas, fenomenológicas, biográficas y cualitativas.

Incorpora un proceso de investigación y búsqueda de conocimientos, a través de evidencias, mediante análisis de documentación y datos, verificación y validación de los mismos y obtención de conclusiones y recomendaciones. Su objeto pretende aportar un aprendizaje necesario para que la ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de políticas públicas en la Administración General del Estado, se beneficie de la experiencia obtenida. Adicionalmente el trabajo incorpora un enfoque modelo DAFO de análisis y cierta perspectiva de triangulación como referencia participativa de contraste.

Pero quizás la perspectiva metodológica más significativa, se vincule en relación a la temática asumida, que forma parte de una elección de cuestiones que han sido relevantes en el desarrollo de la evaluación como disciplina académica, vinculada a autores de referencia.

Se trata de cuestiones como la necesidad de ofrecer una visión sistemática e integradora del proceso evaluador (Chen y Rossi, 1983). A través del enfoque pluralista con participación de decisores, gestores públicos y destinatarios con el doble objeto de juzgar la pertinencia de la intervención pública tanto en sus premisas como en su ejecución (Monnier, 1995). La búsqueda de pruebas evaluadoras e institucionales, no solo con aproximaciones epistemológicas sino en el contexto institucional con evidencias creíbles (Chen, 2004). Vinculando el éxito de la evaluación dentro del seno del gobierno y, por tanto, en gran medida, dependiente del marco político (Chelimsky, 2006). Recordando su papel crucial en la transparencia y la rendición de cuentas, a la vez que subrayando que cuando el interés y la ideología arrastran a los diseñadores de políticas en distintas direcciones, la evaluación como instrumento de aprendizaje no representará el elemento decisivo (Weiss, 1999). O entre otras referencias, afirmando el papel sistemático en los análisis de los procedimientos de investigación social, para valorar la conceptualización del diseño, ejecución y utilidad de las intervenciones públicas (Rossi, Freeman y Lipsey, 2004).

Los textos procedentes de la Antología de Evaluación, la construcción de una disciplina, han sido compilados por Maldonado Trujillo y Pérez Yarahuán (2015) en su versión en castellano.

3. PERFIL TÉCNICO. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS Y MODELO INSTITUCIONAL

La gestión del cambio se inicia con la creación de una nueva Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, dentro del Ministerio de Administración Pública, encargada de la creación de un equipo interdisciplinar y preparar la nueva gestión del conocimiento y los recursos necesarios, como germen para abordar la nueva alternativa.

Por Orden Ministerial de 19 de mayo de 2004 del Ministerio de Administraciones Públicas, se crea una Comisión de expertos encargada de «analizar la experiencia internacional, diagnosticar la situación de la evaluación en nuestro país y hacer las propuestas metodológicas e institucionales más deseables para la puesta en funcionamiento de la Agencia». Estaba formada por diecinueve miembros y presidida por el director general de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios.

La componían expertos de reconocido prestigio y experiencia en la materia. Catedráticos de ciencia política y de la administración, de ciencias económicas y empresariales, de comunicación, funcionarios directivos de la Intervención General, Inspección de los Servicios de Economía y Hacienda y Dirección General de Presupuestos. Finalmente, representantes de Organismos Internacionales, Comunidades Autónomas y un equipo interno experto en materia regulatoria y políticas sociales.

El 4 de octubre de 2004 fue presentado el Informe de los Expertos al Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla Segura, quien señalara que con esta Comisión y su propuesta se ha querido propiciar.

«un debate abierto en el que se aborda el análisis y la evaluación de las políticas públicas desde diferentes disciplinas académicas que interaccionan en la materia y de las experiencias internacionales más significativas, contando con la colaboración y contribución de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas. Departamentos que ostentan la mayor responsabilidad en el control y evaluación del gasto y en el desarrollo de las políticas públicas y la calidad de los servicios». Garde Roca (2005).

TABLA 1. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS	
VOCALES	
Bandrés Moliné, Eduardo	Bañón i Martínez, Rafael
Blasco Lang, José Juan	Echevarría Ariznabarreta, Luis E.
Gimeno Ullastres, Juan Antonio	López Lita, Juan Antonio
Naveira Naveira, Ana María	Osuna Llana, José Luis
Pérez García, José Antonio	Ponce Solé, Julio
Román del Río, Carlos	Ruiz Álvarez, José Luis
Subirats Humet, Joan	Vanaclocha Bellver, Francisco
Villoria Mendieta, Manuel	Zapico Goñi, Eduardo
SECRETARÍA TÉCNICA	
Balsa Pascual, Carmen	Corces Pando, Ana
PRESIDENTE	
Juan Antonio Garde Roca	

Fuente: elaboración propia a partir del Informe de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (Garde Roca, 2005).

Complementariamente dicha Comisión contó con el apoyo técnico de los profesores Ester García Sánchez y Verónica Viñas de la Universidad Carlos III, Carmen Vélez del Instituto de Estudios de Andalucía, Joaquín Ruiz López, Ana Sánchez y Antonio Ramiro del MAP.

Adicionalmente, a través de los cursos de presentación en la UIMP, en la propia sede de AEVAL y mediante los siete primeros números de los “Papeles de Evaluación y Calidad”, pudo canalizarse intervenciones y trabajos entre otros de los profesores Antón Costa, Ángel de la Fuente, Guillen López Casanova, Jesús Lizcano, Gines de Rus, así como de Eloísa del Pino y Marisa Merino. También con la participación de diversos directivos de la Sociedad Europea de Evaluación y la Comisión Europea y de los profesores Eric Monnier (Universidad de Ginebra), Robert E. Stake (CIRCE), Mark-Paul Stufkeus (Holanda) y Linne Charles (R. U.).

En su comparecencia en la Comisión de Economía del Congreso, el vicepresidente Económico Pedro Solbes, hizo referencia a que «el Ministerio de Economía, llevará a cabo, junto con el Ministerio de Administraciones públicas, un sistema de evaluación de la eficiencia del sector público... con el objetivo de controlar el crecimiento de partidas no prioritarias y reducir el gasto de ciertos programas».

Este contenido, respondía a una visión limitada de la evaluación, tipo «spending review». Tal vez esta concepción influyera más adelante, en la crítica de su departamento al trabajo de prueba efectuado del Programa Nacional de Reformas, antes del inicio de AEVAL.

Las ambigüedades de las primeras referencias eran perceptibles, desde la apelación a la realización de auditorías, a la propia denominación de la agencia como de calidad de los servicios y evaluación, o incluso su potencial dependencia del Senado o su fórmula consorcial con las CCAA. Finalmente se decantaría por primar el concepto de evaluación de políticas y «presentar las bases conceptuales de la evaluación que permiten integrar y no yuxtaponer la evaluación de los servicios públicos y la de las políticas públicas».

El Informe de los expertos sería fundamental para fijar su definitivo contenido esencial como evaluación, su concreción material y también técnica.

Precisaba el informe, que las experiencias y prácticas existentes no configuraban en España un panorama global suficiente de evaluación, ni respondían a modelos institucionales adecuados. Recalcaba que al partir «de supuestos conceptuales muy diversos y desde instancias organizativas muy heterogéneas, producía que el resultado final fuera disperso y desestructurado».

Por esa causa no producía todos los efectos positivos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas que podrían generarse, ni tampoco capacidad suficiente de aprendizaje para su retroalimentación en el proceso de decisión.

Esta situación limitaba también, según la Comisión, el necesario desarrollo del análisis de impacto de las políticas públicas. Y tampoco era suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose la función de rendir cuentas a la sociedad.

Por ello, la Comisión, ya en aquella época, consideraba preciso acometer la evaluación de políticas públicas configurando un marco estratégico o de arquitectura articuladora en el que se abordasen las carencias detectadas.

Propugnaba cuatro líneas de acción, que hoy, tras la desaparición de la Agencia de Evaluación (AEVAL) siguen teniendo vigencia:

- Propiciar que la política de evaluación ocupe un lugar destacado en la agenda de las instituciones y, consecuentemente, en la toma de decisión política y en el ciclo de gestión.
- Progresar más allá de proyectos o programas y de la visión sectorial en una evaluación más integrada de las políticas públicas, ya que estas se caracterizan precisamente por su transversalidad e inter-territorialidad.
- Tender a un enfoque pluralista y a propiciar el desarrollo de bases de datos e información más eficientes.
- Vincularse con la acción participativa y la rendición de cuentas.

Siguiendo las referencias de Garde y Ruiz (2019) respecto del modelo institucional de la futura agencia, el Informe de la Comisión señala que podrían existir dos enfoques fundamentales: el marco parlamentario y el emplazamiento en el ejecutivo. La Comisión se decantó finalmente, por razones de oportunidad, por su encuadramiento dentro del marco ejecutivo.

No desconocía la problemática que respecto a la independencia pudiera producirse, pero consideraba que una formulación de diseño adecuado, con principios claros de referencia, reforzada profesional y metodológicamente, con mecanismos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas incluyendo a la Unión

Europea, institucionalmente vertebrado y con la articulación principal-agente de las agencias, podría resultar suficiente garantía.

Por otra parte, razonaba que la ubicación en el Parlamento:

«por la naturaleza de nuestro modelo político e institucional, la adscripción a esa institución presentaría un excesivo sesgo al control, lo que podría dificultar que la Agencia abordara sus finalidades de carácter cultural, formativo y modernizador de la Administración, así como su carácter articulador y coordinador, respecto del conjunto de las Administraciones Públicas».

La experiencia internacional comparada mostraba un predominio de las entidades integradas en el ejecutivo. Por otra parte, el marco parlamentario y el Tribunal de Cuentas no ofrecían en aquellos momentos un interés y una senda transitible hacia el proceso de evaluación de programas y políticas públicas.

Lo anterior no impedía que la Comisión señalara también, que la adscripción de la Agencia debía considerarse de manera flexible y por tanto adaptable a «nuevas circunstancias o nuevas necesidades», incluyendo los parlamentos.

La independencia y el valor de su defensa, es un componente esencial en la historia de AEVAL y un vector principal que puede dar respuesta a la pregunta que a lo largo de los años se han venido haciendo de forma reiterada profesionales, académicos e instituciones internacionales ¿Por qué acaba deteriorándose y fracasando aparentemente el modelo AEVAL? Y también por positivo ¿Como ha influido en la cultura y la práctica de la evaluación en España, en la literatura de evidencias y en la práctica en otros países, los 10 años de AEVAL?

En lo concerniente a la misión y fines de la Agencia, es preciso adelantar su excesiva ambición. Frente a una concepción más realista de «órgano, facilitador, formador y regulador», que mantenían algunos miembros de la Comisión, triunfó una visión más maximalista y de ambición institucional de cambio reformador. Pretendía abarcar un amplio espectro de funciones: formativas y culturales, de información y comunicación, de desarrollo metodológico, de ejecución de evaluaciones, de asistencia y consultoría, de acreditación y certificación, de observatorio de calidad e impulso de modelos de autoevaluación y excelencia.

La integración de estas últimas funciones de excelencia y calidad, que promovieron una nueva regulación de calidad de los servicios, junto al desempeño de evaluaciones en sentido más estricto, con ser desde ciertos enfoques teóricos y metodológicos posiblemente deseable, no llegaría a ser comprendido plenamente ni, a alcanzar, formas de articulación suficientemente coherentes.

El informe de la Comisión de Expertos concluía recordando que en un entorno de estabilidad presupuestaria y dentro de un contexto de necesaria mejora de la productividad y la competitividad de la economía española, la apuesta por impulsar de forma integral, al máximo nivel institucional, la evaluación debía considerarse «una política clave de reforma estructural en este caso de modernización de la Administración Pública española».

4. CONTEXTO Y APROBACIÓN DEL MODELO DE AGENCIA DE EVALUACIÓN

El nacimiento de la Agencia de Evaluación el 1-1-2007 se inscribe en el marco de un programa de reformas, que pretendía generar un proceso de innovación y modernización de la actividad pública, con medidas, entre otras, como la Ley de Agencias Estatales, el Estatuto Básico del Empleado Público, el Código de Buen gobierno del Gobierno, la Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas y Decretos como el referente a los programas de calidad y al funcionamiento de las Inspecciones de Servicios Departamentales (2004-2007).

A través de la ley 28/2006 de Agencias Estatales y del RD 1418/2006 de aprobación del Estatuto AEVAL, comienza su actividad. Han transcurrido dos años largos desde la presentación del Informe de la Comisión de Expertos, avanzada ya la legislatura, con un cometido adicional importante añadido, dada la necesidad de presentar anualmente al parlamento los resultados obtenidos por las restantes agencias aprobadas.

Es cierto que, contando con el capital de conocimientos y la experiencia de un equipo de carácter pluralista, con una alta competencia en evaluación y calidad, formado también para garantizar el proyecto.

Desde el principio, la Agencia de Evaluación y Calidad en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de expertos (2004), se consideró como una institución con objetivos de medio y largo plazo (estratégica) vinculada a los principios y requisitos de la Unión Europea y la OCDE en relación con el buen gobierno y alineada con la necesaria mejora de la calidad de la regulación y el reforzamiento de papel del

sector público como factor de crecimiento económico y bienestar social, en definitiva, con la “Estrategia Renovada de Lisboa”.

Su doble finalidad: política (rendición de cuentas, transparencia, calidad democrática) y económica (eficiencia, racionalización en el uso de los recursos, mejora de las decisiones en base a evidencias, impactos en la sociedad) figura expresamente en su normativa de creación.

Como misión de la Agencia figura «La promoción y realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios».

Sus objetivos fueron formulados para:

- a) Promover la cultura de evaluación y de calidad de los servicios e impulsar su práctica en la gestión pública.
- b) Elaborar y promover metodologías, realizar actividades de acreditación y certificación y fomentar la implantación de sistemas de información e indicadores, para la evaluación y la gestión de calidad.
- c) Realizar trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos.
- d) Fomentar la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía.
- e) Efectuar los análisis necesarios para elaborar el Informe Anual al Congreso de los Diputados previsto en la ley de Agencias Estatales.
- f) Prestar un servicio eficaz, eficiente y de calidad, en un marco donde se equilibren la responsabilidad por la gestión y la autonomía y flexibilidad de la misma.

AEVAL incorporaba los siguientes PRINCIPIOS en su estatuto: Independencia de criterio, dictamen y juicio; Transparencia y participación con rendición de cuentas; Autonomía y Responsabilidad; Cooperación Inter-Administrativa e Institucional; Calidad y mejora continua; Ética Profesional y responsabilidad de un equipo pluridisciplinar y experto.

Entre las encomiendas de trabajo figuraban: Presentar al Congreso de Diputados la evaluación de resultados de las Agencias Públicas; Presentar al Consejo de Ministros, responsable de aprobar anualmente el Acuerdo con el plan de trabajo AEVAL, los Informes de evaluación efectuados a través de la Comisión delegada de Asuntos Económicos. Este órgano, debía informar de los mismos a la Unión Europea en lo concerniente a los aspectos vinculados al Programa Nacional de Reformas de España presentado cada año.

Los Informes una vez aprobados por el Consejo Rector de AEVAL, con presencia de consejeros Independientes de la Administración, se obligaban a hacerse públicos en la página web de la institución.

Como principios de actuación, además de los generales de la normativa de la Función Pública, señalaba específicamente los siguientes:

- Principio de independencia de criterio, dictamen y juicio, sobre la base de valores de responsabilidad pública y competencia profesional.
- Principios de transparencia y participación, entendidos como rendición de cuentas, consulta y participación de los actores interesados en los trabajos.
- Principios de cooperación interadministrativa y participación institucional, fomentando específicamente la actividad con las Comunidades Autónomas y el desarrollo de trabajos compartidos.
- Principio de calidad y mejora continua, que favorezcan la prestación de sus servicios de forma innovadora.
- Principio de ética profesional y responsabilidad pública, incorporando en su actuación los comprendidos en su código de ética profesional.

Se determinan como órganos de gobierno, el presidente y el consejo rector. El presidente será nombrado y separado por el Consejo de ministros, a propuesta del ministro de Administraciones Públicas. El Consejo Rector estará integrado por el presidente de la agencia, seis consejeros con rango mínimo de director general (dos por el Ministerio de Administraciones Públicas, dos por el de Economía y Hacienda, uno por el de Presidencia y uno por el de Exteriores y Cooperación) y tres funcionarios o profesionales independientes de reconocido prestigio en el ámbito de la actividad de la agencia.

Inicialmente fueron designados cuatro Subsecretarios y dos directores generales, de una parte y tres profesores universitarios de reconocido prestigio en el ámbito de la evaluación como independientes, provenientes de disciplinas económicas y políticas.

Se proponía también un representante de los trabajadores, designado por las organizaciones sindicales más representativas.

La ausencia de una referencia de permanencia determinada salvo causa prevista excepcional, en relación con la presidencia, fue sin duda un factor entre otros, que dificultaría la consolidación de la etapa inicial y abriría la puerta a una deriva de reducción de recursos, así como incumplimientos de la normativa existente y cierta falta de respeto con la independencia del proyecto, debilitando en consecuencia la institución.

5. EL PRIMER AÑO DE FUNCIONAMIENTO, BALANCE Y TAREAS PENDIENTES

TABLA 2. CALENDARIO Y DESPLIEGUE

2004	2005	2006	2007	2008	2017
Nuevo Gobierno. Designación e Informe Comisión de Expertos.	Despliegue marco general reforma de la Administración.	Ley de Agencias Estatales. RD Estatuto AEVAL.	AEVAL entra en vigor el 1 de enero. Cambio Ministerial Administración Pública mes de julio.	Elecciones Generales 9 de marzo. Publicación evaluaciones. Cambio Presidencia AEVAL.	Disolución AEVAL. Derogación anterior del marco jurídico de las Agencias Públicas.

Fuente: Elaboración propia.

El Consejo de ministros en marzo de 2007 aprueba el conjunto de siete evaluaciones que debían abordarse por la Agencia durante el primer año de actividad. Entre ellas se encontraban evaluaciones en tres de las cuatro áreas definidas como prioritarias por la Unión Europea para la estrategia renovada de Lisboa (energía y cambio climático; I D i y actividad empresarial y emprendedora).

El Contrato de Gestión previsto en el capítulo V de su Estatuto, tenía como objeto regular las relaciones recíprocas entre la organización «agente» (la Agencia) y «el principal», los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, al estar adscrita la agencia al primero y vinculado respecto de la financiación de su actividad y resultados al segundo.

La propuesta fue presentada para su debate con los Departamentos, en julio de 2007 e incluía los objetivos estratégicos establecidos en las normas, los objetivos operativos y el despliegue de indicadores de resultados para el periodo de cuatro años establecido por ley. El contrato de gestión retrasó su debate y no fue aprobado, sino con claras limitaciones hasta el 4 de septiembre de 2008.

Los principales objetivos estratégicos considerados fueron los siguientes:

1. Alcanzar las metas establecidas dentro del compromiso institucional de «CREAR AGENCIA» como organismo y garantizar el cumplimiento de su misión con un funcionamiento eficaz.
2. La promoción de la cultura evaluadora vinculada a la necesidad y utilidad de la evaluación.
3. La realización efectiva de las evaluaciones encargadas por el gobierno en sus planes anuales de actividad, a través de su equipo de evaluadores.
4. El análisis e impulso de la calidad de los servicios y de su gestión, en las organizaciones públicas, así como los resultados obtenidos por las agencias públicas en su compromiso con la rendición de cuentas.

El informe General de Actividad 2007, aprobado por el Consejo Rector señalaba, entre otros, aspectos:

El cumplimiento de los compromisos institucionales adquiridos para el inicio de la Agencia como, la creación del Consejo Rector (5-2-2007), su funcionamiento regular y la celebración de las reuniones periódicas establecidas. La creación de la Comisión Científica y Profesional y la Comisión de Control, así como la aprobación interna de la propuesta de contrato de gestión.

La creación de la estructura básica del personal del organismo, formado por 73 empleados, que incorporaba un staff de dirección de 6 personas incluyendo el presidente, un equipo de 15 evaluadores, 10 analistas de calidad de los servicios, una unidad informática de apoyo y para el análisis de datos de 10 empleados y una gerencia administrativa, de gestión económico-financiera y de personal de 18. El resto personal de staff de apoyo y subalterno, completaban la relación provisional de puestos de trabajo.

La efectiva realización de las evaluaciones del Plan anual de la Agencia 2007, aprobado por el Consejo de ministros. Referidas al Programa Nacional de Reformas de España, específicamente, la racionalización del gasto farmacéutico, las políticas en materia de seguridad energética, el fomento de las actividades de

investigación, desarrollo e innovación y la financiación de la actividad emprendedora. Complementariamente a dicho Programa, la evaluación de los trámites administrativos para la creación de empresas, el Registro Nacional de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, RENADE, la calidad de los servicios de los museos de titularidad estatal y el programa de bonificaciones de las cuotas sociales en Ceuta y Melilla para el fomento del empleo.

Respecto a la actividad de análisis, desarrollo metodológico, herramientas y difusión de la cultura de evaluación e impacto, la publicación de guías y «papeles de trabajo» vinculados a «evaluabilidad», *better regulation*, calidad y órganos reguladores, institucionalización, redes y comunicación, evidencias en evaluación. También guías y directrices de excelencia, como el diseño del modelo EVAM, aplicable a la Administración Pública.

Talleres de debate y encuentro con expertos relevantes en coste beneficio, evaluación pluralista, bases de datos, efectos de la ley de dependencia, valor añadido público. Promoción continua de la participación de personal de la Agencia en los cursos y ofertas del mundo académico en materia de evaluación y en reuniones internacionales.

Respecto de la calidad de los servicios y su gestión, dada la experiencia acumulada y capacidad del equipo, la actividad desplegada fue también importante. El impulso a la aplicación del RD 951/2005 del marco general para la mejora de la calidad en la AGE y la creación de redes de trabajo con las CCAA, se completó con el estudio sobre la percepción de los ciudadanos acerca de los servicios públicos y el desarrollo de los trabajos del observatorio de la calidad de los servicios. A la actividad ya tradicional en Administraciones Públicas, se agrega la organización de la 1.ª conferencia estatal de Calidad en los Servicios Públicos integrando los tres niveles de la administración pública española y los trabajos encaminados a la elaboración del Informe al Congreso de los Diputados acerca del compromiso asumido por las agencias públicas para mejorar la calidad de los servicios públicos y su efectividad junto con el despliegue de actividad formativa y de consultoría del personal de AEVAL, a petición de organismos públicos, en la esfera nacional e internacional.

Un balance interno posterior de gestión señalaba cierto contraste entre la actividad efectiva desplegada y cierto retraso de su visibilidad y presencia institucional. También la ausencia de una sede adecuada y sobre todo la tardanza en la negociación del contrato de gestión. Se afirma que.

«el largo proceso de negociación de dicho contrato ha mostrado la dificultad que tiene en la práctica avanzar en la nueva cultura de gestión derivada de la ley de Agencias. El final de la legislatura ha retrasado por otra parte, el plan de trabajo 2008 que deberá aprobarse constituido el nuevo gobierno».

Propone abordar los temas pendientes y «desarrollar las potencialidades que la estructura de agencia posibilita y profundizar en el papel que asigna a la Institución, tanto el Programa Nacional de Reformas (PNR) como la Estrategia de Desarrollo Sostenible».

Una vez concluido el primer año de funcionamiento de la Agencia de Evaluación, esta también fue objeto de presencia en los medios de comunicación y en los organismos internacionales. De forma más específica el diario económico «cinco días» publicaba el cinco de febrero de 2008 un artículo de opinión, del autor de este artículo entonces presidente de la Agencia, haciendo un avance de resultados de la actividad.

Respecto de las evaluaciones efectuadas subraya que los departamentos ministeriales y los actores económicos y sociales afectados han mostrado mayoritariamente su interés y colaboración. No obstante –algunos muy pocos– responsables administrativos.

«han visto en la evaluación más una amenaza que una oportunidad de conocimiento. Es un exponente de la insuficiente cultura de evaluación en nuestra administración y la necesidad de profundizar en entornos de transparencia, un principio específico de esta Agencia».

También se señalaba que:

«El éxito en la ejecución y resultados de las políticas públicas podrían mejorarse si se refuerzan los mecanismos de coordinación interdepartamental, se configuran órganos ejecutivos de dirección y seguimiento de algunos programas y se profundiza en la colaboración con las comunidades autónomas».

Tras recordar el importante rol que cumple la Agencia para impulsar la mejora de la eficiencia de las administraciones y políticas públicas, de cara al futuro concluía:

«Para su consolidación, resulta imprescindible que alcance credibilidad y reputación a través de su propia práctica y resultados y que estos últimos, sean acordes con las finalidades per-

seguidas en su creación. Pero igualmente precisa de un apoyo público e institucional suficiente, incluyendo recursos y medios, para que la apuesta realizada por el Gobierno y el Parlamento quede afianzada».

Más tarde, una vez publicados los trabajos de evaluación, este medio, junto con otros, publicaría ampliamente sus resultados.

Con la puesta en funcionamiento de la Agencia, el FMI en el Informe sobre España 2007 había manifestado que su creación «es un paso adelante, pero con su carácter ministerial y centrado en las evaluaciones ex post no alcanza bien los requisitos», para añadir posteriormente la necesidad de una evaluación rigurosa del gasto de los gobiernos autonómicos. Respecto de la actividad centrada en evaluaciones ex post, el FMI se equivocaba, al no ser estas evaluaciones el objetivo central de AEVAL.

El Informe Económico de la OCDE sobre España, 2007 calificaba a la Agencia de Evaluación como «una idea prometedora», «sin embargo para que esta reforma tenga éxito, la agencia en cuestión debe tener suficiente independencia y ser capaz de poner sus evaluaciones a disposición pública...» (OCDE, 2007).

Por otra parte, no es sorprendente que en la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007 el gobierno afirmara «Adicionalmente para obtener una evaluación independiente de la misma, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos encargará a AEVAL y al Observatorio de Sostenibilidad, la evaluación del grado y aplicación y éxito de algunas políticas concretas...» (Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, 2007).

Los programas electorales para las elecciones generales del 9 de marzo de 2008 en España, también sirvieron junto con los trabajos de la Comisión Attali, las declaraciones del presidente Sarkozy en Francia, o el programa del primer gobierno Bachelet en Chile, para situar el modelo AEVAL como referencia o contraste.

En el proceso electoral en España los dos grandes partidos se definieron por «reforzar» y «mejorar» el papel de la Agencia. Incluso el Consejo Superior de Cámaras de Comercio en su propuesta a los partidos políticos con motivo de las elecciones, recogía «la necesidad de dotar a la Agencia de mayor relevancia y poner en juego de forma inmediata todas sus competencias y funciones». No fue esta la ruta elegida.

Una nueva ministra de Administraciones Públicas había sido nombrada en julio de 2007, en mitad del primer año de funcionamiento de la Agencia y más adelante designada, vicepresidenta económica del gobierno. Fue por tanto en la nueva legislatura, responsable sucesivamente de los dos «principales» en la relación con el modelo agencia y no compartía el entusiasmo del anterior ministro Jordi Sevilla por la reciente institución, por el impulsada, ni por la dinámica reformista de la Administración.

No obstante, la primera prueba de fuego ya se produjo dos meses antes de la entrada en vigor de la agencia, al elaborar el equipo de evaluación preparado en la Dirección General de Inspección como parte de las actividades preparatorias, de un primer borrador de trabajo, prueba piloto vinculada al Programa Nacional de Reformas de España, ya que el propio programa señalara que se encargaría a AEVAL una evaluación anual al respecto.

El borrador de trabajo para sus observaciones y comentarios se remitió a la Secretaría de Estado de Economía y a la Oficina Económica del presidente del Gobierno para conocer sus opiniones y observaciones. Las remitidas por la oficina del presidente mostraban comentarios y análisis aportadores y también observaciones críticas valiosas. Las observaciones de la Secretaría de Estado de Economía remitidas, ponían el acento en la ausencia de competencia administrativa para hacer el trabajo al no existir todavía la Agencia como entidad y por otra parte, recomendaba su no publicación al señalar que en su opinión analizaba aspectos de la propia estrategia de aplicación, que no consideraba compatibles con el mandato de la evaluación.

Fue posiblemente una bienvenida aportadora para que calibrara las dificultades de los encargos, la necesidad de aquilatar y consensuar los mandatos y propuestas de trabajos previamente y clarificar su alcance. También pudo servir para verificar nuevamente el peso cultural del modelo competencial y su ejercicio, así como el factor en exceso burocrático persistente y la posición ante las evaluaciones, en una parte de la administración.

Aunque antes del inicio y la entrada en vigor de la agencia, hubo diversas incidencias, no fueron más allá de las dificultades habituales de la aprobación de normas similares y una vez aprobada en el parlamento la ley de agencias, los obstáculos fueron solventándose para el estatuto propio. Como anécdota, la dificultad de compaginar las distintas observaciones derivadas del Ministerio de Economía y Hacienda, al posicionarse de forma dispar, tres órganos distintos del Ministerio. Así la Subsecretaría, Presupuestos y la Secretaría de Estado de Economía, adoptaban posiciones contradictorias difícilmente compatibles entre sí.

El plato fuerte respecto de las dificultades, sucedió una vez finalizados los trabajos 2007 y recibidas las observaciones, que fueron analizadas e incorporadas en su caso, a las evaluaciones. A pesar del entorno de

relación colaborativa con todos los actores, en un caso el Departamento no quiso aportar sus comentarios, aun siendo reiteradamente solicitados, sin que ofreciera ninguna explicación al respecto.

Analizadas y aprobadas las evaluaciones por el Consejo Rector de AEVAL se publicarían, de acuerdo con la normativa vigente, en la página web a finales de marzo de 2018.

El día 24 de marzo, uno de los vocales del consejo que no asistió a la correspondiente reunión que incluía en su orden del día el debate y aprobación de las evaluaciones efectuadas, representante precisamente del Ministerio de Administraciones Públicas, remitió un correo a la Presidencia de AEVAL.

En él señalaba:

«Considero que se debe reconsiderar la publicidad de las evaluaciones toda vez, que por lo último que se ha hecho saber, no todos los ministerios han opinado aún sobre el contenido de las mismas y estas no incorporan cual ha sido el procedimiento utilizado para su realización. Además, cabe señalar que las observaciones realizadas en su momento no han sido recogidas, en contra de lo que se comentó por parte de la presidencia. Un cordial saludo».

La excusa para la demora de la publicación de todos los trabajos del primer año de funcionamiento de AEVAL, resultaba pueril, manipuladora y no pertinente, dado el contenido de rigor de los Informes. Repercusión de forma tan desfavorable en la credibilidad y reputación de la institución, que ya tenía explícito su calendario y métodos de trabajo, que incluía el procedimiento de aprobación por el consejo, que incluso la mera posibilidad de convocatoria de un nuevo consejo rector extraordinario de urgencia y bloquear la publicación, no podía considerarse como precedente posible, ni resultaba conveniente para el futuro institucional. En consecuencia, no fue admitida la reconsideración propuesta. La decisión al menos serviría para que desde el inicio y más adelante a través de su trayectoria, AEVAL demostrara interiorizar la recomendación de la OCDE acerca de su creación «debe tener suficiente independencia y ser capaz de poner sus evaluaciones a disposición pública...» (OCDE, 2007).

El 26 de marzo de 2008 los medios publicaban las conclusiones y propuestas de las evaluaciones efectuadas. Específicamente, el periódico económico “Cinco días”, dedicaba su principal titular a señalar que “La Agencia de Evaluación exige mayor planificación energética”, (Garde, 2008) para que el ministerio de Industria pueda supervisar el sector sin tener que delegar tantas responsabilidades en Enagás y Red Eléctrica. Dedicaba su editorial a destacar que AEVAL, ya tiene lista la valoración del Programa Nacional de Reformas (PNR) que le encomendó el Gobierno.

«En conjunto, la Agencia concluye, que las medidas aprobadas y puestas en marcha a raíz del PNR, son adecuadas, aunque en cada uno de los cuatro apartados analizados detecta desajustes que deberían subsanarse. Y resalta que es necesario una mayor coordinación dentro de la Administración central y de esta con las comunidades autónomas para evitar quiebras de la unidad de mercado y duplicidad de esfuerzos...» (Garde, 2008).

«En definitiva, la evaluación reconoce avances en los planteamientos generales y en la localización de los nudos del sistema. Pero en realidad prolifera más la literatura que las matemáticas...». (Garde, 2008).

Dedica finalmente completas, las páginas 32 y 33 del periódico, a señalar y comentar las conclusiones y recomendaciones de los informes, con acentos diversos respecto de las inversiones energéticas, el gasto farmacéutico, la financiación de los emprendedores y la eliminación de obstáculos burocráticos, entre otros.

La consecuencia, probablemente llega en forma de cese del presidente, sin haber transcurrido un mes desde el hecho referido y sin conocimiento ni información al Consejo Rector.

Es preciso resaltar, según señalan diversas fuentes, el contraste entre el comportamiento y buen trabajo del conjunto del Consejo Rector y el buen clima existente desde el inicio y en todas las reuniones periódicas celebradas, tanto por parte de los consejeros institucionales como de los consejeros independientes, previo a la incidencia reseñada.

