



UN PAÍS POSIBLE

MANUAL DE REFORMAS POLÍTICAMENTE VIABLES



COORDINADO POR

TONI ROLDÁN
JORGE GALINDO
LUCAS GORTAZAR
TERESA RAIGADA

CON LA COLABORACIÓN DE

**MIGUEL
ALMUNIA**

**ANTONIO
CABRALES**

**MILAGROS
CANDELA**

**LUCÍA
COBREROS**

**NATALIA
COLLADO**

**J. IGNACIO
CONDE-
RUIZ**

**JUAN F.
JIMENO**

**JOSÉ
GARCÍA
MONTALVO**

**MANUEL
HIDALGO**

**CLAUDIA
HUPKAU**

**JESÚS
LAHERA**

**SANDRA
LEÓN**

**PEDRO
LINARES**

**ÁNGEL
MARTÍNEZ**

**MÓNICA
MARTÍNEZ-
BRAVO**

**CLARA
MARTÍNEZ-
TOLEDANO**

**JAVIER
MARTÍNEZ**

**ANDREU
MAS-COLELL**

**LUIS
MILLER**

**JOSÉ
MONTALBÁN**

**JOSEP MARIA
RAYA**

**PEDRO
REY**

**JENIFER RUIZ-
VALENZUELA**

**ROSA
SANCHIS-
GUARNER**

**MARTA
SUÁREZ-
VARELA**

**CARLOS
SUNYER**

**CARLOS
VICTORIA**



DEUSTO

Un país posible

Manual de reformas políticamente viables

Coordinado por
**TONI ROLDÁN, JORGE GALINDO,
LUCAS GORTAZAR Y TERESA RAIGADA**



EDICIONES DEUSTO

© Varios autores, coordinado por Toni Roldán, Lucas Gortazar, Jorge Galindo y Teresa Raigada, 2023

© Centro de Libros PAFP, SLU., 2023

Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAFP, SLU.

Av. Diagonal, 662-664

08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

Primera edición: octubre de 2023

Depósito legal: B. 15.175-2023

ISBN: 978-84-234-3641-5

Preimpresión: Realización Planeta

Impreso por Romanyà Valls, S. A.

Impreso en España - *Printed in Spain*

La lectura abre horizontes, iguala oportunidades y construye una sociedad mejor. La propiedad intelectual es clave en la creación de contenidos culturales porque sostiene el ecosistema de quienes escriben y de nuestras librerías. Al comprar este libro estarás contribuyendo a mantener dicho ecosistema vivo y en crecimiento. En **Grupo Planeta** agradecemos que nos ayudes a apoyar así la autonomía creativa de autoras y autores para que puedan seguir desempeñando su labor.

Dirígete a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesitas fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puedes contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.



El papel utilizado para la impresión de este libro está calificado como **papel ecológico** y procede de bosques gestionados de manera **sostenible**.

Sumario

Introducción. Un país posible: razones y políticas.	7
--	---

PARTE I

Un marco público para desarrollar mejores políticas

1. Avanzar hacia el diseño de políticas públicas a partir de la evidencia.	49
2. Una administración moderna basada en los datos.	67

PARTE II

Una arquitectura institucional para el crecimiento basado en el conocimiento

3. Mejorar la educación evitando la confrontación.	85
4. Cómo incrementar la movilidad social fomentando el acceso a la educación superior: FP, becas y financiación universitaria	103
5. Retener, recuperar y atraer talento investigador a las universidades españolas.	121
6. Formación y protección: medidas para aprovechar las transformaciones del futuro	139
7. Cómo descarbonizar de manera eficaz y justa	157

PARTE III

**Una infraestructura de protección adaptada
a los nuevos desafíos**

8. Reformas fiscales para reducir la desigualdad e impulsar un crecimiento inclusivo	179
9. Retos futuros del mercado de trabajo en España	193
10. ¿Qué más podemos hacer para reducir la brecha de género en el mercado laboral?	207
11. Una propuesta para la reforma del sistema español de pensiones	225
12. Propuestas para reducir la presión asistencial sobre la atención primaria	241
13. Reformas sensatas para una vivienda accesible	257
Epílogo. Cómo ampliar el espacio político para las reformas navegando la polarización	277
Bibliografía	289

Avanzar hacia el diseño de políticas públicas a partir de la evidencia

Mónica Martínez-Bravo⁸⁷

Una de las principales responsabilidades de los Estados consiste en garantizar el acceso a servicios públicos básicos, como la educación, la atención médica y la asistencia social, que son pilares fundamentales del estado de bienestar. Aunque el desarrollo y la consolidación del estado de bienestar fue uno de los mayores logros del siglo xx, su perfeccionamiento continúa siendo uno de los principales retos a los que nos enfrentamos en el siglo xxi. Sólo con estados de bienestar sólidos y eficientes, las economías occidentales podrán enfrentar los desafíos actuales, como la crisis climática, el avance tecnológico de la inteligencia artificial y el reto demográfico, asegurando que los costes y los beneficios se distribuyan de manera justa entre la población.

