

Presentación

La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos

Juan F. Jimeno

Banco de España, Universidad de Alcalá, CEMFI, CEPR e IZA

La evaluación de las políticas públicas en España sigue siendo una asignatura pendiente. Vivimos una época en la que abundan las bases de datos, en las que casi cualquier actividad queda registrada digitalmente, y en la que se dispone de instrumentos metodológicos, software informático y algoritmos de inteligencia artificial que permiten el tratamiento extensivo y el análisis intensivo de los datos. Tanto en el sector público como en el privado, la observación cuantitativa de fenómenos económicos y sociales es cada vez más extensa y precisa.

Estos desarrollos en la obtención y tratamiento de los datos permiten, entre otras cosas, que la evaluación de las políticas públicas pueda realizarse con mucho mayor rigor analítico y contenido empírico que en el pasado. Sin embargo, los investigadores sociales no siempre han tenido un acceso fácil a los datos necesarios para llevar a cabo estas tareas. En parte, la falta de cultura de evaluación económica en el pasado se traduce en que el diseño de las bases de datos no siempre se ha realizado teniendo en cuenta las necesidades de la evaluación. Además, los registros administrativos donde se depositan los datos tienen otras finalidades relativas a la gestión de servicios públicos que no siempre casan bien con esas necesidades. Por otra parte, las bases de datos necesarias para realizar un determinado ejercicio de evaluación de políticas públicas a menudo se encuentran dispersas entre distintos organismos de las Administraciones públicas, que no se muestran siempre propicios a compartir esos datos para la creación de una muestra amplia de individuos y variables con las que realizar dichas evaluaciones. Como resultado, muchas de las medidas de políticas económicas y sociales no son evaluadas suficientemente y, por consiguiente, se siguen diseñando y ejecutando sin la información ni el conocimiento suficientes que garanticen su efectividad.

Este número 102 de *Cuadernos Económicos de Información Comercial Española* tiene como razón de ser proporcionar una panorámica actual de la evaluación de políticas públicas en España. Para ello se han seleccionado diez artículos estructurados en tres apartados. En el primero de ellos («Visiones desde las Administraciones públicas»), que contiene tres artículos, se presenta el punto de vista de investigadores, que actualmente ocupan responsabilidades en las Administraciones públicas que recopilan y usan gran cantidad de datos económicos y sociales, acerca de la administración, uso y puesta a disposición de investigadores externos de los datos de registros administrativos o encuestas oficiales. En el segundo apartado («Recursos y

metodologías») que también consta de tres artículos, investigadores académicos con amplia experiencia en la evaluación de políticas públicas con diversas fuentes de datos ofrecen su valoración del estado de la evaluación de políticas públicas en España. En el apartado final («Algunos ejemplos de evaluaciones de políticas públicas») se presentan cuatro aplicaciones, tres relativas a políticas de empleo, un campo donde la evaluación se ha desarrollado enormemente, y una de un programa educativo, ámbito en el que la evaluación también es cada vez más frecuente.

En el primer artículo **José María Casado** y **Eloísa del Pino**, autores afiliados a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), presentan una panorámica de la evaluación de políticas públicas por las administraciones central y autonómicas españolas durante las dos últimas décadas. Prestando atención al marco normativo y organizativo, la capacidad evaluadora de las instituciones públicas y la práctica y el uso de la evaluación, destacan las características y los márgenes de mejora en la evaluación de las políticas públicas en estos ámbitos con el objetivo de garantizar la independencia, la investigación sistemática y la relevancia analítica.

La propia creación de la AIReF, la extensión de sus responsabilidades a ejercicios de evaluación de políticas de gasto público (los llamados *Spending Reviews*) y la reciente creación de una División de Evaluación del Gasto Público en su seno han sido hitos recientes en el proceso de sistematización y profesionalización de la evaluación de políticas públicas dentro de las Administraciones públicas en nuestro país. Según Casado y del Pino, si bien la estructura institucional de evaluación se ha extendido notablemente, todavía quedan aspectos por desarrollar, tales como una formalización legal que garantice continuidad y regularidad temporal en las evaluaciones, reglas que impulsen la independencia de las agencias evaluadoras y flexibilidad en la contratación para que estas puedan disponer de los recursos necesarios para cumplir sus funciones con profesionalidad e investigación analítica y sistemática. Finalmente, concluyen que la realización de evaluaciones por las Administraciones públicas es necesaria pero no resultaría suficiente si no se divulgaran sus resultados adecuadamente ni se incluyeran en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

En el segundo artículo, **Israel Arroyo** y **José Fernández Albertos**, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se centran en el papel de las Administraciones públicas como creadoras y gestoras de registros administrativos que proporcionan los datos que constituyen la principal materia prima para muchos ejercicios de evaluación. Para el cumplimiento de sus funciones, las Administraciones públicas recogen rutinaria y regularmente gran cantidad de datos. Las capacidades de almacenamiento y de tratamiento estadístico de esos datos han aumentado espectacularmente y permiten ahora análisis estadísticos y económicos mucho más precisos y detallados. Además, su amplitud en el espacio y en el tiempo permite que la validez interna y externa de esos estudios sea muy superior a la que se puede obtener con otros tipos de datos.