6. SENDA OPERATIVA Y POSTERIOR DE AEVAL

La insuficiente dotación de medios y sobre todo el insuficiente apoyo político-institucional, tras los cambios en el Ministerio, a pesar de los buenos resultados de trabajo de la Agencia y la orientación metodológica y de sus informes, hacen entrar a la agencia de evaluación a partir de 2009 en un proceso de restricción

operativa, de retrasos e incumplimientos de su marco normativo por parte del gobierno, que posteriormente los sucesivos gobiernos conservadores profundizarían.

La crisis económica desencadenada, así como la pérdida por parte del gobierno del impulso reformista inicial, salvo la apuesta informática para la administración y algunos otros, abrieron las puertas a un proceso de ralentización, a pesar de los esfuerzos y resultados de los trabajos de sus técnicos y directivos.

La llegada de los conservadores al gobierno en 2012, agudizó aún más la debilidad operativa e institucional del modelo, El desinterés por su desempeño culminaría, acordando en 2017 su desaparición como entidad, sin alternativa institucional efectiva, en un marco de contra reforma administrativa.

Diez años después de su nacimiento, tras 39 evaluaciones efectuadas a lo largo de este tiempo, en 2017 se consuma «la historia de una muerte anunciada», aunque los dioses que se mataran «gozaran de buena salud» (Garde, 2017; Garde y Ruiz, 2019), en un proceso que también supuso la desaparición dentro del ordenamiento jurídico de la figura de las agencias públicas, solo recuperada por la ley 11/2020.

Tomando como referencia el título de la novela de Gabriel García Márquez, en un artículo escrito inmediatamente después de materializarse su desaparición, se señala que esta Institución.

«podría haber sido clave durante sus diez años de vida para la mejora del diseño de las políticas públicas, así como la calidad del gasto público y la mejora de la regulación. No quiere esto decir que no haya aportado en este tiempo ningún valor en dichos campos, lo ha hecho, y también de forma preeminente al desarrollo de la cultura y gestión del conocimiento del Sector Público Español».

«Pero lamentablemente, se ha convertido también, en una nueva fábula que narra las dificultades del desarrollo en España de Instituciones independientes que sirvan para afianzar modelos de funcionamiento adecuados para la rendición de cuentas y la mejora de la eficacia del gasto público, a pesar del trabajo y la inteligencia invertida en el empeño por empleados públicos y también, aunque de forma insuficiente, por algunos políticos».

Este proceso no habría sido posible, sin la convicción posiblemente existente en un sector al menos significativo de políticos, gestores y directivos públicos, que consideran que en la administración en la práctica, no resulta viable la existencia de instituciones, instancias profesionales y técnicos independientes, qué basándose en evidencias, puedan efectuar análisis y presentar resultados de los programas públicos, tanto ex ante como ex post, emitiendo opiniones fundadas acerca de su pertinencia, coherencia y eficiencia.

La falta de liderazgos contrarios a esta presunción y la falta de una reacción social suficientemente activa, pudieron propiciar el proceso AEVAL y su desenlace.

No obstante, el propio diseño y la práctica de la agencia de evaluación por sí misma, con sus limitaciones, también dado su contexto efectivo tan distinto al inicial, no supo generar la credibilidad e influencia suficiente para contrarrestar el sesgo de la agenda y la voluntad política, apoyándose en el conocimiento de sus logros y la repercusión social, para mostrar que en democracia, sí que existe y más aún precisa, tanto en el propio poder ejecutivo como en el parlamento, un espacio para el desarrollo de una analítica de rigor, para propiciar mejoras de la propia actividad estratégica y operativa de la acción pública.

A la pregunta ¿Cuál fue el fallo de la agencia?, la respuesta más adecuada puede encontrarse, en una diversidad de factores coadyuvantes, con un factor principal que ya figura en el poema del Mio Cid «Así hubiera un buen señor». El fallo relevante fue de gobernanza, transparencia y buen gobierno de las instituciones públicas y de incumplimiento de los compromisos políticos adquiridos por estas. Algunos autores como Manuel Villoria (2021) en el ámbito más político y Carlos Sebastián, en el marco de regulación económica, comparten este análisis. Carlos Sebastián en su libro “España estancada por qué somos poco eficientes” se refiere «a la sucesión de organismos cuya actividad está lejos de corresponder al objetivo de su creación, entorpecidos y seriamente limitados en ocasiones por los gobiernos que los crearon» (Sebastián, 2016), poniendo como ejemplo entre otros a AEVAL.

Recientemente, en un artículo publicado en el periódico El País, titulado “Rendir cuentas para transformar y renovar España” (El País, 2021, 10 de mayo) suscrito por el grupo de análisis metodológico del proyecto de rendición de cuentas del gobierno, se subraya del riesgo entre otros, de convertir la rendición de cuentas del gobierno en un sucedáneo de la evaluación de políticas y programas públicas. Señala, que los requisitos que la institucionalidad de la evaluación precisa son rigor científico, temporalidad y participación activa de los afectados, que no parecen asumibles en periodos cortos y subraya también, la necesidad de que estas instituciones, actúen de forma independiente.

Y siguiendo con las referencias literarias, ante la cita extraída del libro “Memorias de Adriano” de Marguerite Yourcenere que «anticiparse en el tiempo político es igual que equivocarse», conviene recordar que sin innovación no existiría progreso y que el desarrollo de la cultura de evaluación actual en España tiene como referente positivo más destacado una experiencia como AEVAL. Lo que no impide analizar críticamente su desarrollo, pero también su valor añadido público y su aportación al propio progreso cultural y técnico de la evaluación en España.

7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL DISEÑO Y PRIMERA PRÁCTICA AEVAL

FORTALEZAS:

- Diseño de evaluación y enfoque de gobernanza alineado con las propuestas internacionales y las recomendaciones de la UE en el marco de la estrategia reformada de Lisboa. Apoyo activo de una Comisión de Expertos plural formada por especialistas destacados respecto de las materias académicas involucradas, la experiencia internacional y la práctica existente en la administración española al respecto.
- Apoyo político inicial expreso del gobierno, de su presidente, la oficina económica del presidente, el ministerio de Administraciones Públicas como principal valedor y la Vicepresidencia Económica, compromiso expreso con programas de la Unión Europea al respecto.
- Construcción del nuevo organismo a partir de la estructura y el equipo profesional de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad del Ministerio de Administraciones Públicas, lo que facilitó la creación de la entidad, efectuándose una reconversión de los conocimientos y tareas del personal existente, completándolo con expertos del área económica e incluso personal directivo cedido temporalmente por la Intervención General y la Agencia Tributaria ante los limitados medios existentes. Incluso se procuró esa misma forma de cesión temporal de personal del Servicio de Estudios del Banco de España sin éxito. También, se incorporó personal experto de la UE.
- Creación de un equipo pluridisciplinar competente profesionalmente, así como experimentado en el análisis de los principales programas y políticas públicas comprometidas, que permitió una respuesta robusta a los trabajos encargados por el gobierno.
- Una elaboración de metodologías de análisis de carácter pluralista, con enfoque pragmático, que combinaba los métodos académicos de evaluación y el uso de indicadores y herramientas técnicas provenientes de las distintas ciencias sociales, con un conocimiento práctico de la actividad pública y de los problemas específicos tanto de diseño como de implementación.
- Un estatuto con un compromiso y una voluntad clara de transparencia, rendición de cuentas, independencia y rigor de sus trabajos, así como la necesidad de exposición y publicación de los mismos y un acento marcado en el desarrollo de la cultura de evaluación y de las redes de conocimiento, como un referente aportador para la acción pública.
- Impuso a la creación de redes de trabajo conjunto con las Comunidades Autónomas y colaboración cultural y técnica muy amplio en materia de calidad y excelencia. Marco General de calidad y Modelos de evaluación).

DEBILIDADES (de diseño y de ejercicio):

- Excesiva ambición de diseño y de objeto, acompañado de un despliegue excesivo de objetivos y fines. Sumando un papel institucional de evaluador ante el parlamento de los resultados de la acción de las nuevas agencias públicas y un rol estratégico reformista en la gestión de la administración.
- Limitación objetiva de su Independencia que, aunque proclamada en sus normas y ejercida en lo operativo, olvidó garantizar temporalmente una continuidad mínima, en el ejercicio de su presidencia, haciéndola más vulnerable a la agenda directamente política.
- Demora de al menos un año en su inicio, una vez avanzada la legislatura, dada la supeditación de su creación al proyecto de ley de agencias públicas. Una vez producidos cambios en el gobierno, se dificulta su consolidación. A los 16 meses del inicio de su actividad fue designada una nueva presidencia.

- El cambio de ciclo económico al desencadenarse la gran crisis y del ciclo político reformista de la administración pública, como derivada, condicionó de forma sustancial el recorrido de la agencia, modificándolo de forma drástica ante el temor de que la repercusión presupuestaria, limitadísima para la primera agencia, impulsara al alza los recursos del resto de las agencias, potencialmente mucho más cuantiosos.
- La agencia en su inicio no profundiza en la relación con la UE, objeto destacado de su actividad, no generando suficiente complicidad con la Comisión, ni busca una relación interna más estrecha con los principales actores sociales objeto de su acción, ampliando con este enfoque su influencia y el conocimiento más amplio de su actividad y trabajos.
- Esta insuficiente política de alianzas alcanza al potencial que suponía el informe al Congreso de los Diputados. Concentra principalmente la difusión de su actividad de forma prioritaria en su página web, que recogía la totalidad de sus trabajos en castellano y en inglés.
- Más allá del factor cultural y de impuso a la creación de redes de trabajo conjunto con las Comunidades Autónomas, sin duda una buena práctica desplegada, no avanzó en la integración en la estructura institucional y operativa de la agencia a las Comunidades, más interesadas.
- Enormes dificultades para el avance en la dinámica «principal-agente» ni en la orientación por resultados del contrato de gestión modelo agencia, que, una vez aprobado con retraso, se mantuvo sin revisión durante todo el periodo AEVAL, sin cumplirse sus referencias normativas.
- Enormes dificultades para conseguir propiciar avances en la dinámica «principal-agente» ni en la orientación por resultados como modelo de gestión en la interacción con el «principal» (Administraciones Públicas y Hacienda).
- El contrato de gestión modelo propuesto, logró aprobarse para la propia AEVAL con retraso, y se mantuvo sin revisión durante todo el periodo de su actividad, con claro olvido de sus referencias normativas.

TABLA 3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Diseño de evaluación y enfoque de gobernanza aliado con propuestas internacionales y recomendaciones de la UE. Consulta y apoyo activo de una Comisión de Expertos plural formada por especialistas reconocidos procedentes de las diversas materias académicas involucradas, de la experiencia internacional y de la práctica acumulada existente en la administración española.</p>	<p>Excesiva ambición de diseño y de objeto, acompañado de un despliegue muy amplio de objetivos y fines. Con un papel institucional ambicioso y de rendición de cuentas ante el parlamento de los resultados de la acción de las nuevas agencias públicas. Motor estratégico reformista para un cambio en la gestión de la administración sin contexto cultural y administrativo preparado suficientemente, ni dotación de medios adecuados.</p>
<p>Apoyo e impulso político inicial del gobierno, de su presidente y su oficina económica, muy activa del ministerio de Administraciones Públicas como principal valedor y algo más templada de la Vicepresidencia Económica. Compromiso expreso con el Programa Nacional de Reformas y la Unión Europea, en el marco de la Estrategia de Lisboa.</p>	<p>Limitación material de su independencia que, aunque proclamada en sus normas y estructura institucional, así como ejercida en sus principios y en lo operativo, no permitía garantizar la estabilidad y autonomía mínimas de su presidencia y de la actividad. Haciendo su función más vulnerable a las coyunturas administrativas y a la agenda directamente política.</p>
<p>La construcción del nuevo organismo a partir de la estructura y los equipos profesionales de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad facilitó la creación inicial, completándose con la incorporación de nuevos perfiles y profesionales acordes con los fines de la entidad, principalmente de áreas económicas, sociales y sectores críticos para la evaluación, priorizándose un plan de formación intenso inicial. En algunos casos el personal directivo tuvo que ser cedido temporalmente por La IGAE y la AEAT por los limitados medios existentes.</p>	<p>La demora de al menos un año en el inicio de su aprobación, una vez avanzada la legislatura, se produjo por la supeditación de su creación al nuevo proyecto de ley de agencias públicas.</p> <p>El cambio ministerial en el Departamento anfitrión dificulta de manera crítica la consolidación de la entidad recién creada.</p> <p>El cambio de coyuntura económica no deja de producir retrasos y dificultades de funcionamiento. A solo 16 meses del inicio de su actividad fue designada una nueva presidencia en AEVAL.</p>

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>La creación de un equipo pluridisciplinar, con experiencia y competente profesionalmente, así como experimentado en el análisis de los principales programas y políticas públicas comprometidas, permitió una respuesta robusta a los trabajos encargados por el gobierno el primer año de su actividad. Es preciso hacer notar, que el proceso evaluador se efectuó, en su integridad, por el equipo propio de evaluadores independientes.</p>	<p>El cambio de ciclo económico al desencadenarse la gran crisis y el final del ciclo político reformista de la administración pública, como derivada, condicionó de forma sustancial el recorrido de la agencia, modificándolo de forma drástica ante el temor de que la repercusión presupuestaria, limitadísima para la primera agencia, impulsara al alza los recursos del resto de las agencias, potencialmente mucho más cuantiosos.</p>
<p>La elaboración de una metodología de evaluación de carácter pluralista y enfoque pragmático, que combinaba los métodos académicos de evaluación y el uso de indicadores y herramientas técnicas provenientes de las distintas ciencias sociales, con un conocimiento práctico de la actividad pública y de los problemas específicos tanto de diseño como de implementación, deben considerarse una aportación fundamental.</p> <p>También, sus aportaciones a la metodología de elaboración de políticas públicas críticas y su articulación con la calidad de los servicios y el desarrollo del observatorio de calidad de los mismos.</p>	<p>La agencia en su inicio no profundiza suficientemente en la relación con la UE, objeto destacado de su actividad, no generando tampoco a lo largo de su funcionamiento una suficiente complicidad con la Comisión, que hubiera dificultado los intentos de marginalizarla en algún periodo específico de su trayectoria.</p> <p>Tampoco promueve suficientemente una relación interna más estrecha con los principales actores sociales objeto de su acción, ampliando con este enfoque su influencia social.</p> <p>Su presencia en los medios de comunicación es escasa y no llega a promover un conocimiento más amplio de su actividad y trabajos.</p>
<p>Compromiso claro en su estatuto con la transparencia, rendición de cuentas, independencia y rigor de sus trabajos, así como con los valores y principios de evaluación a los que se adscribe, es muy destacable y previo a la ley de transparencia.</p> <p>La necesidad de exposición y publicación de todos sus trabajos y un acento marcado en el desarrollo de la cultura de evaluación y de las redes de conocimiento.</p>	<p>La insuficiencia política de alianzas alcanza incluso al potencial que suponía el informe al Congreso de los Diputados acerca del funcionamiento de las Agencias.</p> <p>Concentra principalmente la difusión de su actividad de forma prioritaria en su página web, que recogía la totalidad de sus trabajos en castellano y en inglés.</p>
<p>Impuso a la creación de redes de trabajo conjunto con las Comunidades Autónomas y colaboración cultural y técnica muy amplio en materia de calidad y excelencia. (Marco General de calidad y Modelos de evaluación).</p>	<p>Más allá del factor cultural y de impuso a la creación de redes de trabajo conjunto con las Comunidades Autónomas, sin duda una buena práctica desplegada, no avanzó en la integración en la estructura institucional y operativa de AEVAL de las Comunidades más interesadas.</p>
	<p>Enormes dificultades para conseguir propiciar avances en la dinámica «principal-agente» ni en la orientación por resultados como modelo de gestión en la interacción con el «principal» (Administraciones Públicas y Hacienda).</p> <p>El contrato de gestión modelo propuesto, logró aprobarse para la propia AEVAL con retraso, y se mantuvo sin revisión durante todo el periodo de su actividad, con claro olvido de sus referencias normativas.</p>

Fuente: elaboración propia.

8. DIAGNÓSTICOS ACERCA DE LA EXPERIENCIA AEVAL

En “Hay Derecho”, Rafael Rivera señala que la decisión errónea fue «ubicar AEVAL en el Ministerio de Administraciones Públicas y que los programas y políticas evaluadas se aprobaran por el Consejo de ministros. También, la escasa relación entre la agencia y el poder legislativo» (Rivera, 2018).

Respecto a la actividad evaluadora y de calidad, así como las actividades de difusión y desarrollo de programas de acción, aquí Rafael Rivera señala «que la agencia cumplió con creces. Como ejemplo la agencia ha publicado 374 noticias en sus 10 años de existencia, ha constituido el premio a la Calidad e

Innovación en la Gestión Pública y ha asistido a numerosos congresos y jornadas. Muchos de ellos en Latinoamérica» (Rivera, 2018).

Igualmente confirma que se han evaluado todo tipo de políticas, desde algunas que considera de escasa relevancia, a otras de trascendencia, señalando el “Plan Español de Energías Renovables” o La participación de la Administración General del Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia, entre estas últimas.

En cuanto a las evaluaciones en sí mismas, señala que son rigurosas y están bien trabajadas. Opina que quizás se les podría criticar una tendencia hacia analizar más la ejecución del procedimiento administrativo vinculado a la política que los impactos en sí de la política (qué resultados provoca), algo típico considera de los modelos de evaluación continentales frente a los sajones.

Se puede simultáneamente, compartir y discrepar con este análisis. Compartir en lo institucional, la debilidad práctica de la relación de AEVAL con el parlamento, limitada al informe anual, que podría haber adquirido mayor peso y servir de referencia a una relación más fluida de presencia en comparecencias, comisiones y trabajos y un gran anclaje para el desarrollo de la propia institución. Es cierto que la incardinación con el ejecutivo podía hacerlo más difícil, pero ha sido ante todo la limitada voluntad política del gobierno, tras su inicio, lo que condicionaba sobremanera esa mayor presencia posible y tampoco se contaba con dinámicas distintas favorables desde la agenda parlamentaria.

Respecto del hecho de que la aprobación de los planes de evaluación principales los efectúe el gobierno, resulta erróneo considerarlo una debilidad. Supone una implicación en la institucionalidad y en la dinámica práctica de la cultura de evaluación. La práctica internacional así lo corrobora y la experiencia española posterior con AIREF también. Mas aún, buena parte de las evaluaciones realizadas por AEVAL y el análisis de las mismas lo demuestran. Tampoco debe olvidarse que la evaluación es un proceso también político, que incorpora un factor de control y de rendición de cuentas.

De nuevo, la ubicación en administraciones públicas es objeto de doble análisis crítico, por situarse en el ejecutivo y por el departamento elegido. Empecemos por esto último. ¿Es que alguien piensa que la ubicación en Presidencia o Economía y Hacienda, no contaba también con debilidades para alcanzar una perspectiva transversal e innovadora?

Cuando se recomendaba la ubicación en el ejecutivo, la Comisión de expertos era consciente de que en el Congreso o el Senado no existían condiciones políticas y técnicas para ser viable. La oportunidad política se abrió paso tanto para su diseño como su implementación, al menos inicialmente, en el departamento señalado, curiosamente contando con un peso en el liderazgo muy destacado, de economistas.

Finalizado ya este artículo, en un trabajo de FEDEA de octubre de 2021 incorporado a esta reseña bibliográfica, cuyo contenido de análisis general resulta de interés, se muestra como evidencias al menos dos afirmaciones respecto de AEVAL, que no son consistentes, sorprendiendo también la ausencia en su bibliografía de referencias directas a los trabajos de AEVAL. Estas dos inconsistencias se refieren a la presunta «falta de personal con las cualificaciones necesarias» y a «que se ha concentrado en la realización de estudios sobre la calidad de los servicios públicos» (Grupo de Trabajo Mixto COVID-19, 2021). Ambas afirmaciones resultan fácilmente rebatibles con la mera consulta del perfil de la composición de la Comisión de expertos y su informe, los miembros independientes e institucionales del Consejo Rector, los evaluadores y el contenido de las evaluaciones efectuadas, todas ellas publicadas.

En todo momento, se pretendió una relación de la agencia con un doble «principal», administraciones públicas y economía y hacienda, siempre considerando una perspectiva muy abierta según el desarrollo institucional que se pudiera ir produciendo en el país.

Recientemente un miembro de la Comisión de expertos subrayaba, casi como ejercicio contrafactual, dadas las dificultades del actual debate parlamentario y de entendimiento político, el acierto de situar la agencia en el ejecutivo, también dada la actual experiencia AIREF. En todo caso, era lo viable y en un mundo en tantos aspectos disruptivos, no es posible establecer, modelos al margen de los entornos y oportunidades que pueden crearse.

Lo que es posible afirmar es que dentro de la opción elegida debería haberse reforzado más el factor independencia, que redujera el riesgo que con el mero cambio de personas en el gobierno y de coyuntura, se deteriora y dificultara la maduración del proyecto. La posibilidad de un Consorcio Público, con diversidad de instituciones, que inicialmente se llegó a considerar, no hubiera sido posiblemente una mala decisión.

El artículo de “Hay Derecho” comentado, se centra en un dilema de ubicación legislativo-ejecutivo algo maniqueo, más teórico que real, dada la legislación internacional comparada y sobre todo su práctica institucional complementaria. A pesar de la gran excepción que supone la GAO en USA y un cierto papel de

algunos Tribunales de Cuentas Europeos, países punteros incluyendo Estados Unidos, así como Canadá, Holanda y los nórdicos en Europa, mantienen modelos en base a instituciones integradas en los ejecutivos. Los diseños australianos y de Nueva Zelanda, no dejan de ser referencias muy singulares.

La opción elegida era viable en el corto plazo y se consideraba, que, manteniéndose la voluntad política, la práctica podría hacerla más viable y sostenible en el tiempo.

Osvaldo Feinstein (2007), colaborador de AEVAL, y autor de un interesante artículo en ese periodo acerca de la evaluación pragmática, me comentaba mucho tiempo después, que esperar que los políticos tengan voluntad de someterse a una disciplina que los puede afectar negativamente puede ser como esperar a Godot. Pero que si los políticos son presionados por la Sociedad Civil a rendir cuentas, pueden verse obligados a rendir cuentas aún si no lo desean, o haciendo de la necesidad virtud comienzan a mostrar esa voluntad política, una voluntad que se desarrolla o construye por la presión social. Concluía su reflexión considerando la existencia de cierta teoría dinámica de la voluntad política.

El punto de vista de tres de los directivos principales de AEVAL en su primera época, en testimonios escritos recientes, muestran las siguientes opiniones:

Inés Pérez-Durante señala:

«Cuando llegué a lo que era el germen de la Agencia, recuerdo apreciar el juego de equilibrios en que se insertaba, apoyada en un mandato anual de evaluaciones por encargo del Consejo de ministros...Pero lo que más me marcó fue vivir en la práctica la defensa de la independencia de esta institución, aunque en el papel existía una dependencia funcional. Y es que algunos críticos han apuntado a la falta de independencia y al insuficiente formalismo cuantitativo de las evaluaciones como principales carencias. Los problemas de independencia no fueron tales cuando el presidente decidió publicar las evaluaciones, porque tenía un mandato de hacerlo y por qué no publicarlas habría sido contrario a sus principios y a la evaluación» (Pérez-Durante et al., 2019).

«En cuanto a la crítica sobre la escasa utilización de herramientas cuantitativas, depende del objetivo e instrumentos que requiere cada evaluación. El poner el acento en un enfoque global de la evaluación, inserta en el ciclo de la acción pública y guiando la acción de mejora, fue uno de los principales aciertos de la metodología impulsada desde la Agencia».

Juan Burdiel señala.

«si los objetivos eran muy claros, el poder de implementarlos no lo era tanto, dado el secular rechazo de los gobiernos (y las AAPP, si pudiéramos separarlos) a la evaluación externa e independiente. Muy sintéticamente, el factor discriminatorio era el hacer público sus trabajos o no. Sin la publicidad de los trabajos los objetivos AEVAL no podrían lograrse, habiéndose impuesto el sector no reformista del gobierno» (Pérez-Durante, et al., 2019).

Finalmente, Joaquín Ruiz, director del Departamento de Calidad, destaca la búsqueda por parte de AEVAL en el ámbito de la calidad, del «eslabón perdido que vincula la rótula que articula lo macro con lo meso y lo micro, el continuo de la evaluación de la acción pública» (Pérez-Durante et al., 2019). Y afirma la aportación de AEVAL al hecho de que «la calidad ya se mira en el espejo de la gobernanza».

Respecto del método AEVAL de evaluación pluralista, capaz de incorporar implementación, junto con diseño, objetivos, resultados e impactos, tiene dentro de la cultura y la literatura de evidencias, un peso muy destacado en lo histórico, doctrinal y práctico. Entre otros referentes autores como Eric Monnier, Eleanor Chelimsky, Jennifer Greenne y Carol H. Weis.

9. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA

La recuperación del marco jurídico de las Agencias Públicas, la consulta pública y la aprobación de la Ley de 27/2022, de 20 de diciembre de institucionalización de políticas públicas en la Administración General del Estado. Así como la experiencia adquirida por AIREF y su nueva normativa de evaluación, anuncian un nuevo tiempo, no exento de incógnitas, pero sin duda provechoso para la práctica de la evaluación.

Se abre por tanto una oportunidad para reflexionar, con rigor, acerca de la experiencia AEVAL y la causa de sus dificultades y logros, para poder extraer enseñanzas imprescindibles. Sirva la oportunidad de este artículo para contribuir a esta reflexión.

En un reciente artículo compartido con López Hernández (Garde y López, 2021). Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa ¿Rivalidad o complementariedad?, se recogen algunas reflexiones acerca de la reciente experiencia española e internacional en el ámbito de la actividad pública y en el contexto de los nuevos cambios deseables en España.

Los comentarios que siguen a este texto, se encuentran en esta misma línea y fue remitido en su día a la consulta pública efectuada para la creación de la nueva agencia para la Institucionalización de la evaluación en 2022, antes de la elaboración del nuevo proyecto de ley.

Los años transcurridos desde el diseño y la práctica AEVAL, permiten constatar junto con algunas de sus referencias como válidas, la necesidad de cambios de carácter técnico e institucional, dado el nuevo contexto y la evolución de la propia evaluación hacia perspectivas de carácter más pragmático y transformador, incorporando los cambios tecnológicos y los factores de transversalidad de las políticas cada vez más imprescindibles, así como el nuevo papel que corresponde a las redes de actores involucrados. También considerar la perspectiva cultural y de enfoque evaluador, en la auditoría y el control público.

La pluralidad y multiplicidad de actores que intervienen hoy en el mundo de la evaluación (universidades, centros de formación, fundaciones, órganos de control interno y externo, Inspecciones de servicios, Instituto de evaluación, asociaciones profesionales, redes de investigación, publicaciones etc.) y los principales actores institucionales, a través de su dinamismo y su propia actividad, forman parte de una red, que alcanza hoy un capital y una práctica evaluadora notable. No obstante, la ausencia de un vértice de referencia e impulso y una arquitectura institucional y normativa adecuada, dificultan hoy su eficacia y el uso potencial de su influencia.

Cada vez puede considerarse más evidente, la necesidad de vertebrar toda esta fuerza evaluadora. Igualmente se precisa a nivel de gobierno, la existencia de una agencia o entidad independiente de evaluación que ayude a afrontar de manera más efectiva los grandes retos en la práctica existentes, como en el caso del plan de recuperación, transformación y resiliencia, los programas nacionales de reforma, las perspectivas estratégicas de las políticas públicas. La propia acción cotidiana pública precisa en muchos de sus niveles, vincularse no sólo a la eficiencia económica y social de los programas, sino también en poder incidir en una rendición de cuentas efectiva.

No se trata de proponer modelos institucionales concretos y específicos y debatir acerca de su modelización teórica o posibilista. Las referencias internacionales nos muestran escenarios muy diversos y modelos muy distintos. Se trata de aprender también de nuestra experiencia que es muy rica, no mostrar rigidez en el diseño del nuevo modelo, sino que este sirva con pragmatismo al desarrollo de las capacidades ya existentes en este campo. También permitir que fluyan y se desarrollen los actores institucionales ya operativos.

Se ha venido afirmando la necesidad de que España, adquiera un marco jurídico y administrativo, así como metodológico adecuados, dotado de cierta coherencia y operatividad desde el gobierno de la Nación; el desarrollo de programas de análisis y enfoque de evaluación desde la perspectiva parlamentaria por parte de los órganos de Control Externo; la confluencia institucional y cooperativa de los distintos niveles de gobierno para una evaluación eficiente de las políticas públicas que atañen a todos; avances en la calidad y transparencia de las fuentes de información y las estadísticas, así como finalmente, la existencia de una organización de referencia metodológica y de aprendizaje a nivel nacional, en colaboración con los organismos e Instituciones de gobernanza y también formación, de las Administraciones Públicas.

Un modelo más vinculado al Parlamento lamentablemente parece poco viable a menos en el corto plazo, aunque es una referencia que no puede descartarse y debería marcar caminos operativos que en el futuro lo hicieran viable.

Finalmente la aprobación de la nueva ley 27/2022 de 20 de Diciembre de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado, una vez más propiciada por Europa, supone una nueva oportunidad y un nuevo reto para desplegar la dinámica de evaluación y recomponer, una cultura, unas metodologías y unas técnicas, que en su día representaron a AEVAL.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios – AEVAL (2008a). *El informe General de Actividad 2007*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Actividad/Informe_Actividad2007.html

- AEVAL (2008b). *Informe de situación AEVAL y tareas pendientes. Informe ejecutivo*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios – AEVAL.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios – AEVAL (2009). *La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y Ministerio de la Presidencia. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Evaluacion.pdf#page=1>
- Casillas, C., Macía, M., Merino, M., Paja, M., Rico, J. y Ruiz, A. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia1.pdf#page=1>
- Chelimsky, E. (2006). Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática. En C. Maldonado Trujillo y G. Pérez Yarahúan (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* [colección: Gobierno y Políticas Públicas]. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Chen, H.-T. (2004). *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. SAGE Publications.
- Chen, H.-T. y Rossi, P. H. (1983). Evaluación con sentido: el enfoque basado en la teoría. En C. Maldonado Trujillo y G. Pérez Yarahúan (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* [colección: Gobierno y Políticas Públicas]. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE, Revista De Economía*, 1(836), 9-31. <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047>
- Garde Roca, J. A. (2004). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30-31), 11-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.371>
- Garde Roca, J. A. (2005). Informe de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas. En J. A. Garde Roca (coord.), *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Garde Roca, J. A. (2008, 5 de febrero). *Primer año de la Agencia de Evaluación y Calidad*. Cinco Días (Economía). https://cincodias.elpais.com/cincodias/2008/02/05/economia/1202327749_850215.html
- Garde Roca, J. A. (2017, 5 de agosto). *AEVAL y su muerte anunciada*. CincoDías (Economía). https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/08/04/midiner/1501857354_174399.html
- Garde Roca, J. A. (2019). Gestión pública y cultura de evaluación. En L. Ayala Cañón, F. J. Loscos Fernández y R. Martínez López (coords.), *El futuro del sector público. Estudios en homenaje a Jesús Ruiz-Huertas Carbonell* (pp. 465-474). Instituto de Estudios Fiscales.
- Garde Roca, J. A. y López Hernández, A. M. (2021). Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa ¿Rivalidad o complementariedad? *Revista Española de Control Externo*, 23(68), 48-65. https://recex.tcu.es/export/sites/nuevo-recex/galleries/pdf/R68_ART-4-JA-GARDE-AM-LOPEZ.pdf
- Garde Roca, J. A. y Ruiz Martínez, A. (2019). La institucionalización de la evaluación en España y la experiencia de AEVAL. En J. A. Garde Roca, J. Gascón Catalán y T. Merola Macanás (coords.), *Hacienda Pública y Gobernanza Fiscal en España: desafíos 2020*. (pp. 257-267). Instituto de Estudios Fiscales.
- Grupo de Trabajo Mixto COVID-19 (2021). *La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma*. Fundación de Estudios Económicos (FEDEA). <https://fedea.net/la-evaluacion-de-politicas-publicas-en-espana-antecedentes-situacion-actual-y-propuestas-para-una-reforma/>
- Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (2007). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007*. Ministerio de la Presidencia. <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/default.aspx>
- Maldonado Trujillo, C. y Pérez Yarahúan, G. (comps.) (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* [colección: Gobierno y Políticas Públicas]. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Ministerio de Hacienda. Centro de Publicaciones.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OECD (2007). *OECD Economic Surveys: Spain 2007*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2007-en
- Pérez-Durante, I., Burdiel, J. y Ruiz, J. (2019). El proyecto AEVAL. En M. J. Garde Garde, J. Gascón Catalán y T. Merola Macanás (coords.), *Hacienda Pública y Gobernanza Fiscal en España: desafíos 2020* (pp. 287-290). Instituto de Estudios Fiscales.
- Rivera, R. (2018, 21 de enero). *La AEVAL: Crónica de una muerte anunciada*. Hay derecho. <https://www.hayderecho.com/2018/01/21/la-aeval-cronica-una-muerte-anunciada/>
- Rossi, P. H., Freeman, H. y Lipsey, M. W. (2004). El contexto social de la evaluación. En C. Maldonado Trujillo y G. Pérez Yarahúan (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* [colección: Gobierno y Políticas Públicas]. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ruiz Martínez, A. (2012). Panorámica actual de la evaluación de políticas públicas. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, (68), 13-23.

