

Ministerio de Industria,
Comercio y Turismo

Núm. 931 ABRIL-MAYO-JUNIO 2023



La cultura de la evaluación de políticas públicas



ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Consejo de Redacción

Isabel Álvarez González, Elena Aparici Vázquez de Parga, Gonzalo Arévalo Nieto, Víctor Ausín Rodríguez, Mikel Buesa Blanco, Juan Ramón Cuadrado Roura, Rafael Doménech Vilariño, Juan José Durán Herrera, José Luis Feito Higuieruela, Cani Fernández Vicién, Ángel Gavilán González, Galo Gutiérrez Monzonís, Álvaro López Barceló, Juan Francisco Martínez García, Vicente J. Montes Gan, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, Alicia Rocío Varela Donoso.

Consejo Científico

Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela.

Director

Bernardo Hernández San Juan

Jefa de Redacción

Blanca Caballero Gabás

Redacción

Francisco José Bedoya del Arco, Enrique Ferrando González y José Javier Oviedo Martínez.

Portada

Eduardo Lorenzo

Diseño gráfico

César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción

Paseo de la Castellana, 162, 12.ª planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 60 53

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Centro de Publicaciones

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 1

Teléfono: 91 349 43 35 (ventas y suscripciones)

CentroPublicaciones@mincotur.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *CARHUS PLUS+*, *Dialnet*, *DICE*, *DULCINEA*, *InDICES-CSIC*, *LATINDEX*, *MIAR*, *OCLC* y *REBIUN*.

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir exactamente.

Editor: S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.

Secretaría de Estado de Comercio

Composición y maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel: Exterior: estucado semimate FSC de 300 g

Interior: estucado semimate FSC de 120 g

ECPMINCOTUR: 1.ª ed./270/0623

PVP: 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958

NIPO: 112-19-010-2

e-NIPO: 112-19-011-8

ISSN: 0019-977X

e-ISSN: 2340-8790

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es/>

Copyright: *Información Comercial Española*, 2023



LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

<p>Presentación 3 Juan Enrique Gradolph Cadierno</p> <p>I. La cultura de la evaluación en España: una visión general</p> <p>La Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación en la AGE como elemento de refuerzo del sistema público de evaluación en España 9 Celia Casillas Barral y Mónica Macía González</p> <p>La evaluabilidad en la Ley 27/2022. Una propuesta metodológica para el análisis previo de evaluabilidad 25 Mónica Macía González y Celia Casillas Barral</p> <p>La teoría del cambio del profesional 39 María José Soler Fraile y Myriam Pérez Andrada</p> <p>II. El ecosistema de evaluación pública: una realidad diversa</p> <p>Evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 51 Yolanda Alcalá García</p> <p>Evaluación de impacto en las políticas de I+D e innovación. El caso del Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI) 63 M.ª Ascensión Barajas Iñigo</p> <p>La importancia de la evaluación de impacto para la promoción de la competencia y la unidad de mercado 79 María Vidales Picazo</p>	O I R A M U S	<p>ICEX: convertir la evaluación en un servicio público 93 Joaquín María Núñez Varo y María del Mar Gómez González</p> <p>Evaluating Trade Policy - The Practice of the European Commission 117 Pierre Ecochard, Lars Nilsson y Jan Schmitz</p> <p>III. Algunas aplicaciones prácticas</p> <p>Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia: metodología y estimación para el periodo 2012-2022 131 Javier García-Verdugo Sales, Lorena Gómez Cruz y Ane Miren Martín Ugarte</p> <p>Evaluación de las políticas del mecanismo ibérico y la bonificación de los carburantes: no solo la técnica importa 153 Eduardo Aguilar García, Irene de la Rosa Pastor y Pablo Valero Carrasco</p> <p>TRIBUNA DE ECONOMÍA</p> <p>La viabilidad demográfica de la España Rural 175 Joaquín Recaño Valverde</p> <p>Coordinador: Juan Enrique Gradolph Cadierno</p>
--	---------------------------------	--

PRESENTACIÓN

*Juan Enrique Gradolph Cadierno**

¿Qué es la cultura de la evaluación? ¿Está consolidada en España? Podríamos decir que la cultura de la evaluación es la situación en la que todos los agentes relevantes —que, en el caso de las políticas públicas, incluyen decisores y gestores políticos, organizaciones, agentes sociales o la propia ciudadanía— actúan desde el compromiso —o la exigencia— de utilizar los resultados de los procesos de evaluación en la toma de decisiones. Esto implica la identificación sistemática de todos los efectos de estas decisiones —deseados o indeseados— el análisis de sus riesgos e interrelaciones y la disposición a mejorar las políticas públicas, en todas sus fases, sobre la base de lo aprendido, desde la concepción y diseño, hasta la ejecución e información al público.

Así definida, la cultura de la evaluación, más que un estado, es una aspiración. O un camino hacia esa aspiración. Y puede parecer que estamos aún muy lejos de alcanzarla, que el camino a recorrer aún es largo.

Sin embargo, desde los años —no tan lejanos— en que la evaluación *ex ante* de un proyecto normativo, o de una estrategia o programa, se saldaba con un lacónico «no tiene impacto presupuestario» se ha avanzado mucho. En algunas ocasiones, gracias al impulso de los organismos internacionales, o a las exigencias de la Unión Europea, vinculadas al acceso a los fondos estructurales. En otras, mediante impulsos políticos internos que perseguían mejoras de la eficiencia del sector público y de la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por lo general, a través del efecto combinado de ambas fuerzas motrices.

Se han superado hitos que han extendido y mejorado la práctica de la evaluación de las políticas públicas. A título ilustrativo, en el ámbito de la producción normativa, podrían citarse la pionera regulación de las memorias del análisis del impacto normativo, mediante el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y las disposiciones en materia de calidad de la regulación que contenía la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, corregidas y ampliadas mediante la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Una etapa de especial relevancia fue la actuación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), entre 2007 y 2017, que dejó un legado, en forma de experiencias, guías metodológicas y personas formadas en evaluación que pervive hasta nuestros días.

En la actualidad, ha dejado de sorprendernos que la actuación de los poderes públicos esté con frecuencia sujeta, no sólo a evaluaciones internas, sino también, a

* Vocal Asesor en la Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

exámenes realizados por entidades independientes, como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) o la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Estos exámenes se suman a los que tradicionalmente han venido realizando organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por citar los ejemplos más visibles, o a los que se ejecutan en el ámbito de la Unión Europea.

El objetivo de este monográfico es arrojar luz sobre la experiencia y perspectivas de evaluación de las políticas públicas en la Administración en un momento clave para la consolidación de la cultura de evaluación. La reciente aprobación de la Ley de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas supone un paso decisivo en un proceso que nace de una ya dilatada trayectoria.

Para ilustrar esta trayectoria, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, ha querido dar voz a quienes, desde distintas unidades administrativas con responsabilidades de evaluación o colaborando con ellas desde el sector privado, hacen el camino de la cultura de la evaluación de las políticas públicas. Lo hacen al andar, como dijo el poeta, al evaluar políticas públicas con el ánimo de contribuir a su mejora, de persuadir a los responsables del impulso de nuevas políticas, a los gestores de los programas, a los analistas del sector público y a los propios ciudadanos de que la evaluación es un proceso necesario para el aprendizaje, la rendición de cuentas y la eficacia y eficiencia de lo público. A través de los trabajos que integra este monográfico, sus autores, compartiendo su experiencia, trazan un mapa que facilitará el viaje a quienes vienen detrás.

El monográfico mira hacia la etapa que se inicia con el nuevo marco normativo y pone también en valor la experiencia previa. Para ello, se estructura en tres secciones. La primera, que trata aspectos horizontales, pretende aportar una visión general sobre el horizonte que se abre con el nuevo marco normativo. La segunda, se centra en la experiencia de unidades de evaluación y revela distintos objetivos, enfoques, prácticas y grados de maduración que contribuyen a enriquecer el panorama de la evaluación de políticas públicas en España. La tercera, aporta experiencias recientes de evaluación de políticas públicas, ilustrando, a través de la práctica, el valor que aporta la evaluación.

La primera sección «La cultura de la evaluación en España: una visión general» reúne tres artículos que exploran algunos aspectos horizontales sobre las perspectivas que el nuevo marco normativo abre para la evaluación de las políticas públicas en España.

En el primero de los trabajos, titulado «La Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación en la AGE como elemento de refuerzo del sistema público de evaluación en España», **Celia Casillas Barral** y **Mónica Macía González**, presentan el nuevo marco legal orientado al refuerzo de nuestro sistema público de evaluación. El compromiso adoptado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, es el detonante de este avance hacia la institucionalización de la evaluación y tiene sus resultados más visibles en la aprobación de la nueva Ley y en la puesta en marcha de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas.

El alcance y los contenidos de la Ley, sin embargo, son mucho más amplios. Las autoras destacan la apuesta por un modelo organizativo de evaluación en red, en el que la propia Ley, la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y la Estrategia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas se configuran como principales mecanismos de vertebración y coordinación. Subrayan también los elementos que incorpora para planificar las propias políticas públicas desde un enfoque ya orientado a la evaluación. Por último, destacan la atención que presta a aspectos que determinan la calidad de las evaluaciones, como las metodologías, la disponibilidad de indicadores o el desarrollo de capacidades de evaluación.

Las autoras son conscientes de que la aprobación de la Ley es un relevante paso adelante, pero que no constituye una meta, ni garantiza, por sí misma, la institucionalización de la evaluación en España. Para llegar a este objetivo, a integrar la evaluación como herramienta que permita la mejora de las políticas y servicios públicos y facilite la rendición de cuentas a la ciudadanía, es preciso un impulso político continuado, recursos y extender la cultura de la evaluación. Queda, en definitiva, una larga travesía por delante.

En un segundo artículo, «La evaluabilidad en la Ley 27/2022. Una propuesta metodológica para el análisis previo de evaluabilidad», las mismas autoras, **Mónica Macía González** y **Celia Casillas Barral**, inician una de las primeras etapas de esta travesía. Para ello, desarrollan una propuesta metodológica de análisis de la evaluabilidad, con la que pretenden contribuir al reto de reforzar y reorganizar el sistema de diseño y evaluación de las políticas públicas.

En efecto, la nueva Ley no se limita a prescribir obligaciones de evaluación. Parte de la convicción de que esta actividad debe estar presente desde la concepción de las políticas públicas y dedica algunos de sus artículos a definir aspectos que deben tenerse en cuenta en su diseño y planificación. Entre ellos, destaca el análisis previo de la evaluabilidad de anteproyectos de ley, programas o planes estratégicos y otros instrumentos. El estudio de la evaluabilidad también es obligado antes de la realización de una evaluación en profundidad de las políticas públicas.