No obstante, perfeccionar el estado de bienestar y adaptarlo a estos nuevos desafíos no es tarea sencilla. La mejora de cualquier proceso implica recopilar datos, analizar posibles problemas, experimentar con diversas soluciones, implementarlas y evaluar el nivel de progreso alcanzado. En el sector privado, la libre competencia entre empresas garantiza que sólo aquellas que son innovadoras y efectivas en sus procesos de mejora sobre-

87. Profesora titular en el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI).

viven. Sin embargo, la falta de competencia en el ámbito público puede propiciar la persistencia de políticas ineficientes a lo largo del tiempo.

Conscientes de estos desafíos, numerosos organismos internacionales y supranacionales han abogado por la institucionalización de procesos y prácticas que promuevan el uso de evidencia en la toma de decisiones de políticas públicas. Este enfoque implica diseñar dichas políticas basándose en la mejor evidencia disponible, lo que incluye datos, estadísticas, investigaciones científicas, conocimientos de expertos y asesoramiento científico.⁸⁸ El término en inglés *evidence-based policy making* se ha convertido en el nuevo mantra para todo organismo internacional que abogue por mejorar el sector público.

El diseño de políticas públicas a partir de la evidencia se fundamenta en dos pilares clave. El primero es su evaluación. Sólo a través de la evaluación de una política, analizando su alcance, la calidad de su implementación y el efecto causal en las variables de resultados, podemos generar evidencia rigurosa que sirva de base para la toma de futuras decisiones en materia de políticas públicas. El segundo pilar fundamental es la colaboración entre las administraciones públicas y la comunidad científica, que posee el conocimiento de las metodologías más rigurosas, además de contar con la reputación e independencia necesarias para extraer conclusiones objetivas sobre qué políticas y procesos proporcionan diferentes resultados. Por otro lado, las administraciones públicas tienen un amplio conocimiento del contexto, las diferentes opciones de políticas públicas y las particularidades de su implementación. Por lo tanto, es esencial fomentar una cooperación estrecha entre ambos actores, colaboración que también es impulsada desde los organismos internacionales.

No podemos olvidar que la implementación de políticas públicas basadas en evidencia no sólo es importante para mejorar

88. European Commission, *Better regulation toolbox*, 2021, <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en>.

la eficiencia del sector público, sino también para fortalecer el sistema democrático. El auge populista experimentado en muchos países durante la última década ha derivado, a menudo, en la implementación de políticas simplistas que, aunque persuasivas para muchos ciudadanos, no han producido resultados positivos.⁸⁹ Así pues, resulta crucial convencer a los ciudadanos de que el diseño de políticas basadas en la evidencia funciona para recuperar su confianza en las instituciones y la comunidad científica.

En los siguientes apartados de este capítulo, analizo el nivel de adopción de políticas basadas en evidencia en España y su entorno, así como las principales barreras que limitan su uso. Además, ofreceremos recomendaciones para avanzar en la implementación de estas prácticas.

¿Hasta qué punto está extendida la práctica de fundamentar las políticas públicas en evidencia?

En el plano internacional, el impulso más significativo a la evaluación de políticas proviene de la economía del desarrollo. A finales de la década de 1990, economistas como Abhijit Banerjee, Michael Kremer y Esther Duflo lideraron un movimiento para impulsar la evaluación causal de las políticas públicas. Esta labor fue bien recibida en su día por la comunidad científica y los profesionales del desarrollo. Hasta ese momento, existían pocos estudios que evaluaran de manera rigurosa la efectividad de la ayuda al desarrollo. Un informe publicado en 2006 realizado por el Center for Global Development resumía la situación de la siguiente manera:

¿Sabremos realmente más dentro de diez años? [...] La comunidad internacional podría encontrarse en una de las dos situaciones si-

89. Funke, M.; Schularick, M.; y Trebesch, C., «*Populist leaders and the economy*», CEPR, Discussion Paper n.º 15405, Centre for Economic Policy Research, 2020.