- Sebastián, C. (2016). *España estancada: por qué somos poco eficientes*. Galaxia Gutenberg.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudios de caso*. Morata.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* [colección Estudios. Serie Administración General]. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Villoria Mendieta, M. (2021, 10 de mayo). *Rendir cuentas para transformar y renovar España*. El País. <https://elpais.com/opinion/2021-05-10/rendir-cuentas-para-transformar-y-renovar-espana.html>
- Weiss, C. H. (1999). La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En C. Maldonado Trujillo y G. Pérez Yarahuán (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* [colección: Gobierno y Políticas Públicas]. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. SAGE Publications.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: SECCIÓN MONOGRÁFICA. LA EXPERIENCIA AEVAL
Recibido: 04-10-2021
Aceptado: 29-09-2022
Prepublicado: 25-11-2022
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.10995>
Páginas: 116-125



Referencia: Feinstein, O. (2023). Influencia internacional de la experiencia de la AEVAL. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 116-125. <https://doi.org/10.24965/gapp.10995>

Influencia internacional de la experiencia de la AEVAL¹

International influence of the National Agency of Public Policies and Quality of Services Evaluation (AEVAL) experience

Feinstein, Osvaldo

Universidad Complutense de Madrid (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6144-0614>

ofeinstein@yahoo.com

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor en el Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid. Autor y editor de libros y artículos sobre evaluación y desarrollo. Ha sido profesor en varias universidades e instituciones europeas y latinoamericanas, incluyendo la Maestría en Estudios de Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Ecuador), el programa de desarrollo profesional de la Sociedad Europea de Evaluación (EES) y el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA). Fue asesor y gerente en el Departamento de Evaluación del Banco Mundial y evaluador principal del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de Naciones Unidas.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar y sintetizar la experiencia de AEVAL como referencia e influencia internacional en la institucionalización de la evaluación, aportando evidencias de dicha influencia y sobre la utilización por organismos internacionales de la experiencia de AEVAL como referencia para varios países. Se destaca la influencia internacional de esta experiencia española de institucionalización de la evaluación. Organismos internacionales como la OECD y el Banco Mundial tomaron a AEVAL como uno de los referentes clave. En América Latina, el CLAD y la ReLAC difundieron la experiencia de AEVAL y algunos países como Argentina, Chile y México se basaron en AEVAL para el diseño de entidades de evaluación a nivel nacional y/o subnacional. Después de una breve consideración metodológica, incluyendo una teoría del cambio, se presentan como resultados un conjunto de actividades que han contribuido a la influencia internacional de AEVAL. El artículo concluye que AEVAL se ha constituido en una referencia internacional con respecto a la institucionalización de la evaluación, particularmente en América Latina y el Caribe. Además su influencia también se ha extendido, aunque en menor medida, a África, Europa y a organismos internacionales.

PALABRAS CLAVE

Influencia; institucionalización; evaluación; América Latina.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze and synthesize AEVAL's experience as a reference and international influence in the institutionalization of evaluation, providing evidence of such influence and on the use by international organizations of AEVAL's experience as a model for several countries. The international

¹ Agradezco los comentarios de los evaluadores de la Revista GAPP y de Juan Antonio Garde Roca.

influence of this Spanish experience of institutionalization of evaluation is highlighted. International organizations such as the OECD and the World Bank took AEVAL as one of their key references. In Latin America, CLAD and ReLAC disseminated the AEVAL experience and some countries such as Argentina, Chile and Mexico relied on AEVAL for the design of evaluation entities at the national and / or subnational level. After a methodological discussion, including a theory of change, a set of activities that have contributed to the international influence of AEVAL are presented as results. The article concludes that AEVAL has become an international reference regarding the institutionalization of evaluation, particularly in Latin America and the Caribbean. Furthermore, its influence has also extended, although to a lesser extent, to Africa, Europe and international organizations.

KEYWORDS

Institutionalization; evaluation; influence; Latin America.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO TEÓRICO. 2.1. MARCO TEÓRICO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN. 2.2. MARCO TEÓRICO PARA EVALUAR LA INFLUENCIA INTERNACIONAL DE AEVAL. 3. RESULTADOS. 3.1. DIFUSIÓN Y UTILIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE AEVAL POR PARTE DE ORGANISMOS INTERNACIONALES. 3.1.1. La Red de Monitoreo y Evaluación. 3.1.2. Publicación del Banco Mundial. 3.1.3. Los congresos internacionales anuales del CLAD. 3.1.4. Publicación de la OCDE. 3.2. INFLUENCIA DE LA EXPERIENCIA DE AEVAL EN AMÉRICA LATINA. 3.2.1. Encuentro iberoamericano sobre institucionalización de la evaluación. 3.2.2. Conferencia de la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC). 3.2.3. Seminario en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). 3.2.4. Cooperación con la Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ). 3.2.5. Influencias en países específicos de América Latina. 3.3. INFLUENCIA EN ÁFRICA. 3.4. INFLUENCIA EN EUROPA. 3.4.1. Reuniones conjuntas. 3.4.2. Otras actividades de AEVAL con influencia en Europa. 4. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza y sintetiza la experiencia de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) durante el período de su actuación (2007-2017) como referencia e influencia internacional en la institucionalización de la evaluación, aportando evidencias de dicha influencia y sobre la utilización por organismos internacionales de la experiencia de AEVAL como referencia para varios países².

Además del aporte en España a la cultura y la práctica de la evaluación, se destaca la influencia internacional de esta experiencia española de institucionalización de la evaluación. Organismos internacionales como la OECD y el Banco Mundial tomaron a AEVAL como uno de los referentes clave. En América Latina, el CLAD y la ReLAC difundieron la experiencia de AEVAL y algunos países como Argentina, Chile y México se basaron en AEVAL para el diseño de entidades de evaluación a nivel nacional y/o subnacional.

El marco teórico desarrollado y utilizado para abordar el objeto de estudio se presenta en la sección 2, aclarando que se trata de un estudio de caso de la influencia internacional de una experiencia nacional de institucionalización de la evaluación. En esta sección también se describen las herramientas y técnicas de análisis empleadas. Los resultados de la aplicación del marco teórico son expuestos en la sección 3, después de la cual se presentan las conclusiones del artículo.

2. MARCO TEÓRICO

Cabe destacar que el tema de este artículo *no* es la institucionalización de la evaluación en España, que es el propósito de varios trabajos (algunos de los cuales están incluidos en este número de la Revista). El

² Una descripción comprehensiva de la experiencia de la AEVAL, incluyendo sus logros y limitaciones, se presenta en el artículo de Juan Antonio Garde en este mismo número de la GAPP. Véase también (Garde y Ruiz, 2019).

objetivo es considerar la influencia internacional de la experiencia de AEVAL. No obstante, un marco teórico correspondiente a la institucionalización de la evaluación facilita la identificación de las líneas de la influencia internacional sobre la institucionalización. Por eso esta sección comienza con una referencia a dicho marco teórico y continúa con un marco conceptual para el análisis de la influencia internacional de la experiencia de institucionalización de AEVAL.

2.1. Marco teórico de la institucionalización de la evaluación

Algunas publicaciones recientes han utilizado para el análisis de la institucionalización de la evaluación un marco teórico basado en la consideración de tres subsistemas: el sistema político, el sistema social y el sistema de la profesionalización (Stockmann et al., 2020, p. 15; empleado también en Stockmann et al., 2022).

Un marco teórico alternativo, que no requiere suponer la existencia de un sistema inexistente (el «sistema de la profesionalización») y que corresponde a una «teoría de alcance medio» (en el sentido de Merton), más orientada a la práctica y al análisis empírico, es un enfoque centrado en la demanda y oferta de evaluaciones (Feinstein, 2012a) que permite generar un índice de institucionalización de la evaluación³. En este marco se considera una variedad de demandas (de los distintos niveles de gobierno, de la sociedad civil, de organismos internacionales), diferentes fuentes de oferta de evaluaciones (del sector público, del sector privado, de las universidades) y modalidades de articulación de demandas y ofertas de evaluación. Formalmente,

$$(D \wedge S \wedge A) \rightarrow I$$

Siendo D: Demandas de evaluación.

S: Ofertas de evaluación.

A: Modalidades de articulación de demandas y ofertas evaluativas.

I: Institucionalización de la evaluación.

En Bustelo (2020) se trata el caso de la institucionalización de la evaluación en España incluyendo varias referencias a AEVAL. Los próximos párrafos de esta sección presentan un marco teórico para considerar la influencia internacional de la institucionalización de la evaluación, que es el objetivo de este artículo.

2.2. Marco teórico para evaluar la influencia internacional de AEVAL

Evaluar la influencia de una experiencia en un contexto determinado sobre otras experiencias en contextos diferentes es un reto porque intervienen varios factores que mediatizan la influencia (cuando existe). Una forma en que se aborda este tipo de situaciones es enfatizando la «contribución» de la experiencia influyente sin intentar «atribuir» efectos específicos sobre la experiencia influida.

Hay que tomar en cuenta que la influencia puede operar con un rezago en el mediano o largo plazo. Además, no es necesario ni suficiente que se encuentren referencias explícitas a una experiencia para afirmar su influencia (o para negarla cuando dichas referencias no son explícitas).

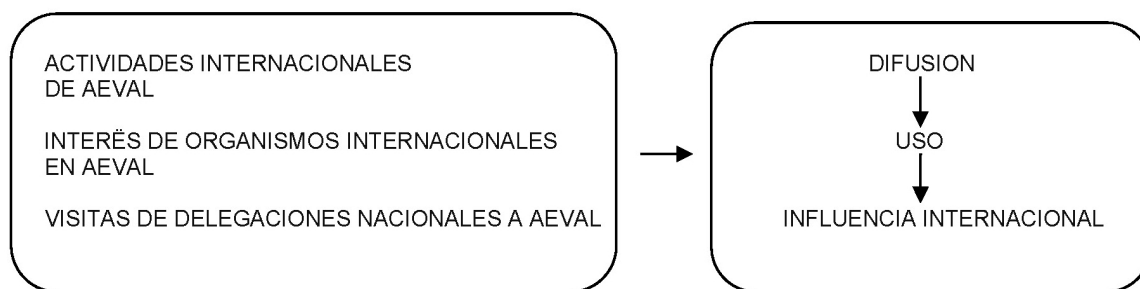
También es útil, cuando sea factible, consultar con informantes clave que puedan aportar evidencias de la influencia investigada.

Dadas las dificultades apuntadas para establecer la influencia de modo concluyente, un enfoque más modesto es focalizar la atención en las actividades mediante las cuales se pudo ejercer influencia, en lugar de centrarse exclusivamente en los resultados. La influencia resultaría de la difusión y consiguiente uso de la experiencia de AEVAL, como se indica en la «teoría del cambio» (cuadro 1).

Este marco teórico orienta el estudio de caso de la influencia internacional de una experiencia nacional de institucionalización de la evaluación. La teoría del cambio presentada en el cuadro 1 guía la reconstrucción del caso mediante una revisión de fuentes secundarias, bases de datos, textos legales y comunicaciones personales (testimonios).

³ En Feinstein y García (2015) se aplica este enfoque a los países de América Latina y el Caribe.

CUADRO 1. TEORÍA DEL CAMBIO PARA LA INFLUENCIA INTERNACIONAL DE AEVAL



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se puede distinguir entre una «influencia real», efectiva, verificada, y una «influencia potencial», que podría materializarse en el futuro si se presentan condiciones similares (por ejemplo, proyectos futuros de entidades con fines parecidos a los de AEVAL). La diferencia entre la «influencia potencial» y la «influencia real» sería la «brecha de influencia». Cabe destacar que tomando en cuenta el marco teórico de la institucionalización de la evaluación mencionado en la sección anterior, pueden considerarse influencias sobre la demanda y sobre la oferta de evaluación, así como sobre su vinculación. Para determinar el impacto de la influencia habría que realizar estudios comparativos específicos.

3. RESULTADOS

3.1. Difusión y utilización de la experiencia de AEVAL por parte de organismos internacionales

En esta sección se describen algunos de los «canales» internacionales que han contribuido a la influencia internacional de la experiencia de AEVAL. Como ha señalado Juan Burdiel, «las conexiones exteriores bien desarrolladas conllevan un mejor y más rápido aprendizaje, sobre todo para las entidades evaluadoras de reciente creación. Y la transmisión de las propias experiencias y su discusión con otras entidades son enriquecedoras para todos» (2022, comunicación personal).

3.1.1. La Red de Monitoreo y Evaluación

La Red de Monitoreo y Evaluación es una iniciativa conjunta entre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En ella participan más de 350 altos y medianos funcionarios encargados de procesos de monitoreo y evaluación. Este grupo analiza los logros y las dificultades surgidas durante la institucionalización de los sistemas de M&E. y anualmente organiza la Conferencia Anual de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe. AEVAL ha participado en estas conferencias que han difundido su experiencia en América Latina. Por ejemplo, en García López et al. (2010), un libro basado en las conferencias de la Red en Belo Horizonte, 2008 y en Bogotá, 2009, se incluye un documento que describe la experiencia de AEVAL.

3.1.2. Publicación del Banco Mundial

El Banco Mundial ha publicado una serie de documentos sobre experiencias internacionales en evaluación. Estos materiales son utilizados como referencias en la asistencia técnica a los países. Uno de dichos documentos (Feinstein y Zapico-Goñi, 2010) es sobre el caso español, y una parte significativa de este trabajo está dedicado a AEVAL, describiendo en detalle la experiencia a partir de la cual se derivan las siguientes lecciones:

Lecciones de la experiencia de AEVAL:

1. Inspirarse en otras experiencias pero no intentar copiarlas.
2. Tomar en cuenta que la institucionalización de la evaluación requiere un tiempo considerable.
3. Establecer un órgano asesor como mecanismo de apoyo y legitimación, incorporando representantes de instituciones académicas y del sector público.

4. Involucrar a diferentes niveles de gobierno, incluyendo regiones y sectores.
5. Instaurar un sistema de control de calidad de las evaluaciones.
6. Vincular la evaluación de políticas con la evaluación de la calidad de los servicios.
7. Utilizar diferentes métodos y enfoques dependiendo del contexto, necesidades y capacidades.
8. La ubicación institucional del ente evaluador debe optimizar la coordinación, rendición de cuentas y aprendizaje.
9. Vincular la evaluación de políticas con la programación y el presupuesto.
10. La diseminación de las evaluaciones no debe limitarse a su publicación en internet.

Fuente: Elaboración propia en base a Feinstein y Zapico-Goñi (2010).

Esta publicación del Banco Mundial considera que las lecciones emergentes de la experiencia de AEVAL pueden ser relevantes para países de América Latina y también para otras regiones del mundo.

3.1.3. Los congresos internacionales anuales del CLAD

Los congresos internacionales anuales del Centro Latinoamericano de Desarrollo (CLAD) han sido una plataforma internacional en la cual se ha presentado la experiencia de AEVAL ante audiencias de la administración pública de América Latina y el Caribe. Estos congresos son los encuentros de mayor importancia en Iberoamérica para presentar y debatir experiencias e investigaciones realizadas sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. AEVAL ha tenido una participación destacada en los congresos del CLAD durante la década 2007-2017.

Por ejemplo, en el Congreso del CLAD en el 2016, la entonces presidenta de la Agencia, Ana María Ruiz Martínez, fue la coordinadora del área temática “Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas” y en el Congreso de 2017 presentó una ponencia sobre enfoques e instrumentos para la medición del impacto de las políticas públicas (Ruiz, 2017).

En el Congreso del CLAD en 2010, María Luisa Carcedo, quien era la presidenta de la Agencia de Evaluación y Calidad, coordinó un panel titulado “¿Qué esperan los ciudadanos del Estado?: construir sistemas de inteligencia para la reforma del Estado y la mejora de la acción pública”. En el último Congreso del CLAD, en el año 2020, el área temática “Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas” fue coordinada por el primer presidente de AEVAL, Juan Antonio Garde Roca, quien durante su presidencia de la Agencia en el Congreso del CLAD en 2007 coordinó el panel “La evaluación institucional de políticas públicas: un instrumento para la eficiencia y la calidad democrática”, ubicado en el área temática de “Innovaciones en la gestión de políticas públicas” y realizó una exposición sobre AEVAL como un reto institucional en el espacio público (Garde, 2007). Algunas de las presentaciones en congresos del CLAD sobre la experiencia de AEVAL se publicaron como artículos en la Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, por ejemplo Del Pino y Díaz (2011) y Feinstein (2010).

3.1.4. Publicación de la OCDE

La OCDE en su publicación sobre ideas para América Latina (OCDE, 2011) hace varias referencias a la AEVAL como uno de los modelos a tomar en cuenta. Destaca que.

«se debe prestar especial atención a la AEVAL de España, dado que a diferencia de las experiencias de otros países que dependen de las agencias existentes, ésta es una nueva agencia explícitamente creada para implementar una nueva perspectiva en la evaluación de programas y políticas en España. En un intento por alejarse de enfoques más estructurados, esta nueva agencia se caracteriza por una visión muy flexible de la evaluación de políticas y programas. Esto constituye un enfoque innovador para la evaluación en España» (OCDE, 2011, p. 76).

3.2. Influencia de la experiencia de AEVAL en América Latina

Además de la participación activa en los congresos internacionales del CLAD, AEVAL también organizó y/o intervino en otros eventos relacionados con la evaluación en América Latina y el Caribe, comunicando

su experiencia y estableciendo las bases para ejercer influencia. Algunos de esos eventos son mencionados en los párrafos siguientes.

3.2.1. Encuentro iberoamericano sobre institucionalización de la evaluación

Entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre de 2015, la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) organizaron en Cartagena de Indias (Colombia) un evento sobre la institucionalización de la evaluación.

La entonces presidenta de AEVAL, Ana María Ruiz Martínez participó en dicho encuentro con una presentación sobre la institucionalización de la evaluación en España, difundiendo la experiencia de AEVAL. Esta actividad de intercambio y reflexión conjunta contó con representantes de 14 países de la comunidad Iberoamericana –12 latinoamericanos y 2 europeos–, a los que se ha sumado la presencia del Instituto de Evaluación del Desarrollo de Alemania (DEVAL); de organismos regionales como el SICA y la SEGIB; de instituciones financieras de desarrollo como el BID; y de iniciativas que apoyan el fortalecimiento de la evaluación, como ONU Mujeres, CLEAR, RELAC y los programas FOCEVAL y Eurosocial.

3.2.2. Conferencia de la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC)

Celebrada en Bogotá del 19 al 21 de julio de 2007. En un panel de presentación de la Agencia de Evaluación y Calidad, se describió el proceso de creación de la Agencia, su plan de acción y las actividades en curso. Se debatieron, además, algunas lecciones extraídas de la experiencia de la Agencia, relevantes para los países iberoamericanos. La conferencia fue organizada por la ReLAC y contó con la participación de representantes de 16 países iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). También estuvieron presentes UNICEF, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Ambiental Mundial, AECI y la ONG internacional «Visión Mundial».

3.2.3. Seminario en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia)

Del 23 al 26 de julio de 2007. La Agencia organizó un seminario sobre «La Administración Pública del siglo XXI: la evaluación de políticas públicas y la calidad de los servicios. La Agencia de Evaluación y Calidad». Este evento fue realizado en el Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). En el seminario participaron funcionarios públicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana, además de una diputada de Costa Rica, un asesor del Senado de Bolivia y un Asesor de la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El director del Departamento de Calidad de los Servicios de AEVAL, Joaquín Ruiz, realizó una presentación sobre la evaluación de la calidad de los servicios públicos. El desarrollo del seminario de la AECI de Santa Cruz de la Sierra permitió conocer la experiencia de la Agencia española de Evaluación y Calidad a un conjunto de representantes de varios países iberoamericanos. Además, se constituyó una red informal de comunicación e intercambio para apoyar el proceso de institucionalización y el desarrollo de capacidades en evaluación y calidad, la RIA (Red para la institucionalización de la evaluación en América Latina).

3.2.4. Cooperación con la Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ)

AEVAL ha colaborado de una manera continua en el período 2007-2017 con FUNDIBEQ, participando en su Patronato, Comité Ejecutivo y Convención. También ha participado en reuniones con representantes de países latinoamericanos, como se indicará en la próxima sección.

Pero antes es interesante comparar la influencia internacional de AEVAL con la del Fondo Español para la Evaluación de Impacto (SIEF), dotado por el gobierno español con 10 millones de euros y que fue implementado por el Banco Mundial: el SIEF no ha tenido ninguna influencia en la institucionalización de la

evaluación, aun cuando ha generado numerosas evaluaciones (lideradas por expertos del Banco Mundial) y un manual sobre evaluación de impacto (Feinstein, 2012b).

3.2.5. Influencias en países específicos de América Latina

Una delegación de representantes del gobierno de Brasil visitó en 2012 AEVAL para conocer la experiencia de implantación de las Cartas de Servicio. También hubo visitas de delegaciones de Costa Rica y de Panamá con el propósito de informarse sobre cómo la Agencia llevaba a cabo sus funciones, tanto en el campo de la evaluación de las políticas y programas públicos como en el de la evaluación y promoción de la calidad de los servicios públicos. Además, AEVAL organizó y coordinó un seminario y una visita técnica de funcionarios de la Secretaría de la Administración Pública del Ecuador y de uno de los ministerios del gobierno ecuatoriano.

- Otra forma en que AEVAL intervino y que puede haber aumentado su influencia en América Latina es acogiendo alumnos en prácticas del Máster en Administración y Gerencia Pública integrado en el programa de formación para Iberoamérica del INAP y orientado a funcionarios de países iberoamericanos, quienes participaron en sesiones de trabajos prácticos relacionados con la evaluación de políticas públicas y la gestión de calidad de las organizaciones (AEVAL, 2013). Asimismo, AEVAL desarrolló periódicamente talleres en la FIIAPP para alumnos de países latinoamericanos sobre experiencias de evaluación de políticas públicas.
- En Chile, el programa de gobierno de la primera presidencia de Michelle Bachelet incluía un proyecto de creación de una Agencia de Evaluación de características similares a AEVAL. Para avanzar en el desarrollo de ese proyecto, en marzo de 2007 la Subsecretaria de Hacienda de Chile y la Directora de División de la Dirección General de Presupuestos visitaron AEVAL, entrevistándose con el Presidente de la Agencia y con su equipo directivo para conocer el proceso de creación y desarrollo de AEVAL y recabar información sobre su modelo de organización y sobre el funcionamiento de los programas de evaluación y calidad en la administración española. Continuando esta relación el presidente de AEVAL fue invitado en septiembre de 2007 por «Chile Calidad» como ponente de su Seminario Internacional y para realizar entrevistas con los Ministerios de Hacienda y de Presidencia con el propósito de transmitir la experiencia de creación de AEVAL.
- En Guatemala 2011, AEVAL participó en la formación de evaluadores y contribución a la difusión de la cultura de calidad y en Bolivia en un Seminario de Gestión de Servicios Públicos al Ciudadano.
- En Formosa (Argentina) 2011, AEVAL intervino en las jornadas sobre innovación y calidad en las que participaron más de 600 funcionarios públicos de las diferentes administraciones provinciales argentinas y de la Secretaría de Administración Pública del Gobierno de la Nación.

Complementando las informaciones precedentes⁴, se cita a continuación un testimonio de Natalia Aquilino, Directora de Monitoreo y Evaluación de un prestigioso *think tank* argentino, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC): «Para nosotros, en CIPPEC, siempre fue una inspiración mirar a AEVAL. La experiencia de AEVAL tuvo influencia en Argentina en dos dimensiones: como diseño institucional inspirador (caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que buscaba fundir evaluación y calidad) y como diseño herramental para tomar de ejemplo en cuanto a manuales y procedimientos de trabajo evaluativo. Como docente de posgrado, siempre utilicé textos de AEVAL como casos de estudio en el área de institucionalización. Considero que la experiencia de AEVAL fue y es muy útil para informar las decisiones vinculadas al marco legal, la sustentabilidad y la práctica evaluadora en la que se da la evaluación en América Latina. Es fundamental aprender de esa experiencia»⁵.

3.3. Influencia en África

En enero de 2008, una delegación de Marruecos visitó la Agencia de Evaluación y Calidad para conocer el modelo español de evaluación de políticas públicas como referencia para el proyecto de la OCDE de “Buena

⁴ Informaciones originadas en el conocimiento derivado de la participación directa en las actividades indicadas y en los trabajos publicados, además de actividades adicionales de AEVAL incluidas en http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/actualidad/actividades_internacionales

⁵ Comunicación personal.

Gobernanza para el Desarrollo de los Países Árabes” que tenía prevista la creación en Marruecos de un Centro Regional de Evaluación de Políticas Públicas para el área MENA (Próximo Oriente y Norte de África). Dos años más tarde, en Rabat 2010, tuvo lugar la reunión del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Políticas Públicas en el marco del Programa MENA de Gobernanza de la OCDE con una intervención destacada de AEVAL, presentando la experiencia española de institucionalización de la evaluación de políticas públicas.

Además, cabe destacar la participación de AEVAL en el Seminario Internacional TAIEX (que es el instrumento de la Comisión Europea para la asistencia técnica) en Túnez en marzo 2016. El objetivo del seminario fue facilitar la definición de una estrategia para establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas, con el fin de aumentar la transparencia y la eficacia de la acción pública.

Por otra parte, fue importante la influencia en Argelia, en el proyecto europeo “Jumelage DZ-23”, liderado por los ministerios de Economía de España y Francia, en 2017-2018. Cabe mencionar que la guía metodológica de evaluación de políticas públicas elaborada para la Inspección General de Finanzas del Ministerio de Economía Argelino señala en su Introducción que junto a las euro-guías y manuales sociales FIIAPP y la información disponible de France Stratégique, la guía práctica para el diseño y la implantación de evaluaciones de políticas públicas de AEVAL fue fundamental para los tres últimos capítulos de dicha guía metodológica.

3.4. Influencia en Europa

En Europa la influencia de AEVAL se materializó mediante su participación en un conjunto de actividades como las que se indican a continuación:

3.4.1. Reuniones conjuntas

- Grupos de Trabajo de la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN): en Riga 2015, con la participación de las representaciones de los estados europeos, la Comisión Europea, y el Instituto Europeo para la Administración Pública (EIPA). En este marco AEVAL contribuyó a planificar la organización de la 8.ª Conferencia Europea de Calidad (8QC), las actividades relacionadas con el Modelo CAF y el intercambio de Buenas Prácticas sobre materias diversas de interés para los grupos.
- AEVAL participó en Dublín 2013 en el Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG) que elaboró el “Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners” que, con una orientación muy práctica, contiene diversas perspectivas de la gestión pública, desde el diseño y evaluación de las políticas públicas a la gestión de los servicios.
- En Madrid 2010 hubo reuniones con los Directores Generales responsables de Administración Pública de los 27 países miembros de la red EUPAN (más delegados de la Comisión Europea y del EIPA) con el propósito de fomentar el aprendizaje y compartir experiencias para mejorar el servicio que las administraciones públicas prestan a los ciudadanos. AEVAL ejerció la Copresidencia de la reunión de la Red Europea de Administración Pública (EUPAN). La red EUPAN, en su propósito de mejorar el funcionamiento, competitividad y calidad de las administraciones públicas europeas, ha impulsado el trabajo de cuatro grupos de expertos: Recursos Humanos (HRWG), Servicios Públicos Innovadores (IPSG), e-Gobierno (eGov) y Diálogo Social (SDWG). AEVAL fue representante del grupo IPSG y ha presidido y organizado, junto a la Secretaría de Estado de Función Pública, la reunión celebrada en Madrid en la sede del INAP con motivo de la Presidencia Española de la UE. Los trabajos desarrollados por este grupo han tratado los tres temas transversales que reflejan los mayores asuntos de la administración pública europea a medio plazo: el funcionamiento, la sostenibilidad y su foco en el servicio a los ciudadanos.
- En Gödöllo (Hungría) 2011 tuvo lugar la 56.ª Reunión de los Directores Generales de la Red Europea de Administración Pública (EUPAN). La Agencia formaba parte del Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG), uno de los grupos integrantes de la red EUPAN. Durante la presidencia húngara de la Unión Europea, AEVAL ha estado implicada activamente tanto en los trabajos desarrollados por dicho grupo, en relación con el Marco Común de Evaluación (CAF), el Equipo de Aprendizaje sobre Gestión de la Satisfacción de los Clientes/Ciudadanos y la organización de los eventos europeos de calidad, como en el conjunto de proyectos promovidos por Hungría.
- En Genva (Bélgica), en la 55.ª Reunión de los Directores Generales de la Red Europea de Administración Pública (EUPAN). Durante la presidencia belga de la Unión Europea, AEVAL ha estado implicada activamente tanto en los trabajos desarrollados por el IPSG como en el conjunto de proyectos

promovidos por Bélgica. Entre estas iniciativas, un proyecto de indicadores de rendimiento que, sobre la base de las actividades promovidas durante la presidencia española de la Unión Europea, recopiló de un conjunto de indicadores consensuados por los Estados Miembros para la medición del rendimiento de la gobernanza.

- En Floriana (Malta) 2017 AEVAL participó en la 9.ª Conferencia Europea de Calidad en las Administraciones Públicas (9QC) y en la reunión conjunta de los Grupos de Trabajo de la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN). La delegación española intervino en cuatro de los seis talleres de trabajo, presentando la experiencia española y compartiendo e intercambiando puntos de vista sobre las cuestiones planteadas.

3.4.2. Otras actividades de AEVAL con influencia en Europa

- Encuentro entre la Presidencia de la Agencia y una delegación de funcionarios de la República de Bulgaria.
- Selección por parte de la Comisión Europea de los Sellos AEVAL de certificación del nivel de excelencia de las organizaciones públicas españolas como un caso ejemplar.
- Conferencia sobre la evaluación en España en el Tribunal de Cuentas de Francia, en colaboración con la Sociedad Francesa de Evaluación (2011).
- Participación en el 4.º evento europeo de usuarios del CAF en Bucarest. Con el lema «Impulsando la administración pública en tiempos difíciles», el evento congregó a unos 400 representantes provenientes de los estados miembros de la Unión Europea, cuyas delegaciones, encabezadas por los corresponsales nacionales del CAF en cada estado, expusieron casos prácticos de aplicación del CAF en sus respectivos territorios. AEVAL era corresponsal del CAF en España.
- Participación en Foros Europeos durante la Presidencia Española de la UE.
- Participación en el Encuentro de corresponsales del CAF en Maastricht (AEVAL era el corresponsal nacional del CAF). En este Encuentro Europeo de 2010 participaron representantes nacionales de 18 estados europeos, presentándose el documento de adaptación del CAF a la Educación, así como el nuevo procedimiento de *feedback* externo.
- Discusión en 2010 sobre los resultados preliminares del proyecto europeo “Diálogo con los Ciudadanos Europeos” en el Grupo de aprendizaje organizado por AEVAL. Con motivo de la Presidencia Española de la UE, AEVAL organizó la reunión del Grupo de Aprendizaje sobre gestión de la satisfacción de los usuarios. En el marco de los trabajos dirigidos por la Presidencia Española de la UE, dentro del grupo de trabajo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG) de la Red de Administración Pública de la UE (EUPAN), AEVAL ha organizado la reunión del Grupo de Aprendizaje sobre la Gestión de la Satisfacción de los Usuarios.
- Participación en 2016 en el Seminario de la OCDE sobre toma de decisiones basadas en evidencias, representando a España en el seminario de la OCDE “What Works and Evidence Informed Policy Making: Exploring the opportunities for International Collaboration”, en el cual se expusieron diferentes experiencias de la realización de evaluaciones que sirven como herramienta para la toma de decisiones basadas en evidencias en los países integrantes de la Organización. Se intercambió información acerca de la elaboración común de indicadores y fuentes de información.
- Vinculación con la Sociedad Europea de Evaluación realizando seminarios y reuniones de trabajo en España y Dinamarca.

4. CONCLUSIONES

AEVAL es una referencia internacional con respecto a la institucionalización de la evaluación, constituyendo una fuente de orientaciones para fortalecer las demandas y ofertas de evaluaciones, particularmente en América Latina y el Caribe.

La influencia internacional de AEVAL también se ha extendido, aunque en menor medida, a África, Europa y organismos internacionales.