Las autoras analizan estas obligaciones, estudian lo que aporta la evaluación de la evaluabilidad en cada una de las fases y proponen una metodología para realizar este análisis. La metodología contempla tres dimensiones a revisar: la calidad de la planificación; el sistema de gobernanza de la política pública; y el propio mecanismo de evaluación previsto en la política pública.

El artículo que cierra esta primera sección, «La teoría del cambio del profesional», de **María José Soler Fraile** y **Myriam Pérez Andrada**, explora una dimensión que es clave para el éxito del nuevo marco normativo: el ejercicio de la actividad de evaluación por profesionales del sector privado. Las personas que, desde el ámbito privado, colaboran con las Administraciones para la evaluación de políticas públicas se enfrentan a múltiples retos. Aplicando la herramienta de la teoría del cambio, propia de la actividad de evaluación, las autoras analizan los componentes de la actividad evaluadora y sus interrelaciones e identifican las acciones que es preciso llevar a cabo para alcanzar los resultados

que persigue la nueva Ley. Destacan la importancia del ámbito formativo y competencial y estudian las dificultades a que se enfrentan las personas que ejercen la actividad profesional de evaluación en los procesos de contratación con las Administraciones públicas. Revisan los contenidos del nuevo marco normativo relativos al sistema de profesionalización e identifican las líneas en las que es preciso profundizar. El análisis les lleva a concluir que es necesario abrir canales de mejora, tanto de la formación, como de la práctica de evaluación y que, en este ejercicio, es clave el reconocimiento de la actividad profesional de evaluación, en particular, mediante la mejora de los mecanismos de acreditación de cualificación y experiencia.

La segunda sección «El ecosistema de evaluación pública: una realidad diversa» tiene el objetivo de mostrar la experiencia de algunas unidades de evaluación de la Administración General del Estado e incluye también una aportación de la Comisión Europea. A través de este ejercicio, con vocación ilustrativa, se pone de manifiesto que la trayectoria, enfoques y avances de las distintas unidades que realizan actividades de evaluación es muy variada, como reflejo de las diversas necesidades a las que responden estas unidades y del grado de madurez que han alcanzado las actividades de evaluación realizadas por cada una de ellas.

La sección se abre con el artículo, «Evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)», de **Yolanda Alcalá García**. La Unión Europea, en especial a través de su Política de Cohesión, ha sido uno de los elementos dinamizadores de la evaluación en España. El artículo revela cómo la evaluación de los fondos FEDER ha ido adquiriendo cada vez más relevancia y cubriendo nuevos y más ambiciosos objetivos. Desde un enfoque inicial, en los años 70 y 80, de acuerdo con el cual las obligaciones de los Estados se limitaban, esencialmente, a fijar prioridades y objetivos y a informar sobre los resultados de las acciones aplicadas en cada región, se ha pasado, de forma progresiva, a enfoques más ambiciosos. En la actualidad la evaluación se concibe como un elemento clave de la Política de Cohesión, contribuye a adaptarla a las necesidades de la sociedad y a rendir cuentas ante la ciudadanía. Las metodologías, herramientas, recursos e indicadores empleados en estos ejercicios han evolucionado para ajustarse a los nuevos objetivos. Como concluye la autora, la evaluación ha pasado a ser considerada un elemento que aporta valor añadido a las políticas y contribuye a su eficacia y eficiencia, además de a la comunicación de logros e impactos de las intervenciones públicas.

En el siguiente trabajo, «Evaluación de impacto en las políticas de I+D e innovación. El caso del Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI)», **M.ª Ascensión Barajas Iñigo** nos invita a recorrer la senda de la implantación de la evaluación de impacto en el CDTI. El camino se inicia hacia 2008, con la colaboración de investigadoras de la Universidad Complutense de Madrid, y ha permitido consolidar un modelo de evaluación mixto, en el que participan en el equipo personal interno del CDTI y personal externo. La autora pone en valor los avances realizados, con una estrategia consolidada y realista que ha facilitado la completa realización de tres rondas de evaluaciones, además de una cuarta que está en marcha. Concluye que se han producido logros

importantes en la regulación y práctica de la evaluación en el CDTI y que el mayor reto es seguir profundizando en el uso de la evaluación para la toma de decisiones.

El artículo «La importancia de la evaluación de impacto para la promoción de la competencia y la unidad de mercado», de **María Vidales Picazo**, aporta una perspectiva complementaria. En los artículos anteriores se abordaba la experiencia de unidades integradas en los organismos responsables de la gestión de los fondos, programas o políticas objeto de evaluación. En este caso, la autora nos ofrece la visión de una entidad, la CNMC, que incluye entre sus funciones la evaluación, principalmente *ex ante*, de regulaciones y otras actuaciones que ejecutan otros agentes o Administraciones públicas. La CNMC aporta así una visión externa y lo hace con un propósito concreto: velar por el mantenimiento de la competencia efectiva y por el buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

El trabajo describe, además, los resultados de dos ejercicios recientes de evaluación llevados a cabo por la CNMC. El primero, se centra en el análisis de los resultados de sus actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado. Se trata, por tanto, de una evaluación de los resultados de su propia labor evaluadora. El segundo, analiza el impacto de las ayudas públicas al despliegue de banda ancha en España y concluye que han determinado aumentos de la tasa de conectividad mediante fibra óptica y de la competencia en el mercado.

El siguiente artículo, de **Joaquín María Núñez Varo** y **María del Mar Gómez González**, titulado «ICEX: convertir la evaluación en un servicio público», expone el proceso de transformación de la actividad evaluadora en ICEX, que trasciende el mero estudio de los servicios que presta, para generar una propuesta de valor para las empresas. Esta transformación se apoya en el uso de técnicas de Ciencia de Datos y de Inteligencia Artificial, descritas en el artículo. El uso de estas herramientas permite aprovechar toda la experiencia y conocimiento acumulados en la actividad de evaluación, y lo aprendido a través del seguimiento a las empresas clientes de ICEX, para poner en marcha un sistema de perfilado del cliente, diagnóstico de sus necesidades y recomendación de los servicios que le pueden resultar más útiles. Así, la evaluación en ICEX supera su papel tradicional de mejora de la política pública, apoyo a la toma de decisiones y rendición de cuentas, para constituir, en sí misma, un servicio que se presta a las empresas clientes de la entidad.

El trabajo que cierra esta sección, «Evaluating Trade Policy – The Practice of the European Commission», de **Pierre Ecochard**, **Lars Nilsson** y **Jan Schmitz**, analiza la evaluación de la política comercial de la Unión Europea que lleva a cabo la Comisión Europea. Esta práctica, con raíces en los primeros años 90, recibió un fuerte impulso en 2015, tras la adopción de la agenda «Legislar mejor» y se enfrenta a peculiaridades, como la multidimensionalidad de los objetivos de la política comercial, entre los que se incluyen los puramente comerciales, los sociales y medioambientales o los geoestratégicos. El artículo expone el ciclo completo de evaluación de la política comercial que aplica la Comisión Europea y revisa las diferentes metodologías aplicadas. Los autores concluyen que es una de las políticas donde la evaluación ha alcanzado un mayor nivel

de madurez, no sólo en términos de rigor y detalle, sino también en la forma en que se realiza, durante todo el ciclo de diseño, aplicación y rendición de cuentas de la política.

Más allá de los casos con los que se ilustran las experiencias de las distintas unidades de evaluación, la tercera y última sección «Algunas aplicaciones prácticas», incluye trabajos que analizan en profundidad casos prácticos de aplicación de la evaluación a políticas públicas. Los artículos permiten apreciar la diversidad de enfoques y las distintas utilidades que tienen los ejercicios de evaluación.

En el primero de los trabajos recogidos en esta sección, «Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia: metodología y estimación para el período 2012-2022», **Javier García-Verdugo Sales, Lorena Gómez Cruz y Ane Miren Martín Ugarte** realizan una evaluación de impacto de la actividad de la CNMC en materia de defensa de la competencia. Aplican una metodología basada en supuestos generales, convencionalmente aceptados, en cuanto a los efectos de las intervenciones sobre los precios y a su duración y estiman los ahorros para los consumidores derivados tanto de la persecución de prácticas anticompetitivas, como del control de concentraciones. La evaluación de impacto llevada a cabo es, sobre todo, un ejercicio de transparencia que legitima las intervenciones de la autoridad de competencia ante sus principales beneficiarios: los consumidores.

El artículo que cierra la sección y el monográfico, de **Eduardo Aguilar García, Irene de la Rosa Pastor y Pablo Valero Carrasco**, titulado «Evaluación de las políticas del mecanismo ibérico y la bonificación de los carburantes: no solo la técnica importa», presenta sendos análisis sobre el impacto en precios de dos medidas adoptadas ante las turbulencias que han afectado a los precios de la energía. El trabajo comienza por subrayar las dificultades a que suele enfrentarse el decisor público, con tiempos de análisis e información limitados, y estudia los problemas a que se enfrentan las metodologías de evaluación cuando las políticas públicas se desarrollan en entornos de alta volatilidad e incertidumbre. Los análisis realizados son altamente ilustrativos de la necesidad de adaptar las técnicas de estimación al entorno en el que se aplican las políticas públicas. El análisis previo de las características de los mercados, los cambios regulatorios y otras perturbaciones que les puedan estar afectando son claves para que el ejercicio de evaluación sea robusto y las conclusiones que se obtengan resulten útiles para mejorar las políticas públicas.

En definitiva, volviendo a la pregunta que nos hacíamos al inicio, a la luz de los trabajos que presentamos, podemos concluir que sí existe una cierta cultura de la evaluación en España o, al menos, que avanzamos progresivamente hacia ese estado aspiracional. La reciente Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, marca una nueva etapa en este recorrido. Con la difusión de la experiencia ya acumulada a través de este monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía*, titulado «La cultura de la evaluación de políticas públicas» perseguimos facilitar el viaje a quienes se aventuren a realizarlo.

Celia Casillas Barral*
Mónica Macía González*

LA LEY 27/2022, DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA AGE COMO ELEMENTO DE REFUERZO DEL SISTEMA PÚBLICO DE EVALUACIÓN EN ESPAÑA

La evaluación está consolidada como «herramienta de mejora y aprendizaje de las políticas públicas y de rendición de cuentas de la acción gubernamental» (IEPP, 2021, p. 5). El consenso existente, nacional e internacional, de la relevancia de la evaluación en la mejora de las políticas, en la transparencia y rendición de cuentas, y finalmente en la profundización democrática, se traduce en una demanda creciente de su institucionalización en las Administraciones públicas, entendida como la integración de su práctica sistemática en la gestión y la incorporación de sus resultados en los procesos de toma de decisiones. En este artículo se aborda el proceso de institucionalización de la evaluación que se ha iniciado con el compromiso renovado del Gobierno de reforzar la evaluación de políticas públicas y se detiene en los contenidos de la Ley 27/2022 de institucionalización de la evaluación en la AGE como primer elemento de este nuevo proceso.