guientes: lamentar la falta de conocimientos sobre lo que realmente funciona y buscar a tientas nuevas ideas y enfoques para afrontar los retos críticos de reforzar los sistemas sanitarios, mejorar los resultados del aprendizaje y combatir la lacra de la pobreza extrema, o podríamos ser mucho más capaces de utilizar de forma productiva los recursos para el desarrollo, basándonos en una base amplia de evaluaciones sobre la eficacia de las estrategias de desarrollo social. Cuál de esas situaciones llegue a producirse tiene mucho que ver con las decisiones que los líderes de los gobiernos de los países en desarrollo, las ONG y las agencias de desarrollo tomen en los próximos dos años sobre la realización de evaluaciones de impacto (Center for Global Development, 2006, pp. 42-43).⁹⁰

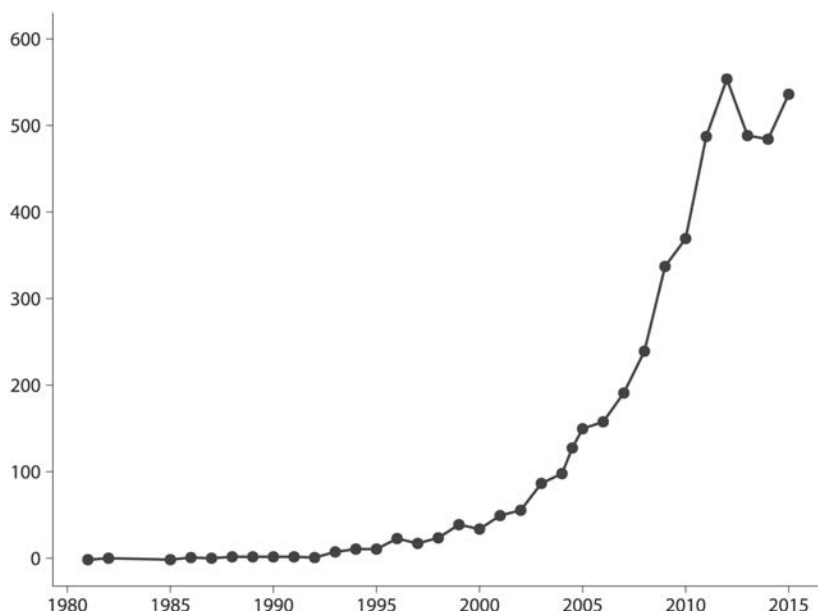
Es sorprendente ver que este párrafo podría aplicarse palabra por palabra a la situación actual de España, punto que retomaremos más adelante, y a la de muchos países de nuestro entorno.

Durante las décadas de 2000 y 2010 se produjo un considerable incremento en las evaluaciones de impacto en países en vías de desarrollo, como ilustra el gráfico 1.1, que muestra el número de estudios que evaluaron de manera causal programas de ayuda al desarrollo y políticas públicas empleando metodologías cuasiexperimentales o experimentos aleatorios. Estos últimos consisten en asignar una medida o programa de forma aleatoria a un subconjunto de la población, que llamamos grupo de tratamiento. Los resultados de este grupo se comparan con los del grupo de control, que también fue seleccionado aleatoriamente. Los economistas mencionados anteriormente recibieron el Nobel de Economía en 2019 por impulsar este tipo de experimentos aleatorios en la lucha contra la pobreza. Además, contribuyeron a este esfuerzo fundando organizaciones como el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) y respaldando la creación de

90. Center for Global Development, *When will we ever learn? Improving lives through impact evaluation*, CGD, Estados Unidos, 2006, <<https://www.cgdev.org/publication/when-will-we-ever-learn-improving-lives-through-impact-evaluation>>.

otras, como la Innovations for Poverty Action (IPA) o el Center for Effective Global Action (CEGA), instituciones que brindan apoyo a la comunidad científica y a los representantes públicos en la implementación de estos experimentos.

Gráfico 1.1. Evaluaciones de impacto completadas, por año de finalización



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Development Evidence Portal, portal mantenido por la International Initiative for Impact Evaluation (3ie).