Cabe destacar que la experiencia de AEVAL corresponde a una institución que formaba parte de un ministerio. De cara al futuro podrían considerarse las ventajas y desventajas de otras modalidades de inser-

ción institucional de una agencia de evaluación, como su integración en el Congreso (el caso de la GAO en los Estados Unidos de América) o como una agencia independiente que apoya al Parlamento (el caso de la NAO en el Reino Unido).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2013). *Informe General de Actividad 2012*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Bustelo, M. (2020). Spain. En R. W. Stockmann, W. Meyer y L. Taube (eds.), *The Institutionalization of Evaluation in Europe* (pp. 308-328). Palgrave Macmillan.
- Del Pino, E. y Díaz Pulido, J. M. (2011). Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos. *Revistas del CLAD Reforma y Democracia*, 49, 157-181. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533681005>
- Feinstein, O. (2010). Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios. Disponible en *Revistas del CLAD Reforma y Democracia*, 46, 103-122. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533678004.pdf>
- Feinstein, O. (2012a). La institucionalización de las políticas públicas en América Latina. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, 41-52. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2016_17.pdf
- Feinstein, O. (2012b). *Final Program Assessment Report: Spanish Impact Evaluation Fund (SIEF)*. <https://vdocument.in/spanish-impact-evaluation-fund-siefsiteresourcesworldbankorginthdofficerresourcesdoc.html>
- Feinstein, O. y García Moreno, M. (2015). Seguimiento y Evaluación. En M. García Moreno, J. Kaufmann y M. Sanginés (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (pp. 209-248). Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobiernos-efectivos-logros-y-retos-de-la-gestion-publica-para-resultados-en-america>
- Feinstein, O. y Zapico-Goñi, E. (2010). *Evaluation of Government performance and Public Policies in Spain* [ECD Working Paper Series, 22]. IEG World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27913>
- García López, R., Laguzzi, H. y Rivera, K. (eds.) (2010). *Desafíos en monitoreo y evaluación: una oportunidad para institucionalizar los sistemas de M&E*. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. https://www.coplac-prd.org/images/stories/Publicaciones/Monitoreo_y_Evaluacion/CD_MyE_Español.pdf
- Garde Roca, J. A. (2007). La Agencia de Evaluación y Calidad de la Administración Española: Un Reto Institucional en el Espacio Público. *XII Congreso Internacional del CLAD*, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre.
- Garde Roca, J. A. y Ruíz Martínez, A. (2019). La institucionalización de la evaluación en España y la experiencia de AEVAL. En M. J. Garde, J. Gastón Catalán y T. Merola Macanás (coords.), *Hacienda Pública y Gobernanza Fiscal en España: desafíos 2020*. Instituto de Estudios Fiscales.
- OCDE (2011). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Banco Mundial. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/929251468017387470/la-formulacion-de-politicas-en-la-ocde-ideas-para-america-latina>
- Ruiz Martínez, A. M. (2017). Otros enfoques y otros instrumentos para la medición del impacto de las políticas públicas. *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 14-17 de noviembre. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/24C5095A2F11A280052582AB007A0989/\\$FILE/ruizmart.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/24C5095A2F11A280052582AB007A0989/$FILE/ruizmart.pdf)
- Stockmann, R., Meyer, W. y Szentmarjay, L. (eds.) (2022). *The Institutionalization of Evaluation in the Americas*. Palgrave Macmillan.
- Stockmann, R., Meyer, W. y Taube, L. (eds.) (2020). *The Institutionalization of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: SECCIÓN MONOGRÁFICA. LA EXPERIENCIA AEVAL
Recibido: 27-10-2021
Aceptado: 27-09-2022
Prepublicado: 01-12-2022
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11011>
Páginas: 126-141



Referencia: Rico Callado, J. (2023). La metodología de evaluación en AEVAL. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 126-141. <https://doi.org/10.24965/gapp.11011>

La metodología de evaluación en AEVAL

The evaluation methodology in the The National Agency of Public Policies and Quality of Services Evaluation (AEVAL)

Rico Callado, Javier

Politólogo y evaluador de políticas públicas (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9756-2808>

javier.rico.callado@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Granada y especialista en políticas públicas y sociales por la Pompeu Fabra. Especialista en análisis avanzado de datos. Evaluador de políticas públicas en la extinta AEVAL y en el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Autor de distintas evaluaciones, guías de evaluación y artículos de políticas públicas, sociales y evaluación.

RESUMEN

El artículo analiza la metodología diseñada y aplicada por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en la evaluación de programas y políticas públicas a lo largo de sus años de existencia (2007-2017). Una metodología ecléctica, principalmente pluralista, aunque adoptando parcialmente otras perspectivas y paradigmas. Fue el fruto de un aprendizaje y práctica de evaluación continuo. Se reflexiona sobre distintos elementos institucionales y organizativos que condicionaron tanto su metodología como su práctica evaluativa. Se analiza el diseño de las evaluaciones de AEVAL, con especial referencia a los métodos y técnicas utilizados, y su proceso de evaluación. Finalmente se destacan algunas de las fortalezas y debilidades de la metodología de la Agencia.

PALABRAS CLAVE

Evaluación; metodología de evaluación; AEVAL; proceso de evaluación; enfoque de evaluación; diseño de evaluación.

ABSTRACT

The article analyzes the methodology designed and applied by The National Agency for the Evaluation of Public Policies and Quality of Services in the evaluation of programs and public policies throughout their years of existence (2007-2017). An eclectic methodology, mainly pluralistic, although partially adopting other perspectives and paradigms. It was the result of continuous learning and evaluation practice. It reflects on different institutional and organizational elements that conditioned both its methodology and its evaluation practice. The design of AEVAL evaluations, with particular reference to the methods and techniques used, and their evaluation process, are also analysed. Finally, some of the strengths and weaknesses of the Agency's methodology are highlighted.

KEYWORDS

Evaluation; evaluation methodology; AEVAL; evaluation process; evaluation approach; evaluation design.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO. 3. EL MODELO DE EVALUACIÓN DE AEVAL. 4. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE AEVAL Y SU INCIDENCIA EN SU METODOLOGÍA Y EL DISEÑO DE LAS EVALUACIONES. 4.1. LIMITADA PRÁCTICA Y CULTURA DE EVALUACIÓN. 4.2. ESTRATEGIA Y PLANES DE EVALUACIONES. 4.3. CAPACIDADES EN EVALUACIÓN. 5. EL DISEÑO DE LAS EVALUACIONES AEVAL, SU OPERACIONALIZACIÓN Y LOS MÉTODOS DE ANÁLISIS. 6. EL PROCESO DE EVALUACIÓN EN AEVAL. 7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MODELO AEVAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

A lo largo de sus diez años de singladura la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (en adelante AEVAL) fue construyendo una metodología y modelo de evaluación ecléctico, propio, fruto del aprendizaje continuo, la práctica evaluadora desarrollada y factores de distinto orden.

Esta metodología, como no podía ser menos, tuvo un papel capital en una organización llamada a convertirse en el referente gubernamental en materia de evaluación de las políticas públicas y la difusión de la cultura de la evaluación en España, a través de su práctica evaluadora y la elaboración de guías metodológicas. Si el segundo requerimiento de las evaluaciones es que las evidencias encontradas respondan a las necesidades, visiones y prácticas de los *stakeholders*, la primera, y más importante de ellas, es que generen suficientes evidencias creíbles para ganar reputación científica (Chen, 2015, p. 26). Y el objetivo de la metodología del AEVAL era precisamente lograrlo, para dotar de solidez a su trabajo y desarrollar sus funciones de la forma más eficaz.

El modelo de evaluación de AEVAL no sólo debe comprenderse en términos de aproximaciones epistemológicas y metodológicas, sino fundamentalmente en el contexto de un proceso institucional de modernización administrativa, enmarcado desde el punto de vista político entre los principios de buen gobierno y como herramienta para fortalecer la rendición de cuentas y la eficacia de las políticas públicas. Una metodología orientada también a difundir un lenguaje común en evaluación, sus valores, reglas de juego y apertura a la realidad y a la lógica de la acción pública en sus diferentes niveles (AEVAL, 2010, p. 44). En definitiva, una metodología condicionada por el contexto institucional, la naturaleza y características de dicha Agencia y por todo un conjunto de dimensiones o «políticas de evaluación» que fueron articulándose progresivamente. En particular la definición, requisitos y objetivos de la evaluación; la construcción de capacidades en evaluación; y la gestión y proceso de las evaluaciones.

Recientemente el Gobierno ha aprobado el Proyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas en la Administración General del Estado, que contempla nuevamente la creación de una Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. Este artículo pretende realizar una modesta contribución al debate sobre un sistema de evaluación público y la creación de una nueva Agencia de Evaluación, analizando la metodología de evaluación adoptada por AEVAL a lo largo de su existencia (2007-2017), así como sus fortalezas y debilidades. La estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, se enmarcará dicha metodología en el seno de los grandes paradigmas de la evaluación, y se constatará, a grandes rasgos, cómo fue llevada a la práctica por AEVAL en sus evaluaciones. En segundo lugar, se reflexionará en torno a algunos elementos institucionales y organizativos que condicionaron su metodología y práctica evaluativa. En tercer lugar, se analizará el diseño de las evaluaciones y cómo se operacionalizaban, junto con algunas referencias a los métodos y herramientas utilizados. En cuarto lugar, se analizará brevemente el proceso de evaluación. Finalmente se apuntarán algunas de las fortalezas y debilidades de la metodología de la Agencia. Se trata, en todo caso, de realizar una aproximación más bien general y reflexiva.

No se pretende reflexionar sobre el éxito o fracaso de AEVAL en cuanto a Agencia de evaluación, hecho que dependió en gran medida de su encaje institucional. Tal y como destacó Chelimsky (2009, p. 52), el éxito de la evaluación en el seno del gobierno depende en gran medida del marco político en la que se desarrolla dicha evaluación, hasta el punto que algunos fracasos de las estructuras y organismos de evaluación pueden atribuirse a cuestiones vinculadas a las presiones del contexto gubernamental y la adaptación a dicho entorno, y no sólo a los méritos de la metodología y el proceso de evaluación en sí mismos. Estos aspectos son analizados por Juan Antonio Garde en su artículo.

¹ Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y a los editores de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El método de investigación utilizado es el estudio cualitativo de caso. Dentro de la pluralidad de enfoques de este tipo de método (Creswell, 2013) se sigue el enfoque constructivista propugnado por Stake (2005), caracterizado por un tratamiento holístico del fenómeno, la interacción del investigador con el objeto de estudio y la aplicación de métodos de análisis inductivos y flexibles.

La metodología desarrollada por AEVAL se analizará tomando como referencia los documentos en los que se encuentra reflejada: Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas (2015), Fundamentos de evaluación de políticas públicas (2010) y La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación de la evaluación de políticas y programas (AEVAL, 2009).

El análisis del grado en que las evaluaciones efectivamente realizadas a lo largo del período de existencia de AEVAL (2007-2017) reflejan los elementos metodológicos contenidos en estos documentos se realizará tomando como referencia doce evaluaciones de AEVAL, un 30 % de todas las evaluaciones seleccionadas, mediante un muestreo estratificado por conglomerados. Nueve corresponden al primer período (2007-2011), época en la que más evaluaciones realizó AEVAL. Y dos al segundo período (2012-2017). En todo caso, no se empleará una red conceptual o marco analítico concreto, por cuanto, si bien algunos autores abogan por esta sistemática (Yin, 2009), propia de enfoques postpositivistas, tiende a limitar y restringir en exceso el análisis. Por el contrario, se opta por seguir la recomendación de Stake y emplear un marco conceptual flexible desde la perspectiva constructivista.

Asimismo, se han realizado distintas entrevistas semiestructuradas en profundidad con distintos responsables y personal con funciones relevantes en el ámbito de la evaluación desarrollada por AEVAL. En dichas entrevistas se ha indagado principalmente la construcción de su metodología y su aplicación práctica, los factores institucionales que las condicionaron, así como los puntos fuertes y debilidades del modelo AEVAL. Todo ello acompañado de la experiencia del propio autor.

3. EL MODELO DE EVALUACIÓN DE AEVAL

La evaluación, junto con los análisis de políticas públicas, ha evolucionado ampliamente desde sus orígenes en la segunda mitad del siglo xx. Una de sus particularidades ha sido la rápida sucesión de teorías, modelos o enfoques de evaluación y el constante enfrentamiento entre paradigmas –la denominada «guerra de paradigmas» (Caracelli, 2000, p. 101)–. Una disciplina, por ende, en la que existe un escaso consenso. Es, principalmente, una desavenencia epistemológica y ontológica y consecuentemente también con respecto a qué método o aproximación debe utilizarse en evaluación. Una disciplina en la que, además, nos encontramos ante una situación que podría catalogarse de profundamente insatisfactoria, ambigua, carente de claridad conceptual y precisión (Belcher y Palenberg, 2018, p. 1).

¿Cuál fue la respuesta de AEVAL a estas discrepancias metodológicas? El modelo AEVAL fue ecléctico y una mixtura de los distintos paradigmas en evaluación. Adoptó principalmente la evaluación pluralista que presenta tres notas características. Por una parte, la evaluación es un proceso colectivo que promueve la intervención de los distintos actores y legitima los intereses existentes, y en el que los juicios de valor se formulan procurando llegar a un acuerdo (AEVAL, 2010; Weiss, 1983). En segundo lugar, su carácter político y el estar intrínsecamente unida a la toma de decisiones públicas. Y finalmente por adoptar la premisa de que no existe una única forma de abordar el análisis de las intervenciones públicas, sino una pluralidad de perspectivas. En este sentido se rechaza la jerarquía de métodos y evidencias que sitúa los estudios experimentales o las aproximaciones positivistas y postpositivistas en primer lugar.

El denominado modelo o enfoque AEVAL se bosquejó inicialmente en su documento La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación de la evaluación de políticas y programas (AEVAL, 2009) y en Fundamentos de evaluación de políticas públicas, editado en 2010. Se plasmó definitivamente en la Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas del año 2015, que contiene la forma en que la Agencia afrontó los distintos debates y paradigmas en evaluación. Fue, al mismo tiempo, el fruto de su práctica evaluadora, puesto que uno de los elementos que caracterizó a la Agencia fue la necesidad de realizar evaluaciones desde el primer momento.

En todo caso, su metodología se fue construyendo progresivamente. A lo largo de los años 2007-2008 predominaron las aproximaciones heterogéneas y los informes respondían a un formato breve y ejecutivo, más próximo a las recomendaciones y análisis de expertos. No será hasta el año 2009-2010 cuando se

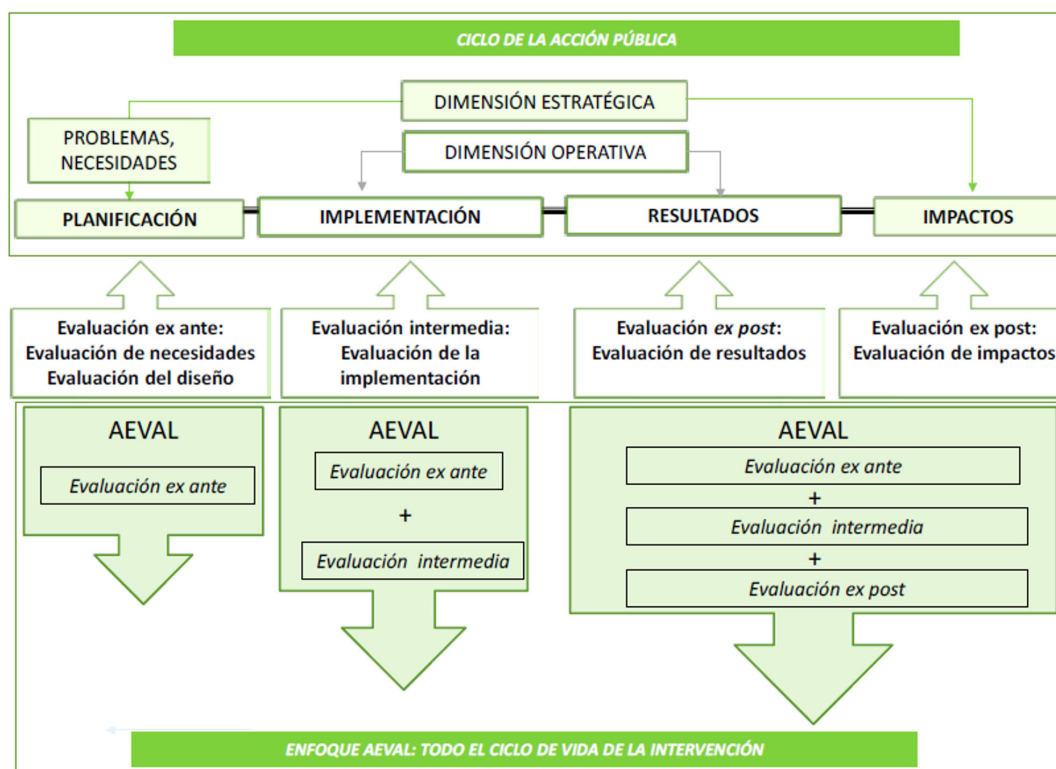
comienza a perfilar su modelo de evaluación y las evaluaciones siguen una cierta pauta y estructura común, con un mayor peso y presencia explícita en los informes de las herramientas y los métodos de análisis.

Uno de los rasgos distintivos del modelo AEVAL es su abordaje de la evaluación desde una perspectiva de políticas públicas. La evaluación es, ante todo, un instrumento de análisis de políticas, de carácter multidisciplinar. El predominio de la complejidad, la interconexión de los problemas públicos y la importancia de los aspectos políticos de la acción pública motivó que AEVAL intentase integrar en su metodología el análisis político-estratégico junto con el análisis de aspectos más operativos del despliegue de las intervenciones, como son los objetivos, recursos y resultados. En definitiva, se consideraba que no era posible alcanzar un juicio global sobre una intervención sin analizar en paralelo los componentes políticos y decisionales de la esfera política (AEVAL, 2015). La complejidad de las políticas públicas obligaba a que la evaluación se asentase, por tanto, en una pluralidad de enfoques y métodos de evaluación.

En esta perspectiva de políticas públicas, el análisis de los problemas públicos –que no dejan de ser un constructo social y político (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020, p. 20)–, su diagnóstico y el diseño de las intervenciones tenía particular trascendencia para AEVAL. En unas políticas y programas en los que las decisiones públicas no siempre son adoptadas sobre la base a criterios puramente racionales, las intervenciones no necesariamente están dotadas de una teoría causal o del cambio y no es infrecuente la inexistencia de un adecuado diseño previo o la ausencia de un diagnóstico del problema que se pretende abordar. De este modo se pretendió incorporar a la evaluación los postulados que apuntan a que el análisis del diseño es capital para comprender los resultados obtenidos por las intervenciones públicas. Se asume que los problemas de numerosas intervenciones son, en definitiva, los malos diseños.

Así, para AEVAL, la evaluación no puede focalizarse exclusivamente en los resultados o impactos, sino que es necesario que abarque todo el ciclo de la política pública o el programa. Y en los supuestos en los que el encargo de evaluación se centra en los potenciales resultados es necesario realizar al mismo tiempo una evaluación intermedia o de implementación y una evaluación *ex ante*. Circunscribir la evaluación exclusivamente a una fase del ciclo provoca que se pierdan causas explicativas de los fenómenos y obvia el carácter interrelacional de los distintos componentes de las políticas. Esto ocasiona que la evaluación no pueda subestimar la necesidad de considerar los sistemas globales y la política pública o programa como un todo.

GRÁFICO 1. EVALUACIÓN INTEGRAL. CICLO DE LA ACCIÓN PÚBLICA



Fuente: AEVAL (2015): Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas.

Se trata, en definitiva, de un enfoque de evaluación integral que pretende evitar el análisis fragmentado de unas políticas o programas que, para su adecuada comprensión, deben ser examinados de forma integral y holística. La propia definición de evaluación de AEVAL enfatiza la necesidad de comprensión global de las intervenciones y pretende alcanzar un juicio valorativo sobre todo el ciclo de la política (diseño, puesta en práctica y efectos, en cuanto a resultados e impactos) (AEVAL, 2015), definición que guarda similitudes con la formulada por Rossi et al. (2003). Esta aproximación resulta plenamente acertada y meritoria, pero al mismo tiempo representa un esfuerzo hercúleo e implica un evidente riesgo: sobredimensionar la evaluación, que puede resultar inabarcable, en términos de suficiente profundidad y calidad analítica, cuando el objeto de evaluación resulta complejo, se está frente a una política con perfiles amplios o no se disponen de los recursos necesarios para abordarla.

En esta perspectiva el papel de las partes interesadas o *stakeholders* se vuelve capital, no ya sólo en la formulación de los problemas y en el diseño, sino también en la implementación. AEVAL destacó la importancia que tienen determinados actores en la conformación y el desempeño de las políticas. Y asimismo reconoció la multiplicidad de perspectivas, intereses y valores, que es una de las características esenciales de la evaluación pluralista. Ello posibilitaba, además, dotar de utilidad a sus evaluaciones, que en la definición de su alcance incorporaba los planteamientos de la evaluación centrada en la utilización (*utilization-focused evaluation*). Esta visión se aproxima a lo que Chen denominó perspectiva de evaluación integral (Chen, 2015, p. 29). No obstante, esta visión se reducía en algunas de las evaluaciones de AEVAL a una mera identificación de los actores intervinientes, y a una descripción del papel representado en la intervención, con una escasa profundidad.

AEVAL no adoptó la evaluación tradicional o clásica basada en el paradigma positivista o post-positivista, para el que es posible desentrañar la realidad y los vínculos causales de las políticas con respecto a los efectos producidos de forma cierta, objetiva, neutra y cuantificable a través de la aplicación del método científico a los fenómenos sociales²; el predominio o énfasis de la medición a través métodos cuantitativos, en particular de los métodos experimentales o cuasi-experimentales. Y que aboga por las evaluaciones centradas en los resultados o efectos –preferiblemente netos–, y los objetivos perseguidos.

No se trató, en todo caso, de un rechazo frontal. Así, este paradigma está también presente en sus evaluaciones, en particular aquellas más centradas en los resultados. En algunas de estas evaluaciones se enfatiza la utilización del método científico positivista para aprehender fenómenos sociales y se recurre a la utilización de herramientas y métodos cuantitativos que refuercen el carácter científico-técnico de la evaluación: métodos y herramientas cuasi-experimentales, grupo de comparación intacto geográficamente local, modelizaciones econométricas y regresiones de todo tipo para identificar relaciones causales entre la intervención pública y los efectos observados. Se trata, por tanto, de resolver el problema de atribución desde un punto de vista cuantitativo.

Del mismo modo determinadas evaluaciones de AEVAL, en el análisis de los productos y los resultados, tomaban como referencia los objetivos perseguidos, siguiéndose parcialmente el método de evaluación basado en el logro de estas metas (*goal-based evaluation*), en las que la medición y cuantificación del logro de los objetivos introducía elementos de certeza y comprensibilidad. En este aspecto se observa en sus evaluaciones un predominio de la perspectiva de la intervención, en la que prima la descripción de los cambios producidos y se considera que la intervención es el origen del sistema causal. La secuencia lógica de análisis toma como punto de partida la intervención y asciende a través de la cadena de resultados: inputs, actividades, productos, resultados e impactos. En este engranaje cobra particular relevancia el contexto en el que se insertan las intervenciones públicas. Por el contrario, no está muy presente en AEVAL la perspectiva de sistema, en la que el punto de vista pasa de la intervención a los cambios de interés³.

El rechazo del paradigma positivista, en el caso de AEVAL, se asienta en determinados supuestos. Uno de ellos, ya esbozado, es el considerar las políticas públicas como procesos de acción complejos, con respecto a los que la evaluación debe trascender el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos definidos para ser útil. Lo importante no es sólo la eficacia o la eficiencia (cuestión diferente es cómo se mida), sino el cómo y el por qué se logran los resultados, no ya sólo buscados, sino los realmente producidos, y cómo operan las intervenciones en un contexto determinado. Es preciso, por tanto, un pensamiento lateral y una

² Un paradigma fundamentado, además en la premisa de «racionalidad y suficiencia de la acción gubernamental, obviando el contexto, lo complejo, lo local», en palabras de AEVAL (2015, p. 26).

³ En esta perspectiva se toma como referencia dichos cambios, se inicia un análisis hacia atrás de las diferentes causas que contribuyen al cambio, que pueden estar relacionadas con la intervención o no.

práctica emergente más que un pensamiento lineal «racional». Para AEVAL –como se verá más adelante–, el único criterio de valor no puede ser la eficacia (el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados), sino que, dada la diversidad de destinatarios y utilidad de las evaluaciones, se deben incorporar otros criterios y perspectivas.

Otro de los supuestos de este paradigma es la relevancia de los contextos y los actores, esenciales para abrir la «caja negra» y para determinar los mecanismos que producen el cambio, incorporando las intervenciones distintas relaciones políticas y sociales que involucran a numerosos *stakeholders*, hecho que sin duda afecta a los modelos de análisis. Al fin y a la postre las políticas y los programas se integran en procesos sociales y organizacionales de múltiples capas, cuya influencia debe ser tomada en cuenta, y donde los sistemas deben analizarse de forma abierta (Calidoni-Lundberg, 2006). Los contextos en los que se desenvuelven las políticas públicas tienen una notable influencia en la intervención. Esta visión, propia de la evaluación realista, está presente en AEVAL, aunque no es desde luego predominante ni alcanza todas sus potencialidades analíticas. En particular no se observa que sus evaluaciones indaguen en las cuestiones internas que operan en el seno de las intervenciones públicas, las transformaciones e interacciones producidas, ni las responsabilidades, poderes y potencialidad de los programas y los sujetos cuya conducta se pretende explicar (Pawson y Tilley, 1997).

Finalmente, la consideración de que las aproximaciones puramente positivistas –en particular los métodos de magnitudes (experimentales o cuasi experimentales)–, adolecen de limitaciones. Una de ellas es de orden metodológico y está relacionada con la dificultad de aprehender la realidad de forma objetiva a través de la observación y obtener mediciones precisas de los resultados de interés, obviando además otras aproximaciones válidas para dilucidar la atribución de los resultados y soslayar los análisis de contribución. En suma, buscar la solución a todos los desafíos conceptuales a través de la estandarización de la medición. Una búsqueda de la precisión que es, a la vez, dominante, seductora y equivocada, al menos desde la perspectiva constructivista (Patton, 2020, p. 2). Así, en el anexo II de la Guía de evaluación, al analizar las evaluaciones de impacto, si bien AEVAL destaca el carácter riguroso de estos métodos y su valor analítico para esclarecer los impactos causales obtenidos, apunta a que el «estudio de los impactos debe complementarse con otras aproximaciones de tipo cualitativo o modelos que permitan conocer otros aspectos determinantes en los impactos logrados» (AEVAL, 2015, p. 156), indagando sobre el contexto o el cómo, la distribución de los impactos o la dificultad de utilizar estos métodos en la evaluación de políticas amplias y sucesivas en el tiempo. La actitud de AEVAL es de prevención hacia posturas reduccionistas en las que la evaluación queda limitada a algunos elementos centrales, principalmente la intervención y los resultados: una vez implementado el programa, sólo queda analizar estos últimos. Así, el papel de la evaluación se estrecha, y su labor queda circunscrita a evaluar rigurosamente si el cambio produce los resultados predeterminados (Chen, 2015, p. 26).

Frente al predominio de las técnicas cuantitativas, propio de este paradigma, para AEVAL las distintas perspectivas teórico-científicas se consideran en un plano de igualdad, sin la preponderancia o hegemonía de ninguna de ellas. Este aspecto, denominado por AEVAL triangulación pluralista, remite a la triangulación teórica –distinta a la triangulación de métodos que se verá más adelante–. Bajo esta asunción los análisis cuantitativos y cualitativos deben combinarse en la evaluación, en un planteamiento «utilitarista» y pragmático que admite todo tipo de fuentes de información, técnicas y herramientas de recopilación y análisis de información, siempre y cuando sean pertinentes en el marco del diseño de la evaluación y se disponga de la información necesaria y los recursos para implementarlas.

Por otro lado, también se aprecia en AEVAL cierta presencia del método crítico-racional, en el que los valores y los fines sociales deben estar también presentes en la evaluación.

Una de las características que condicionó la metodología de AEVAL fue el enfrentarse a la evaluación no sólo de programas sino también de políticas complejas, en ocasiones con perfiles poco definidos, de notable amplitud o incluso a evaluaciones de objetos compuestos por todo un conjunto de acciones dispersas que obligaban a reconstruir una lógica de intervención escasamente perfeñada o inexistente⁴. Ello obligó a superar la tradicional tendencia proyecto-céntrica que ha caracterizado a la evaluación y a adoptar un enfoque más amplio.

⁴ Un ejemplo de ello lo constituyó la Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas (E17//2009), en la que el objetivo consistía en obtener una visión integrada del desempeño de las funciones y competencias de dichas confederaciones desde la perspectiva de su adecuación a los principios de la Directiva Marco del Agua. Esto es, poner en relación unos objetivos recientes con una estructura anteriormente existente y que carecía de competencias exclusivas para lograr esos objetivos (AEVAL, 2015).

Ante la multiplicidad de objetos de evaluación o los requerimientos dispares, AEVAL optó por una pluralidad de aproximaciones. En definitiva, dado que los métodos derivan al fin y a la postre del tipo de problemas que analizan, la opción adoptada fue pragmática, aceptando que ningún enfoque o teoría estaba en condiciones de dar respuestas por completo satisfactorias. Y que la evaluación debe ser adaptativa en el sentido de adoptar métodos acordes con el grado de desarrollo del objeto de evaluación, del tipo de evaluación que se realiza y de lo que de ella se demanda. En definitiva, no existió, para AEVAL, un único camino metodológico, por lo que era imprescindible desarrollar y combinar varias perspectivas y aceptar, sin ninguna ambigüedad, el pluralismo metodológico.

4. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE AEVAL Y SU INCIDENCIA EN SU METODOLOGÍA Y EL DISEÑO DE LAS EVALUACIONES

No cabe duda de que los factores institucionales condicionan numerosas decisiones en materia de evaluación. En el caso de AEVAL estos factores tuvieron, sin duda, un peso importante en la configuración de su metodología, en una Agencia que progresivamente fue alcanzando un mayor grado de madurez organizativa y experticia para acometer las funciones de evaluación y la misión que tenía encomendada. A continuación, se repasan brevemente estos factores y su influencia en la metodología AEVAL.

4.1. Limitada práctica y cultura de evaluación

En España en general y en sus administraciones públicas en particular se carecía en los inicios de este siglo de un sistema de evaluación consolidado o cohesionado, más allá de una constelación de organizaciones –principalmente públicas–, con mandatos y prácticas en evaluación no interrelacionadas, con una cultura de evaluación que emergía lentamente, pero con diversidad de enfoques conceptuales, prácticas y mandatos (Feinstein y Zapico-Goni, 2010).

La progresiva implantación de la evaluación a nivel institucional fue reactiva, derivada de los requerimientos impuestos por la UE vinculados a la recepción de fondos comunitarios, así como también la pertenencia a otras organizaciones internacionales como la OCDE. El retraso en el despliegue de la evaluación pudo obedecer a factores de cultura político-administrativa y la lenta implantación de la Nueva Gestión Pública (Casado y Del Pino, 2021). A la prioridad en consolidar un sistema democrático que requería crear múltiples instituciones, estructuras, administraciones y servicios públicos, un tiempo más para «hacer y crear que, para reflexionar y analizar, y, por tanto, evaluar» (Bustelo, 2020, p. 305). Avances modestos y dispersos en materia de institucionalización que, además, coincidieron a partir de 2008 con una crisis económica, y donde la evaluación se desenvolvía un entorno público administrativo en el que quizás era considerada más como un coste que como una inversión (Ruiz, 2012).

La naturaleza de AEVAL y su carácter de organismo público insertado en el seno de una estructura gubernamental fuertemente burocratizada y jerarquizada condicionó sus relaciones con los distintos actores y destinatarios de las evaluaciones, en particular los gubernamentales, no ya sólo a nivel directivo o estratégico, sino también con los ministerios y unidades de gestión que actuaban como referentes en las distintas evaluaciones.

En este contexto, AEVAL adoptó algunas estrategias metodológicas destinadas a limitar las posibles resistencias durante el proceso de evaluación o la escasa receptividad ante las evidencias y las recomendaciones realizadas. Una de ellas fue pretender incorporar al enfoque y al alcance de la evaluación aquellos requerimientos y necesidades específicas manifestados por los destinatarios a nivel directivo y de gestión de los ministerios. En ocasiones como hipótesis de evaluación, o como apartados o bloques específicos de los informes⁵. AEVAL, al mismo tiempo que realizaba una evaluación, promovía la cultura evaluativa, potenciando la utilidad de la evaluación desde el punto de vista gerencial en los distintos niveles político-administrativos.

⁵ Como ejemplos pueden citarse la Evaluación sobre la participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia (E13/2008), en la que una parte sustantiva de la evaluación lo constituyó el sistema informático del SISAAD, que, aun teniendo importancia a nivel de gestión y de los resultados, no era uno de los aspectos más críticos en el desarrollo del Sistema. Y la Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal (E22/2009), que incorporó análisis particularizados relativos a los procesos de baja (en concreto si las bajas se producían los viernes o los lunes).