Law 27/2022, for the institutionalization of evaluation in the General State Administration as an element of reinforcement of the public evaluation system in Spain

Evaluation is consolidated as a «tool for improving and learning from public policies and for the accountability of government action» (IEPP, 2021, p. 5). The existing national and international consensus on the relevance of evaluation in improving policies, in transparency and accountability, and finally in deepening democracy, translates into a growing demand for its institutionalisation in public administrations, understood as the integration of its systematic practice in management and the incorporation of its results in decision-making processes. This article addresses the process of institutionalisation of evaluation that has begun with the government's renewed commitment to strengthen the evaluation of public policies and examines the contents of Law 27/2022 on the institutionalisation of evaluation in the State General Administration as the first element of this new process.

Palabras clave: políticas públicas, rendición de cuentas, democracia.

Keywords: public policies, accountability, democracy.

JEL: K30, M48.

* Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP). Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Contacto: celia.casillas@correo.gob.es y monica.macia@correo.gob.es

Versión de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7600>

1. Introducción

La evaluación de políticas públicas se concibe como el proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una política pública para alcanzar un juicio valorativo respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos. Se erige, actualmente, como una herramienta imprescindible para la mejora de las acciones del gobierno, pues favorece la toma de decisiones informada, es un instrumento fundamental para contar con políticas públicas más eficaces y eficientes y, en última instancia, es un elemento de profundización en la democracia al servir para la rendición de cuentas entre la ciudadanía (Preámbulo de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado; LIEPP, en adelante).

Sin embargo, el consenso sobre su relevancia para la mejora de la acción pública no ha conseguido que la práctica de la evaluación de políticas públicas esté consolidada y plenamente integrada, ni a nivel del gobierno ni en las Administraciones públicas. Esto sucede por diferentes razones que, aplicadas al caso español, abordamos someramente en este artículo, y que suponen el punto de partida para el cambio de paradigma y el nuevo compromiso con la evaluación que se inicia con la aprobación de la LIEPP.

Desde el punto de vista teórico, la institucionalización de la evaluación es un proceso tendente a establecer un sistema de evaluación en entornos gubernamentales, a través de políticas o estrategias concretas (Lázaro, 2015, p. 15 y ss.), para implantar la evaluación como una práctica permanente y sistemática, generando en las organizaciones públicas un modelo cultural y organizativo que la posibilite y promueva.

El primer paso de la institucionalización es establecer un *sistema de evaluación* que facilite la integración de la evaluación como práctica reglada en la gestión pública y que constituya un marco para la realización

de evaluaciones con estándares de calidad. El sistema lo componen diversos elementos con funciones esenciales de forma individual, pero interconectados e interdependientes para conseguir el propósito final del sistema y enmarcados en una estructura institucional, organizativa y técnica. Los elementos del sistema de evaluación se pueden agrupar, como sugiere Bustelo (2020) en subsistemas como el político, el académico y el civil o de profesionalización. En el subsistema político, que es en el que nos centraremos en este artículo, se combinan y relacionan los siguientes componentes:

- Estructuras organizativas de evaluación.
- Planificación de la evaluación dentro de una estrategia general o marco normativo que incorpore los resultados de la evaluación en el proceso de toma de decisiones.
- Marco conceptual de evaluación, que incluye un proceso estructurado y la existencia de metodologías de evaluación para asegurar su calidad.
- Capacidades de evaluación.

El segundo paso se refiere a la definición de una *estrategia de institucionalización*, el conjunto de decisiones para la creación y consolidación del sistema de evaluación y para liderar la gestión del cambio en la Administración que debe acompañar al proceso. Aunque los factores que influyen en el proceso de institucionalización son distintos en cada país, y no hay un modelo uniformemente aceptado, sí hay elementos comunes, recogidos por organizaciones como la OCDE (2020), y que se pueden resumir en el impulso político adecuado, la existencia de una estrategia general de evaluación, la demanda de evaluaciones, la existencia de una cultura de evaluación que propicie su práctica y el uso de sus resultados, o la suficiencia de capacidades evaluativas. A ellos se añaden factores de contexto como la existencia de un sistema democrático y el papel de la oposición, la presencia de un liderazgo influyente para dirigir el proceso, o las condiciones del contexto de crisis, financiera, fiscal, sanitaria y social en la pandemia de COVID-19.

2. La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España

El proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España desde una perspectiva transversal comenzó en 2004 como parte de un proceso más amplio de reforma de la Administración pública. La creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) supuso el primer intento de sistematizar la realización de evaluaciones de políticas públicas en la Administración General del Estado (AGE, en adelante). El modelo se centraba en una organización externa esencialmente evaluadora de las políticas del gobierno¹ que, además, fomentara la cultura y la práctica evaluadora en las Administraciones públicas, pero sin el refrendo de un marco regulador (normativo o estratégico). Sin embargo, la experiencia no obtuvo los resultados esperados. El devenir de la AEVAL estuvo determinado por varios factores, principalmente la escasa cultura de evaluación existente en la Administración y en el sistema político; por la falta de un impulso político continuado, y por la crisis económica y financiera posterior a 2008. El apoyo político al proyecto innovador y ambicioso que fue la AEVAL en el momento de su creación fue disminuyendo de forma paulatina, para prácticamente desaparecer en la esfera política e institucional hasta llegar a su disolución en 2017. La crisis de 2008 impactó especialmente en la AEVAL, que vio recortados fuertemente sus recursos, situación de la que ya no se recuperó, sino que empeoró al carecer de liderazgo político que la apoyase (Bustelo, 2020, cap. 12).

Tras la disolución de la AEVAL, las funciones en materia de evaluación se encomendaron al Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP, en adelante), en la actualidad adscrito a la Secretaría de Estado de

Función Pública con rango de Subdirección General². En los últimos dos años, ha trabajado en cuatro líneas de acción: impulsar la práctica de la evaluación en la AGE, capacitar y formar en materia de evaluación y convertir al IEPP en referente en evaluación para todas las Administraciones, siendo su mayor prioridad conseguir una normativa transversal de evaluación de políticas públicas como palanca para su institucionalización, que se materializa con la publicación de la LIEPP y la autorización de la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEPP, en lo sucesivo).

Con perspectiva temporal, trascurridos 16 años de la creación de AEVAL, se mantienen como principales obstáculos para la realización de las evaluaciones cuestiones estratégicas como la no utilización de los resultados de las evaluaciones, la falta de un plan del Gobierno en esta materia, de liderazgo político y de estructura institucional y organizativa; la escasa cultura de evaluación, o la existencia de barreras materiales (falta de personal especializado, de formación o de financiación), según la identificación realizada por las propias unidades de la AGE con competencias en evaluación o actividades similares en el estudio de diagnóstico realizado por el IEPP (2021, p. 27 y ss.). A ello se añade la ausencia de una conceptualización común, la evaluación no se contempla desde la planificación. Según este diagnóstico, menos de una cuarta parte de las unidades identificadas con competencias o funciones relacionadas con la evaluación realizan evaluaciones de planes y programas (22 %) y casi un 40 % de las unidades y organismos carece de una metodología o proceso de evaluación definido explícitamente o de obligado cumplimiento, incluidas las normas y estándares internacionales.

La institucionalización es una necesidad que también se ha constatado como una demanda en la *consulta*

¹ AEVAL realizó 40 evaluaciones de políticas públicas de diferente temática y algunas evaluaciones por encargo de los gobiernos autonómicos (IEPP, 2021, p. 15). Publicó metodologías sobre evaluación y documentos relacionados con la evaluación, la calidad de los servicios o la buena gobernanza pública.

² Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

*pública*³ previa a la LIEPP. La totalidad de las propuestas fueron favorables en cuanto a la oportunidad y la relevancia de la institucionalización de la evaluación mediante una norma, y mostraron su apoyo a la iniciativa de establecer un marco para impulsar una política integral y la cultura de evaluación de políticas públicas. Incidieron en la necesidad de dotar a la evaluación de estabilidad, continuidad y rigurosidad, desvinculando el proceso de evaluación del ciclo político, y dotarla de independencia para su ejercicio, así como en la necesidad de que la evaluación tenga carácter participativo. Por último, destaca la importancia otorgada a contar con personal formado en la materia, sin distinciones entre los posibles tipos de evaluación o análisis existentes.

Por otra parte, ni AEVAL ni el EIPP son las únicas unidades evaluadoras en la AGE. En la actualidad existen diversas unidades, órganos y organismos que realizan evaluaciones o tienen competencias directamente relacionadas con la evaluación. Del estudio de diagnóstico sobre la evaluación en España realizado por el IEPP (2021, p. 17) en la AGE destacan la Secretaría General de Fondos Europeos y, en especial, la Dirección General de Fondos Europeos, el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), el Tribunal de Cuentas o la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). En particular, se ha reforzado la función evaluadora *ex post* del gasto público de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Existen otras unidades y actividades de evaluación de carácter sectorial. Para la evaluación en el ámbito sanitario, existe también una cierta estructura que se ha fortalecido a raíz de las necesidades detectadas sobre manejo de datos, información, seguimiento y evaluación a consecuencia de la pandemia de COVID-19.

El desarrollo de la evaluación en comunidades autónomas y entidades locales es dispar, con diferentes modelos y tipos de actuaciones. La pionera en España es la Ley Foral 21/2005 de evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios de Navarra. Otras Comunidades como Aragón, País Vasco, Cataluña, Canarias o Extremadura han ido desarrollando estructuras, normas o actividades relacionadas con la evaluación, aunque casi siempre han estado relacionadas con la calidad de los servicios, la transparencia o el buen gobierno. En cuanto a órganos o estructuras evaluadoras autonómicas, como referentes más antiguos destacan el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, que inició su actividad en 2008, y la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos, como órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (2005), si bien esta comisión fue suprimida en 2015. Andalucía ha desarrollado desde 2016 un modelo coordinado por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) y está trabajando en una ley autonómica sobre evaluación. A nivel municipal, ciudades como Valencia, están incorporando la evaluación a su actividad y participando activamente en la construcción de redes de evaluación, a través del Avalua-lab.

En la academia y la sociedad civil también se ha evidenciado un avance en materia de evaluación. En los últimos años han aumentado los cursos de postgrado y las tesis doctorales, y existen diferentes programas de formación en diversas disciplinas. En la sociedad civil, los ejemplos más representativos son la Sociedad Española de Evaluación (desde 2001) y la Asociación Ibérica de Profesionales de la Evaluación (Aproeval) (desde 2014).