Pero el impulso hacia la evaluación causal no sólo provino de la comunidad científica, sino que también fue fundamental la labor de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo en la institucionalización de la evaluación del impacto. Por ejemplo, el Banco Mundial promovió el establecimiento de fondos específicos para el desarrollo de evaluaciones, como el DIME (Development Impact Evaluation) o el SIEF (por sus siglas en inglés de Fondo de Evaluación Estratégica del Impacto). Un dato poco conocido es que España aportó la principal financiación para el establecimiento

de este fondo (inicialmente llamado Fondo Español para la Evaluación de Impacto), que dejó un importante legado fomentando la evaluación de impacto más allá de nuestras fronteras. Además de aportar financiación, estas organizaciones utilizaron su influencia para institucionalizar prácticas de políticas basadas en la evidencia en las administraciones públicas de muchos países. Actualmente, numerosos países en vías de desarrollo han establecido acuerdos para comprometerse a diseñar sus políticas públicas basándose en la evidencia y utilizando metodologías experimentales. Tal es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Educación de Perú⁹¹ o el estado de Tamil Nadu en la India.⁹²

Aunque la revolución de la evidencia causal en políticas públicas surgió de los países en vías de desarrollo, muchas economías avanzadas han logrado importantes avances en este ámbito en los últimos años, y la adopción de experimentos aleatorios en países desarrollados está cada vez más extendida. Algunos ejemplos son el establecimiento de una Oficina de Evaluación Científica en el gobierno federal estadounidense⁹³ o el centro IDEE asociado al Ministerio de Educación en Francia.⁹⁴ Este impulso se ha dado en gran medida gracias al creciente uso de datos administrativos y a la mejora en las metodologías de evaluación cuasiexperimentales. Dicha mejora metodológica también ha sido reconocida recientemente con el Premio Nobel de Economía, otorgado en 2021 a Joshua Angrist, David Card y Guido Imbens. Facilitar el acceso a datos administrativos por parte de las

91. J-PAL, «Un laboratorio de innovación gubernamental para mejorar la educación», 2020, <<https://www.povertyactionlab.org/es/expansiones/un-laboratorio-de-innovacion-gubernamental-para-mejorar-la-educacion?lang=es>>.

92. J-PAL, «Institutionalizing a culture of evidence-informed policymaking in Tamil Nadu», 2022, <<https://www.povertyactionlab.org/case-study/institutionalizing-culture-evidence-informed-policymaking-tamil-nadu>>.

93. J-PAL, «Federal Office to bolster evidence-based policymaking», 2021, <<https://www.povertyactionlab.org/case-study/federal-office-bolster-evidence-based-policymaking>>.

94. Para más información, véase: <<https://www.povertyactionlab.org/idee>>.

administraciones públicas es otro de los pilares fundamentales para promover el diseño de políticas públicas basadas en la evidencia. No obstante, dado que el capítulo 2 en este mismo libro aborda este tema en detalle, no nos centraremos en ello ahora.

A nivel de la Unión Europea, las instituciones han sido un catalizador para la mejora y promoción del diseño de políticas públicas basadas en la evidencia. Durante décadas, la Comisión Europea ha colocado la evidencia científica en el centro de sus procesos de formulación de políticas. Ya en 2002, la Comisión Europea lanzó la iniciativa *Better Regulation* ('mejora regulatoria'), que establecía un marco general para la elaboración de buenas políticas a escala de la Unión Europea. Este programa se fue expandiendo a través de comunicaciones y directrices periódicas, configurando una «caja de herramientas» para que los Estados miembros pudieran mejorar su regulación.⁹⁵ Más recientemente, la Comisión Europea ha formalizado su apoyo a las políticas basadas en evidencia,⁹⁶ también mediante los requisitos para acceder a los fondos Next Generation EU. Para recibir estas ayudas, los Estados miembros deben presentar planes de recuperación y resiliencia, que, en algunos casos, como el de España, incluyen como hito clave el fortalecimiento de la evaluación de las políticas públicas. Con este objetivo, en diciembre de 2022 se aprobó en nuestro país la Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.⁹⁷ En las siguientes secciones de este capítulo se explorará el potencial y los desafíos que implica este cambio legislativo en nuestro país.

95. European Commission, *Better regulation...*, *op. cit.*

96. European Commission, «Staff Working Document — Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research», Bélgica, 25 de octubre de 2022, <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/file/staff-working-document-supporting-connecting-policymaking-member-states-scientific-research_en>.

97. Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, BOE, 305, de 21 de diciembre de 2022, pp. 178598-178619.

La cultura de la evidencia en España

En nuestro país, la cultura de la evidencia ha sido históricamente limitada en comparación con las otras naciones de nuestro entorno. No ha habido mandatos para evaluar las políticas públicas ni requerimientos para recopilar indicadores que permitan medir su impacto. Un informe reciente de la OCDE⁹⁸ examina estas prácticas en diferentes países, y observa, para el caso de España, que, aunque se utilizan metodologías cuantitativas, su uso no está generalizado.⁹⁹ Resulta llamativa la ausencia de la metodología de experimentos aleatorios, si bien hay que señalar que esto está cambiando en los últimos años, como veremos más adelante. Por otro lado, mientras que en otros países se exige una revisión de la literatura científica en el diseño de políticas, en España esto no ocurre (de hecho, según este informe, es uno de los pocos países que no lo hacen).