Asimismo, sus evaluaciones incorporaban abundantes componentes jurídico-administrativos, normativos y procedimentales muy alineados con las administraciones públicas. Este hecho no siempre fue acertado, al centrarse las evaluaciones en ocasiones tal vez en demasía en aspectos de gestión frente a otros elementos cruciales, dada la necesidad de acotar el alcance de la evaluación en el caso de objetos de evaluación complejos, transversales y políticas de gran amplitud.

4.2. Estrategia y planes de evaluaciones

Los planes de evaluación de AEVAL se ajustaron y adaptaron a los mandatos de evaluación anuales aprobados por el Consejo de Ministros –que hasta 2012 estuvieron vinculados al Programa Nacional de Reformas–, y que conformaban la parte fundamental de sus planes anuales.

En primer lugar, dichos mandatos contenían objetos de evaluación, objetivos evaluativos, tipos de evaluación y enfoques muy dispares. Este fue, sin duda, uno de los condicionantes institucionales de mayor calado para AEVAL. Encargos en los que existían, además, motivaciones, intereses y resistencias de distinto orden. Si bien AEVAL acordaba con los departamentos ministeriales las políticas o programas que se incorporaban al mandato del Consejo de Ministros, la capacidad de evaluar determinadas políticas o programas dependía en última instancia del nivel político.

Estos encargos motivaron la construcción de una metodología capaz de adaptarse a una enorme pluralidad de realidades evaluativas, que comprendiese la naturaleza política de las evaluaciones (Weiss, 1998) y los obstáculos y oportunidades que se desprendían de la posición institucional de AEVAL en cuanto a organismo de evaluación de la Administración General del Estado. Pero también representaron un factor que podía lastrar el diseño de sus evaluaciones y restringir su alcance: qué se iba a analizar y cómo.

Las evaluaciones de AEVAL se encomendaban por múltiples propósitos. Junto a la clásica evaluación sumativa para conocer el proceso y los resultados de los programas o políticas, otros encargos estaban encaminados a un análisis de intervenciones en funcionamiento para su mejora continua (*formative evaluation* o *constructive evaluation*)⁶. En otras ocasiones se encargaban para poner en valor un programa o mostrar sus méritos y resultados valiosos, como forma de fortalecer la posición de los decisores o gestores de determinadas áreas o incrementar su presupuesto. Otras evaluaciones podían nacer de la desconfianza de un decisor con respecto a la intervención que realmente se estaba desarrollando, su gestión, implementación y resultados, por lo que se acudía a una visión externa que contrastase la información transmitida a través de la estructura jerárquica.

Existen dos fases en las que las presiones políticas pueden afectar gravemente a la evaluación, tal y como certeramente destacó Chelimsky (2009, p. 54). Una de ellas es su diseño, momento en el que se puede intentar interferir un diseño sólido o incluso imponer uno inapropiado. El otro es la etapa final: los hallazgos de la evaluación, su lenguaje o los intentos para evitar su publicación. Aspectos que implican el riesgo de que un solo conjunto de *stakeholders* defina las necesidades de evaluación, introduzca sesgos y que ésta no sea útil para otros destinatarios de las evaluaciones en una sociedad plural. Ambos supusieron un reto para AEVAL, que en particular debió hacer frente en casos puntuales a resistencias al contenido final de las evaluaciones.

Si bien el alcance de la evaluación y el diseño en el caso de AEVAL se construía a través de un proceso de negociación con actores institucionales, principalmente niveles directivos de la AGE, era necesario evitar esta serie de condicionantes del diseño y el alcance de la evaluación. En particular que se intentase vedar la evaluación y análisis de determinados aspectos que pudiesen mostrar las limitaciones de la intervención; que se restringiese innecesariamente la evaluación cuando debía tener una perspectiva más amplia; o el intento de hacer prevalecer un método de análisis, como la demanda de evaluaciones «de impacto» cuando el grado de maduración del programa no lo permitía, puesto que la intervención se había aprobado recientemente y no había desplegado efectos. Este último condicionamiento no fue algo exclusivo de AEVAL, sino que suele producirse en el contexto general de las evaluaciones (Pawson, 2002).

Estos hechos obligaban a AEVAL a tener una cierta prevención y a esclarecer si, por ejemplo, ya se había adoptado una decisión relativa al programa, y por tanto el alcance o ciertas preguntas de evaluación constituirían un mero escaparate o se intentaba justificar ese cambio de la política o el programa.

⁶ En AEVAL predominan las evaluaciones que entrarían en lo que H. T. Chen (2015) catalogaba como evaluaciones constructivas (*constructive evaluations*) bien de proceso o de resultado. Estas evaluaciones tienen como finalidad la mejora continua del programa. Proveen información sobre la debilidad o fortaleza relativa de la estructura de los programas y de los procesos de implementación (*constructive process evaluations*), o de cómo contribuyen a los resultados (*constructive outcome evaluations*).

Por otro lado, los planes de evaluación de AEVAL durante su segundo período (2012-2017) incorporaron distintos estudios orientados más bien a analizar cuestiones relativas al funcionamiento y organización de la propia administración o dar respuesta a necesidades muy específicas, actuando más como un organismo instrumental de análisis: es el caso del diagnóstico de situación y rediseño del SIA o de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la AGE.

La dependencia de los planes de evaluación de AEVAL de los mandatos del Consejo de Ministros y, en general, del impulso político-administrativo dado a la Agencia motivó que, si bien durante un primer período (2007-2011) se acometiesen hasta 33 evaluaciones con objetos muy diversos, su labor evaluadora en un segundo período (2012-2017) fuese menor. Además, los objetos de evaluación no se caracterizaron quizás por ser los más relevantes desde la perspectiva del gasto, su relevancia social o en relación a las principales problemáticas existentes en el seno de la sociedad española. En el año 2014 no hubo mandato del Consejo de Ministros.

TABLA 1. PLANES DE EVALUACIÓN DE AEVAL EN SU SEGUNDA ETAPA (2012-2017)

Año 2013	
E39/2013.	Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades.
E38/2013.	Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa.
E37/2013.	Diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la AGE.
E36/2013.	Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior.
E35/2013.	Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado.
E34/2013.	Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012.
Año 2015	
E40/2015.	Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
Año 2016	
E43/2016.	Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020.
E42/2016.	Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública.
E41/2016.	Seguimiento de la formación dirigida a los empleados públicos: Administración General del Estado, Organizaciones Sindicales, Entidades Locales y Comunidades Autónomas. Años 2013-2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AEVAL.

4.3. Capacidades en evaluación

El carácter de institución pública burocratizada de AEVAL incidió en distintas políticas que mediatizaban su labor evaluadora, como su política de recursos humanos, su presupuesto o los mecanismos de contratación.

En materia de personal, la relación de puestos de trabajo del Departamento de Evaluación de AEVAL estuvo compuesta casi exclusivamente por empleados públicos, salvo dos plazas. La plantilla efectiva del Departamento de Evaluación a lo largo de su existencia osciló entre 17 y 12 evaluadores, una cifra que puede considerarse modesta para responder a los objetivos asignados a la Agencia.

Esta circunstancia presentaba ventajas e inconvenientes. Entre las primeras cabe destacar el que los evaluadores fuesen profundamente conocedores de la realidad administrativa, procesos y ámbitos sectoriales en los que se desarrollaban las evaluaciones. Utilizaban, además, un lenguaje común con los gestores y niveles directivos de la AGE. El inconveniente era que la relación de puestos de trabajo restringía la incorporación de determinados perfiles. No existían prácticamente visiones ajenas a la administración, ni personal con una práctica y conocimientos dilatados en materia de evaluación. De hecho, a pesar de la pluralidad en cuanto a formación académica y trayectorias profesionales, en un principio existió cierto déficit en perfiles

vinculados al análisis de políticas públicas y en el uso de técnicas de análisis de datos. En todo caso AEVAL fue construyendo progresivamente capacidades en evaluación, no sólo desde la práctica, sino articulando mecanismos formativos especializados y nuevas incorporaciones que permitiesen incrementar los conocimientos en materia tanto de evaluación como en la utilización de técnicas de análisis. Estas carencias iniciales eran suplidas con el recurso a expertos externos en las distintas materias.

En cuanto a sus recursos económicos, el gasto en términos de obligaciones reconocidas fue reduciéndose desde los 5,2 millones de euros en 2008, a los 2,8 millones en 2017. No obstante, estas cifras absolutas pueden resultar engañosas, por cuanto entre 2009 y 2013 una partida importante del gasto fue el arrendamiento de su sede física.

Una de las características del proceso de evaluación de AEVAL era el carácter interno de las evaluaciones, realizadas por el propio personal de la Agencia con alguna excepción puntual. Para AEVAL todos los aspectos metodológicos de las evaluaciones debían realizarse en el seno del Departamento de Evaluación, puesto que era quien conocía el objetivo de la evaluación, sus preguntas, qué evidencias eran relevantes para responderlas y qué derroteros debían seguir las evaluaciones. Por ello se contrataban aspectos concretos, principalmente el uso de algunas técnicas o tratamiento puntual de datos, dentro de un entorno controlado. También se subcontrataban algunos procesos de las encuestas, que eran ampliamente utilizadas por AEVAL en sus evaluaciones, no sólo para captar percepciones, sino también para capturar datos. Era el caso principalmente del trabajo de campo y las primeras tabulaciones de resultados. Pero tanto el diseño de la investigación, como la confección de los cuestionarios, el muestreo y la explotación de los resultados de las encuestas se realizaba bien por AEVAL o de forma conjunta entre el personal de AEVAL y las empresas contratadas.

5. EL DISEÑO DE LAS EVALUACIONES AEVAL, SU OPERACIONALIZACIÓN Y LOS MÉTODOS DE ANÁLISIS

El diseño de las evaluaciones –entendido como el sistema mediante el que se va creando la estructura lógica de la evaluación, basado en una serie de interrogantes e hipótesis (Spiel et al., 2015)–, constituye una de las piezas centrales de todo el proceso de evaluación. El diseño de AEVAL estuvo caracterizado por varios aspectos cruciales.

El primero de ellos fue la importancia de definir con precisión y con un criterio realista el alcance de la evaluación y caracterizar el objeto: conocer y comprender la naturaleza de la intervención, su propósito, objetivos y ámbito en el que se desarrollaba. Al establecer el alcance, AEVAL prestaba atención a los objetivos de la evaluación, su justificación y potencial utilidad, incorporando las expectativas identificadas en el encargo de evaluación. El análisis del contexto jugaba un papel muy destacable. En definitiva, se trataba de establecer el campo, contornos y prioridades en las que debía centrarse la evaluación, para garantizar su calidad y que se focalizase en áreas de interés prioritarias, evitando además un gasto innecesario de los recursos evaluativos en áreas de interés marginales, la dispersión y el análisis de aspectos puramente tangenciales.

El segundo aspecto clave fue la forma en que se operacionalizó la evaluación, a través de preguntas y criterios de evaluación, plasmados en la matriz de evaluación. En este sentido AEVAL empleó algunos de los recursos tradicionales de esta disciplina, en los que el diseño se articula en torno a preguntas de evaluación consideradas como el elemento central que guiaba todo el proceso. La estructura de la matriz de preguntas de evaluación de la Agencia habitualmente se ajustó a una amplia pregunta coincidente con el criterio de evaluación que se pretendía indagar. Esta pregunta, a su vez, se descomponía en subpreguntas de evaluación con distinto grado de precisión en función tanto del alcance y el tipo de evaluación que se realizaba como de otros criterios. Las preguntas de evaluación abordaban entre otros aspectos, las hipótesis de la intervención o teoría del programa.

Las preguntas no eran, sin embargo, inalterables. A lo largo del análisis de la intervención surgían cuestiones no consideradas inicialmente que debían ser incluidas. Por otro lado, la constatación de la imposibilidad fáctica de disponer de datos provocaba su reformulación o eliminación. También se modificaban o suprimían subpreguntas cuando los propios hallazgos de la evaluación mostraban su irrelevancia. O al contrario, se incorporaban preguntas claramente pertinentes⁷.

⁷ Así, en la Evaluación de medidas de racionalización de la incapacidad temporal (IT) (E22/2009), las evidencias apuntaban a una clara interconexión entre la incapacidad por contingencias comunes y por contingencias profesionales y a un posible trasvase o

Hablar de diseño de evaluación en AEVAL significa hablar de evaluación por criterios de evaluación, puesto que no sólo se configuraban como elemento metodológico básico, sino que la estructura de la parte central de sus informes –en su segunda etapa–, dedicada al análisis, interpretación y síntesis, se adecuaba a los criterios.

La evaluación por criterios –también denominada método de criterios preordenados–, adoptada por AEVAL tenía determinados rasgos que intentaban superar algunas de las críticas formuladas con respecto a esta estructura de evaluación. Junto a los criterios tradicionales en la evaluación (que para la Agencia eran la pertinencia, la coherencia interna, la coherencia externa y/o complementariedad, la implementación, la eficacia, eficiencia y sostenibilidad) se incorporaron otros vinculados a valores sociales tales como la equidad, la participación y la transparencia. O incluso se definían algunos criterios *ad hoc*, dadas las peculiaridades de la evaluación, como por ejemplo la apropiabilidad, en el caso de cambios administrativos o de cultura que debían producirse en las estructuras administrativas como consecuencia de la aprobación de leyes o normas que tenían precisamente ese objetivo⁸.

Para AEVAL los criterios de evaluación eran áreas de análisis de gran amplitud, que en sí mismas no tenían que limitarse a un parámetro concreto, y donde el estándar debía caracterizarse por la multidimensionalidad y complejidad de las políticas públicas. Por ejemplo, el criterio de eficacia no se reducía al logro de los objetivos previstos (que podían además ser distintos a los declarados oficialmente) sino que abarcaba el grado en que el problema, demanda o necesidad que motivó la intervención era resuelto, o el análisis de los posibles efectos no buscados.

Algunos criterios tenían notable importancia para AEVAL, al adoptar una perspectiva de evaluación integral de todo el ciclo de la intervención pública. Entre ellos figuraban en particular, como se desprende de su Guía de Evaluación, los relacionados con el diseño y la identificación del problema. Tal es el caso del criterio de «pertinencia» entendido como el grado en que el conjunto de medidas que componen una intervención están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que ésta se produce. O el grado en que ésta es congruente con las necesidades existentes. También fue importante en sus evaluaciones el criterio de coherencia interna, por cuanto comprendía gran parte de las cuestiones vinculadas al diseño de las intervenciones. Y asimismo el criterio de coherencia externa o complementariedad. La tabla 2 contiene los criterios de evaluación utilizados por AEVAL.

TABLA 2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN UTILIZADOS POR AEVAL

Tradicionales	Otros criterios
Pertinencia	Equidad
Relevancia	Participación
Coherencia interna	Transparencia
Coherencia externa	Criterios <i>ad hoc</i>
Complementariedad	
Implementación	
Cobertura	
Eficacia	
Eficiencia	
Sostenibilidad	

Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).

deficiente selección de los procesos de IT, con claros efectos en la protección de los trabajadores y con alta incidencia en el sistema sanitario. Esto motivó la incorporación de algunas preguntas que indagasen estas cuestiones.

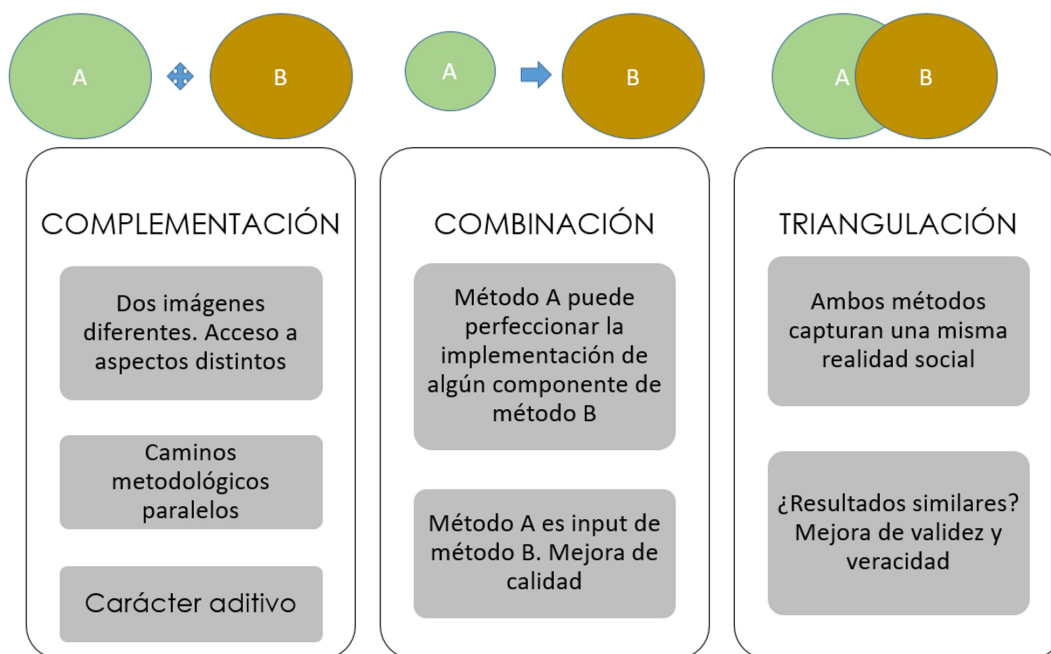
⁸ Ejemplos de criterios *ad hoc* pueden observarse en la Evaluación de los programas de formación de la cooperación española al desarrollo (E23/2009) y la Evaluación de la gestión y funcionamiento de las demarcaciones de costas para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre AEVAL (E28/2010).

La tercera cuestión importante en el diseño de evaluación era evitar el predominio de un método, técnica o herramienta de investigación. La evaluación sigue un proceso lógico-racional, en el que debe predominar qué se quiere conocer y cómo se descompone el objeto de conocimiento en sus distintas dimensiones. Los métodos o herramientas concretas deben ocupar un lugar secundario, puesto que representan las «flechas en el carcaj del evaluador» (Cook et al., 2010). AEVAL abogó por evitar la evaluación condicionada por el método y los sesgos que conlleva.

En este plano AEVAL defendió cuatro estrategias, a saber: los análisis de atribución, contribución, análisis de cambio y el meta-análisis. El último de ellos en realidad no estuvo muy presente en la generalidad de sus evaluaciones, más allá de evaluaciones concretas que mostraron las evidencias que otros estudios y evaluaciones sobre la materia objeto de análisis⁹. Y ello a pesar del gran valor que tienen tanto las metaevaluaciones como los meta-análisis, desde la perspectiva de las políticas basadas en la evidencia, puesto que referencian resultados concretos de las intervenciones diseñadas, bien desde el punto de vista numérico, bien desde el punto de vista narrativo.

Para AEVAL resultaba fundamental recurrir a la triangulación u operacionalización múltiple, que remite a la conveniencia de emplear más de un método concreto al objeto de estudio, de tal forma que se garantice la validez de las evidencias encontradas. Desde el punto de vista de las herramientas de análisis ello implica tanto la triangulación de datos (utilizar distintas fuentes de datos para corroborar la información) como fundamentalmente la triangulación entre métodos: utilizar distintas herramientas de análisis con el objetivo de superar o neutralizar las limitaciones inherentes a cada uno de ellos.

GRÁFICO 2. COMPLEMENTACIÓN, COMBINACIÓN Y TRIANGULACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de Bericat (1998).

Esta multiplicidad de técnicas o aproximaciones se observa en sus evaluaciones. Los métodos cuantitativos estuvieron presentes en muchas de ellas. En particular cabría destacar, en cuanto a evaluaciones que prestaron particular atención a la atribución, la Evaluación de la política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social destinada a las personas en situación de discapacidad (E19/2009), en la que se utilizó el *Propensity Score Matching* junto con otras técnicas; este mismo método se empleó también en la Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado (E35/2013), que utilizó además distintas regresiones logísticas y lineales para realizar un amplio análisis no

⁹ Un ejemplo puede encontrarse en la Evaluación sobre la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social (E14/2008).

sólo de los efectos de la formación, sino de cómo se incardina con otros factores en relación al desempeño de los empleados públicos.

Por su parte la Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal (E22/2009) recurrió a todo tipo de regresiones y técnicas de clasificación no sólo para analizar los resultados de alguna de las medidas, sino para caracterizar adecuadamente el problema, la prevalencia de la incapacidad temporal por contingencias comunes y contrastar determinadas hipótesis de evaluación. La utilización de técnicas de comparación con grupos controlados o similares, que permiten indagar también sobre los potenciales efectos netos se aprecia en la Evaluación de las acciones financiadas con cargo a los presupuestos generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de la red de Parques Nacionales (E15/2008) o la Evaluación del Programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS) (E27/2010). La evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008 (E16/2009) –que utilizó la teoría del programa (Theory Based Evaluation) para analizar la lógica de la intervención y las hipótesis causales–, contenía una modelización ARIMA que estudió tanto el impacto de algunas variables en las series temporales de víctimas de tráfico, como el impacto de las dos reformas legislativas más trascendentes.

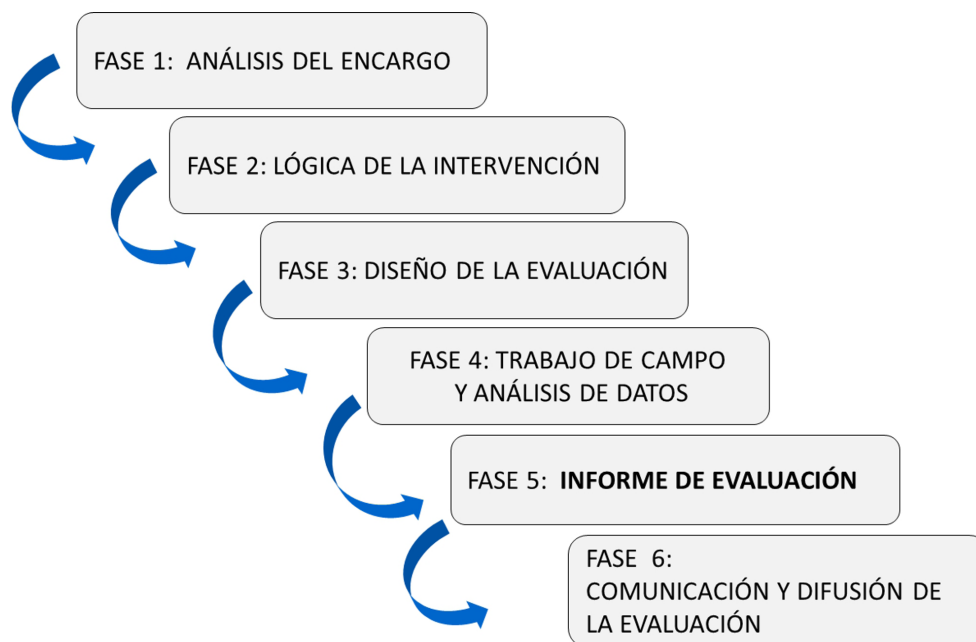
Un caso peculiar lo ofrece la evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas (E31/2011), en la que se utilizó la técnica de cliente misterioso, que permitió tener una imagen precisa y real del coste de la creación de empresas en términos monetarios, de tiempo y procedimientos con respecto a unos tipos concretos de empresas¹⁰.

El recurso a técnicas cualitativas de todo tipo estuvo muy presente en la práctica totalidad de evaluaciones. Para AEVAL la perspectiva cualitativa operaba en un plano de igualdad junto a la cuantitativa. Y ello por cuanto a veces el aspecto crucial en la evaluación no es la validez interna, prioritaria para las técnicas experimentales o cuasi experimentales, sino la validez externa, puesto que aborda aspectos sobre la generalización de los efectos encontrados y aporta a los decisores información muy útil sobre factores relevantes que puede apoyar sus futuras decisiones.

6. EL PROCESO DE EVALUACIÓN EN AEVAL

El proceso de evaluación en AEVAL se realizaba siguiendo la secuencia que se refleja en el gráfico 3.

GRÁFICO 3. PROCESO DE EVALUACIÓN AEVAL. FASES



Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).

¹⁰ También se empleó esta técnica en la evaluación de la calidad del servicio de los museos de titularidad estatal (E08/2007).

La primera fase de análisis del encargo permitía realizar una primera aproximación al objeto de evaluación. Contenía la caracterización del objeto de evaluación y la delimitación o alcance de ésta, para la que se utilizaban distintos criterios tales como la temporalidad, relevancia de las medidas (en el caso de que fuesen múltiples se priorizaban aquellas que tenían un mayor impacto en la consecución de los objetivos) o la territorialidad, dada la naturaleza de Estado compuesto de España. Asimismo, el análisis del encargo realizaba un avance del enfoque de la evaluación, de la metodología y las herramientas a utilizar en la evaluación. Y finalmente la estrategia organizativa.

En esta fase se trazaba un primer mapa de actores que se iba completando a lo largo de la evaluación. Además, contenía un análisis de evaluabilidad, aunque no de modo formal y explícito.

Tras la fase de análisis del encargo se definía la composición del equipo de evaluación, en cuya selección se utilizaban dos criterios: la cualificación y la multidisciplinariedad. También se designaba el responsable de la evaluación.

La segunda fase consistía en el análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención. Se situaba el foco en la génesis de la intervención, reconstruyéndola y analizando el contexto en el que surgía y se desarrollaba, se identificaba y definía el problema, sus causas y efectos, los instrumentos de intervención pública existentes para resolver el problema, junto con la teoría e hipótesis de la intervención y finalmente el despliegue de la intervención.

La tercera fase comprendía el diseño de la evaluación propiamente dicho: se establecían las preguntas, hipótesis, criterios y matriz de evaluación, se seleccionaban las herramientas y técnicas necesarias, se planificaba la evaluación y se establecían los posibles recursos externos y contrataciones necesarias para la culminación de la evaluación.

La cuarta fase correspondía a la recopilación y análisis de la información y en ella se pretendía cubrir las necesidades de información de la matriz de preguntas de evaluación.

En una quinta fase se daba forma definitiva al informe de evaluación, puesto que realmente se iba construyendo a lo largo de todo el proceso de evaluación, práctica que fue también fruto de la experiencia adquirida. Finalmente se procedía a la difusión y comunicación de la evaluación.

En el proceso de evaluación de AEVAL predominaba el pragmatismo, la necesidad de modular correctamente tanto el alcance de las evaluaciones como la planificación ordenada de las actividades que debían realizarse, aspecto sin duda sustantivo en unas evaluaciones siempre condicionadas por los recursos de tiempo, de personal y económicos, y con fechas de entrega establecidas. Con el trascurso del tiempo se fue implementando en AEVAL un proceso por el que, una vez finalizada cada una de las etapas, se elaboraba un informe de fase que permitía a la dirección del Departamento de Evaluación y de la propia Agencia conocer con detalle el estado en el que se encontraba la evaluación. Estos informes parciales se integraban en el informe final de evaluación, una vez revisados.

7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MODELO AEVAL

El modelo AEVAL presenta, sin duda, fortalezas y debilidades. Uno de los mayores logros de AEVAL fue el haber sido capaz de diseñar en un plazo de tiempo relativamente corto una metodología de evaluación consistente, compleja, plural, adaptable a los distintos objetos, integral y, sin duda, pragmática.

Uno de los aspectos del modelo AEVAL no suficientemente ponderado era su carácter de agencia de evaluación generalista, cuyas evaluaciones no se circunscribían a un sector de intervención pública o políticas concretas, sino que abarcó la práctica totalidad de sectores. Con objetos de evaluación muy dispares. En la que el tipo de intervención a evaluar podía consistir en una política pública, cualquier instrumento de despliegue (un plan, un programa, una ley o cualquier otra medida). Se evaluaban intervenciones situadas en cualquier fase del ciclo: diseño, implementación, finalizadas o continuas. Desde múltiples perspectivas o centrándose en aspectos muy delimitados, acometiendo evaluaciones *ex ante* (las menos) de implementación o proceso (las más) y de resultados (limitadas). En definitiva, AEVAL no podía y no debía apostar por un tipo de evaluación específico, como, por ejemplo, la evaluación de resultados. Esto permitió que la Agencia acumulara una experiencia evaluativa de indudable riqueza.

Fruto de este modelo y en el plazo de tiempo que existió se realizaron un importante número de evaluaciones, treinta y nueve, que podrían considerarse como «verdaderas» utilizando la terminología de Stufflebeam y Sinkfield (1995), esto es, procesos evaluativos que realmente se corresponden con el concepto de

evaluación de políticas públicas¹¹, lo que no es un escaso bagaje, hecho absolutamente novedoso en España. Más aún si cabe si se toma en consideración la amplitud de su perspectiva o de los objetos de evaluación y los limitados recursos disponibles. Su metodología, por ende, fue utilizada ampliamente en distintos ámbitos no sólo administrativos y de decisión pública, sino también en ámbitos académicos.

Empero, el modelo AEVAL presentaba algunas debilidades, tal y como se desprende del análisis realizado sobre una muestra representativa de sus evaluaciones y las opiniones expresadas por distintos responsables e integrantes de la Agencia. Una de ellas era, sin duda, que la perspectiva plural y amplia representada por su modelo no siempre se llevó a la práctica tal y como estaba formulado. Sus evaluaciones fueron muy heterogéneas en su objeto y perspectivas, y en ocasiones se obvió la profundidad analítica postulada en sus documentos metodológicos.

El análisis de las evaluaciones seleccionadas en este estudio muestra que las evaluaciones estaban en ocasiones excesivamente centradas en los aspectos de gestión procedimental, las normas legales que articulaban las intervenciones y los aspectos administrativos y burocráticos. Esta visión tan centrada en las estructuras en las que se insertaba AEVAL, y a las que pertenecía gran parte de su personal, pudo obviar o restringió otras visiones y planteamientos más amplios que hubiesen aportado una mayor riqueza a algunas de sus evaluaciones. Si bien es cierto que los gestores y decisores eran uno de sus principales destinatarios, no eran los únicos, y por ello las evaluaciones de la Agencia debían responder a esa pluralidad de destinatarios.

Por otro lado, y derivado de lo anterior, se observa que la aproximación realizada en algunas evaluaciones estuvo excesivamente centrada en la perspectiva operacional de los programas (su puesta en práctica) e incluso existió un predominio de lo descriptivo. Y, además, con unos análisis de implementación focalizados en un enfoque *top-down*, esto es, de arriba a abajo, centrado en las decisiones de las autoridades, en la regularidad o conformidad legal del proceso y no un enfoque o visión *bottom up*, que defiende que debe analizarse también el grado de participación de los actores, el nivel de conflicto o las actividades en red.

En algunas de las evaluaciones analizadas la perspectiva de los efectos y resultados pudo quizás no estar adecuadamente resuelta, o al menos con toda la profundidad que sería deseable. El análisis de los resultados, con no ser el único aspecto relevante de la metodología AEVAL, no encontró un adecuado acomodo en aquellas evaluaciones excesivamente centradas en los aspectos apuntados más arriba. Tampoco se abordó en otros casos destacados elementos del diseño de las intervenciones que podían ser aspectos críticos de los programas o políticas sometidos a evaluación.

Finalmente se aprecia que determinadas evaluaciones operaban en un ámbito de investigación evaluativa estrecho y con un planteamiento excesivamente lineal, siguiendo el modelo estándar. Y por otro lado en algunas de ellas se observa un déficit del análisis de las interacciones del programa con el entorno y el contexto en que se insertaban.

Estas debilidades no son, en todo caso, generalizables a la totalidad de sus evaluaciones, y en parte son debidas a distintos factores, como el proceso de formación de la metodología a lo largo de varios años; el hecho de que fuese una Agencia de nueva creación; o a las características, perfiles y formación del personal que las llevaba a cabo. Cuando hablamos de evaluación de políticas públicas tendemos a centrarnos en las grandes cuestiones: el método, el enfoque, el proceso, los grandes propósitos de la evaluación. Y obviamos algunas cuestiones básicas. Una de ellas es la necesidad de fortalecer las capacidades en evaluación, hecho de particular trascendencia en organismos o unidades de evaluación. Capacidades que, como otros aspectos, AEVAL fue desarrollando progresivamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEVAL (2009). *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación de la evaluación de políticas y programas*. Ministerio de la Presidencia. <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Evaluacion.pdf#page=1>

AEVAL (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia0.pdf#page=1>

¹¹ Son aquellos procesos evaluativos que producen evidencia científica a partir de la investigación sistemática, tiene por objeto intervenciones públicas identificables, incorporan un juicio de valor sobre la base de criterios de valor y proporcionan orientaciones prácticas en relación con la intervención evaluada.