3. El compromiso renovado con la evaluación y su institucionalización en España

Como se ha visto en líneas anteriores, se han producido esfuerzos y avances para el impulso de la evaluación de políticas públicas en España, pero han sido parciales y sin constituir una auténtica política de

³ El documento sobre la consulta pública efectuada para la elaboración de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado se puede consultar en el siguiente enlace: https://mpt.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-17.html

evaluación. Los avances están generalmente relacionados con la evaluación de políticas sectoriales o en aspectos concretos de la evaluación, como la evaluación del gasto, de los fondos estructurales, o de la ayuda al desarrollo; impulsando la creación de organismos u órganos evaluadores, como en el caso de AEVAL en 2007 o la AIReF en 2013, y a través de la AEVAL, promoviendo la elaboración y difusión de metodologías y el fomento de la cultura de evaluación.

La apuesta por la evaluación de políticas públicas y su institucionalización se ha visto reforzada en la actualidad con el compromiso del Gobierno para esta legislación y con el impulso de la OCDE, de la Agenda 2030 y de la Unión Europea (UE), en especial con la estrategia *NextGenerationEU*.

Compromisos en evaluación en las líneas de acción del Gobierno

En el año 2020, la ministra de Política Territorial y Función Pública esbozaba en su comparecencia ante las Cortes Generales las líneas de actuación y objetivos que en materia de evaluación de políticas públicas iba a desarrollar el IEPP: impulsar la práctica de la evaluación, capacitar y formar en evaluación, crear un marco normativo que facilitara y promoviera la evaluación y potenciar el propio IEPP. Estos compromisos fueron reafirmados por la ministra de Hacienda y Función Pública con ocasión de la reestructuración del Gobierno en 2021, y forman parte de los compromisos incluidos en el documento *Cumpliendo, Informe de Rendición de cuentas del Gobierno de España*. En este informe se mide de manera dinámica el grado de cumplimiento de los compromisos, objetivos y promesas del ejecutivo ante la ciudadanía en el momento de la investidura y a lo largo de toda la legislatura. Además de las cuatro líneas de actuación en materia de la evaluación de políticas públicas, se añade como compromiso la profundización de la revisión y evaluación del gasto público, con el lanzamiento del segundo ciclo de revisión del *Spending Review* que realiza la AIReF.

Las recomendaciones sobre la institucionalización de la evaluación a nivel internacional

La OCDE ha adoptado en julio de 2022 una Recomendación sobre la evaluación de políticas públicas con objeto de impulsar instituciones y prácticas sólidas que promuevan el uso de evaluaciones de políticas públicas. Se estructura en torno a tres pilares que se refuerzan mutuamente:

- 1) Institucionalizar la evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva de gobierno en su conjunto. Ello supone la realización de evaluaciones de forma sistemática y la utilización de sus resultados en la toma de decisiones políticas y presupuestarias. También debe fomentarse la cultura de aprendizaje y rendición de cuentas dentro y fuera del ejecutivo.
- 2) Promover la calidad de las evaluaciones, planificando y gestionando las evaluaciones para que sean adecuadas para su propósito, estableciendo normas y mecanismos, y desarrollando habilidades y capacidades. Hace especial mención a la planificación de evaluaciones tempranas y desde la planificación. Además, cree indispensable la adopción de normas profesionales y éticas para garantizar la independencia de los evaluadores y evaluadoras, y establecer estándares de calidad para las evaluaciones y que puedan generar resultados de calidad.
- 3) Llevar a cabo evaluaciones que repercutan en la toma de decisiones, integrándolas en los procesos de toma de decisiones y difundiendo y comunicando sus resultados.

Por su parte, la *Agenda 2030*, aprobada en 2015 auspiciada por la ONU, contiene los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con cuestiones que deberán ser objeto de evaluación, como la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medioambiente o el diseño de las ciudades. En el ámbito comunitario, la *Declaración de Estrasburgo*, suscrita en 2022 por los ministros y ministras de Función Pública de la UE, aboga por la regularización de la evaluación para la mejora de los

servicios públicos, y apuesta por implantar mecanismos para reportar a la ciudadanía sobre los objetivos, medios y resultados de sus políticas públicas.

El impulso a la institucionalización de la evaluación en España a través de la estrategia *NextGenerationEU* y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de EU

Sin restar relevancia a lo anterior, no cabe duda de la importancia capital en el impulso de la evaluación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE, adoptado con «objeto de mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes, y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de la doble transición ecológica y digital»⁴.

En este contexto, Europa respalda el compromiso renovado del Gobierno con la evaluación y su institucionalización, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR), aprobado por la Comisión y en el que se incorpora como reforma el *Refuerzo del sistema público de evaluación de políticas públicas* dentro del Componente 11, de modernización de las Administraciones públicas como palanca para esta recuperación. Se complementa con otra reforma para la mejora de la eficacia del gasto público (Componente 29), conformando así un sistema robusto y coherente de mejora de la calidad, diseño y evaluación de las políticas públicas en España (PRTR. Componente 11).

El PRTR indica que para conseguir la modernización de las Administraciones públicas que responda a las necesidades presentes y futuras «es preciso reforzar

el marco de evaluación de las políticas públicas, con el fin de disponer de instrumentos adecuados para mejorar el proceso de evaluación *ex ante*, complementando el refuerzo de la evaluación *ex post* previsto en las *spending reviews* del Componente 29», para la mejora de la eficacia del gasto público (PRTR, Componente 11)⁵. Tanto la entrada en vigor de la Ley como la puesta en funcionamiento del organismo dedicado a la evaluación forman parte de los hitos (*milestones*) acordados con la Comisión Europea para valorar el grado de progreso del Componente 11 y, por tanto, el libramiento de fondos asociados, lo cual apuntala la importancia que la Comisión Europea otorga a esta reforma.

Con estas reformas, España pone en marcha una renovación estratégica que no se limitará al seguimiento y la evaluación de los fondos del Mecanismo europeo y en esta circunstancia específica, sino que, de forma estructural y con un plazo de acción mayor que el propio PRTR, construye definitivamente un sistema público de evaluación reforzado, con un modelo que se alinea con las recomendaciones de la OCDE en materia de institucionalización de la evaluación y que la Comisión Europea respaldó con la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Comisión Europea, 2021, pp. 51-52, 98-99, 110).

4. Elementos de institucionalización de la evaluación en la Ley 27/2022

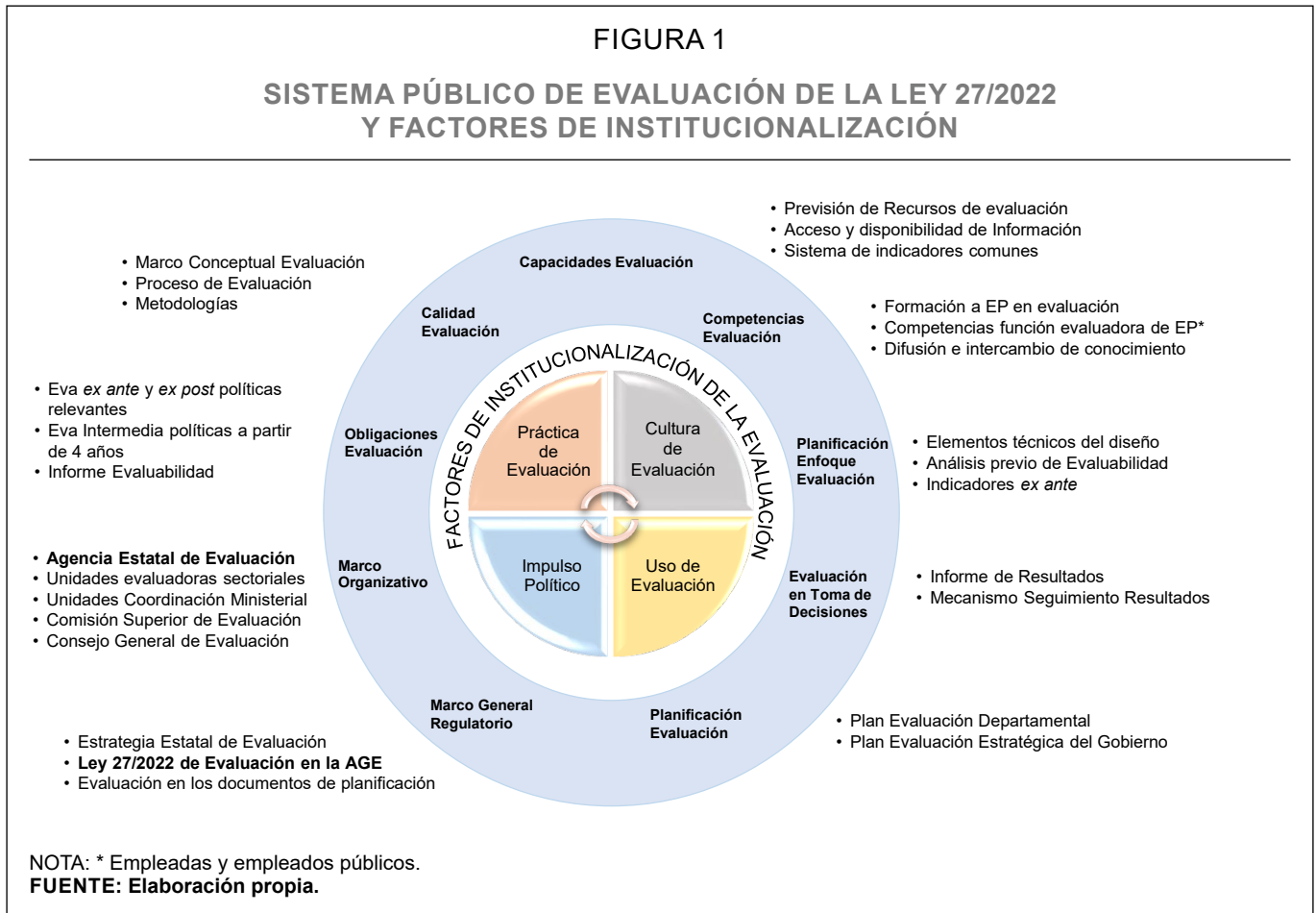
El modelo renovado de institucionalización de la evaluación, que comienza con la LIEPP, es consecuencia del cambio de visión y perspectiva de la evaluación de políticas públicas a partir de la evolución de la demanda de evaluación en todo el ciclo de las políticas públicas, de las recomendaciones de las organizaciones internacionales y de las experiencias de intentos de institucionalización pasadas, principalmente del

⁴ El 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo acordó crear un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como *NextGenerationEU* dotado con 750.000 millones de euros para apoyar la inversión y las reformas en los Estados miembros. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_es

⁵ La reforma del Componente 29, mejora de la eficacia del gasto público del PRTR, tiene como objeto extender los ejercicios de revisión del gasto público realizados por el organismo hasta 2026, y la creación en el AIReF de la División de Evaluación del Gasto Público.