El impulso de las políticas basadas en la evidencia científica en España ha evolucionado en diferentes oleadas. Durante la década de 2010, la Gran Recesión generó un ambiente propicio para que los investigadores sociales analizaran las políticas públicas del país. Iniciativas como los blogs de *Nada es Gratis* o *Politikon* contribuyeron a fomentar una cultura de evaluación y evidencia en la esfera pública. Además, el establecimiento de *think tanks* como Fedea y EsadeEcPol ha estrechado el vínculo entre la investigación en ciencias sociales y el estudio de políticas públicas, contribuyendo así a fortalecer la cultura de la evidencia en España.

Sin embargo, quizá las iniciativas de mayor calado son las que provienen de las propias administraciones públicas. En este sentido, la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en 2014 marca un antes y un después en el análisis de las políticas públicas en España. A diferencia de la

98. OCDE, «Improving governance with policy evaluation: Lessons from country experiences», *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, 2020, <<https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>>.

99. Véase tabla 3.4 de dicho informe.

extinta Agencia Estatal de Investigación, la AIREF fue diseñada para ser independiente, con un presupuesto estable y un sólido mandato de velar por la estabilidad financiera del país. El éxito de la AIREF se basa en dos elementos clave. En primer lugar, la incorporación de un consejo asesor, que incluye a científicos sociales de reconocido prestigio internacional, con un mandato claro y vías para tener en consideración sus recomendaciones. En segundo lugar, el mandato legal que otorga a la AIREF acceso a los datos necesarios para llevar a cabo sus investigaciones. A pesar de esto, la obtención de datos no siempre ha sido fácil para este organismo, que incluso ha tenido que recurrir a la vía judicial en alguna ocasión.¹⁰⁰

La contribución más destacada de la AIREF hasta la fecha ha sido la publicación de los *Spending reviews*. Estos informes, encargados por el gobierno en el marco del Programa de Estabilidad de 2017-2020, tienen como objetivo analizar el gasto público en diferentes partidas. Las primeras dos fases de los *Spending reviews* han examinado políticas como la concesión de subvenciones, el gasto en medicamentos, el programa de políticas activas de empleo y las becas de educación universitaria en España, entre otras. Aunque no todos los informes incluían una evaluación de impacto causal del máximo rigor científico, sí proporcionan un análisis detallado del gasto y de la implementación de las políticas públicas, por lo que constituyen una pieza clave en la mejora de dichas políticas. Además, en 2021 la AIREF creó una División de Evaluación del Gasto Público con la finalidad de reforzar el análisis cuantitativo del impacto del gasto público de diferentes administraciones públicas.

Tal como decíamos al comienzo de esta sección, un ámbito en el que nuestro país ha avanzado en los últimos años es el del empleo de ensayos controlados aleatorios (*randomized controlled trials*). Esta metodología es considerada la forma más rigu-

100. Viñas Coll, Jaume, «La Autoridad Fiscal denuncia a Montoro ante la Audiencia Nacional», *El País, CincoDías*, 12 de noviembre de 2015, <https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/11/12/economia/1447320671_880096.html>.

rosa de medir el efecto causal de un programa de intervención pública. Se define como un tipo de evaluación *ex ante*, ya que requiere un diseño detallado previo a la implementación de la medida. Además, exige una participación directa y continuada del equipo investigador en todas las fases del proyecto para garantizar que la metodología y el uso de datos se llevan a cabo en consonancia con las técnicas más avanzadas. Un reciente informe de la Fundación COTEC¹⁰¹ resume los principales avances en el uso de esta metodología en nuestro país. Por ejemplo, destaca un estudio realizado por EsadeEcPol, liderado por Lucas Gortazar, Claudia Hupkau y Toni Roldán, que evaluó un programa de tutorías en línea para jóvenes en entornos desfavorecidos. Dicho estudio consistió en una evaluación con metodología de experimento controlado aleatorio en un ensayo que contaba con la participación de unos cuatrocientos jóvenes, cuyos resultados mostraron que las tutorías reducían significativamente el abandono escolar y aumentaban la intención de matricularse en Bachillerato.