- AEVAL (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicas_Publicas_y_Calidad_SSPP/Guia_evaluaciones_AEVAL.html
- Belcher, B. y Palenberg, M. (2018). Outcomes and Impacts of Development Interventions: Toward Conceptual Clarity. *American Journal of Evaluation*, 39(4), 478-495. <https://doi.org/10.1177/1098214018765698>
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida*. Ariel.
- Bustelo, M. (2020). Spain. En R. Stockmann, W. Meyer y L. Taube (eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 303-327). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_12
- Calidoni-Lundberg, F. (2006). *Evaluation: definitions, methods and models. An ITPS framework* [Working Paper, R 2006: 002]. Swedish Institute for Growth Policy Studies.
- Caracelli, V. J. (2000). Evaluation use at the threshold of the twenty-first century. *New Directions for Evaluation*, 88, 99-111. <https://doi.org/10.1002/ev.1194>
- Casado, J. M. y Del Pino, E. (2021). Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021). *Cuadernos Económicos de ICE*, 102, 13-38. <https://doi.org/10.32796/cice.2021.102.7308>
- Chelmsky, E. (2009). Integrating Evaluation Units into the Political Environment of Government: The Role of Evaluation Policy. En W. M. Trochim, M. M. Mark y L. J. Cooks (eds.), *Evaluation policy and evaluation practice* (pp. 51-66). New Directions for Evaluation.
- Chen, T. H. (2015). *Practical Program Evaluation Theory-Driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective* (2.ª ed.). SAGE Publications Ltd.
- Cook, T. D., Scriven, M., Coryn, C. L. S. y Evergreen, S. D. H. (2010). Contemporary Thinking About Causation in Evaluation: A Dialogue With Tom Cook and Michael Scriven. *American Journal of Evaluation*, 31(1) 105-117. <https://doi.org/10.1177/1098214009354918>
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3.ª ed.). SAGE Publications Ltd.
- Feinstein, O. y Zapico-Goni, E. (2010). *Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain* [ECD Working Paper Series, 22]. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27913>
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020). *Guía de evaluación de resultados de políticas públicas*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Resultados.pdf#page=1
- Patton, M. Q. (2020). Evaluation Use Theory, Practice, and Future Research: Reflections on the Alkin and King AJE Series. *American Journal of Evaluation*, 41(4), 581-602. <https://doi.org/10.1177/1098214020919498>
- Pawson, R. (2002). Evidence-based Policy: In Search of a Method. *Evaluation*, 8(2), 157-181. <https://doi.org/10.1177/1358902002008002512>
- Pawson, R. y Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation* (1.ª ed.). SAGE Publications Ltd.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. y Freeman, H. E. (2003). *Evaluation: A Systematic Approach* (7.ª ed.). SAGE Publications, Inc.
- Ruiz Martínez, A. (2012). Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, 13-23. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/68_01.pdf
- Stake, R. E. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Morata.
- Stufflebeam, D. L., y Shinkfield, A. J. (1995). *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Ministerio de Educación y Ciencia. Paidós.
- Spiel, C., Schober, B., y Bergsmann, E. (2015). Program Evaluation. En J. D. Wright (ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2.ª ed., pp. 117-122). Elsevier Ltd.
- Weiss, C. H. (1983). The stakeholder approach to evaluation: Origins and promise. *New Directions for Program Evaluation*, 17, 3-14. <https://doi.org/10.1002/ev.1322>
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (2.ª ed.). Prentice Hall.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4.ª ed.). SAGE Publications Ltd.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: SECCIÓN MONOGRÁFICA. LA EXPERIENCIA AEVAL
Recibido: 29-03-2022
Modificado: 21-06-2022
Aceptado: 12-10-2022
Prepublicado: 20-12-2022
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11075>
Páginas: 142-152



Referencia: Ruiz Martínez, A. (2023). Los otros trabajos de AEVAL: análisis y desarrollos metodológicos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 142-152. <https://doi.org/10.24965/gapp.11075>

Los otros trabajos de AEVAL: análisis y desarrollos metodológicos

Other AEVAL works: analysis and methodological developments

Ruiz Martínez, Ana

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5139-2524>

urdin56@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1980). Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por la Universidad Carlos III de Madrid. (2007). Funcionaria perteneciente al Cuerpo Superior de Técnicos de Administración de la Seguridad Social (1983). Directora del Departamento de Evaluación en AEVAL (2008). Presidenta de la AEVAL desde 2011 hasta su supresión en 2017. En la actualidad es Vocal-Asesora en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

RESUMEN

El artículo describe un conjunto de trabajos desarrollados por AEVAL a lo largo de sus años de existencia, que van más allá de sus dos funciones principales: la evaluación de las políticas y los programas públicos y la promoción de la gestión de calidad en las administraciones públicas. El desarrollo de estos trabajos posibilitó el mantenimiento de la actividad de AEVAL durante los años en que no se aprobaban planes de trabajo de evaluación. Pero por otra parte, muchos de estos trabajos aportaron soluciones innovadoras a viejos problemas de gestión y tuvieron una acogida muy favorable tanto por parte de las organizaciones que los habían encargado como por parte de otros actores interesados. Sin embargo, la resistencia al cambio y el refuerzo tras la crisis de 2008 de los aspectos más conservadores de la cultura administrativa y política hizo que algunos de estos trabajos nunca se llevaran a la práctica.

PALABRAS CLAVE

Metodología; gestión pública; innovación pública; planificación; evaluación.

ABSTRACT

The article describes a set of works developed by AEVAL throughout its years of existence, which go beyond its two main functions: the evaluation of public policies and programs and the promotion of quality management in public administrations. The development of these works made possible to maintain AEVAL's activity during the years in which evaluation work plans were not approved. But on the other hand, many of these works provided innovative solutions to old management problems and were very well received both by the organizations that had commissioned them and by other interested actors. However, the resistance to change and the reinforcement after the 2008 crisis of the most conservative aspects of the administrative and political culture meant that some of this work was never put into practice.

KEYWORDS

Methodology; public management; public innovation; planning; evaluation.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LOS TRABAJOS VINCULADOS AL NIVEL ESTRATÉGICO DE LA ACCIÓN PÚBLICA. 2. LOS TRABAJOS VINCULADOS AL NIVEL OPERATIVO DE LA ACCIÓN PÚBLICA. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

A lo largo de sus años de existencia, AEVAL fue desarrollando diferentes actividades no estrictamente vinculadas a la evaluación de políticas públicas. Una de ellas es el impulso de la gestión de calidad en las organizaciones públicas, actividad que tradicionalmente venía desarrollándose, desde la mitad de los años noventa del siglo pasado, por la Inspección General de Servicios de la Administración General del Estado. Sin embargo, la creación de la Agencia implicó importantes novedades en este ámbito, especialmente el diseño del modelo EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora) y el impulso del Observatorio de la Calidad de los servicios públicos. Además, la integración de las funciones de evaluación de nivel macro (políticas públicas), meso (servicios públicos) y micro (organizaciones públicas), constituye una de las características más singulares de la Agencia en relación con otras organizaciones especializadas en evaluación.

Por otra parte, entre 2012 y 2017, año de supresión de AEVAL, el Ministerio de adscripción de la Agencia no elevó los planes de trabajo de evaluaciones, para su aprobación por el Consejo de Ministros, en tres de los seis años que abarca este periodo. Esta situación de bloqueo institucional propició que, bien por iniciativa propia o bien por encargo directo de distintas organizaciones, se desarrollasen diversos trabajos tanto de carácter analítico como metodológico, lo que permitió el mantenimiento de la actividad de AEVAL, especialmente en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, totalmente dependiente de la aprobación de los planes anuales de trabajo de evaluación por parte del Consejo de Ministros. De hecho, una de las revisiones externas de las autoevaluaciones de calidad realizadas por la Agencia, resaltó en positivo este factor de resiliencia de AEVAL para el mantenimiento a toda costa de su actividad. Se trataba de evitar, en definitiva, que la supresión de la Agencia pudiese justificarse en función de su hipotética inactividad.

Finamente, este conjunto de trabajos que se describirán más adelante también pueden contemplarse desde el punto de vista de una de las funciones estatutarias de la Agencia: elaborar y proponer metodologías.

Una posible clasificación de estos otros trabajos de AEVAL puede efectuarse en función del nivel estratégico u operativo de la acción pública al que se refieran.

Desde el punto de vista metodológico, este artículo forma parte de un conjunto de cuatro trabajos que, mediante un análisis documental en profundidad y sobre la base de evidencias, han abordado una revisión del proceso de génesis y evolución de AEVAL, incluyendo aspectos tales como el modelo de institucionalización, su enfoque evaluativo y sus aportaciones al desarrollo de metodologías específicas de evaluación de la calidad de los servicios públicos así como su proyección nacional e internacional, entre otras cuestiones.

Este análisis se inscribe en la metodología de estudios de casos (Stake, 1998; Yin, 2018; Coller, 2005), metodología ampliamente utilizada en investigación social, que permite una comprensión holística de un fenómeno dentro de contextos de la vida real desde la perspectiva de los involucrados. Dentro de los posibles enfoques vinculados a esta metodología, se ha optado por un diseño de estudio de caso instrumental único basado en la metodología descrita por Stake, fundamentada en supuestos constructivistas (Boblin et al., 2013).

Se trata, por lo tanto, de un trabajo de carácter empírico y descriptivo cuyo objetivo es la búsqueda de conocimiento sobre una experiencia singular, a través de evidencias obtenidas mediante el análisis de información procedente, en gran medida, de los conocimientos del propio investigador, como de las opiniones de diversos actores o de una revisión bibliográfica, entre otras técnicas de investigación aplicables a este tipo de estudios.

¹ Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y a los editores de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

1. LOS TRABAJOS VINCULADOS AL NIVEL ESTRATÉGICO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Al abordar el primer nivel, es preciso efectuar una referencia al Programa Nacional de Reformas de España (PNR) que, aunque se encuadra dentro de las tareas de evaluación desarrolladas por la Agencia, presenta algunas singularidades.

En primer lugar, porque el diseño del PNR, al ser un instrumento de despliegue de la política de convergencia europea, contempla la práctica totalidad de los sectores de política pública en España, excepción hecha de la política de seguridad y de defensa. Esto propició que AEVAL trascendiera los ámbitos en los que, con mucha frecuencia, se han centrado las evaluaciones realizadas por instituciones públicas independientes de evaluación –básicamente políticas sociales y de empleo–.

En segundo lugar, el PNR constituye el primer documento estratégico que contempla explícitamente una evaluación anual de sus medidas que se encarga a AEVAL, incluso antes de su propia creación. Posteriormente, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, así como la Ley de Unidad de Mercado o el Plan de medidas de mejora de los servicios de sanidad exterior, incluyeron mandatos explícitos de evaluación por parte de la Agencia.

En tercer lugar, porque el mandato de evaluación contemplado en el PNR facilitó enormemente el desarrollo de los trabajos de evaluación de la Agencia, al configurarse como un contrapeso a las reticencias de muchos de los Ministerios a la evaluación en general y a la evaluación externa en particular.

Entre 2006 y 2011, AEVAL ejecutó numerosas evaluaciones de planes o programas contemplados en los PNR. Esta actividad finalizó en 2012, cuando el PNR correspondiente a ese año excluyó la evaluación externa de la Agencia, a pesar de que su inclusión en los PNR anuales anteriores mereció una valoración muy positiva por parte de la Comisión Europea.

Al revisar los *otros trabajos* vinculados al nivel estratégico de la acción pública, destaca el Informe relativo a posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias en el Estado Autonómico, encargado por el Vicepresidente Chaves y que formó parte del Plan de Trabajo 2011 de AEVAL. Este informe, titulado “La eficacia de la acción pública en el Estado Autonómico: diagnóstico y propuestas de mejora”, tenía por objeto identificar las posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias del sistema, incluyendo, como indica su título, propuestas de mejora. El informe, de carácter introductorio, supuso un primer intento de conceptualización y catalogación de las potenciales disfunciones que pueden surgir en el funcionamiento de los modelos descentralizados de organización territorial del poder similares al español.

Su abordaje se realizó con un enfoque de política pública, razón por la que el análisis se focalizó en las posibles ventajas y disfunciones que el modelo de organización territorial puede inducir en el diseño e implementación de las políticas y programas públicos y, lógicamente, en cómo estas ventajas y disfunciones podrían impactar en su eficacia.

Otro elemento clave del enfoque con que se acometió este informe, es que, en la medida de lo posible, intentó integrar la doble perspectiva en torno a esta cuestión del poder central y de las comunidades autónomas, perspectivas no siempre coincidentes, dado que pueden verse afectadas por intereses u objetivos diferentes. Por último, en relación con el enfoque del informe, es preciso señalar que éste no se centró exclusivamente en las disfunciones existentes entre la administración del Estado y las administraciones autonómicas, sino que también abordó las disfunciones que pueden generarse «*ad intra*» en cada uno de los niveles de gobierno.

A lo largo de sus páginas, el informe realiza un análisis orientado a definir los distintos conceptos empleados en el debate sobre las disfunciones observadas en los estados multinivel.

En segundo término, identifica y analiza las ventajas y potenciales disfunciones que, desde el punto de vista de la eficacia de las políticas públicas, presentan los estados compuestos, con el objeto de trazar un marco teórico de las potenciales disfunciones existentes en la ejecución de las políticas en cada ámbito competencial. Este análisis se fundamentó en una revisión de las investigaciones realizadas por diversos autores para distintos países de corte federal: Bakvis y Brown (2010) para Canadá y Estados Unidos; Salvail (1992), Russell (2004) para Canadá; Braun (2006), Brown y Bellamy (2007) para Australia; Scharpf (1988), Benz (2008), Tudela y Kölling (2009), Burkhart (2009), Sturm (2010) para Alemania; Braun (2009) para Suiza; Behnke (2009) para Austria; Mitchell (2009), Jeffery (2009) para Reino Unido, entre otros.

En tercer lugar, encuadra las disfunciones observadas en el estado autonómico en este marco teórico; y finalmente, se aportan evidencias –tanto respecto de las disfunciones como de las ventajas del modelo de organización territorial del poder en España– para sectores concretos de política pública a partir de las evaluaciones realizadas por AEVAL y de los estudios empíricos analizados en la revisión bibliográfica realizada para la elaboración del informe.

Este trabajo, que se efectuó exclusivamente con recursos de la propia Agencia, supuso un notable esfuerzo de profundización, análisis y síntesis para las personas que participaron en su elaboración. Aunque estaba prevista su presentación por el Vicepresidente Chaves, la convocatoria de elecciones generales en septiembre de 2011 impidió, por razones de oportunidad, su presentación y publicación.

Sin embargo, el informe fue posteriormente rescatado por el Subsecretario de la Presidencia y responsable de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA), Jaime Pérez Renovales. Esta Comisión creada en 2012, incluía una subcomisión sobre duplicidades administrativas, cuyo objetivo era identificar y eliminar posibles duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación entre administraciones.

Una de las medidas CORA contempladas por esta subcomisión, era la elaboración de un *manual para la racionalización y eliminación de duplicidades* (AEVAL, 2016d) elaboración que se encargó a AEVAL y cuyo encargo que se materializó en el Plan de Trabajo 2013. Como es lógico, el manual se basó en gran medida en el Informe de 2011 y lo que aportó fue una ampliación de sus contenidos y la operativización de muchas de las propuestas efectuadas.

El primer objetivo que se planteó el manual fue evidenciar que la existencia de disfunciones entre los diferentes niveles de gobierno y administración no era una singularidad propia del modelo español –argumento utilizado con profusión por sectores detractores del estado autonómico–, sino algo frecuente en los estados compuestos e incluso en los estados centralizados y que su abordaje constituía una práctica habitual en los países con modelos de organización territorial del poder similares al nuestro.

En segundo lugar, partiendo del marco teórico establecido en el informe de 2011, el manual se centró en cuatro dimensiones clave para el funcionamiento de los estados compuestos en general y del estado autonómico en particular: cooperación y colaboración, la adopción conjunta de decisiones –menos eufemísticamente: planificación conjunta de las políticas públicas–, los sistemas de información y la gestión de las políticas y servicios públicos. La principal novedad que proporciona el manual es la aportación de una especie de inventario –no exhaustivo– de las disfunciones identificadas en cada una de estas dimensiones y clasificadas por sector de política pública. Para ello, a las ya señaladas en el informe de 2011, se añadieron las identificadas por los distintos ministerios y remitidas a la subcomisión de duplicidades y se efectuaron un conjunto de recomendaciones dirigidas a su eliminación.

El tercer elemento que aporta el manual, es una herramienta para la elaboración de diagnósticos relativos a las posibles disfunciones existentes en los distintos ámbitos sectoriales. Esta herramienta se fundamentó en la metodología de evaluación de políticas públicas. Por último, se proporcionaba una herramienta para la elaboración de planes departamentales dirigidos a la eliminación de las disfunciones existentes en los sectores de política pública de su competencia, así como un sistema de seguimiento de estos planes departamentales.

Como producto derivado de este manual se elaboró la *guía metodológica para el desarrollo de procesos de planificación de políticas públicas en el ámbito sectorial* (AEVAL, 2016b). Realmente la guía pretendía facilitar el desarrollo de planes conjuntos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, partiendo, obviamente, de la autonomía de cada nivel de gobierno. El propósito de la guía era dotar a los departamentos ministeriales de una herramienta que posibilitase «un enfoque cooperativo en todas las fases del despliegue de las políticas públicas en España, desde la fase de planificación a la de gestión» teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de las políticas públicas –dado el modelo competencial de nuestro país– presentan un fuerte componente intergubernamental en su diseño y ejecución.

La principal innovación que aporta la guía es que, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, fue de las primeras –al menos en nuestro país, la primera– que abordó esta cuestión desde una perspectiva que promueve una conceptualización de la acción pública desde una perspectiva intergubernamental e interterritorial. Además de señalar las ventajas que desde el punto de vista de la eficacia de la acción pública presenta el abordaje de procesos de planificación conjunta, la guía señala algunos condicionantes previos para garantizar el éxito de estos procesos y describe las fases y las actividades y herramientas necesarias para el desarrollo de estos planes, aplicando para ello la metodología de análisis de políticas públicas.

Siguiendo los trabajos de índole metodológica desarrollados por la Agencia en el nivel estratégico de la acción pública, es preciso destacar la elaboración de la *Metodología para la Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública* (MESTA) (AEVAL, 2016c). Dado que tanto la transparencia como la evaluación son elementos nucleares de la rendición de cuentas, se ha encuadrado este trabajo en el nivel estratégico de la acción pública.

La elaboración de esta metodología respondió a un encargo directo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Los objetivos que se marcaba el CTBG fueron que el diseño permitiese una aplicación homogénea a todas aquellas entidades e instituciones obligadas por la Ley de Transparencia, Acceso a

la Información y Buen Gobierno (LTAIBG), independientemente de su naturaleza y que permitiese una medición objetiva del cumplimiento de las obligaciones, tanto de transparencia activa como pasiva, impuestas por la LTAIBG y tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa.

A diferencia de las metodologías existentes elaboradas por diferentes organizaciones, caracterizadas por una definición subjetiva² de las dimensiones y atributos para evaluar el nivel de transparencia de una organización, el modelo MESTA se basa en la LTAIBG y más concretamente, en las obligaciones y requisitos que ésta impone a las entidades incluidas en su ámbito de aplicación, con la intención de objetivar, en la mayor medida posible, la evaluación del cumplimiento de la ley, que es el mandato encomendado al CTBG por esta norma.

Por otra parte, MESTA integra la evaluación tanto de la transparencia proactiva (publicidad activa) como de la transparencia pasiva (derecho de acceso) e incorpora entre los criterios de valoración del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa aspectos vinculados a la calidad de la información publicada, como la organización, la actualización, la accesibilidad o la claridad de la información, entre otros aspectos.

MESTA es la metodología con la que el CTBG desarrolla sus evaluaciones anuales de cumplimiento de la Ley a día de hoy, fue favorablemente acogida en el ámbito académico y por las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción del derecho de acceso a la información pública, adoptada por Comunidades Autónomas –T-Canarias es una adaptación de MESTA– y ha posibilitado que España se encuentre entre los muy escasos países que han desarrollado una metodología específica de evaluación del nivel de transparencia en la actividad pública.

Por último, y para finalizar este bloque de actividades de AEVAL encuadradas en el nivel estratégico de la acción pública, cabe destacar el impulso del *Observatorio de la Calidad de los Servicios* y su producto más destacado: los *estudios de percepción ciudadana sobre el funcionamiento de los Servicios Públicos* (AEVAL, 2006; 2009a; 2010; 2011; 2012b; 2013; 2014a; 2015b; 2016a). El Observatorio se constituyó como una herramienta de análisis permanente de la calidad de los servicios públicos cuyo cometido era la elaboración de un conjunto de informes anuales que, además de proveer diagnósticos en torno a la calidad de los servicios públicos, propusiese acciones orientadas a su mejora. Dentro de estos informes destacan, como se ha indicado, los informes derivados de los estudios de percepción ciudadana elaborados conjuntamente por AEVAL y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Estos estudios, que se iniciaron en 2006 y que dieron lugar a una colección específica en el CIS –calidad de los servicios públicos–, desgraciadamente solo sobrevivieron un año a la supresión de la Agencia.

Los estudios se estructuraban en una parte fija –lo que permitió generar una serie histórica de indicadores de satisfacción con los servicios públicos y con determinadas políticas públicas– y una parte variable que exploraba diversas cuestiones de interés de carácter coyuntural. A lo largo de sus trece ediciones, el estudio profundizó en cuestiones tales como las actitudes frente a la participación ciudadana, frente a posibles recortes en la financiación de servicios y políticas públicas, la agenda sistémica –tanto a nivel agregado como territorial–, el grado de confianza de los ciudadanos en los empleados públicos, la administración electrónica y las dificultades de uso y barreras percibidas por la ciudadanía, la contribución de los servicios públicos al bienestar de los ciudadanos, la valoración de las medidas modernizadoras de la administración impulsadas por el gobierno o la valoración del grado de extensión de la corrupción en las administraciones públicas. El último estudio realizado por AEVAL, se centró en la contrastación empírica de diversas teorías en torno a los determinantes de la satisfacción con los servicios públicos. La Agencia fue suprimida antes de que el informe sobre el estudio, que ya estaba finalizado, pudiese publicarse y la versión que finalmente se publicó, eliminó la mayor parte de los contenidos vinculados al análisis de los determinantes de la satisfacción. Las personas que participamos en la realización de este informe, sospechamos que esta supresión se basó en la incomprensión de los análisis³ efectuados y de las evidencias obtenidas a partir de dichos análisis.

2. LOS TRABAJOS VINCULADOS AL NIVEL OPERATIVO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

En el nivel operativo de la acción pública cabe destacar dos trabajos vinculados a la calidad de la gestión en las organizaciones públicas: el modelo EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora) y la metodología de evaluación de la calidad de los servicios públicos.

² En el sentido de que las metodologías desarrolladas por cada una de estas organizaciones establecían qué cuestiones y con qué características definen el nivel de transparencia de una organización. Por otra parte muchas de estas metodologías se centran en un cumplimiento formal –se publica o no se publica un determinado contenido– sin valorar calidad de la información publicada.

³ Se habían aplicado diversas técnicas estadísticas de análisis multivariante.

Los inicios de la política de calidad para la administración pública en España, se pueden situar en el proceso de modernización administrativa abordado a finales de los años 80, a partir de diversas recomendaciones de la OCDE (1987). Es en la década de los 90 del siglo pasado, cuando desde el extinto Ministerio de Administraciones Públicas, se inicia, en el marco de diferentes estrategias de modernización de la Administración del Estado, la implantación de diversas herramientas orientadas a la mejora de la eficacia y eficiencia interna de las organizaciones y de la calidad de los servicios públicos. Entre estas herramientas cabe destacar, la autoevaluación de las organizaciones conforme a modelos de excelencia.

Una de las preocupaciones de los gestores públicos en relación con la implantación de este tipo de herramientas, se centraba en las dificultades que para las organizaciones de la administración pública presenta la autoevaluación conforme a modelos de excelencia, ya que se trata de herramientas complejas, para cuya utilización práctica dichas organizaciones están poco habituadas, conceptual y metodológicamente. De ahí la necesidad de buscar fórmulas adaptativas de los modelos de excelencia y el diseño de modelos más sencillos que permitieran a las organizaciones públicas experimentar ejercicios «iniciáticos» en la autoevaluación. Es en este contexto en el que se inscribe el desarrollo del modelo EVAM (Ruiz e Hidalgo, 2006).

El *modelo EVAM* (AEVAL, 2009b) es un modelo de iniciación a la gestión de calidad para las organizaciones públicas que facilita a estas organizaciones la implantación, en una fase posterior, de modelos de calidad más complejos o avanzados⁴. De hecho, puede considerarse una versión simplificada del modelo EFQM de la European Foundation for Quality Management.

El modelo, que se basaba en la experiencia adquirida en la realización de autoevaluaciones de calidad y en los modelos de referencia aplicados en el sector público –los señalados en la nota al pie–, es una herramienta que posibilita la realización de diagnósticos organizacionales para la posterior planificación de actuaciones de mejora. También EVAM se configuró como una herramienta de evaluación externa de la calidad de la gestión de las organizaciones públicas, pero, sobre todo, como una herramienta de autoevaluación. Este último enfoque se desarrolló, como se ha señalado, a demanda de las propias organizaciones que pretendían mejorar la calidad de su gestión aplicando modelos de referencia. El modelo fue bastante utilizado y su aplicación logró que 32 organizaciones públicas obtuviesen una certificación del nivel de calidad alcanzado conforme a este modelo.

En cuanto a la *metodología de evaluación de la calidad de los servicios públicos*, se desarrolló en paralelo a la realización de la evaluación de la calidad del servicio prestado por los museos de titularidad estatal (AEVAL, 2008). Esta evaluación, que se incluyó en el Plan de Trabajo 2007 de la Agencia, respondía a la necesidad de llenar el vacío metodológico existente en la evaluación del nivel meso de la acción pública: los servicios públicos.

La metodología desarrollada, contemplaba tanto la perspectiva subjetiva o de resultados –satisfacción de los usuarios con el funcionamiento del servicio– como la perspectiva objetiva o de rendimiento –evaluación de proceso–, incorporando cuestiones como la gestión organizacional o el modo en que las organizaciones se comprometen públicamente con los usuarios, partiendo de que la calidad subjetiva es el resultado de la interacción de un conjunto de factores que intervienen en el diseño y prestación del servicio. Por esta razón, la metodología diseñada combina herramientas y técnicas que permiten evaluar ambas perspectivas o dimensiones.

Así, la calidad objetiva se evalúa mediante el análisis de las Cartas de Servicios, la realización de un diagnóstico organizacional aplicando el modelo EVAM y el grado de implantación de los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado⁵. De la misma forma, la calidad subjetiva se evalúa mediante la realización de estudios mediante encuesta dirigidos a los usuarios de los servicios que, entre otras muchas cuestiones, incluían un conjunto de preguntas que posibilitaban la cuantificación del nivel de calidad percibida aplicando el modelo SERVQUAL⁶ y la aplicación de la técnica

⁴ Los modelos CAF (Marco Común de la Evaluación de la Comisión Europea) y EFQM (European Foundation for Quality Management).

⁵ El Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado, está regulado por el RD 951/2005 y comprende los programas de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios, cartas de servicios, quejas y sugerencias, evaluación de la calidad de las organizaciones y reconocimiento (premios y certificaciones de calidad).

⁶ Esta metodología, desarrollada por Zeithalm, Parasuraman y Berry (Parasuraman et al., 1988), define cinco dimensiones –tangibilidad, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía– que en cualquier organización, pública o privada, utilizan los clientes a la hora de valorar la calidad del servicio.

del cliente misterioso –observación directa–. Finalmente, la metodología se completaba con una evaluación comparativa⁷ –Benchmarking–.

La evaluación de los Museos Estatales concluía con una cuestión que, a partir de entonces, constituyó un debate interno inconcluso sobre cómo integrar en los procesos de evaluación de las políticas públicas, las evaluaciones de calidad de los servicios en los que éstas se despliegan y de las organizaciones que las gestionan: la realización de un análisis del Plan Estratégico de la Red de Museos Estatales 2004-2008 y de los museos como instrumentos necesarios para su implementación, es decir una evaluación de la implementación de los planes o programas vinculados a la política cultural en los aspectos relativos a Museos. Esta cuestión se abordó en 2011 con la evaluación de la calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única Aduanera de Canarias (AEVAL, 2012a), más orientada a la evaluación del proceso y al alineamiento del servicio con los objetivos del Convenio que sentaba las bases de este servicio, diseñado por las administraciones estatal y autonómica (López y Ruiz, 2012).

Otro desarrollo metodológico encuadrado en estos *otros trabajos* de AEVAL en el nivel operativo, es la *Metodología de seguimiento y evaluación de la formación para el empleo dirigida a empleados públicos de la Administración General del Estado* (AEVAL, 2015a). Este trabajo respondió a un encargo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y se incluyó en el Plan de Trabajo 2013.

Al igual que la metodología de evaluación de la calidad de los servicios públicos, este desarrollo metodológico se realizó en paralelo a la evaluación del Programa de Formación para el empleo de empleados públicos. El enfoque metodológico adoptado trascendía de los ámbitos en los que, tradicionalmente, se había centrado la evaluación de la formación –organización, capacidad didáctica y nivel de conocimientos del profesorado y satisfacción de los participantes en el proceso formativo–, incorporando aspectos como la adecuación de la formación a las políticas de recursos humanos, la eficacia de la formación para mejorar los conocimientos de los empleados públicos en función de las competencias necesarias para desempeñar sus puestos de trabajo, o el impacto de la formación en las organizaciones públicas.

La metodología propuesta definía un modelo de seguimiento de los planes y programas formativos mediante el diseño de un conjunto de indicadores vinculados a diferentes dimensiones de la formación –recursos económicos, actividad formativa, población destinataria, gestión de la formación y costes– y contruidos a partir de un conjunto de datos básicos –por ejemplo, subvención asignada y ejecutada, presupuesto propio aportado por el promotor, acciones formativas según tipo y modalidad de impartición, etc.–, complementados por datos adicionales que permitiesen la construcción de variables de clasificación o segmentación y finalmente datos obtenidos de fuentes externas, como, por ejemplo, número de empleados públicos, según nivel de administración o según tipo de vinculación.

En cuanto al modelo de evaluación, la principal dificultad que presentaba el diseño era la evaluación del criterio de eficacia, dadas las dificultades y el coste asociado a efectuar mediciones objetivas en el puesto de trabajo del grado de transferencia de los conocimientos adquiridos y de la mejora del desempeño atribuible a la formación. Una dificultad adicional, era cómo medir los aspectos vinculados a la naturaleza, estructura y funcionamiento de las organizaciones que también inciden en la eficacia de la formación y, junto a ello, la carencia casi generalizada de indicadores objetivos de resultados que permitiesen medir de manera rigurosa el rendimiento de los empleados públicos.

Por esta razón, se optó por una fórmula pragmática, sustituyendo las mediciones objetivas –imposibles de realizar– por el análisis de las percepciones de los distintos actores sobre la eficacia de la formación. Para ello, se diseñaron dos estudios por encuesta, uno dirigido a promotores de formación y otros a empleados públicos de la Administración General del Estado, tanto participantes como no participantes en acciones formativas. A partir de los resultados de este último estudio, se aplicaron un conjunto de técnicas estadísticas multivariantes⁸, que permitieron analizar la eficacia de la formación. Desde 2013 y hasta 2017, AEVAL efectuó el seguimiento del Programa de Formación por encargo del INAP. La segunda evaluación no pudo ser concluida porque la supresión de la Agencia en el verano de 2017, impidió que culminaran los trabajos iniciados ese año.

También en 2013 se desarrolló otro trabajo metodológico, esta vez por encargo de la Dirección General de Función Pública. El *diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la Administración General del Estado. SIFAGE* (AEVAL, 2014b), tenía como objetivo

⁷ La comparación se realiza con organizaciones del mismo sector de actividad que se consideran un referente por sus buenas prácticas.

⁸ Análisis factorial, regresión lineal múltiple, regresión logística, Propensity Score Matching.

diseñar una herramienta que permitiese la comparación entre Ministerios y unidades y organismos dependientes, que aportase criterios objetivos para la asignación de recursos humanos y también de estructuras o recursos compartidos.

El diseño partía de la hipótesis de que unidades orgánicas iguales constituyen bloques organizativos con «funciones» homogéneas de responsabilidad que pueden ser comparables entre sí –independientemente del sector de política pública o ámbito material en el que estas organizaciones desarrollen sus funciones y competencias– y que la base de esta comparación radica en el grado de complejidad –definida por cuestiones como el volumen de producción, los tiempos de tramitación, el número de unidades que intervienen, etc.– de dichas funciones y competencias. Para ello se definieron un conjunto de funciones genéricas que desarrollan todas las organizaciones públicas y que son independientes del ámbito material relativo a cada Ministerio, teniendo en cuenta, además, el papel que debe desempeñar la Administración del Estado en un Estado descentralizado como el nuestro. Así, se definieron siete funciones genéricas: Planificación, Relaciones Internacionales, Relaciones Institucionales –distinguiendo entre funciones de colaboración/cooperación y funciones de dirección–, Fomento –distinguiendo entre funciones de fomento económico y no económico–, Revisión y Control y finalmente, una categoría «otras» que agrupaba otras funciones relevantes no clasificables en las anteriores. El siguiente paso era la asignación de las funciones y competencias establecidas en los Reales Decretos de estructura de los Departamentos Ministeriales a cada una de estas funciones genéricas.