FIGURA 1

**SISTEMA PÚBLICO DE EVALUACIÓN DE LA LEY 27/2022
Y FACTORES DE INSTITUCIONALIZACIÓN**



modelo de la AEVAL y las experiencias extraídas de sus diez años de actividad. En el proceso de institucionalización se pone el centro en integrar la práctica de la evaluación en todas las unidades de la Administración y en un organismo facilitador y coordinador del sistema.

El impulso político, una suficiente cultura de la evaluación o un marco institucional estable son factores determinantes para aumentar la práctica de la evaluación y para el éxito del proceso de institucionalización, sobre los que se ha incidido en la definición del modelo de institucionalización iniciado con la elaboración de la LIEPP, conformado como un sistema coherente y estructurado.

Los elementos de este sistema público de evaluación que se impulsa desde el IEPP son concordantes

con las recomendaciones de la OCDE (ya indicadas en este artículo), de la Unión Europea y con la teoría sobre institucionalización de la evaluación de autores reconocidos a nivel nacional e internacional como Furobo, Stockmann, Meyer, Bustelo o Ruiz Martínez. Estos elementos se centran en disponer de un marco institucional coherente y estructurado, con un modelo normativo y organizativo de evaluación; una formalización y sistematización de la práctica evaluativa; la incorporación de los resultados de la evaluación en los procesos de toma de decisiones; el desarrollo de capacidades de evaluación y el desarrollo de una cultura de evaluación que favorezca la demanda de evaluaciones, su apropiación por parte de los responsables de las políticas, e impulse la calidad de las mismas (ver Figura 1).

La LIEPP incluye estos elementos en lo que denomina *sistema público de evaluación*, integrado por la organización institucional de la evaluación en la AGE y por las medidas destinadas a la formalización y sistematización de las prácticas de evaluación. Analizamos, a continuación, la presencia de los elementos de institucionalización de la evaluación en la LIEPP.

Modelo organizativo

El marco institucional incluye estructuras organizativas estables de evaluación en la Administración pública y un marco normativo de evaluación. La LIEPP no asigna las competencias de evaluación de políticas públicas a ningún órgano u organismo en exclusiva, ni siquiera a la AEPP, estructura central y coordinadora del sistema de evaluación. El modelo organizativo de evaluación en la AGE se basa en un modelo de evaluación en red con múltiples unidades que tienen asignadas la función de realizar evaluaciones o con competencias en evaluación, y una estructura coordinadora del sistema que actúe como nodo central.

La existencia en la AGE de unidades con una especialización en evaluación enfocadas a evaluaciones externas (IEPP, Tribunal de Cuentas, AIReF, AECID o Fondos Europeos...) y otras con menor nivel de especialización, pero con competencias en la materia, facilita la interiorización de la práctica evaluativa y fomenta la cultura de evaluación. Su *expertise* y actividad suponen una oportunidad para integrar la práctica de la evaluación, si bien es necesario definir acciones que garanticen la independencia de las evaluaciones, así como articular mecanismos de coordinación y colaboración para sistematizar de forma coherente dicha práctica y desarrollar metodologías que den solidez metodológica a las evaluaciones.

El modelo de institucionalización no busca quitar competencias en materia evaluadora a ningún organismo u órgano, sino dotar de mayores capacidades y recursos, tanto a aquellos que ya realizan evaluaciones como a aquellos que las realizarán en el futuro, de manera que se aumente la calidad y el número de evaluaciones que se llevan a cabo.

Por otra parte, actualmente se parte de la consideración de la evaluación de políticas públicas como un elemento interno que debe figurar desde el diseño de la política pública, reforzando especialmente la evaluación *ex ante*, y la necesidad de analizar su evaluabilidad de forma previa. Desde este punto de vista, la existencia de múltiples unidades que realizan evaluaciones se considera esencial para acometer la evaluación desde la planificación sin que se descompensen los tiempos entre la oportunidad de la elaboración de las políticas y su evaluación.

En este modelo, las responsabilidades de evaluación recaen en diversos niveles; en los responsables de las políticas públicas, en las Unidades de Coordinación de la Evaluación (UCE, en adelante), que en la AGE (art. 27 de la LIEPP) son unidades designadas en los ministerios con funciones de coordinación y seguimiento de las actividades de evaluación del ámbito competencial de cada uno. Y, finalmente, como estructura central del modelo, la AEPP con la función principal de supervisar y coordinar el sistema de evaluación en la AGE y como referente de la Estrategia de Evaluación de Políticas Públicas. Aunque tendrá capacidad de evaluar, esto es, podrá recibir encargos de evaluación, esta función será compartida con otras unidades especializadas a las que se podrán encargar evaluaciones.

Se complementa el modelo organizativo con estructuras de fomento de la cultura evaluadora. La Comisión Superior de Evaluación, por su composición, sitúa a la evaluación en un nivel estratégico de la AGE. Participará en la planificación de las actividades de evaluación departamentales a través de la presentación de sus planes de evaluación, e informará sobre el Plan de evaluaciones estratégicas del Gobierno. Por su parte, el Consejo General de Evaluación será el espacio de promoción de la colaboración y cooperación institucional, así como de la participación de la sociedad civil en materia de evaluación.

Marco normativo de evaluación

Para abordar el reto del refuerzo del sistema público de evaluación de políticas públicas, se han planteado

varias alternativas, entre las cuales cabe destacar tres fundamentales:

- No llevar a cabo ninguna actuación. Esta solución supondría mantener el *statu quo* y no considerar las recomendaciones de organismos internacionales y de la Unión Europea. Se desestimó.
- Regular el sistema a través de formatos no normativos. Existen varios modelos de actuación alternativos, algunos de los cuales no son necesariamente una norma con rango de ley. En efecto, en el contexto internacional se opta por distintos modelos en función de la configuración territorial de cada Estado, de las peculiaridades de su organización administrativa o de su tradición regulatoria, con mayor o menor intervención normativa e incluso del enfoque con el que abordan la institucionalización de la evaluación.
- Proceder a la vía normativa. Para la institucionalización de la evaluación existe un consenso generalizado de la conveniencia de contar con un marco normativo que estructure y consolide el sistema de evaluación y garantice la realización de evaluaciones de calidad, y que contenga mecanismos que aseguren el uso de sus resultados en la toma de decisiones a cualquier nivel. Se consideró que la norma era el instrumento más eficaz para garantizar el cumplimiento de los objetivos que se plantean, de acuerdo con el funcionamiento y cultura administrativa previstos en nuestro país. Adicionalmente, y desde un punto de vista finalista, la correcta puesta en práctica de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas contribuirá a mejorar la eficacia de las acciones de gobierno. Además, la mayoría de las comunidades autónomas que han abordado la materia lo han hecho desde la perspectiva normativa, bien con textos dedicados exclusivamente a la evaluación de políticas públicas o como una parte específica de determinadas normas sectoriales, primando, en general, el formato de ley, con independencia de que existan adicionalmente guías metodológicas o explicativas sobre evaluación. Esta fue la vía que se ha seleccionado finalmente.

El proceso de elaboración de la LEIPP se inició con una consulta pública y la redacción de un primer borrador en el que participaron actores clave y expertos de la AGE. En abril de 2022, el texto del Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado fue sometido a informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. El texto se informó favorablemente sin observaciones. El 19 de abril de 2022, el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo que autorizó la tramitación administrativa urgente del anteproyecto de ley. El trámite de audiencia e información pública preceptivo se realizó del 20 al 29 de abril de 2022, en el que se presentaron aportaciones de diferentes organizaciones. Se recibieron también observaciones de los ministerios y se solicitaron informes que han sido tenidos en cuenta en la redacción del anteproyecto de ley que se tramitó en las Cortes Generales. Tras el periodo de enmiendas, la ley fue aprobada por el Congreso de los Diputados y el Senado sin votos en contra. Adicionalmente, se presentó a la Comisión Europea un análisis de evaluabilidad de la ley como medio de verificación del cumplimiento del hito 146 del PRTR.

La aprobación de la Ley 27/2022 de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la AGE, es la primera normativa de carácter integral y transversal de evaluación de políticas públicas y se puede decir que es la política pública de evaluación en la AGE que vislumbra elementos de la institucionalización a nivel de España. Si bien hasta la aprobación de esta ley existían normativas que han incluido aspectos sobre evaluación en su articulado, bien generales como la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público o sectoriales como, a modo de ejemplo, la evaluación del impacto normativo en la Ley 50/1997 del Gobierno, se carecía de un marco normativo general.

No obstante, la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España, con la configuración del Estado en autonomías y Administración local, requiere un desarrollo normativo en todos los niveles de gobierno

y completarse con un marco común de referencia para constituir un sistema de evaluación sólido y robusto. En este sentido, el compromiso del Gobierno es la *Estrategia para reforzar el sistema público de evaluación en las Administraciones públicas*. Consiste en la puesta en marcha de una serie de medidas para el refuerzo y reorganización del sistema público de diseño y evaluación de políticas públicas en las Administraciones públicas en el que participan distintos organismos y actores. La Estrategia contendrá directrices comunes para la institucionalización de la evaluación en cualquier nivel de gobierno que permita su integración permanente y sostenida, su práctica sistemática y el uso de sus resultados en los procesos de toma de decisiones. En virtud de la LIEPP, corresponde a la nueva AEPP la elaboración de la propuesta de esta Estrategia en la que participarán las Administraciones de los diferentes niveles de gobierno, la Comisión Superior de Evaluación y el Consejo General de Evaluación.

Este marco normativo transversal y general de evaluación se completa con la exigencia de *la presencia de la evaluación en los textos de aprobación de las políticas públicas*. La presencia de apartados dedicados al seguimiento y evaluación, tanto en desarrollos normativos como en las aprobaciones de estrategias, planes o programas, es un elemento facilitador que impulsa su práctica y, por ende, la institucionalización de la evaluación.

En resumen, en el modelo de institucionalización renovado se apuesta por un sistema público de evaluación sustentado por un marco general de referencia, la Estrategia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, un desarrollo normativo transversal de evaluación de políticas públicas en cada nivel de gobierno (en la AGE es la LIEPP), y la presencia sistemática de la evaluación en los textos de aprobación de las políticas públicas, ya sean normativos o documentos de planificación.