Más recientemente, España ha impulsado notablemente el uso de esta metodología desde la Administración pública, con la asignación en 2021, por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de 300 millones de euros de los fondos europeos Next Generation EU para desarrollar y evaluar itinerarios de inclusión social complementarios al ingreso mínimo vital (IMV). Un aspecto clave es que la ley que regula el IMV ya estipulaba que estas evaluaciones deben llevarse a cabo empleando experimentos aleatorios. Además, un hito clave para justificar la concesión de estos fondos europeos consiste en presentar a la Comisión Europea, durante el primer trimestre de 2024, dieciocho evaluaciones o buenas prácticas en materia de inclusión. Este requisito refleja el compromiso del gobierno y la Comisión con el uso de métodos rigurosos para la evaluación de políticas públicas.

101. COTEC, *La experimentación en las políticas públicas: estado del arte y elementos para su impulso en España*, COTEC/Red2Red, Madrid, 2022, <<https://cotec.es/proyecto/experimentacion-en-las-politicas-publicas/5185b23c-6913-f3cd-29f9-e8c5b278a4db>>.

En el marco de este programa, se han financiado treinta y cuatro evaluaciones experimentales de proyectos innovadores implementados por comunidades autónomas, ayuntamientos o entidades del tercer sector. Estos programas abarcan una amplia variedad de medidas, desde proyectos de inserción laboral hasta ayudas para la conciliación de familias monoparentales. Personalmente, he tenido el privilegio de coordinar, junto con Samuel Bentolila (CEMFI), a un equipo de dieciocho investigadores de primer nivel internacional que han apoyado al ministerio en el diseño y la evaluación de dichos proyectos.¹⁰² Además, hemos establecido puentes para que J-PAL también brinde su respaldo al programa.

Esta iniciativa representa una nueva forma de hacer políticas públicas en España. En primer lugar, se parte de la premisa de que no se sabe de antemano qué medidas serán efectivas; por lo tanto, se propone evaluarlas y compararlas para determinar cuáles son las más prometedoras. En segundo lugar, se emplea la metodología más rigurosa para la evaluación de estos programas: los experimentos controlados aleatorios. En tercer lugar, se establece una estrecha colaboración entre las administraciones públicas y los investigadores, generando un enfoque pionero a la hora de introducir en la administración políticas basadas en conocimientos científicos. Esta iniciativa también es innovadora en el contexto europeo e internacional debido a su alcance, al enfoque en la metodología más rigurosa y a la coordinación entre diferentes administraciones y la comunidad científica. Los pro-

102. El equipo investigador está formado por Miguel Almunia (CUNEF), Manuel F. Bagues (Universidad de Warwick), Samuel Bentolila (CEMFI), Antonio Cabrales Goitia (Universidad Carlos III), Guillermo Caruana (CEMFI), Yanina Domenella (CEMFI), Yarine Fawaz (CEMFI), Ana García-Hernández (J-PAL), Verónica González Stuva (ESADE), María Hernández-de-Benito (Universidad de Alicante), Laura Hospido (Banco de España), Lajos Kossuth (CEMFI), Warn N. Lekfuangfu (Universidad Carlos III), Mónica Martínez-Bravo (CEMFI), Teresa Molina Millán (Universidad de Alicante), Pedro Rey-Biel (ESADE), Carlos Sanz (Banco de España) y Tom Zohar (CEMFI). Caterina Calsamiglia (ICREA-IPEG) también colabora en dos itinerarios dando apoyo científico a la contraparte.

gramas se encuentran actualmente en fase de ejecución, y se espera obtener resultados a lo largo del año 2024.

El futuro de la evaluación de las políticas públicas en España

A pesar de los progresos en la evaluación de políticas públicas en nuestro país en los últimos años, seguimos estando rezagados respecto a los países vecinos. España se halla en una encrucijada: por un lado, hay una mayor comprensión de la necesidad de evaluar las políticas públicas de manera rigurosa, tanto desde las administraciones como desde la opinión pública y desde las instituciones europeas, pero por otro lado, existe el riesgo de que estos avances se vean limitados por la falta de calidad en las evaluaciones o la ausencia de mecanismos para implementar las recomendaciones resultantes.

La aprobación, en diciembre de 2022, de la Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado¹⁰³ podría ser un catalizador para transitar hacia una mejor evaluación. Dicha ley asigna una partida presupuestaria específica para la evaluación de todas las políticas y exige la elaboración de informes y métricas de evaluación. Sin embargo, no establece medidas suficientes para garantizar que estas evaluaciones se realicen utilizando las metodologías más rigurosas de evaluación causal, que se involucre a investigadores de prestigio y que sus resultados sean utilizados en el diseño de futuras políticas públicas. En consecuencia, existe el riesgo de que la nueva ley genere una carga burocrática adicional para las administraciones públicas sin un impacto significativo en la mejora de las políticas públicas.