No obstante, como señalan Arroyo y Fernández Albertos: «la puesta a disposición de estas bases de datos para finalidades académicas y de evaluación... no es sin embargo un proceso sencillo». Con la experiencia y la perspectiva de la que

disponen por su filiación con uno de los departamentos ministeriales que más propicio se ha mostrado a facilitar el uso de datos administrativos por investigadores externos, presentan, en primer lugar, una taxonomía de las dificultades (marco legal garantista en aras de la protección de la confidencialidad y la privacidad, la ausencia de conocimiento y experiencia en materia de protección de datos en el seno de las Administraciones públicas, la fragmentación y dispersión de competencias y la escasa predisposición a favor de la evaluación). En segundo lugar, discuten los posibles cambios del marco legal en aras del uso de datos administrativos para la investigación y la evaluación con la suficiente seguridad jurídica de las instituciones públicas que facilitan los datos, así como la necesidad de desarrollar infraestructuras estables para la cesión y explotación de datos.

El primer apartado de este número concluye con un artículo de **Juan Manuel Rodríguez Póo** y **Antonio Salcedo Galiano**, ambos afiliados al Instituto Nacional de Estadística (INE), sobre el uso de datos administrativos y nuevos instrumentos en la elaboración de las estadísticas oficiales. Si bien las estadísticas oficiales siempre están en un continuo proceso de revisión, con la pandemia de la COVID-19 se ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la eficiencia en la recogida y tratamiento de los datos para así aumentar la frecuencia, granularidad y calidad de los resultados que se ofrecen a la opinión pública.

Rodríguez Póo y Salcedo discuten, en primer lugar, la utilización de indicadores socioeconómicos en los ejercicios de evaluación de políticas públicas y cómo pueden construirse «contrafactuales» que permitan medir relaciones causa-efecto entre una determinada medida y sus objetivos. Tras repasar la evolución de la construcción de estadísticas públicas en España y en el contexto europeo y las disposiciones relativas al acceso a los microdatos para análisis estadísticos de fines científicos, presentan algunos desarrollos recientes de estadísticas experimentales y destacan la importancia de que, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, el sistema estadístico pueda desarrollar funciones de administrador de datos y participar en el diseño de estructuras de gobernanza de los datos que facilite el acceso a los mismos, tanto a las distintas agencias públicas como a investigadores externos con fines estadísticos o científicos.

El segundo apartado de este número que contiene contribuciones de investigadores externos sobre la situación de la disponibilidad de datos y la evaluación de políticas públicas, comienza con un artículo de **José García Montalvo** sobre las perspectivas que la disponibilidad de datos masivos ofrece para la investigación económica, prestando especial atención a experiencias recientes de colaboración entre los sectores público y privado y a la aplicación de técnicas de aprendizaje automático (*machine learning*) al tratamiento de datos masivos (*big data*). Tras repasar el desarrollo de estas bases de datos y los nuevos instrumentos de análisis en el sector privado, se ofrece una panorámica de su creciente introducción en la investigación social y económica, destacando las ventajas del *big data* en términos de amplitud en el espacio (abarcan toda la población), en el tiempo (son longitudinales) y de precisión (menores errores de medida, de imputación o de pérdida de muestra),

presentando ejemplos de trabajos de investigación recientes en varios campos de la Economía que han utilizado *big data*.

Un aspecto muy relevante en la extensión de la disponibilidad rápida de grandes bases de datos tiene que ver con la mayor participación del sector privado en la generación y gestión de grandes bases de datos, lo que abre oportunidades de colaboración público-privada a la hora de facilitar la disponibilidad de grandes bases de datos de alta frecuencia que permitan un seguimiento rápido y preciso de la situación socioeconómica. García Montalvo describe algunos ejemplos de esa colaboración en varios países, entre ellos España. En sus conclusiones destaca que, si bien hasta hace pocos años España se situaba en una posición retrasada en el contexto internacional en lo que respecta al aprovechamiento de datos administrativos de instituciones públicas y a la colaboración público-privada para la creación y gestión de grandes bases de datos, en los últimos tiempos hay varias iniciativas que sugieren una mayor sensibilización de las instituciones públicas a este respecto. No obstante, en su opinión todavía queda mucho camino por recorrer para que la opinión pública y los medios de comunicación aprecien la importancia de esta información y de su uso para la investigación económica y social.