La planificación de las políticas públicas con enfoque evaluación

El diseño de las políticas públicas afecta a la consecución de sus resultados y a su evaluación. Las carencias

en la definición del problema, en la definición de objetivos, en la implementación de las medidas, en la gobernanza o en los mecanismos de seguimiento, pueden ser explicativas del incumplimiento de los objetivos o de los impactos negativos no deseados. Si bien en los últimos años se ha avanzado en la calidad de la planificación de las políticas públicas, es necesario afianzar la existencia de muchos de estos elementos para favorecer y fortalecer la calidad de la planificación y la práctica de su evaluación. La LIEPP, en este ámbito, indica cómo deben formularse las políticas públicas (art. 5) y se centra en definir los *aspectos técnicos comunes del diseño* (art. 6) y los criterios de valor público de la formulación para su evaluación (art. 7). En su diseño, todas las políticas públicas deberán incorporar mecanismos de evaluación, métricas que permitan el seguimiento y evaluación; indicadores de seguimiento y evaluación (art. 12), integrados en sistemas de información (art. 11.2), y con métricas que permitan el seguimiento y la evaluación (art. 6.d).

Se dispone la exigencia de *indicadores para la evaluación ex ante* de su valor público y se crea el *Sistema de Indicadores Comunes* (art. 14) como herramienta para la mejora de la gestión eficaz y eficiente de las políticas y para facilitar el seguimiento y la evaluación. El sistema se concibe como un repositorio de información accesible del que se pueden nutrir los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas, que pretende facilitar su práctica y mejorar su calidad. La AEPP será la responsable del diseño, puesta en marcha y seguimiento del sistema, que contendrá indicadores transversales y sectoriales, y criterios de selección, estructura y frecuencia de recogida de datos.

Práctica sistemática de la evaluación

La formalización y sistematización de las prácticas de evaluación, dota al sistema público de evaluación de estabilidad, calidad en su desempeño y universalidad en su ejercicio. La LIEPP aborda la práctica sistemática de la evaluación y su formalización con las siguientes acciones:

- **Obligaciones de realización de evaluaciones ex ante, intermedia y ex post**, en función de la naturaleza, ámbito temporal y relevancia de estas. La evaluación *ex ante* y *ex post* son obligadas en políticas públicas de especial repercusión en el presupuesto o relevancia por su impacto social o económico (art. 26). La presencia obligada en los documentos de formalización de los mecanismos de evaluación (art. 6.a) generaliza estas obligaciones a todas las políticas públicas. Si bien la ley no impone obligaciones añadidas, sí indica que se fijará la realización de una evaluación intermedia, si su duración estimada de ejecución es de cuatro o más años, para posibilitar su revisión o modificación (art. 10).
- **La planificación de la práctica evaluativa con un instrumento estable, los planes de evaluación.** Integrar la evaluación en la gestión de la Administración conlleva garantizar su práctica en todos los niveles de la acción pública, desde el más operativo y de gestión representado por la actividad de los departamentos ministeriales, hasta el nivel más estratégico del gobierno con evaluaciones de políticas estratégicas. Para ello, se define en cada nivel un instrumento estable de planificación con el objetivo de garantizar la realización de dichas evaluaciones y la disposición de recursos para llevarlas a cabo. Son, respectivamente, *los planes de evaluación departamentales*, de carácter bienal y aprobación por la AEPP; y el *Plan de evaluaciones estratégicas del Gobierno*, de carácter cuatrienal y aprobado por el Consejo de Ministros.
- **Garantizar la evaluabilidad de las políticas públicas** (art. 11). La finalidad es verificar la calidad y precisión del diseño, así como la existencia de suficientes capacidades, recursos y compromisos para que la evaluación pueda implementarse (en otro artículo de este número se aborda con profundidad la evaluabilidad de las políticas públicas). Las obligaciones de evaluación se complementan y garantizan con la exigencia de disponer de un Informe técnico de evaluabilidad antes de la aprobación de los anteproyectos de ley, los programas o planes estratégicos y todo tipo de documento de

planificación estratégica e iniciativas que desarrollen políticas públicas. El mecanismo se basa en la realización de un análisis previo de evaluabilidad, la emisión del Informe de evaluabilidad y el seguimiento de los resultados por las UCE. Se incluye la explicación por el responsable de la separación de las recomendaciones contenidas en el informe de evaluabilidad. Finalmente, la AEPP seguirá todo el proceso y elaborará la metodología de evaluabilidad.

- **Otras acciones que facilitan la práctica de la evaluación contenidas en la ley son referidas a la disponibilidad, acceso e intercambio de la información.** Una de las carencias de las evaluaciones y de las debilidades de las políticas públicas es contar con indicadores que permitan el seguimiento y evaluación, pero también es la dificultad de acceso a la información relevante para la evaluación por parte de los evaluadores. Esta cuestión es esencial en el sistema de evaluación y requiere un abordaje estratégico. La transferencia de datos es uno de los elementos clave para que las evaluaciones puedan fundamentar sus evidencias de forma empírica y no meramente hipotética.

Incorporación de la evaluación en los procesos de toma de decisiones

La práctica sistemática de la evaluación no tiene por qué traducirse en una mejora de la acción pública sino se acompaña de medidas que garanticen el uso de sus resultados. Esto es la incorporación de las evaluaciones en la toma de decisiones sobre la política pública evaluada. Además, el uso de los resultados de las evaluaciones, y la consiguiente mejora de las políticas evaluadas, es un elemento que mejora la aceptación de su práctica y un fomento de la cultura de la evaluación, donde la difusión de los resultados es también un elemento a considerar. La LIEPP prevé fomentar el uso de los resultados con determinadas acciones y definición de responsabilidades que se concretan en:

- **Informe de Resultados.** Bajo el principio de «aplicar o explicar» los responsables de las políticas públicas

evaluadas deberán elaborar un Informe de Resultados en un plazo de dos meses desde la publicación del informe final de evaluación. En él indicarán las medidas que se adoptarán con relación a las recomendaciones de la evaluación, justificando la inaplicación de aquellas que no se vayan a adoptar. Estas exigencias se aplican también a la evaluabilidad en el momento de la planificación. Así, las recomendaciones del *Informe de Evaluabilidad* serán tenidas en cuenta por el órgano responsable, debiendo explicar en su caso, su separación a la UCE.

- Se establece un *mecanismo de seguimiento de los resultados* de las evaluaciones en el que intervienen las UCE y la AEPP. Las primeras realizan el seguimiento de las recomendaciones de evaluación en su ámbito competencial. La AEPP, por su parte, es la responsable de establecer un mecanismo de coordinación para el seguimiento de los resultados de las evaluaciones.
- *Acciones de difusión como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.* El informe final de evaluación, que incluye las recomendaciones, se publicará en el plazo de un mes como medida de transparencia y de rendición de cuentas. Además, el seguimiento de los resultados de las evaluaciones será público a través de la Memoria del estado general de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas que realizará la AEPP y publicará en la web de la Agencia y en el portal temático de evaluación. La Memoria, además, deberá presentarse a las Cortes Generales en el último trimestre de cada año, lo que constituye un mecanismo sustancial de transparencia y rendición de cuentas no solo de los resultados de las evaluaciones sino del grado de cumplimiento de la propia Ley.

Calidad de las evaluaciones

La práctica sistemática de la evaluación no debe descuidar la calidad metodológica de las evaluaciones. La calidad de las evaluaciones fomenta la cultura de

evaluación, promueve su práctica, el uso de sus resultados y contribuye a que la evaluación sea eficaz, eficiente, transparente y participativa. A lo largo del tiempo se ha evidenciado que una de las causas de la no utilización de la evaluación reside en su baja calidad derivada de la utilización de diferente conceptualización de la evaluación, de metodologías no rigurosas, de un proceso desestructurado, largo y no acompasado con la oportunidad de las políticas o de su revisión, y del desacoplamiento entre los objetivos de la evaluación y sus conclusiones y recomendaciones. Los elementos de la ley que promueven la calidad de la evaluación se centran en la definición de un cuerpo conceptual básico común, un proceso estructurado de realización de evaluaciones y la promoción de estándares y metodologías que aporten consistencia, robustez y rigor metodológico a las evaluaciones:

- *Marco conceptual común de evaluación de políticas públicas.* Se pretende con ello contribuir a lograr el «lenguaje común» que sistematice la actividad evaluadora. El art. 2 de definiciones no es exhaustivo y solo ha incluido aquellas que se consideran indispensables para la comprensión de las disposiciones de la ley. El concepto de política pública es el más relevante para generalizar la evaluación a cualquier actuación dirigida a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad público, en cualquiera de sus formas de despliegue. El marco se complementa con las definiciones del art. 8 referidas en exclusiva al concepto y características de la evaluación. El carácter polisémico de la palabra evaluación hace necesario, por una parte, definir lo que se entiende por evaluación de políticas públicas para evitar su confusión con aplicaciones en otros ámbitos y, por otra parte, generalizar el concepto para no restringir su alcance al meramente presupuestario o vinculado al gasto público. La evaluación de políticas públicas se concibe como un proceso sistemático y basado en evidencias para establecer un juicio de valor sobre el diseño, implementación y los resultados e impactos de las políticas públicas en

una variedad de dimensiones, no solo en términos de gasto público, como el impacto en la igualdad, la salud, la cohesión territorial, el equilibrio intergeneracional, etc. La evaluación será independiente, objetiva, participativa y sus resultados serán públicos (art. 8) y aunque define sus distintas modalidades (art. 9 y art. 10) en todo caso tendrá un enfoque integral, transversal, participativo e inclusivo.

- **Proceso evaluador estructurado.** La LIEPP aborda en su capítulo IV del Título II las líneas generales del proceso de realización de evaluaciones. Podrá tener distintos modos de articulación, pero en todo caso incluirá el encargo de evaluación, el diseño de la evaluación, la recopilación y análisis de la información, la elaboración del Informe Final de Evaluación y la difusión y el seguimiento de los resultados. Se pretende que la evaluación responda a las expectativas del órgano responsable y para ello exige que en el encargo figure el objeto o intervención sobre los que se realizará la evaluación, el objetivo, justificación, alcance, plazo y presupuesto de la evaluación. En la fase de diseño de la evaluación se definirá el tipo de evaluación, alcance, las preguntas y criterios de evaluación, la metodología empleada, las técnicas y herramientas previstas y los recursos necesarios. El Informe Final, que, junto a los elementos mínimos, dotan a los procesos de evaluación de un marco común.
- **Acceso a la información necesaria para la evaluación.** Se da especial relevancia en la ley al acceso e intercambio de información para la realización de las evaluaciones. Se incluye en el proceso evaluador el diseño de un *Plan de recopilación de datos*, indicando que se tomarán las medidas necesarias para garantizar al equipo evaluador el acceso a la información. Asimismo, se prevé la colaboración del INE en la producción de información estadística necesaria y de la Agencia Tributaria en el acceso, cesión o comunicación de información tributaria.
- **Desarrollo de metodologías.** A lo largo de su articulado la LIEPP hace referencia al desarrollo de metodologías específicas a cargo de la AEPP, tanto para

las modalidades de evaluación, para el diseño y elaboración de indicadores de seguimiento y evaluación, así como para la elaboración del Informe Final de Evaluación. Aspectos más técnicos y relacionados con las metodologías de evaluación se dejan para su desarrollo posterior y dentro de las funciones de la AEPP en cuanto al desarrollo de metodologías.