En la siguiente sección analizaremos los principales desafíos en la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia, así

103. Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, BOE, 305, de 21 de diciembre de 2022, pp. 178598-178619.

como algunas propuestas para superar estos obstáculos y mejorar la efectividad de nuestras políticas.

¿Cuáles son las barreras al diseño de políticas públicas basadas en la evidencia?

El proceso de elaboración de políticas basadas en la evidencia enfrenta múltiples obstáculos que dificultan la implementación efectiva de soluciones sustentadas en los datos. Entre las principales barreras se encuentran la insuficiencia de conocimientos técnicos y de las habilidades analíticas por parte de los responsables que toman las decisiones, lo que complica la comprensión y la interpretación de los estudios y datos relevantes. A esto se le suma el hecho de que no todos los estudios científicos son concluyentes, de manera que incluso diferentes investigaciones pueden llegar a resultados contradictorios, pero el personal de las administraciones a menudo carece del tiempo o los conocimientos para discernir entre distintos estudios a partir de su calidad o para integrar la información existente en la literatura. Otro obstáculo importante es la dificultad para acceder a los datos administrativos, tanto por parte de las propias administraciones públicas como, en particular, por parte de la comunidad científica. Esto es sin duda un factor importante que desincentiva la evaluación de las políticas públicas, que se analiza en mayor profundidad en el capítulo 2 de este mismo libro.

Asimismo, la polarización política y los intereses partidistas pueden prevalecer sobre la evidencia objetiva, lo que conduce a la adopción de políticas basadas en ideologías en lugar de la evidencia empírica. A esto hay que añadir que las presiones temporales y la demanda de soluciones rápidas pueden conducir a que los que deben tomar decisiones opten por enfoques más tradicionales o intuitivos, en lugar de invertir tiempo y recursos en la investigación rigurosa y el análisis de datos necesarios para una política fundamentada en evidencia sólida.

Por último, está la cuestión de cómo fomentar el uso de evidencia científica en la toma de decisiones, proceso que está sien-

do investigado, a su vez, en disciplinas como la economía y la ciencia política. Un influyente estudio de Hjort *et al.* (2021) examinó cómo los resultados de investigaciones pueden influir en las decisiones de políticas públicas.¹⁰⁴ El estudio se llevó a cabo en 2.150 municipios brasileños con el objetivo de medir la demanda y la respuesta de los alcaldes ante información basada en investigaciones. En este experimento se descubrió que los alcaldes están dispuestos a pagar por conocer los resultados de estudios de evaluación y que actualizan sus creencias a partir de los hallazgos. Además, se encontró que proporcionar información a los alcaldes sobre investigaciones de una política simple y efectiva, como el envío de cartas recordatorias a los contribuyentes, aumenta la probabilidad de implementar dicha política un 10 por ciento. Aunque el estudio no aclara si el formato de la información es importante, ni en qué nivel de la administración o qué tipo de tomadores de decisiones reaccionarían en mayor medida a esta información, sí demuestra que ofrecer evidencia empírica rigurosa a los representantes políticos puede facilitar la adopción de políticas innovadoras.

¿Qué podemos hacer al respecto?

El diseño de políticas públicas basadas en la evidencia científica adquiere cada vez más relevancia en el contexto actual. La humanidad enfrenta desafíos significativos, como el cambio climático, la revolución que implica la inteligencia artificial y las transformaciones demográficas, entre otros. Abordar estos retos demanda una regulación más efectiva y, posiblemente, una intervención más directa del Estado en la economía. Pero sólo podremos encontrar soluciones satisfactorias y sostenibles a estos grandes retos que nos plantea el siglo XXI si las intervenciones se fundamentan en las mejores evidencias disponibles.

104. Hjort, J., *et al.*, «How research affects policy: Experimental evidence from 2,150 Brazilian municipalities», *American Economic Review*, 111, 5 (2021), pp. 1442-1480, <<https://doi.org/10.1257/aer.20190830>>.

Lograr avances significativos en la promoción del diseño de políticas basadas en la evidencia requerirá esfuerzos y compromisos conjuntos de diversos sectores de nuestra sociedad. Además de cambios legislativos e institucionales como los que podrían derivarse de la implementación de la recién aprobada Ley de evaluación, será necesario un cambio cultural y una mayor cooperación entre la comunidad científica y las administraciones públicas, así como un mayor apoyo de la sociedad civil.