Al mismo tiempo se definieron un conjunto de criterios de complejidad: volumen de producción –con indicadores específicos para cada tipo de función–, tipo de gestión de los procesos asociados a la función –realización íntegra o compartida por la unidad objeto de análisis o externalización–, tiempo medio de tramitación, estacionalidad de la actividad y necesidad de informes técnicos externos. Estos criterios contemplaban también ponderaciones partiendo del hecho de que algunas actividades presentan complejidades inherentes a su realización. Por ejemplo, no se consideraba equiparable que, dentro de la función genérica de planificación, la elaboración de una norma se realizase de manera íntegra por la unidad analizada o de manera compartida con otras unidades del Ministerio.

La complejidad de las competencias de cada unidad se determina a partir de las funciones genéricas en las que estas competencias se encuadran y la complejidad de estas funciones genéricas se mide por los criterios de complejidad de sus actividades. Se trata de una medición que va agregando información de los diferentes niveles de complejidad, desde las actividades, pasando por las competencias y las funciones genéricas, hasta llegar a medir la complejidad de la unidad analizada.

El núcleo de la medición es un cuestionario de funciones, que incluye todas las competencias asignadas a la unidad en el Real Decreto de estructura correspondiente e indaga para cada una de estas competencias todas las funciones genéricas a las que esta competencia se vincula, las actividades relativas a cada una de estas funciones genéricas y los criterios de complejidad predefinidos para cada una de éstas. Siguiendo con el ejemplo de la función de Planificación, supongamos que el Real Decreto de estructura que define las competencias de una determinada unidad le asigna la de elaboración de normativa básica en su ámbito de actuación. En el apartado correspondiente a la función de planificación, el cuestionario incluye preguntas tales como si estas normas se desarrollan íntegramente por la unidad o en colaboración con otras unidades –que es el criterio que se utiliza para ponderar la complejidad del desarrollo efectivo de esta función–, el número de propuestas elaboradas –en este supuesto serían el número de normas (Leyes o Reales Decretos)– que es el criterio de complejidad asignado a la función de planificación.

El cuestionario se complementaba con información sobre los recursos económicos gestionados obtenida a partir de los programas de gasto que afectan a la unidad analizada y sobre los puestos de trabajo asignados, distinguiendo entre puestos técnicos (grupos A1 y A2 y asimilados en el caso del personal laboral) y personal de apoyo (grupos C1 y C2 y asimilados en el caso del personal laboral).

Aunque el modelo constituía un auténtico sistema de información para poder analizar la actividad que se desarrolla en la Administración General del Estado, ampliable mediante la agregación de módulos específicos (recursos tecnológicos, presupuestos, estructuras) en su desarrollo práctico se centró en su aplicación para la asignación de recursos humanos. Para ello, se efectuó un estudio piloto en tres ministerios, tomado como unidad de análisis la dirección general y como unidades de información las subdirecciones generales de cada una de ellas. Este estudio permitió validar la metodología diseñada.

Como se indica en el propio informe SIFAGE, la metodología permite la comparación entre unidades del mismo nivel a nivel meso, no contempla las decisiones de índole política que se materializan en una mayor –o menor– asignación de recursos a determinadas políticas públicas y tampoco las cargas de trabajo o la gestión ordinaria de los recursos, ni la estructura organizativa concreta de una unidad.

Los resultados del estudio piloto mostraron que el diseño se ajustaba a sus objetivos y que ofrecía criterios objetivos a la hora de asignar recursos humanos entre las diferentes unidades que podían ser aplicados por las unidades de recursos humanos de los ministerios. Tuvo una acogida muy positiva por parte de la Dirección General de Función Pública y de los responsables de función pública de diversas comunidades autónomas. No ocurrió lo mismo con la entonces responsable de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), quien se opuso a su utilización por la Dirección General de Función Pública, con el argumento de que todo lo que no fuese una medición de cargas de trabajo efectuada por un auditor con cronómetro (sic) no tenía ninguna validez.

El último trabajo que contempla este bloque es el “Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa” (AEVAL, 2014c), realizado por encargo de la entonces Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. El objetivo del estudio era elaborar el diseño de un sistema integrado de información que formase parte del Punto de Acceso General, a partir de un diagnóstico de la situación en aquel momento del SIA, que fuese útil tanto a la administración para la toma de decisiones como a los ciudadanos facilitando la búsqueda y acceso a la información administrativa necesaria en su vida cotidiana.

Para ello se efectuó un análisis de la consistencia del diseño y del lenguaje del SIA, un análisis de sus contenidos y de la gestión de cada ministerio en relación con el SIA, así como la identificación de trámites existentes no incluidos en el sistema y finalmente se diseñó un cuadro de mando. Una de las novedades que aportó este trabajo fue la propuesta de organizar la información por eventos vitales, es decir, del conjunto de trámites administrativos vinculados a un tema que tiene sentido para el ciudadano (jubilarse, estudiar, encontrar trabajo, etc.) independientemente de quién o quienes los presten. La mayor parte de las recomendaciones efectuadas a partir de este análisis fueron incorporadas por la Dirección General de Modernización Administrativa, en el rediseño de este sistema de información.

CONCLUSIÓN

A lo largo de sus 11 años de existencia, AEVAL fue conocida básicamente por las actividades de evaluación y calidad. Sin embargo, también fue capaz de asumir y desarrollar otro tipo de trabajos que, aunque vinculados a estas actividades principales, tuvieron una identidad diferenciada.

Se han desarrollado en los epígrafes anteriores algunos de estos trabajos, pero cabría señalar muchos más. La Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas desarrollada en el seno de la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios⁹ y aprobada por la Conferencia Sectorial de Administración Pública en 2009, las numerosas guías metodológicas vinculadas al desarrollo de los Programas del Marco General de Calidad, las guías metodológicas de evaluación de políticas públicas son otros trabajos desarrollados por AEVAL que fueron muy bien acogidos, especialmente por los Departamentos de Ciencia Política y de la Administración de muchas universidades y que, junto a los informes de evaluación, se han utilizado como material didáctico que ha contribuido a la formación de varias promociones de estudiantes de los grados de ciencia política y de gestión pública.

Muchos de estos trabajos aportaban soluciones innovadoras a problemas crónicos de la gestión pública en nuestro país. Sin embargo, la resistencia al cambio tan frecuente en nuestras organizaciones y sobre todo, entre algunos responsables públicos, hicieron que algunas de estas iniciativas no se aplicasen en la práctica. Y junto a ello, los efectos en las administraciones públicas de la crisis de 2008, que propiciaron un refuerzo de los aspectos más conservadores de la cultura administrativa y política, con una orientación marcadamente juricista de carácter tradicional, y la postergación de los procesos gerenciales y transformadores existentes en buena parte de los países de nuestro entorno, que en España se promovieron en la primera parte de la legislatura 2004-2008 (Garde y Ruiz, 2019).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEVAL (2006). *Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos (2006). Una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad* [Estudio del Observatorio de

⁹ Esta Red es un instrumento informal de cooperación entre los distintos niveles de la administración en materia de calidad y evaluación y que coordinaba AEVAL.

- calidad de los servicios públicos, Papeles 5/2007]. Ministerio de Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/en/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_nx_5.html
- AEVAL (2008). *Evaluación de la calidad del servicio de los museos de titularidad estatal* [Evaluación E08/2007]. Ministerio de Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2007/E08.html
- AEVAL (2009a). *La percepción social de los servicios públicos en España (1985-2008)*. Ministerio de la Presidencia. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/gobernanza-publica/calidad/informes/percepcion/percepcion1.html>
- AEVAL (2009b). *Modelo EVAM. Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora*. Ministerio de la Presidencia. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/guia_evam_2009.pdf
- AEVAL (2010). *Agenda Pública y Satisfacción con los Servicios Públicos en el Estado Autonómico*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/agenda_publica_2010.pdf
- AEVAL (2011). *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/calidad/informes/percepcion/percepcion3.html>
- AEVAL (2012a). *Evaluación de la Calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2011/E32.html
- AEVAL (2012b). *La importancia de los Servicios Públicos en el bienestar de los ciudadanos*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Calidad/Informes_de_Percepcion/Informe_Percepcion2012.html
- AEVAL (2013). *La Calidad de los Servicios Públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Calidad/Informes_de_Percepcion/Informe_Percepcion2013.html
- AEVAL (2014a). *Calidad de los Servicios Públicos en tiempos de austeridad*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Calidad/Informes_de_Percepcion/Informe_Percepcion2014.html
- AEVAL (2014b). *Diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la Administración General del Estado*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2013/E37.html
- AEVAL (2014c). *Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2013/E38.html
- AEVAL (2015a). *Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2013/E35.html
- AEVAL (2015b). *Calidad y sostenibilidad de los servicios públicos*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Calidad/Informes_de_Percepcion/Informe_Percepcion2015.html
- AEVAL (2016a). *Estabilidad y mejoría en los servicios públicos*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Calidad/Informes_de_Percepcion/Informe_Percepcion2016.html
- AEVAL (2016b). *Guía metodológica para el desarrollo de procesos de planificación de políticas públicas en el ámbito sectorial*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicas_Publicas_y_Calidad_SSPP/Guia_Planificacion.html
- AEVAL (2016c). *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia en la actividad pública*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2016/E42.html
- AEVAL (2016d). *Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2013/E39.html
- Bakvis, H. y Brown, D. (2010). Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, 40(3), 484-507. <https://doi.org/10.1093/publius/pjq011>
- Behnke, N. (2009). *Towards a new organization of federal States? Lessons from the processes of constitutional reform in Germany, Austria, and Switzerland* [Polis, 66]. FernUniversität in Hagen. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:708-dh4277>
- Benz, A. (2008). From Joint-decision Traps to Over-regulated Federalism: Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform. *German Politics*, 17(4), 440-456. <https://doi.org/10.1080/09644000802490410>

- Boblin, S., Irlanda, S., Kirkpatrick, H. y Robertson, K. (2013). Using Stake's Qualitative Case Study Approach to Explore Implementation of Evidence-Based Practice. *Qualitative Health Research*, 23(9), 1267-1275. <https://doi.org/10.1177/1049732313502128>
- Braun, D. (2006). Between Market-Preserving Federalism and Intergovernmental Coordination: The Case of Australia. *Swiss Political Science Review*, 12(2), 1-36. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2006.tb00387.x>
- Braun, D. (2009). Constitutional Change in Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 314-340.
- Brown, A. J. y Bellamy, J. A. (eds.) (2007). *Federalism and Regionalism in Australia New Approaches, New Institutions?* Australian National University Press.
- Burkhart, S. (2009). Reforming Federalism in Germany: Incremental changes instead of the Big Deal. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 341-365. <https://doi.org/10.1093/publius/pjn035>
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos* [colección Cuadernos Metodológicos]. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Garde, J. A. y Ruiz, A. (2019). La institucionalización de la evaluación en España y la experiencia de AEVAL. En M. J. Garde, J. Gascón y T. Merola (coords.) *Hacienda Pública y gobernanza fiscal en España: desafíos 2020. En reconocimiento a la trayectoria profesional en el sector público de D. Juan Antonio Garde Roca*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Jeffery, C. (2009). Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 289-313.
- López, A. M. y Ruiz, J. (2012). Evaluación Smart. Utilidad de la evaluación de la calidad de los servicios. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, 8, 115-143. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i8.10006>
- Mitchell, J. (2009). *Devolution in the UK*. Manchester University Press.
- OCDE (1987). *Administration as service, the public as client*. OCDE. www.oecd.org/gov/digital-government/1910557.pdf
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. y Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12-40.
- Ruiz, J. e Hidalgo, C. (2006). La Autoevaluación en la Administración al alcance de la mano. El modelo de evaluación, aprendizaje y mejora (EVAM). *Análisis Local*, 68, 17-30.
- Russell, P. H. (2004). *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* University of Toronto Press.
- Salvail, M. (1992). *Federal-Provincial program overlap*. Library of Parliament – Research Branch.
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: lessons from german federalism and european integration. *Public Administration*, 66(3), 239-278. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudios de casos*. (1.ª ed.). Morata.
- Sturm, R. (2010). More courageous than expected? The 2006 reform of German federalism. En J. Erk y W. Sweden (coords.), *New Directions in Federalism Studies*, (pp. 34-49). Routledge.
- Tudela, J. y Kölling, M. (eds) (2009). *La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán*. Fundación Manuel Giménez Abad – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).
- Yin, R. K. (2018). *Case Study: Research and Applications*. (6.ª ed.). SAGE Publications.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
 Sección: NOTAS DE INVESTIGACIÓN
 Recibido: 13/01/2023
 Modificado: 24/04/2023
 Aceptado: 27/04/2023
 Prepublicado: 13-06-2023
 Publicado: 13-07-2023
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11166>
 Páginas: 153-164



Referencia: Herrera Díaz-Aguado, L. (2023). Por qué y para qué un laboratorio de innovación pública en el INAP. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 153-164. <https://doi.org/10.24965/gapp.11166>

Por qué y para qué un laboratorio de innovación pública en el INAP

Why and for what purpose a public innovation lab at INAP?

Herrera Díaz-Aguado, Luis

Consejo de Estado. Ministerio de la Presidencia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5702-3993>

luis.herrera@consejo-estado.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho y funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. En el INAP ha sido responsable del LIP. Ha sido profesor asociado y profesor colaborador de universidades y escuelas españolas e iberoamericanas. Es autor de artículos y publicaciones y ha colaborado como consultor de organismos nacionales e internacionales.

RESUMEN

Las administraciones públicas necesitan espacios de cocreación, diseño y experimentación diferentes a los habituales, muy formalizados y jerárquicos, en los que la colaboración, la empatía, la comunicación y la creatividad encuentran barreras y dificultades de distinto tipo. Lo más irrelevante es cómo denominemos a estos espacios, aunque últimamente es muy conocida la proliferación de laboratorios de innovación promovidas por y en el sector público, con distintas configuraciones, según prevalezca el diseño centrado en el usuario o ciudadano, o en las autoridades o los profesionales públicos. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se ha sumado a esta búsqueda de nuevos espacios para el diseño en el 2022, a raíz del estudio “13 propuestas para la reforma de la Administración del Estado”, producido y publicado en el citado Instituto, con la creación del Laboratorio de Innovación Pública. El diseño de este laboratorio puede resultar peculiar teniendo en cuenta su incardinación en el INAP no como una unidad orgánica, sino como una función transversal para apoyar y dar soporte con todos sus medios y recursos a proyectos de innovación impulsados por emprendedores públicos (cualquiera que sea su configuración jurídica), que pretendan resolver problemas públicos y generen resultados tangibles y mensurables.

PALABRAS CLAVE

Innovación; laboratorios de innovación; pensamiento de diseño; gestión del cococimiento.

ABSTRACT

Public administrations need spaces for co-creation, design and experimentation different from the usual, very formalized and hierarchical, in which collaboration, empathy, communication and creativity encounter barriers and difficulties of different kinds. The most irrelevant thing is what we call these spaces, although lately the proliferation of innovation laboratories promoted by and in the public sector, with different configurations, according to the prevailing design centered on the user or citizen, or on the authorities or public professionals, is well known. The National Institute of Public Administration (INAP), currently under the Ministry of Finance and Public Function, has joined this search for new spaces for design in 2022, following the study “13 proposals for the reform of the State Administration”, produced and published in the INAP, with the creation of the Public Innovation Laboratory. The design of

this laboratory can be peculiar considering its incardination in the INAP not as an organic unit, but as a transversal function to support with all its means and resources innovation projects promoted by public entrepreneurs (whatever their legal configuration), which intend to solve public problems and generate tangible and measurable results.

KEYWORDS

Innovation; innovation labs; design thinking; knowledge management.

SUMARIO

1. EL INAP A LA VANGUARDIA. 2. ¿CUÁL ES EL CONTEXTO DE LA INICIATIVA? 3. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LA CRISIS PANDÉMICA? 4. ¿NECESITAMOS OTRA GERENCIA PÚBLICA? 5. ¿PARA QUÉ UN LABORATORIO DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL INAP? 6. ¿QUÉ PUEDE APORTAR EL LIP A LOS EMPRENDEDORES PÚBLICOS? 7. PROYECTOS DE DISEÑO Y ENSAYO. 8. DIFUSIÓN Y APRENDIZAJE PARA LA EMULACIÓN. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. EL INAP A LA VANGUARDIA

El Instituto Nacional de Administración Pública (en adelante INAP) es ante todo una institución *influencer*, cuya capacidad de impacto y aportación de valor radica en su reputación y prestigio en el ámbito de las organizaciones y el empleo público, nacionales o internacionales. La reputación es el valor intangible, el gran factor competitivo del INAP en su oferta de servicios, concurrentes con otros institutos o escuelas, centros de investigación, estudio o aprendizaje, o universidades.

La misión institucional del INAP ha consistido siempre en apoyar los procesos de transformación e innovación pública, desde la selección del personal funcionario, el aprendizaje y la gestión del conocimiento sobre la gerencia pública.

El primer antecedente histórico del INAP fue el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, una sección que la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno creó el 22 de septiembre de 1958. Sus actividades formativas ya supusieron entonces una novedad significativa porque pretendían completar los conocimientos, predominantemente jurídicos, exigidos para el acceso a los Cuerpos Generales, con las nuevas técnicas de organización y racionalización hasta entonces poco desarrolladas en España, y que se adscribían al área de la Ciencia de la Administración. El Centro, ya convertido en organismo autónomo, acabó siendo con el tiempo la Escuela Nacional de Administración Pública hasta 1977, año en el que se convierte en el Instituto Nacional de Administración Pública. Con el cambio del nombre, el nuevo INAP asumió nuevas funciones a las ya habituales (la selección, la formación y el perfeccionamiento de funcionarios) como el mantenimiento de relaciones de cooperación con instituciones similares en el extranjero (especialmente en los países iberoamericanos) y la investigación en el ámbito de la Administración pública (Pastor, 2015).

La vocación del INAP hoy sigue siendo la de generar y difundir conocimiento, y proponer reflexión y debate sobre la buena administración pública y sobre cómo transformarla para adecuarla a los cambios del entorno. Esa visión de futuro caracteriza al INAP como una institución de vanguardia: «Una estrategia de futuro ha de estar asentada en el presente, en el conocimiento y reconocimiento de sus necesidades y posibilidades, riesgos y oportunidades, debilidades y fortalezas, por supuesto; pero también y sobre todo en la identificación de las tendencias de fondo y de los grandes desafíos manifiestos y latentes». Sin esta caracterización innovadora, el INAP podría resultar perfectamente prescindible. Mejorar las competencias y comportamientos profesionales de las personas pueden hacerlo muchas instituciones públicas o privadas que hacen de este propósito su *core business*; universidades, escuelas de negocios, centros de enseñanza, unidades de personal de los Ministerios, etc. El INAP nace y se desarrolla con la intencionalidad manifiesta de reformar, cambiar y modernizar la gerencia pública.

Esta vocación para definir las tendencias de la administración pública del futuro ha propiciado la iniciativa del INAP para constituir en el 2022 un Laboratorio de Innovación Pública (en adelante LIP) que sirva de lugar de encuentro y colaboración de los emprendedores públicos para promover ideas, proyectos o propuestas de reforma y mejora.

2. ¿CUÁL ES EL CONTEXTO DE LA INICIATIVA?

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de actualidad el ya conocido concepto del *wicked problems*, que se ha traducido en España como problemas *malditos o perversos* (Brugué, 2021). El «problema maldito» se caracteriza por ser multicausal, es decir, por tener múltiples causas relacionadas entre sí; afectar a múltiple grupos de interés con agendas distintas y en gran medida incompatibles; tampoco disponen de soluciones simples ni absolutamente correctas o incorrectas; las soluciones deben implementarse en poco tiempo, sin conceder la oportunidad de ensayarse previamente; y generan a su vez otros nuevos problemas. Los tiempos actuales, volátiles, ambiguos, inciertos y complejos, presentan a los Gobiernos *problemas malditos* que nunca parecen resolverse del todo y que requieren una compleja intervención o respuesta social. A diferencia de los problemas técnicos, los problemas malditos «para su resolución requieren de la exploración estratégica de múltiples vías y la opción “arbitraria”, orientada por valores para su solución, o sea una definición política» (Grandinetti y Miller, 2020).

Solo una pequeña parte de esa complejidad puede proceder de la *cogobernanza*, término que se ha popularizado con la intervención sanitaria para contener la pandemia, y que representa la conveniencia de diversificar las respuestas e intervenciones públicas en relación con la diversidad territorial. La cogobernanza ha demostrado el valor incuestionable de la proximidad que, sin duda, ha contribuido a mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones públicas, y que la ciudadanía comparte mayoritariamente: según el barómetro del CIS de otoño de 2021, el 71 por ciento de las personas encuestadas respondió que la colaboración del Gobierno de España con los gobiernos de las Comunidades Autónomas era la mejor fórmula para afrontar la pandemia.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de las administraciones públicas para improvisar en muy corto espacio de tiempo una respuesta que garantice la continuidad de servicios públicos esenciales. La provisión de estos u otros servicios requería hasta el inicio de la pandemia de la presencia de las personas en centros u oficinas públicas (colegios, centros de salud, centros de mayores, residencias, etc.) El confinamiento en los domicilios o las restricciones a la movilidad de las personas han impuesto reemplazar en poco tiempo la provisión presencial de estos servicios por una provisión «a distancia», mediante la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación. En realidad la COVID-19 nos ha obligado a acelerar la implementación de soluciones gerenciales y tecnológicas que ya se habían introducido en las instituciones públicas, pero aun de modo incipiente. En ese sentido, la COVID-19 ha supuesto una aceleración de tendencias todavía incipientes y de irregular seguimiento en el panorama administrativo español.

3. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LA CRISIS PANDÉMICA?

La COVID-19 nos ha mostrado que necesitamos administraciones flexibles, adaptativas, resilientes e innovadoras, en un entorno de gobernanza compleja, acelerado cambio tecnológico y evolución continua de las necesidades y expectativas sociales.

Necesitamos administraciones con más autonomía y empoderamiento para tomar sus propias decisiones. Hemos revalorizado la importancia de las personas: la tecnología es importante pero aún no puede suplir en la toma de decisiones a la iniciativa, creatividad, espontaneidad, adaptabilidad y capacidad de resolución de problemas de las personas. Hemos aprendido que debemos evolucionar hacia un modelo de empleo público más responsable y dotado de competencias profesionales acordes a los nuevos tiempos culturales, sociales, productivos y tecnológicos. Hemos reforzado nuestra creencia en el trabajo y el aprendizaje colaborativo y en la importancia de las alianzas para compartir y alcanzar metas comunes. Hemos aprendido a valorar la utilidad de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para eliminar barreras de espacio y de tiempo y automatizar de forma ágil y segura cualquier procedimiento administrativo.

La complejidad de la administración española actual, más que por la gobernanza multinivel, puede tener una mayor relación causal con nuestro modelo de gerencia pública, aún muy garantista y no siempre adecuado para responder a retos imprevistos, desconocidos, transversales o que requieren cortos tiempos de respuesta, por debilidades diversas que pueden comprender las deficiencias (o ausencia) de la prospectiva y la planificación estratégica, la gestión de la información, el conocimiento y el aprendizaje, la capacidad de adaptación a los cambios del entorno, o la flexibilidad para la asignación de los recursos públicos a las necesidades prioritarias de cada momento: «si nos comparamos con los países referentes en calidad de la Administración, España adolece de dos lastres: la excesiva politización y, al mismo tiempo, la burocratiza-

ción. Esta segunda, la burocratización, suele verse como la antítesis de la primera, la politización, pero es mejor verlas como compañeras, pues, como mínimo en el entorno de la OCDE, aquellos países con mayores niveles de politización (como México o Grecia, y, aunque a cierta distancia, también España) presentan también altos niveles de burocratización administrativa» (Lapuente, 2021).

4. ¿NECESITAMOS OTRA GERENCIA PÚBLICA?

Es por tanto éste un buen momento para la reflexión y el análisis sobre nuestro modelo de gerencia pública y si es el más adecuado a los nuevos tiempos o si, por el contrario, debe adaptarse de algún modo a los nuevos retos y conflictos que nos presenta un mundo globalizado y abierto, sometido a permanentes y acelerados cambios tecnológicos, productivos, económicos, culturales y sociales.

Esta es la reflexión que debemos agradecer al *Grupo de análisis y propuesta de reformas en la Administración pública* creado en el INAP en abril de 2021 y que proporciona en su informe a los responsables de la gestión pública una visión propositiva, realista, sistémica e interdisciplinar sobre las transformaciones que requiere la Administración del Estado para afrontar los nuevos escenarios y conflictos¹.

Afrontar estos conflictos requiere inteligencia colectiva. «Dado que las capacidades individuales están sobrecargadas frente a la complejidad y como la ignorancia individual es insalvable, no hay otra solución que fortalecer los componentes institucionales y organizativos de la inteligencia colectiva. (...) Las soluciones han de ser institucionales y procedimentales; lo que hay que mejorar es la capacidad del sistema político para actuar inteligentemente, el aprendizaje colectivo» (Innerarity, 2020). Estos problemas complejos, «exigen modelos de gobernanza más interactivos y horizontales, capaces de asociar a más actores a la búsqueda de soluciones. Por otra parte, obligan a cambios radicales en las estructuras y la dotación de talento de las organizaciones públicas» (Longo, 2019).

La legitimidad y la reputación de los Gobiernos requieren administraciones eficaces. Por ello, la eficacia no es un atributo técnico o profesional, sino un objetivo de interés preferente y relevancia política. Los gobiernos se legitiman en los resultados, y los resultados se alcanzan no sólo por la voluntad de los líderes o por la asignación de recursos, sino por la buena administración, por la buena gestión.

El entorno actual de las administraciones públicas españolas está configurado por los instrumentos financieros *Next Generation UE* y el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*: transformación tecnológica para un modelo de recuperación económica basada en la sostenibilidad ambiental y social para no dejar a nadie atrás. Como dice Manfredi «los fondos europeos representan la gran oportunidad para asistir a esta revolución pendiente de la administración pública, cuyo buen funcionamiento representa el principio de una sociedad abierta, plural y moderna» (Manfredi, 2021).

El componente 11 del Plan Modernización de las Administraciones públicas se centra en la reforma y modernización de la administración pública, con el fin de adaptarla a los retos de la sociedad contemporánea y específicamente como requisito de la transformación eficaz del tejido productivo español. De esta manera, el Plan relaciona directamente la reforma administrativa como una condición sine qua non para la recuperación económica. Sin una buena administración pública no puede haber desarrollo económico. Esta modernización, de impacto transversal, descansa en cuatro ejes:

- I. Digitalización de la administración y sus procesos, mediante la introducción de nuevas tecnologías y la simplificación de procedimientos, orientando el conjunto de las unidades administrativas a la atención a la ciudadanía y la resolución de sus problemas.
- II. Reducción de la temporalidad de los empleados públicos y mejora de su formación.
- III. Transición energética de la administración, a través de la rehabilitación de sus edificios y la utilización de energías renovables.
- IV. La modernización de la gestión pública, asegurando un nuevo modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas.

La inversión total estimada en este componente es de 4.239 millones de euros destinados a la transformación digital de sectores como la justicia, sanidad o seguridad social, y la mejora de los servicios públicos digitales, mejorando las infraestructuras tecnológicas y la ciberseguridad; promover el ahorro y la eficiencia energética y fomentar la utilización de energías de origen renovable en los edificios e infraestructuras, así

¹ “13 propuestas para reformar la Administración del Estado”.

como impulsar la movilidad sostenible; y poner en marcha los elementos imprescindibles para un correcto funcionamiento del Plan, incluyendo tanto acciones de carácter organizativo como formativas y de comunicación.

Las reformas previstas en el Plan son las siguientes:

- Reforma para la modernización y digitalización de la Administración. El objetivo de la reforma es la simplificación y digitalización de los procesos y procedimientos administrativos, así como reducir la tasa de temporalidad en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas. Asimismo, se reforzará la evaluación de las políticas públicas con el fin de mejorar su eficiencia.
- Reforma para el impulso del Estado de Derecho y la eficiencia del servicio público de justicia. Se establece un plan de trabajo para diez años cuyo objetivo es la adaptación y mejora de la administración de Justicia para y hacerla más accesible y eficiente, digitalizarla y promover su transformación ecológica.
- Reforma para la modernización de la arquitectura institucional de gobernanza económica. Supone la puesta en marcha de un conjunto de políticas en el ámbito financiero y contable, con el fin de reforzar nuestro sistema e incrementar la protección de los consumidores en materia financiera.
- Estrategia Nacional de Contratación Pública. Profesionalización de los agentes intervinientes en la contratación pública, mejora el acceso de las pymes, refuerzo de la transparencia y la eficiencia, de la seguridad jurídica y de la supervisión y control.
- Refuerzo de las capacidades administrativas. La reforma incluye los elementos necesarios para la ejecución del Plan: sistema de seguimiento, auditoría y control, formación y comunicación. De este modo, transformará las Administraciones públicas, a la vez que propiciará un cambio de cultura administrativa, con el consiguiente impacto positivo a medio y largo plazo a nivel económico y social.

5. ¿PARA QUÉ UN LABORATORIO DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL INAP?

Los gobiernos necesitan instituciones que catalicen la innovación (Mulgan, 2014).

La confianza social en la gerencia pública se basa en su eficacia y el rigor del gasto público, logrando el mayor valor social posible al menor coste. Las administraciones públicas se encuentran abocadas en estos tiempos a priorizar en su gestión la innovación por razones de legitimidad y deben acelerar sus procesos de cambio para responder a tiempo a las crecientes exigencias ciudadanas.

No siempre estos procesos de cambio son enfocados de forma colaborativa o integrada en relación con otras organizaciones o con otros actores relacionados con las políticas públicas, sino que a menudo se abordan desde parcelas orgánico-institucionales y enfoques demasiado parciales y fragmentados, perdiendo parte de su utilidad o su eficacia. El INAP puede apoyar los procesos de cambio valorizando, mediante el intercambio y la colaboración, el talento, la tecnología y el conocimiento experiencial disponible en las organizaciones públicas con una visión amplia y profunda. El INAP ha sido históricamente un reputado promotor de las reformas y la modernización de la administración pública española, y en estos momentos puede aportar a los procesos de cambio una visión reflexiva, sistémica e integradora que en muchas ocasiones se echa a faltar en el espacio público.

Desde finales de 2022 el INAP instrumentaliza este apoyo a la innovación de los emprendedores públicos a través del LIP, como un espacio permanente de encuentro, debate, análisis, experimentación, intercambio y colaboración en el ámbito de las políticas y los servicios públicos. El LIP apoya a los emprendedores públicos a transformar sus organizaciones, procesos, productos o servicios para mejorar la vida de las personas. El LIP pretende «hackear las organizaciones públicas desde dentro» e «interpelar a todas esas personas que, por generación, ideas o valores, sienten la necesidad de alistarse en esa gesta global que supone abrir las instituciones. De promover la difícil travesía de unas organizaciones diseñadas en el siglo xx hacia la sociedad de la información y el conocimiento, confrontando con no pocos enemigos en el camino: reglamentos, burocracias, cortoplacismos, reaccionarios al cambio y defensores del *status quo* que se disfruta intramuros» (Oliván, 2018).

Pero no basta con promover la integración y el pensamiento sistémico. El LIP debe crear espacios que estimulen la creatividad, el pensamiento crítico y radical, el pensamiento «fuera de la caja», es decir, espacios de trabajo menos formales y jerárquicos y más propicios para la innovación y el *design thinking*. El INAP publicó los resultados de un proyecto de investigación subvencionado en el que se experimentó un proceso de innovación con profesionales de administraciones públicas y de entidades privadas. Entre los resultados de esta investigación relacionados con la participación de las personas del sector público podemos destacar los siguientes (Echegaray, 2015):

- dificultad para la creación de una atmósfera en la que se promueve lo lúdico.
- la cultura de cocreación no está muy arraigada en particular en las entidades públicas.
- las entidades públicas dominan el análisis de la situación y el diagnóstico. Sin embargo, en la búsqueda de soluciones diferentes, es la empresa privada la que muestra mayores capacidades de proponer y arriesgar en sus apuestas.
- la sesión de prototipado se presenta especialmente dificultosa para las personas participantes de entidades públicas.

Es decir, el LIP ha de añadir valor a los procesos de innovación pública creando espacios y procesos adecuados para diseñar en cortos periodos de tiempo soluciones ingeniosas, seguras y que aporten valor a las personas usuarias del servicio público (IDEO y Nesta, 2019).

Esta propuesta está alineada no sólo con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sino también con la *Declaración de Lima*, aprobada por las Escuelas e Institutos de Administración Pública y los sistemas de formación y capacitación de los países miembros del CLAD. En su conclusión 16 se dice que «La existencia de los laboratorios de innovación, dirigidos a la exploración, experimentación y diseminación de soluciones novedosas, la construcción y prueba de prototipos o la validación de propuestas con el público meta, constituyen un elemento positivo y útil para la investigación aplicada» (CLAD, 2019).