- **Difusión e intercambio de información.** Se crea el portal temático de evaluación para facilitar el intercambio de información y fomentar la difusión en materia de evaluación como prácticas de excelencia, publicación de evaluaciones y de la Memoria del estado general de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. El sistema de indicadores comunes previsto en la ley es una herramienta complementaria para promover el acceso e intercambio de la información.

Desarrollo de capacidades de evaluación

El desarrollo de capacidades de evaluación se entiende desde dos perspectivas, la formación y las competencias para el desempeño de función evaluadora.

La primera perspectiva es en materia de formación. La finalidad es fomentar la cultura de la evaluación, la promoción de su práctica, el uso de sus resultados y propiciar el cambio cultural necesario para la integración de la evaluación en la gestión ordinaria de la Administración. El art. 16 de la LIEPP establece los *planes específicos de formación en evaluación* para cubrir las diferentes necesidades de conocimiento en los niveles, directivos, mandos intermedios o técnicos. Sin embargo, «por mucha formación que se imparta si no existen instituciones que promuevan su práctica y su uso, difícilmente se progresará hacia el cambio cultural que precisa la institucionalización de la evaluación (Garde y Ruiz Martínez, 2019)». La competencia en formación en evaluación, la ley la otorga a la AEPP en colaboración con el INAP y, en su caso, con el Instituto de Estudios Fiscales.

La segunda perspectiva es el *desarrollo de competencias para el desempeño de la función evaluadora*

de empleadas y empleados públicos. La ley contempla en su art. 15 el equipo evaluador, que será externo al órgano responsable de la política pública a evaluar, lo que deja abierta la posibilidad de que sean evaluadores internos de la Administración, siempre que se garanticen ciertos criterios en la declaración responsable de cada integrante (art. 15) y sigan en el ejercicio de la función evaluadora los principios de conducta del código ético del artículo 17. Para contar con empleadas y empleados públicos con función evaluadora, la ley indica la identificación de estas competencias y una formación específica en evaluación. La intención sería que la Administración contara con personal con suficientes conocimientos para llevar a cabo evaluaciones completas, participar en equipos evaluadores mixtos o gestionar un proceso de evaluación. Nada dice la norma de las competencias profesionales en el caso de equipos de evaluadores externos distintas o añadidas a las referidas en los arts. 15 y 17.

5. Conclusiones y retos futuros en la institucionalización de la evaluación

La LEIPP contiene los elementos esenciales de un sistema de evaluación y responde a un proceso de institucionalización para favorecer la integración reglada de la práctica sistemática de la evaluación en la AGE. Como elementos del sistema de evaluación, define un modelo organizativo de evaluación en red, con unidades de coordinación de la evaluación en los ministerios y con la AEPP como coordinadora del sistema. Se complementa con estructuras de participación y fomento de la cultura evaluadora, como la Comisión Superior de Evaluación y el Consejo General de Evaluación. Avanza en la planificación de las políticas públicas con enfoque de evaluación definiendo aspectos técnicos comunes del diseño, exigencias de indicadores *ex ante* y creando un sistema de indicadores comunes, todo ello para favorecer y fortalecer la calidad de la planificación de las políticas públicas y su evaluación, la cual se ve favorecida, además, con el análisis previo de evaluabilidad. Para

la práctica sistemática de la evaluación define obligaciones de evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post* y un instrumento estable de planificación constituido por los Planes de Evaluación de los ministerios y el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno. Incorpora la evaluación en los procesos de toma de decisiones mediante el informe de resultados, que bajo el principio de aplicar o explicar, los responsables de las políticas públicas evaluadas deberán elaborar en el plazo de dos meses y el mecanismo de seguimiento de los resultados de las evaluaciones. Favorece la transparencia y rendición de cuentas con la publicación obligada de los informes finales de evaluación y de la memoria del estado general de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas que será remitida a las Cortes Generales. La calidad de las evaluaciones se atiende con la definición de un cuerpo conceptual básico común, un proceso estructurado de realización de evaluaciones y la promoción de estándares y metodologías que aporten consistencia, robustez y rigor metodológico a las evaluaciones. Finalmente, la ley atiende a la formación específica en materia de evaluación y al desarrollo de competencias para el desempeño de la función evaluadora. Define el equipo evaluador para el que establece el código ético y una declaración responsable de sus integrantes en relación con los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad.

La aprobación de la LIEPP es un hito en la institucionalización de la evaluación en España. Supone el primer paso del proceso de institucionalización de la evaluación del renovado compromiso del Gobierno que se completará con la puesta en marcha de la AEPP y con elaboración e implementación de la Estrategia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas de las Administraciones públicas.

La LIEPP es clave para desencadenar el resto de las acciones de institucionalización, ya que las determina y enmarca. No obstante, la ley no es un fin en sí misma ni garantiza por sí sola la institucionalización de la evaluación, sino que requiere de un impulso político continuado, recursos y cultura de evaluación que

la complementen para conseguir su objetivo general de integrar la evaluación en la gestión pública como herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, de mejora del servicio público, rendición de cuentas y transparencia, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la acción pública (art. 1).

La implementación de todas las medidas contenidas en la ley es un desafío que no será fácil. Primero, porque la ley deja sin concretar muchas cuestiones que será necesario abordar en desarrollos posteriores, como el procedimiento y consecuencias de informes técnicos de evaluabilidad desfavorables, o del incumplimiento de las obligaciones de evaluación, de los planes de evaluación o del mecanismo del uso de los resultados, o la previsión o asignación de recursos para la evaluación. Segundo, porque para el cumplimiento de la ley necesitamos un organismo fuerte que coordine e impulse todo el sistema público de evaluación. La AEPP, para no caer en los fracasos pasados, requiere un liderazgo fuerte, reconocido y respaldado por el Gobierno, y una dotación en recursos de personal y presupuestarios adecuados para el desarrollo de todas sus competencias. Y lo más importante, el mantenimiento de ese impulso político e institucional a lo largo de su actividad que la posicione como referente nacional e internacional.

Tercero, como se ha indicado a lo largo del artículo, la ley es solo el primer elemento de una reforma más profunda para reforzar la evaluación en las Administraciones públicas. El reto es conseguir en el año 2026 una *Estrategia Estatal de Evaluación de políticas públicas* que sea un marco estratégico común de actuación en evaluación de políticas públicas en todos los niveles del Estado, central, autonómico y local. Solo cuando las políticas públicas se evalúen regularmente en todas las Administraciones, a todos los niveles de gobierno (estratégico y operativo de gestión) y con estándares de calidad, podremos considerar que se ha conseguido que sea una herramienta plena de rendición de cuentas de la acción pública en su fin último de mejorar la vida de las personas y de la sociedad en general. Ello requiere de cooperación y consenso de

todas las partes implicadas y el desarrollo de una cultura de evaluación que lo propicie.

Por último, la LIEPP se enmarca en el subsistema político de la institucionalización de la evaluación. Queda mucho trabajo con los actores de los subsistemas social y civil, que no contempla la ley, para perfeccionar el sistema con elementos propios de estos, como, por ejemplo, la profesionalización de la evaluación, y avanzar en la consolidación de un sistema público de evaluación que integre todas las dimensiones.

Referencias bibliográficas

- AIReF. (2021). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas*. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-evaluacion-politicas-publicas-castilla-y-leon/>
- Bustelo, M. (2020). Southern Europe-Spain. En R. Stockmann, W. Meyer, & L. Taube (Eds.), *The Institutionalisation of evaluation in Europe*, cap. 12 (pp. 303-327). Palgrave Macmillan.
- Comisión Europea. (2021). *Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España*. SWD(2021) 147 final.
- Consejo de la Unión Europea. (20 de mayo de 2020). *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España*. COM(2020) 509 final.
- Garde, J. A. y Ruiz Martínez, A. (2019). La institucionalización de la evaluación en España y la experiencia de AEVAL. En Instituto de Estudios Fiscales (Ed.), *Hacienda Pública y Gobernanza Fiscal en España: desafíos 2020*.
- Gobierno de España. (16 de junio de 2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 11. Modernización de las Administraciones Públicas*. <https://www.lamocloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>
- IEPP. (2021). *Estudio de Diagnóstico de la Evaluación en la Administración General del Estado*. https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion/DIAGNOSTICO-EVALUACION-AGE/ESTUDIO_DIAGNOSTICO_EVA_AGE.pdf.pdf
- IvÀlua. (2018). *Diez años evaluando para mejorar las políticas públicas*. https://ivalua.cat/sites/default/files/inline-files/30_07_2019_07_03_04_Opuscle_CAST_digital.pdf

- Lázaro, B. (2015). *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina* (Vol. n.º 15). Programa Eurosocial.
- Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques. (2022). *Declaración de Estrasburgo sobre los valores y los retos comunes de las Administraciones Públicas Europeas*. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica/ActualidadSEFP/DeclaracionEstrasburgo.pdf>
- OCDE. (2020). *Institucionalización, calidad y utilización de la evaluación de políticas públicas. Lecciones extraídas de la experiencia de los países*. GOV/PGC(2019)51/ANN/REV2.2020.
- OCDE. (2022). *Recomendación del Consejo sobre evaluación de políticas públicas de 6 de julio de 2022*. OCDE/LEGAL/0478. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>
- 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
- Referencias normativas**
- Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos. *Boletín Oficial de Navarra*, n.º 4, de 9 de enero de 2006. <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=4650#:~:text=Es%20objeto%20de%20esta%20Ley,ciudadan%C3%ADa%20navarra%20en%20el%20%C3%A1mbito>
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97922 a 97952. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>
- Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 305, de 21 de diciembre de 2022, pp. 178598 a 178619. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/12/21/pdfs/BOE-A-2022-21677.pdf>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 298, de 14 de diciembre de 2006, pp. 43991 a 44001. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21902>
- Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 180, de 29 de julio de 2017, pp. 70387 a 70438. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-9012>
- Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 185, de 4 de agosto de 2021, pp. 94770 a 94829. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13260>

Mónica Macía González*
Celia Casillas Barral*

LA EVALUABILIDAD EN LA LEY 27/2022. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS PREVIO DE EVALUABILIDAD

La inclusión del enfoque «evaluación desde la planificación» contribuye a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Las características de la evaluación o análisis de evaluabilidad la hacen aconsejable para la mejora en el diseño de la acción pública, especialmente si se realiza ex ante o acompañando en el proceso planificador, y de la evaluación en profundidad, asegurando que la política pública está en las mejores condiciones para obtener resultados de evaluación relevantes y útiles en términos de eficacia y eficiencia. La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, establece la obligación de realizar un análisis de evaluabilidad previamente a la aprobación de los documentos programáticos de carácter estratégico, incorporando los resultados a la toma de decisiones bajo el principio de «aplicar o explicar».