El segundo artículo del apartado del monográfico, que versa sobre «Recursos y Metodologías», **Sara de la Rica, Lucía Gorjón e Imanol Lizarraga**, abogan por una «nueva cultura de la evaluación de políticas públicas» que contribuya a la mejora de las administraciones y a la resolución de los retos socioeconómicos que afrontamos. Lo hacen, primero, apelando a la realización de una «evaluación integral» que contemple todas las fases del programa en cuestión, desde su fase de diseño hasta la presentación y divulgación de los resultados; en segundo lugar, resaltando la importancia de la generación, gestión y uso de datos administrativos en la evaluación de políticas públicas y, finalmente, presentando brevemente un ejemplo de evaluación del contrato laboral en prácticas realizado por ellos mismos.

En sus conclusiones, de la Rica, Gorjón y Lizarraga destacan que en un mundo con más y mejores fuentes de información y en el que la complejidad de los problemas socioeconómicos se agudiza, la mayor riqueza de las administraciones e instituciones públicas son los datos que generan y que poseen. Sin ellos y sin la evaluación integral de las políticas públicas no será posible mejorar la eficacia y la eficiencia con la que se asignan los recursos públicos y se diseñan dichas políticas. Desaprovechar esta riqueza es un lujo que no nos podemos permitir.

El segundo apartado del número concluye con un artículo de **Miguel Almunia y Pedro Rey Biel**, sobre la situación actual en España y los retos de futuro de la gestión de datos administrativos. Su punto de partida es que, en comparación con otros países de nuestro entorno, España se está quedando rezagada. Su aproximación a esta conclusión comienza con una descripción del marco conceptual para la gestión de los datos administrativos en la que se discuten las principales cuestiones a tener en cuenta: quién debe custodiar los datos, cuáles deben ser los criterios de acceso, si el acceso debe ser gratuito, si los organismos que proporcionan los datos deberían revisar los resultados de las investigaciones que se hacen con ellos, y cuáles son las

plataformas (salas seguras o conexión remota) más adecuadas para acceder a los datos. A continuación, pasan revista a cómo se han resuelto estas cuestiones en los países nórdicos, Francia, Alemania, Portugal, Estados Unidos y Reino Unido, y cuál es la situación actual en España. Finalmente, realizan algunas propuestas para que la comunidad científica tenga acceso, de manera controlada y con todas las garantías de confidencialidad y privacidad de la población, a registros administrativos.

En sus conclusiones Almunia y Rey Biel destacan que se necesita un cambio de modelo en la gestión de datos administrativos en la fragmentada Administración pública española que permita su mejor coordinación y uso. Aunque hay casos recientes de fracaso, sobre todo con la gestión de la información sobre la incidencia de la pandemia de la COVID-19, se muestran esperanzados en que otros casos aislados de éxito y de iniciativas conjuntas de varias instituciones puedan liderar el cambio de modelo. Señalan que un hito importante en este camino sería la articulación de un Plan Nacional que impulsara la creación de una agencia de datos.

El último apartado de este número presenta algunos ejercicios de evaluación de políticas públicas referidos a dos de los campos en los que estos ejercicios son relativamente más frecuentes: el mercado de trabajo y el sector educativo. En primer lugar, **Inmaculada Cebrián, Begoña Cueto y Francisco Javier Mato** analizan la evaluación de impacto de las políticas activas del mercado de trabajo en España. Tras describir y analizar el marco legislativo que regula las políticas activas del mercado de trabajo y su evaluación y el Fondo Social Europeo y su evaluación, avanzan una serie de propuestas para mejorar la gestión de esas políticas y contribuir a hacerlas más efectivas.

En su análisis destacan que el marco regulatorio de la evaluación de políticas activas del mercado de trabajo todavía denota una falta de comprensión de lo que significa una evaluación de impacto que aspire a establecer una relación causal entre participación en un determinado programa de empleo y cambios en la situación laboral de los participantes. En cuanto a la evaluación de los programas del Fondo Social Europeo, destacan que, por ser descentralizada, ha permitido que algunas administraciones hayan superado los mínimos exigidos por la Unión Europea, con evaluaciones de impacto que pueden contribuir a favorecer la difusión de buenas prácticas de evaluación. En cuanto a las principales barreras a la mejora de la evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo en España, señalan la falta de colaboración entre las administraciones que son propietarias de la información y las entidades que podrían llevar a cabo evaluaciones de impacto, la existencia de datos y resultados que no se publican ni divulgan suficientemente y la falta de homogeneidad entre las administraciones a la hora de abordar la evaluación de dichas políticas.