Un repaso a los laboratorios de innovación existentes en la actualidad nos descubre tres categorías o modelos conceptualmente diferentes: los laboratorios de gobierno (GobLabs); los laboratorios ciudadanos; y los living Labs. Estas categorías pueden diferenciarse de acuerdo a los siguientes criterios:

«en el caso de los GobLabs los actores clave son los empleados públicos, mientras que los laboratorios de innovación social están protagonizados por los ciudadanos. Lo anterior, es decir, que el liderazgo se ejerza desde las administraciones públicas, en el caso de los GobLabs, propicia el testeo y difusión de las innovaciones. Por otro lado, en los laboratorios ciudadanos el impulsor principal debe ser la sociedad (aportando mayor creatividad y una visión menos institucionalizada), si bien, en el caso de no contar con aliados dentro de las administraciones públicas, presentan mayores dificultades para llevar a cabo procesos de testeo o la propia implantación de la innovación. Por otro lado, las diferencias entre los laboratorios de gobierno y los living labs están fundamentalmente ligadas al enfoque metodológico de cada uno; los GobLabs están más enfocados hacia la experimentación mediante el diseño de productos, políticas y servicios, mientras que en los living labs se apuesta por el aprendizaje mediante la simulación y la observación de los usuarios.... a pesar de las diferencias, o, mejor dicho, gracias a estas diferencias, las tres tipologías están “condenadas a entenderse”. La complementariedad entre la creatividad de la sociedad (innovadores sociales), el conocimiento experto de la administración (innovadores públicos) y el enfoque de usuario del servicio público (living labs) permite la intersección entre estos tres espacios de innovación» (Rojas-Martín y Stan, 2020).

En efecto, el LIP forma parte de esas categorías, fusionando el conocimiento experto institucional y la espontaneidad y la creatividad social, y haciendo de la investigación sobre los usuarios de los servicios públicos uno de sus principales objetivos de conocimiento.

Resumiendo la literatura al respecto, Acevedo y Dassen (2016) destacan los siguientes asuntos a considerar en la innovación: integración de los grupos de interés no gubernamentales; redes internas y externas; liderazgo y apoyo a la innovación; flexibilidad en la gestión de gastos y personas; y gestión de riesgos (2016).

Veamos como los aborda el LIP.

6. ¿QUÉ PUEDE APORTAR EL LIP A LOS EMPRENDEDORES PÚBLICOS?

El diseño del LIP es el resultado de un proceso de reflexión y trabajo colaborativo de todas las unidades y personas profesionales del INAP, bajo el impulso de su dirección, con el propósito de definir cómo el INAP, con la contribución de sus recursos y la reorientación de sus procesos y sus actividades, puede apoyar proyectos de cambio impulsados por responsables públicos comprometidos y capaces de obtener resultados de innovación efectivos en la administración pública. Por tanto, el LIP se configura partiendo de los modelos existentes y de acuerdo a un análisis realista de las capacidades del INAP y de las necesidades de las emprendedoras y los emprendedores públicos para poder conseguir sus objetivos de innovación. Puede

decirse que este análisis se sustenta en la experiencia y la interacción del INAP con las instituciones administrativas españolas y sus profesionales; toma como punto de partida la realidad percibida y las expectativas de sus «clientes», más que otros precedentes nacionales o extranjeros u otros modelos teóricos.

En la definición del LIP también intervino de forma muy constructiva el Grupo de trabajo de *Administraciones públicas y diseño*², promovido por la Dirección General de Innovación del Ministerio de Ciencia e Innovación. Algunos miembros de este grupo pudieron participar en el diseño del LIP a través de la constitución en el INAP el 22 de febrero de 2022 de un grupo de estrategia «con el propósito de definir sus líneas de desarrollo, crecimiento y posicionamiento en la gestión pública española para alcanzar su visión institucional en un medio plazo»³.

El LIP está adscrito al INAP. No obstante, el LIP es una función, no una estructura orgánica, que debe materializarse a través de una organización muy líquida, abierta y distribuida, con predominio de las redes y los grupos de variable formalidad en los que participen personas de muy diversa procedencia institucional y cualificación, a tiempo parcial, o incluso a tiempo completo durante periodos limitados. Para gestionar sus actividades, el LIP se apoyará en sus redes y sus inventarios o sus mapas de talento innovador.

El funcionamiento del LIP requiere de una mínima formalización y un mínimo soporte administrativo y logístico permanente que proporciona el INAP. Este soporte incluye la adscripción al LIP de un reducido grupo de investigadores; espacios físicos para el coworking y el design thinking; espacios virtuales de trabajo colaborativo y la incorporación de nuevos perfiles de colaboración externa, requeridos para las actividades de promoción, acompañamiento o dinamización propias del LIP. El INAP aporta al LIP su reputación y liderazgo institucional, sus recursos, sus redes de conocimiento y comunicación y sus inventarios de talento. El LIP se constituye sin una dotación o cobertura profesional específica, permanente y exclusiva, sino que adopta recursos de forma flexible y variable ya disponibles, bien en el INAP, en la institución emprendedora, o en cualquier otra institución o entidad que pueda aportar conocimiento experto o ciudadano.

La actividad del LIP puede requerir el refuerzo y la reorientación de servicios ya disponibles en el INAP como el servicio de noticias *La Administración al día*, la *Red Social*, el *Banco de Conocimiento* o la propia *web* del INAP, para enfocarlos más específicamente a la innovación pública. Realmente, el LIP no representa un cambio de las prestaciones actuales del INAP, sino un enfoque distinto de lo que está haciendo, con una orientación más interactiva, más abierta, más proactiva, y más vanguardista. El LIP dirige los recursos y activos del INAP hacia proyectos de innovación orientados a resultados concretos y evaluables. En otras actividades del INAP relacionadas con la gestión del conocimiento, los resultados esperados son más difícilmente cuantificables, medibles y evaluables. En los proyectos del LIP, sin embargo, los resultados son más explícitos y mensurables y generan cambios o transformaciones más evaluables.

El LIP se dirige a los emprendedores públicos para aportar valor a los procesos de cambio, entendiendo por éstos no sólo a las instituciones públicas sino también a todos aquellos actores que puedan contribuir a mejorar las políticas, las intervenciones, los productos o los servicios públicos. La actividad del LIP se basa en los principios de cooperación, colaboración y beneficio mutuo, sin ningún condicionante ni menoscabo para las competencias y la autonomía de cada una de las instituciones participantes. Las instituciones emprendedoras en todo caso mantienen siempre el control absoluto sobre sus proyectos y sobre la formulación y la selección de las soluciones.

En este sentido, una función primordial y básica del LIP consiste en la identificación y captación de emprendedores públicos, incluyendo en esta categoría no sólo a unidades, organizaciones o instituciones públicas, sino a cualquier otra entidad o grupo que pretenda resolver problemas públicos, y entre ellos pueden encontrarse asociaciones formales o informales, fundaciones, empresas de servicios sociales, organizaciones no gubernamentales, etc. Esta captación se promueve en múltiples espacios, de múltiples formas y por muy distintos canales, incluyendo el buzón de iniciativas disponible en la web del INAP:

- *Si eres una persona emprendedora y trabajas en instituciones públicas o en una organización social o empresarial que puede contribuir a la mejora de las políticas y los servicios públicos, nos encantaría conocerte y que nos des alguna opinión, idea o consejo para nuestro proyecto.*
- *Si quieres colaborar en alguno de estos proyectos o te interesa esta iniciativa, escríbenos a lip@inap.es.*

² <https://www.ciencia.gob.es/Innovar/Ecosistemadeldisenio/DisenoenAAPP.html>

³ Estuvo presidido por Isabel Inés Casanova y formado por Natalia Szmulewicz Depino, Agustín Jiménez Vallejo, Mariano Gutiérrez Sarmiento, Amaya Verde Gómez y Almudena Huidobro Pérez-Villamil, además del autor de este artículo.

7. PROYECTOS DE DISEÑO Y ENSAYO

Todas las intervenciones del LIP se formulan en *proyectos*, identificables por un objeto, unos resultados esperados concretos y específicos y un plazo.

El LIP, a semejanza de los laboratorios ya operativos, aporta a los proyectos innovadores:

- Investigación sobre tecnologías y soluciones innovadoras y sobre los usuarios de los servicios públicos.
- Evaluación y difusión de prácticas y tecnologías innovadoras.
- Diseño de prototipos con enfoque colaborativo, interdisciplinar, intersectorial e intergubernamental.
- Ensayo y experimentación de prototipos.
- Aprendizaje para el cambio.
- Conexión y dinamización de redes.

El proyecto se basa en Identificar objetivos de cambio basados en necesidades (y oportunidades) de desarrollo y crecimiento en las organizaciones públicas (problemas).

En sus proyectos, el LIP debe integrar inteligencia colectiva, identificando y captando talento, y articulando conexiones, alianzas y recursos para abordar los objetivos de cambio. La principal contribución del LIP a los proyectos consiste en integrar equipos y redes de trabajo multiinstitucionales y multidisciplinares que puedan entender un problema, idear una solución y desarrollar un prototipo viable para la solución del problema y el logro de los objetivos de cambio. En sus proyectos, el LIP debe integrar a todo tipo de actores involucrados en las políticas o los servicios públicos que constituyen el objeto del proyecto:

- Instituciones públicas españolas o de otros países, especialmente los iberoamericanos o europeos, cualquiera que sea su forma jurídica: órganos administrativos, organismos públicos, empresas o fundaciones públicas, etc.
- Organismos internacionales relacionados con la gerencia pública innovadora.
- Universidades y centros de investigación y conocimiento sobre gerencia pública.
- Organizaciones sociales sin ánimo de lucro, directamente relacionadas con la innovación.
- Organizaciones representativas de intereses o grupos ciudadanos.
- Empresas o fundaciones privadas que puedan contribuir a resolver problemas públicos.

Esta función integradora del LIP es esencial porque permite abordar los retos del proyecto desde enfoques diversos de conocimiento, valores, experiencias e intereses. El trabajo colaborativo es esencial para abordar los actuales problemas complejos (Acevedo y Dassen, 2016). La diversidad enriquece pero, no obstante, todos los actores participantes en los proyectos del LIP deben compartir unos objetivos mínimos y comunes en relación con la gerencia pública:

1. Promover organizaciones públicas flexibles y adaptables a los cambios y a la complejidad y la diversidad social.
2. Aportar valor público a la sociedad.
3. Reforzar la planificación estratégica y la evaluación centrada en resultados.
4. Simplificar las relaciones de las personas con las administraciones públicas invisibilizando la complejidad administrativa.
5. Incorporar a la administración pública en la sociedad de la información.
6. Mejorar la satisfacción, el compromiso y la productividad de las personas que trabajan en las administraciones públicas.
7. Normalizar la cooperación y la colaboración, a nivel nacional e internacional.

Esta función integradora del LIP se articula mediante la construcción más o menos formalizada de equipos y redes de trabajo creados *ad hoc* para cada proyecto y que estarían integrados por:

- Un promotor del INAP, que define, coordina y evalúa el proyecto de trabajo, gestiona las alianzas, redes y recursos necesarios (espacios de encuentro, sistemas informáticos, contrataciones de servicios, gestión de subvenciones, etc.), impulsa y dinamiza las actividades programadas, documenta, comparte y evalúa sus resultados de aprendizaje o aplicativos, etc.
- Un experto que facilita en el grupo el pensamiento de diseño, la empatía, la colaboración y un ambiente lúdico y creativo.

- Personas directivas de las organizaciones públicas interesadas en implementar el prototipo.
- Profesionales públicos que deben operar con la solución diseñada en sus organizaciones.
- Profesionales de organizaciones que ya hayan diseñado o experimentado prototipos para soluciones similares.
- Personas expertas de diversas disciplinas académicas relacionadas con el diseño e implementación del prototipo.
- Representantes de todo tipo de asociaciones ciudadanas, profesionales, sociales.
- Personas usuarias o beneficiarias.

La constitución de estos grupos de trabajo puede formalizarse mediante la creación de grupos de estudio o la constitución de equipos de investigación financiados mediante las subvenciones que periódicamente convoca el INAP (letra j del artículo 3 del Estatuto del INAP⁴). Estas convocatorias de subvenciones de proyectos de investigación están reguladas mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en régimen de concurrencia competitiva y de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, objetividad, igualdad, no discriminación y eficacia.

En estos grupos de estudio o equipos de investigación se propicia la innovación de servicios, tecnologías o herramientas mediante procesos como las competiciones o premios abiertos, el concurso de ideas, el *hackathon* o los aceleradores de programas, más habituales en el diseño de soluciones tecnológicas (Unión Europea, 2022), o técnicas de investigación cualitativa o cuantitativa como el panel de usuarios, el *mystery shopper*, el análisis de usabilidad, la encuesta, el grupo focal, etc. El grupo de estudio o el equipo de investigación también puede recurrir a la gestión de datos, foros y redes que permiten enriquecer colectivamente el aprendizaje. En el campo de las herramientas que pueden ayudar a los grupos de innovación, la RedIn-nolabs nos proporciona en una publicación reciente algunas de las ideadas y utilizadas en los laboratorios que integran la red (2018-2020).

En definitiva, el LIP integra para diseñar soluciones en un entorno y un clima empático y creativo, con la ayuda de procesos y herramientas que lo favorezcan. El pensamiento de diseño es esencial para que aquellos grupos de estudio o equipos de investigación consigan un alto rendimiento. En ocasiones y en ciertos entornos ha parecido que el diseño y la administración pública constituirían campos casi irreconciliables, quizás por el equivocado concepto del diseño como una disciplina más relacionada con la imagen que con la utilidad o la funcionalidad. Nada más lejos de la realidad: «El diseño es una palanca fundamental de innovación con enorme potencial como catalizador de innovación y modernización en el ámbito de las administraciones públicas.» (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2020).

Además de integrar actores para el diseño de soluciones, el LIP, como la generalidad de los laboratorios de innovación pública, ensaya y experimenta prototipos a una escala y en un entorno que permitan reducir al máximo los riesgos propios de la innovación y las rigideces propias del modelo burocrático (Acevedo y Dassen, 2016). Los laboratorios, y en particular el LIP, se constituyen como «islas de experimentación» en las que pueden probarse soluciones sin que los errores provoquen daños y sin someterse a rígidas normas burocráticas (Roth, Asmim y Husar, 2020). El proceso de innovación es iterativo: hay que ensayar el prototipo para evaluar sus resultados y poder mejorarlo sucesivamente, hasta encontrar una solución eficaz y viable al problema identificado en el proyecto.

8. DIFUSIÓN Y APRENDIZAJE PARA LA EMULACIÓN

En la versión tradicional del proceso de innovación se han distinguido tres fases sucesivas: la invención, la innovación en sí misma, que resulta de la implementación de la invención, y la diseminación (Schumpeter, 1934). Para la OCDE (2019), la última fase de la innovación consiste en difundir lecciones y compartir prácticas, en los siguientes términos:

1. Compartir sistemáticamente el aprendizaje derivado de la actividad de innovación (incluso si la innovación «no finalizó como se esperaba»).
2. Fomentar la creación de redes y el aprendizaje entre pares para el aprendizaje y la compartición y el intercambio.

⁴ Aprobado por Real Decreto 464/2011, de 1 de abril.

3. Desarrollar y mantener circuitos de retroalimentación que capturen la retroalimentación de los ciudadanos y el personal de primera línea para ayudar al aprendizaje continuo.
4. Establecer buenas prácticas de evaluación para aprender, dirigir el proceso de innovación y valorar el cambio producido.

Todas estas actividades deben ser asumidas por el LIP como prioritarias. Es sabido que la innovación puede ser ocasional (serendipia) pero lo más usual es que llegue por la emulación. Por eso es tan importante que el LIP publique y difunda los resultados de sus proyectos con el ánimo de promover su réplica o emulación en cualquier organización pública interesada.

En este sentido, el LIP difunde *casos de éxito y proyectos innovadores*. El caso de éxito es una buena práctica ya experimentada y preferiblemente evaluada. El LIP procurará su difusión para propiciar la emulación y la colaboración. El proyecto innovador, sin embargo, se encuentra en proceso de diseño, ensayo o evaluación de los resultados esperados, es decir aún no está finalizado. El proyecto innovador se difunde para encontrar socios o aliados que se encuentren o se hayan encontrado en el mismo camino y puedan contribuir a su éxito compartiendo sus experiencias y conocimiento. En el caso de los proyectos innovadores, el LIP facilita la colaboración y la cocreación entre las personas, los grupos o las instituciones que tengan intereses compartidos.

Los casos de éxito y los proyectos de innovación se difundirán utilizando los canales y recursos ya disponibles por el INAP como son sus publicaciones, su web, el banco de conocimiento, las redes sociales, el canal de YouTube, el servicio de noticias, etc. La publicidad del caso o del proyecto está orientada a facilitar la colaboración, mediante cualquier forma de apoyo o asesoramiento, entre organizaciones públicas o entre éstas y organizaciones privadas, con o sin interés de lucro, que puedan aportar soluciones o ya las hayan implementado, estén en vías de implementarla o tengan previsto hacerlo en el futuro.

En general, el LIP contribuye a la difusión de casos o proyectos en webinars, seminarios, congresos, cursos, workshops, jornadas de puertas abiertas, foros de debate, intercambios de expertos nacionales o extranjeros, etc., en torno a soluciones prácticas y experimentales de relevancia y novedosas para la gerencia pública.

CONCLUSIONES

El principal valor ético de las instituciones públicas no se refiere tan solo a la probidad y la honestidad de las personas y a la ausencia de corrupción, sino también a la orientación a resultados. Solo pueden considerarse instituciones éticas aquellas que fundamentan su planificación, evaluación y aprendizaje en los resultados, y lo hacen de acuerdo a una administración transparente, responsable y honesta de sus recursos. El primer principio general que impone a los gestores estatales la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es la de actuar con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general (artículo 26.2).

Acreditar el valor público va a ser esencial para la legitimación y supervivencia de las instituciones, programas o políticas del sector público... y para ganar la confianza de la ciudadanía en nuestro modelo de gobernanza democrático. No es casual que el último proyecto iniciado en el LIP, promovido desde el Instituto Geográfico Nacional, tenga como finalidad diseñar un modelo de evaluación del impacto social y económico generado por sus productos de información.

El enfoque del LIP pretende aportar valor con un replanteamiento de otras fórmulas de reforma o modernización, basadas en el conocimiento experto y en los planeamientos generales up-down. Las instituciones que, como el INAP, trabajan para la innovación pública, no pueden emplear sus recursos para cumplir objetivos de innovación que se formulan al margen de las necesidades o expectativas de los gestores institucionales y los grupos sociales.

Es cierto que todos los procesos de cambio requieren una cierta formulación estratégica, pero cada vez en mayor medida las instituciones impulsoras de esos cambios deben dedicar su energía y sus recursos a apoyar a los gestores públicos para mejorar el desempeño y los resultados de las instituciones que generan productos y servicios públicos. Apoyar los proyectos de innovación no consiste solo en gestionar conocimiento, sino en dirigirlo y administrarlo en aquellos proyectos en los que están realmente comprometidos los emprendedores públicos. Esa dirección y ese compromiso es el que puede garantizar los resultados.

Pero además, las administraciones públicas necesitan promover el pensamiento de diseño (design thinking) para mejorar el rendimiento de los equipos de innovación. Repensar el gobierno del futuro requiere pensar a lo grande y grandes dosis de creatividad. Los laboratorios de innovación pública y en particular el LIP pueden contribuir a fomentar e introducir en los procesos decisionales el pensamiento radical y crítico que requiere abordar los retos del futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *Innovation for better management. The Contribution of Public Innovation Labs*. Inter-American Development Bank.
- Brugué, Q. (2021). Políticas públicas ¿el dictado de los expertos o el descubrimiento de la democracia? En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales: repensando la Administración* (pp. 31-46). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- CLAD (2019). *Declaración de Lima*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracion-Lima-PE-09-2019.pdf>
- ColaBoraBora Koop (2019). *¿Cómo lo hacen? aprendiendo de otras experiencias de laboratorios, programas y redes* [Informe dentro del Plan de Acción OGP Euskadi 2018-2020]. Gobierno de Euskadi. https://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/proyecto/ogp_compromiso_3/es_def/adjuntos/Como_lo_hacen.pdf
- Comisión Europea (2022). *GovTech practices in the EU: a glimpse into the European GovTech ecosystem, its governance, and best practices*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/74735>
- Criado, J. I. (2021). Gobierno Abierto, Innovación Pública y Gobernanza colaborativa. Hacia un Marco Analítico Integrador en la Era de la Administración pública 4.0. En J. I. Criado (coord.), *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana* (pp. 29-60). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Echegaray, L., Urbano, I. y Barrutieta, G. (2015). *Design thinking: un modelo para la aplicación en la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. Disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/1716773/PagInicia-Design-Thinking.pdf/df875815-f503-57aa-1f56-28ccf46bcd07>
- Grandinetti, R. y Miller, E. (2020). Laboratorios de gobierno: produciendo en la frontera (Polilab UNR). En *Laboratorios para la innovación pública. De las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos* [documento elaborado y publicado en el marco de la RedInnolabs (2018-2021)] (pp. 20-29). Gob_Lab Universidad Adolfo Ibáñez, LABcapital, Lab Hacker, LabX, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, novagob.lag, PoliLab UNR.
- Grupo de análisis y propuesta de reformas en la Administración pública (2021, diciembre). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. Disponible en: <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/13-propuestas-para-reformar-la-Administraci%C3%B3n-del-Estado-EBOOK-p427983422>
- IDEO y Nesta (2019). *Design para el servicio público*. Nesta, IDEO, Design for Europe. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/Nesta_Ideo_DesigningForPublicServices_Guide_Espanol_2019.pdf
- INAP (2022). *Plan estratégico 2021-2024*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP. <https://www.inap.es/documents/10136/1876019/Plan-Estrategico-2021-24-INAP.pdf/a57be82e-390b-336d-edaf-8916ec8a16be>
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Lapuente, V. (2021). El leviatán y la COVID. La modernización de la administración en el mundo postpandemia. En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales: repensando la Administración* (pp. 47-68). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Longo, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (especial 3/2019), 52-73. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.16.2019.ab.03>
- Manfredi Sánchez, J. L. (2021). Estrategia y política ante los fondos europeos New Generation. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (20), 112-123. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.20.2021.06>
- Ministerio de Ciencia e Innovación (2020) *Diseño como herramienta para la innovación y modernización de las administraciones públicas*. Ministerio de Ciencia e Innovación. Disponible en: <https://www.ciencia.gob.es/gesdamdoc-servlet/?uuiid=e0900f17-3303-4006-aa8d-dafe9cb51239&workspace=dam&formato=pdf>
- Mulgan, G. (2014, 27 de junio). Prefacio. En R. Puttick, P. Baeck y Ph. Colligan (auts.) *The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Nesta y Bloomberg Philanthropies
- OCDE (2019). *Declaration on Public Sector Innovation* [OECD/LEGAL/0450]. <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/oecd-legal-0450>
- Oliván, R. (2018). *Abrir instituciones desde dentro* [Hacking Inside Black Book]. Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto. <https://www.laaab.es/hackinginside/>
- Pastor, G. (2015). El Instituto Nacional de Administración Pública como institución generadora de conocimiento transformador en la función pública española. En J. Crespo (dir.), *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel* (pp. 199-230). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.

- Puttick, R., Baeck, P. y Colligan, P. (2014). *i-teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world* [Informe]. Nesta y Bloomberg Philanthropies. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/i-teams_june_2014.pdf
- Rojas-Martín, F. y Grandinetti, R. (2022). *Ideando la innovación pública. Metodologías y herramientas desarrolladas por los labs* [documento elaborado y publicado en el marco de la RedInnolabs (2018-2021)]. Innovaap, Gob_Lab Universidad Adolfo Ibáñez, LABcapital, Lab Hacker, Laboratorio de Gobierno, LabX, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, novagob.lag, PoliLab UNR. Disponible en: https://www.cytod.org/sites/default/files/ideando_la_innovacion_publica_compressed_1.pdf
- Rojas-Martín, F. y Stan, L. (2020). Introducción. Laboratorios de gobierno para la innovación pública. Creando espacios para la innovación abierta en las administraciones públicas. En *Laboratorios para la innovación pública. De las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos* [documento elaborado y publicado en el marco de la RedInnolabs (2018-2021)] (pp. 7-19). Gob_Lab Universidad Adolfo Ibáñez, LABcapital, Lab Hacker, LabX, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, novagob.lag, PoliLab UNR.
- Roth, S., Mohamed Asmi, Y. B. y Husar, A. (2020). *Accelerating Innovation through Public Sector Innovation Labs and Vertical Industry Development Models*. Asian Development Bank.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: RECENSIONES
Recibido: 02-03-2023
Aceptado: 07-03-2023
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11194>
Páginas: 165-167



Referencia: Belmonte-Martín, I. (2023). Linda Courtenay Botterill y Alan Fenna: Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 165-167. <https://doi.org/10.24965/gapp.11194>

Linda Courtenay Botterill y Alan Fenna: Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective

Belmonte-Martín, Irene

Universidad Miguel Hernández (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7691-9713>

irene.belmonte@umh.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Miguel Hernández e integrante del Centro de Investigación de Estudios de Género de la misma universidad. Su línea de investigación principal consiste en estudiar los retos actuales a los que se enfrenta de la Administración Pública, especialmente la adaptación de la gestión de los ingresos públicos locales a la Gobernanza y al Nuevo Servicio Público. Otras líneas abarcan el análisis de las diferentes políticas públicas en el sistema de bienestar de España, y desde una perspectiva comparada, los estudios de género y la gestión de la cooperación al desarrollo.

RESUMEN

Recensión del libro de Linda Courtenay Botterill y Alan Fenna, *Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective*, New Horizons in Public Policy series, Edward Edgar Publishing Limited, 2019, 198 pp.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; marcos teóricos; revisión del racionalismo; valores políticos; conflicto de valores; proceso político.

ABSTRACT

Review of the book from Linda Courtenay Botterill and Alan Fenna, *Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective*, New Horizons in Public Policy series, Edward Edgar Publishing Limited, 2019, 198 pp.

KEYWORDS

Public policy; theoretical frameworks; rational dream; political values; values conflict; political process.

El libro de Linda Courtenay Botterill y Alan Fenna va a constituir, sin duda y en los años venideros, una referencia clásica para el estudio de las políticas públicas. Desde el primer momento en el que tuve el libro en mis manos, me invadió la prometedora sensación de la rentabilidad de su lectura y de que aprendería mucho. Así ha sido. En primer lugar, porque se despliega a partir de un título provocador, que subraya la necesidad de cuestionar la quimera de la racionalidad teórica en las políticas públicas, desarrollando la idea de que los valores, y en particular los conflictos entre valores políticos, son centrales para el análisis de los procesos políticos. Y además, porque tiene un formato amable, que facilita su lectura. Me siento especialmente cómoda con los libros que han sido escritos, maquetados y encuadernados pensando en quienes los van a leer y en el uso que se les va a dar. Así es que este libro presenta una estructura de los capítulos ordenada, clara y coherente; los apartados de los capítulos tienen títulos descriptivos y centrados en lo que

se trata, además que terminan con un apartado de conclusión; y muy de agradecer, la maquetación facilita que se pueda trabajar sobre ellos y anotar en los márgenes, pues como perspicazmente habrá ya supuesto quien lea esta reseña, el libro está escrito en inglés, por lo que tener espacio para anotar las aclaraciones o reflexiones que nos sugiere el texto resulta aún más fundamental. Si bien el libro es comprensible para una persona con un nivel medio de inglés –y aún más con la ayuda de un diccionario para solucionar ciertas dudas idiomáticas o expresiones– la verdad es que esta accesibilidad no desmerece, más bien al contrario, su contenido. Pues es la consecuencia de un texto intelectualmente muy maduro fruto de una larga experiencia, con argumentos muy sólidos y firmemente contruidos que se exponen con claridad.

El sentido del libro responde a las manifestaciones pronunciadas por Linda Courtenay Botterill en el prefacio, página vi, en las que señala su extensa trayectoria en el estudio de los valores en la política y en la sociedad civil, su insatisfacción con los marcos explicativos que proporcionan las distintas teorías existentes sobre las políticas públicas, y a entender la política como un ejercicio de malabarismo con los valores sociales (*Understanding politics as an exercise in juggling societal values*). Por ello, con la incorporación de su colega Alan Fenna y dado que la argumentación ya estaba desarrollada, el objetivo de su obra consiste en analizar los modelos explicativos de las teorías sobre políticas públicas en los países democráticos con respecto a la inclusión de los valores.

El libro está estructurado en diez capítulos con una extensión bastante uniforme cada uno de ellos.

El primer capítulo, en el que se justifica porqué los valores están inmersos en el proceso político, vislumbra una de las ideas centrales (y a contracorriente) que se van a desarrollar a lo largo de las páginas posteriores, sosteniendo –sin lugar a dudas– que la entrada de la política (*politics*) en el proceso de diseño de una política pública (*policy*) no debe ser considerado como algo indeseable ni presagio del caos. A partir de autores pioneros en la revisión de los límites del racionalismo en las políticas públicas (Lasswell, Simon, Dahl, Lindblom, entre otros) asienta la premisa de que a la ciudadanía democrática le importa que se tengan en cuenta los valores en el proceso político, siendo determinantes en los productos (*outputs*) que desean.

El segundo capítulo, reflexiona y concreta las aproximaciones existentes en el estudio de las políticas públicas, cómo se integra en la ciencia política y cómo han construido sus diferentes marcos conceptuales y académicos, tanto desde la perspectiva teórica como la aplicada. Deja claro que no pretende añadir otra teoría más, sino explorar el modo en que los valores están comprometidos en el proceso democrático, desde el comportamiento electoral hasta las decisiones políticas. Sostiene que nuestra comprensión de la política pública se amplía al reconocer su naturaleza intrínsecamente política, provista de valores que nos acompañan como seres humanos.

El capítulo tercero, se nutre de la psicología política para concretar el concepto de los valores humanos y cómo nos guían a lo largo de nuestra vida para interpretar la toma de decisiones políticas. Resume con claridad las principales contribuciones de Milton Rokeach (libertad versus igualdad), Shalom Schwartz (círculo de los valores humanos) y Ronald Inglehart (materialismo versus postmaterialismo).

Las críticas a la visión ideal del ciclo de las políticas públicas y a la tendencia a estudiarlas desde la visión racionalista, se abordan en el capítulo cuarto. Las limitaciones del modelo racional que entiende el diseño del proceso político de forma sistemática y ordenada en las fases del ciclo, se plasman en la viñeta que describe la manera en que Estados Unidos y Australia afrontan el problema común de la sequía con soluciones *ad hoc* y muy diferentes en función de sus distintos intereses.

El siguiente capítulo, explica la persistencia del sueño racional en el proceso político lo que enmarca en el modelo la evidencia (*Evidence-Based Policy Making – EBPM*), y sus alternativas complementarias. Asimismo, se propone un modelo dual para aplicar la funcionalidad de los conflictos de valores desde la misma definición del problema hasta la implantación de las soluciones.

Los capítulos que siguen, abordan los tres principales marcos teóricos en la elaboración de las políticas públicas. El capítulo sexto trata el enfoque de los flujos múltiples (*Multiple Streams Approach – MSA*) de Kingdon y el *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Sabatier. El capítulo séptimo, prolonga esta perspectiva con *Punctuated Equilibrium Theory* (PET) alumbrada por Baumgartner y Jones. Lo que nos sugieren los autores tras la lectura de estos capítulos es que todo el proceso está cargado de valores que se deben tener en cuenta e introducir en estas teorías, máxime cuando la psicología social ha avanzado enormemente en la categorización y medición de los valores en las sociedades.

Los tres últimos capítulos se centran en cómo abordar los valores, en el proceso político y las políticas públicas (capítulo octavo), en el debate político (capítulo noveno) haciendo hincapié en la importancia de la persuasión y la retórica, y su perspectiva política (capítulo décimo). La evidente complejidad de las relaciones y los conflictos en las sociedades hace más probable la necesidad de una mayor presencia de la política.

El no considerar los valores puede llevar a fallos importantes en la elaboración y posterior puesta en práctica de las políticas públicas.

Este libro será una de gran utilidad para todas aquellas personas que estudiamos las políticas públicas (como docentes, estudiantes de postgrado o para la investigación académica) en la medida que, al tiempo que mira hacia el futuro de las sociedades democráticas, aporta un interesante mapa de los modelos y un examen crítico de las perspectivas teóricas dominantes en las políticas públicas. Asimismo, lo considero una referencia para quienes aborden las políticas públicas desde un punto de vista profesional, que pues al describir el proceso político de una manera más realista, ayuda a conceptualizar la naturaleza del conflicto político.

En definitiva, el libro de Linda Courtenay Botterill y Alan Fenna es interesante porque desmonta los complejos que pueda tener la ciencia política con respecto de otras ciencias experimentales, en esa búsqueda de la racionalidad y la exactitud, mientras que refuerza los avances epistemológicos de las ciencias sociales que ponen el foco en los valores humanos y la relevancia de tener en cuenta los conflictos asociados al proceso político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Botterill, L. C. y Fenna, A. (2019). *Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective* [New Horizons in Public Policy series]. Edward Edgar Publishing Limited.