Las administraciones públicas y los representantes políticos tienen un papel clave en la promoción de políticas basadas en la evidencia. En este sentido, sería recomendable impulsar los siguientes cambios:

- Garantizar la independencia y los recursos de la futura Agencia de Evaluación de Políticas Públicas: la agencia debe permanecer libre de influencias políticas, y contar con un presupuesto adecuado y con personal técnico altamente capacitado.
- Establecer una colaboración eficaz y provechosa con la comunidad científica (tanto en la futura agencia como en el resto de la administración): solicitar la contribución de investigadores e investigadoras sólo cuando exista una disposición genuina para considerar sus opiniones e informes, no para utilizarlos con la mera intención de dar una apariencia de rigor.
- Propiciar oportunidades para establecer relaciones de confianza con científicos y científicas de reconocido prestigio: la comunidad científica puede compensar en cierta medida las carencias de personal técnico y de tiempo que puedan tener las administraciones públicas. Se debe fomentar la colaboración en proyectos y publicaciones científicas de alto impacto. Una manera de propiciar este tipo de relaciones y búsqueda de proyectos conjuntos es la organización de encuentros (*match-making conferences*) para que representantes de la administración y de la comunidad científica se conozcan, compartan ideas y exploren potenciales vías de colaboración.

- Promover el diálogo con diversos actores sobre qué políticas se pueden evaluar y cuál es la metodología adecuada, e identificar los principales tipos de evidencia necesarios para orientar distintas decisiones de políticas públicas. Buscar una buena planificación de la toma de estas decisiones, de manera que sean compatibles con los tiempos de reflexión y análisis.
- Respetar la credibilidad de las aportaciones científicas, incluso cuando los resultados no sean los esperados. Aunque ningún estudio es infalible, cuestionar aportaciones científicas por razones ideológicas, en lugar de metodológicas, socava la confianza de los ciudadanos en la ciencia y en las administraciones públicas. Lo mismo ocurre cuando se mantienen en privado informes de evaluación cuyos resultados no coinciden con las expectativas de la administración que los solicita.
- Facilitar el acceso a los datos administrativos a otras administraciones y a la comunidad científica. Aunque las administraciones públicas custodian los datos, su propiedad corresponde a la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, debe ser posible habilitar vías de acceso para que estos datos se utilicen en beneficio de la sociedad, tal y como se detalla en el capítulo 2.

Además, la comunidad científica también ejerce un rol fundamental en el impulso del uso de la evidencia en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas. Por ello, proponemos las siguientes acciones y cambios culturales y de actitud:

- Invertir en la divulgación y la accesibilidad de la información científica: es esencial comunicar hallazgos de manera clara y accesible, adaptar el lenguaje técnico y presentar los datos de forma comprensible. Los metaanálisis, que sintetizan información de diferentes estudios, resultan especialmente útiles para ofrecer una visión integrada y sólida de la evidencia disponible.
- Incentivar que los investigadores e investigadoras dediquen parte de su tiempo a actividades de transferencia de

conocimiento a la sociedad: del mismo modo en que los organismos de evaluación de la producción científica valoran las actividades de transferencia al sector privado (por ejemplo, considerando el número de patentes), en las ciencias sociales se debería reconocer la transferencia del conocimiento al diseño de políticas públicas como actividades de transferencia relevantes.

- Identificar ventanas de oportunidad para influir en políticas públicas: la comunidad científica debe estar atenta a momentos de debate y toma de decisiones políticas, aprovechando oportunidades para presentar evidencia relevante. Establecer relaciones de confianza con personas clave en la Administración pública es fundamental para facilitar la incorporación de la evidencia en el proceso.
- Mostrar comprensión hacia los tiempos, las necesidades y la cultura profesional de los representantes políticos y la Administración pública: los científicos y científicas debemos ser flexibles, adaptándonos a las necesidades y contextos de los responsables políticos, ofreciendo información y apoyo de manera oportuna y adaptada a sus requerimientos.

Finalmente, la sociedad civil representa otra pieza clave en la promoción del uso de la evidencia en el diseño de políticas públicas. Así, los ciudadanos deberían:

- Del mismo modo que las administraciones públicas, confiar en los resultados de las investigaciones científicas, incluso cuando éstos no concuerden con su visión del mundo.
- Solicitar a los representantes políticos que diseñen políticas basadas en evidencia científica.

Sólo garantizando la confianza de los ciudadanos en la ciencia y en la evidencia empírica lograremos construir una sociedad en la que la ciudadanía exija que las políticas públicas se diseñen acorde con la mejor evidencia disponible.