En el segundo ejemplo de ejercicios de evaluación, **José Ignacio García Pérez y Yolanda F. Rebollo Sanz** presentan evaluación de impacto de dos medidas de una política activa del mercado de trabajo dirigida a parados de larga duración, tanto jóvenes como adultos, desarrolladas en Andalucía durante los años 2016-2018: los programas Emple@Joven y Emple@30+, que ofrecen experiencia laboral durante periodos de entre 3 y 6 meses. Con los datos disponibles y las técnicas

cuantitativas habituales, concluyen que los programas solo fueron efectivos para colectivos muy determinados con especiales problemas de inserción laboral, lo que sugiere que para aumentar la efectividad de esos programas sería necesario un ejercicio *ex ante* de perfilado estadístico que permitiera que los programas fueran más selectivos en cuanto a la población objetivo.

Además de mostrar cómo se pueden llevar a cabo ejercicios de evaluación de impacto de iniciativas locales de empleo cuando los datos se ponen a disposición de investigadores externos y las agencias implicadas se muestran interesadas en los resultados, García Pérez y Rebollo llevan a cabo una excelente presentación de cómo se pueden identificar los efectos de una determinada medida mediante la construcción rigurosa de grupos de control y de tratamiento con los datos habitualmente recogidos por las agencias responsables y de cómo interpretar los resultados de las comparaciones entre ambos grupos. Los resultados, aunque no sean especialmente positivos en relación con la empleabilidad de los participantes de los programas analizados, deberían contribuir a difundir buenas prácticas tanto en lo relativo al diseño de programas de políticas activas del mercado de trabajo como a su evaluación.

También en relación con la evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo, **Jorge Casanova, Florentino Felgueroso, José Ignacio García Pérez y Sergi Jiménez Martín** muestran como en el contexto de un ejercicio de evaluación se puede desarrollar una metodología de perfilado estadístico que ayude a mejorar la efectividad futura del programa en cuestión. Lo hacen utilizando el programa Incorpora que, además, tiene el interés de haber sido desarrollado fuera del sector público (por la Fundación “La Caixa”) y que consiste en mecanismos de tipo formativo para apoyar la empleabilidad y recolocar en el mercado de trabajo a personas de difícil inserción laboral y en riesgo de exclusión. Según sus resultados, el programa aumentó la empleabilidad media de los participantes, si bien con una intensidad decreciente en la duración de la situación de desempleo de los mismos.

Es este tipo de ejercicios el que mejor demuestra el potencial de la evaluación de impacto. Con la mayor disponibilidad de datos, el interés creciente de las agencias responsables de políticas activas del mercado de trabajo por conocer sus efectos y mejorar su efectividad, la creciente colaboración público-privada y la disponibilidad de investigadores externos para acometer este tipo de ejercicios a un coste muy reducido, dicho potencial es considerable. Como muestran Casanova, Felgueroso, García Pérez y Jiménez Martín, los propios ejercicios de evaluación permiten desarrollar nuevas herramientas y metodologías que guíen el diseño y la implementación de futuros programas más efectivos.

Finalmente, el número se cierra con un ejercicio de evaluación de un programa educativo implementado en la Comunidad de Madrid en el curso 2018-2019 de Ayuda a la Dislexia con el objetivo de reforzar las capacidades de lectoescritura de alumnos de primaria con ese tipo de dificultades realizado por **Almudena Sevilla, Pilar Cuevas Ruiz, Luz Rello e Ismael Sanz**. Además de medir los efectos de la participación del centro educativo en el programa sobre el rendimiento de sus alumnos en pruebas externas y estandarizadas de matemáticas, lengua e inglés, tratan de estimar

el impacto del estatus socioeconómico de los alumnos en la relación causa-efecto de interés, proporcionando una primera aproximación a este tipo de programas educativos que permitirán una evaluación más precisa de nuevas convocatorias.

Este tipo de programas tiene dos fases: la identificación de los alumnos con dificultades (la selección del grupo de tratamiento) y la ejecución de los instrumentos para combatirlas. En ambas, la evaluación permite obtener resultados interesantes. Como muestran Sevilla, Cuevas Ruiz, Rello y Sanz, la identificación de los alumnos con dificultades lectoescritoras debe hacerse con consideración a las diferencias de género y también posiblemente de otras características socioeconómicas. Igualmente muestran que el diseño y la ejecución de los programas a veces dificultan la propia evaluación, por lo que esta debe considerarse una parte integral del programa desde la etapa inicial del mismo.