Evaluability in Law 27/2022. A methodological proposal for the prior analysis of evaluability

The inclusion of the «evaluation from planning» approach contributes to the effectiveness and efficiency of public policies. The characteristics of the evaluation or evaluability analysis make it advisable for improving the design of public action, especially if it is carried out ex ante or accompanying the planning process, and of in-depth evaluation, ensuring that public policy is in the best conditions to obtain relevant and useful evaluation results in terms of effectiveness and efficiency. Law 27/2022, of 20 December, on the institutionalisation of the evaluation of public policies in the General State Administration, establishes the obligation to carry out an evaluability analysis prior to the approval of strategic programme documents, incorporating the results into decision-making under the principle of «apply or explain».

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, planificación estratégica, rendición de cuentas.

Keywords: evaluation, public policy, strategic planning, accountability.

JEL: K30, M48.

* Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP). Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Contacto: monica.macia@correo.gob.es y celia.casillas@correo.gob.es

Versión de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7601>

1. Introducción

El concepto de evaluabilidad de las políticas públicas tiene varias décadas de existencia. Joseph S. Wholey lo introdujo en los años 70 del pasado siglo XX como una especie de preevaluación que se realizase antes de abordar la evaluación en profundidad de una intervención pública, sobre todo cuando tienen mayor complejidad o envergadura, con un doble objetivo: saber *i)* si merece la pena evaluar y *ii)* en caso afirmativo, qué tipología de evaluación y qué instrumentos serían los más apropiados (Merino, 2007, p. 11). Wholey también admitía que otra utilidad probable, como una consecuencia indirecta, era «mejorar el rendimiento del programa» (IEPP, 2020, p. 9). Hoy en día están plenamente aceptados los beneficios de su utilización en términos de eficacia y eficiencia, tanto de la política pública como de la propia evaluación.

No obstante, solo un 7% de las evaluaciones realizadas en el año 2020 en las unidades y organismos de la Administración General del Estado (AGE, en adelante), eran de evaluabilidad, según el Estudio de diagnóstico de la evaluación en la AGE realizado por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP, 2021, p. 35). Por lo tanto, es una actividad minoritaria dentro de la ya de por sí poco extendida evaluación de políticas públicas (únicamente el 22% de las unidades y organismos que tenían competencias para ello aseguraron realizar evaluaciones de planes, programas, estrategias u otras políticas públicas). Muy semejante es la conclusión que se extrae del *Barómetro de la Evaluación de las políticas públicas en España* (Avalua-Lab – Las Naves, 2021, p. 11), en el que se indica que «pese a su relevancia, son prácticamente insignificantes en la Administración pública española» las evaluaciones de evaluabilidad (2,1%), algo que es extensible a otros países¹.

Aunque Wholey decía que más de la mitad de las intervenciones no son evaluables, básicamente por problemas de diseño, de implementación o de adecuación entre los costes y los objetivos de la evaluación, hoy se prefiere hablar del grado de evaluabilidad, de los riesgos en la realización de la evaluación o de los aspectos mejorables de la política pública.

La OCDE define la evaluabilidad como el «grado en que una intervención pública (política, plan, programa, norma) puede ser evaluada de forma fiable y creíble», de manera que el proceso permite detectar «si se ha definido adecuadamente la intervención, si sus resultados son verificables, y si la evaluación constituye la mejor respuesta a las preguntas planteadas» (OCDE-DAC, 2010, citado en IEPP, 2020, p. 8). En definitiva, se centra en dirimir si está justificada una evaluación posterior, a qué costo, qué puede y debe aportar dicha evaluación a la vista de la intervención y su contexto (es decir, cuestiones relacionadas con el diseño y las fases de planificación e implementación), y definir a grandes rasgos algunos de los elementos de la evaluación en profundidad, todo ello en un plazo breve y con un bajo coste (IEPP, 2020, p. 8).

Respecto al momento de realización, algunos autores sostenían hasta hace algunos años que solo se debe considerar como evaluación de evaluabilidad la que tiene carácter exclusivamente *ex post* y, únicamente, con objetivo de determinar y orientar la evaluación posterior (Merino, 2007, p. 12), pero lo cierto es que desde hace ya bastante tiempo se vienen planteando otros usos para este tipo de evaluación y, en especial, para contribuir a una mejor planificación de las políticas públicas, sin confundirla con la evaluación *ex ante* ni con la evaluación de necesidades² (véase Figura 1).

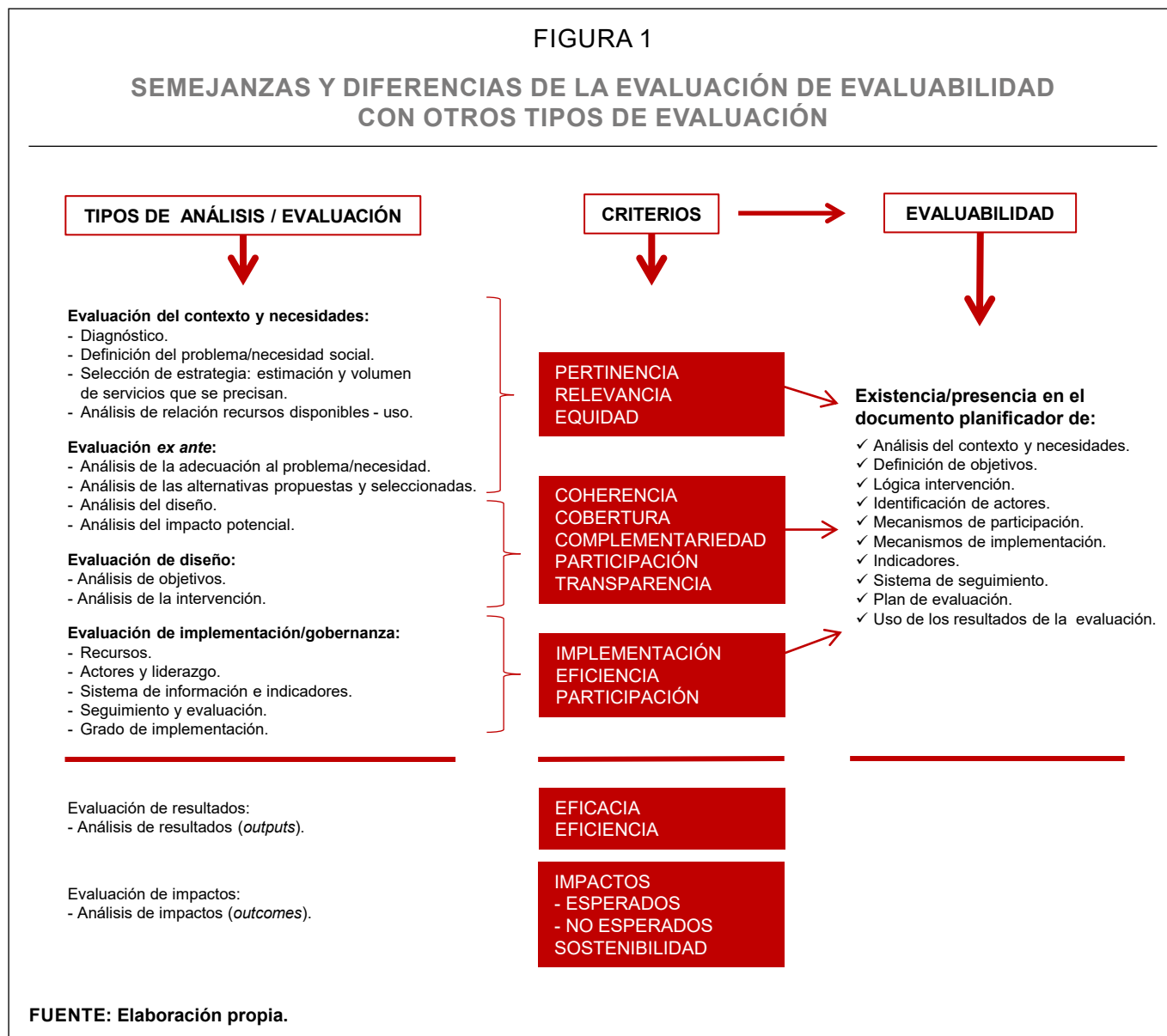
Ejemplos de esta concepción de la evaluabilidad como herramienta de apoyo a la evaluación y de mejora de la planificación en España son los propuestos por

¹ Por ejemplo, el escaso uso en el entorno de habla francesa se menciona en Soura *et al.* (2020, p. 5), que aseguran que ello tiene como consecuencia que «no hay una única terminología en francés para hacer referencia a este enfoque» de evaluación.

² Sobre la definición y características de las evaluaciones *ex ante* y de necesidades se pueden consultar AEVAL (2010, 2015), IAAP (2017a), Ivalua (2009) o Comisión Europea (2013), entre otras aportaciones.

FIGURA 1

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE LA EVALUACIÓN DE EVALUABILIDAD CON OTROS TIPOS DE EVALUACIÓN



el Gobierno de Navarra (2008), el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAPP, 2017b) o el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020). En contextos internacionales pueden verse aplicaciones con esta perspectiva en Canadá (Soura *et al.*, 2020) o en la Unión Europea (Zapico-Goñi, 2010).

La evaluabilidad puede tener aplicación incluso en la implementación de la política pública, como sostiene Naciones Unidas-Consejo Económico y Social (2021,

p. 1) cuando asegura que la evaluabilidad se puede plantear como un «diagnóstico rápido de elementos estratégicos esenciales» con la finalidad de solucionar posibles problemas de implementación en relación con el cumplimiento de objetivos. Por ejemplo, cuando tiene por objeto «determinar, de la manera más objetiva y sistemática posible, el estado actual (...) [de la política objeto de evaluación], con miras a la realización de una evaluación (...) y promover el aprendizaje

temprano entre los organismos signatarios, ayudando así a mejorar la coordinación, la colaboración y la gestión global orientadas a la obtención de resultados».

Así, la actual concepción de la evaluabilidad puede reunir elementos comunes a diversas modalidades de evaluación, siempre manteniendo la calidad metodológica y sus características de menor profundidad y mayor rapidez en su realización que los otros tipos de evaluación.

La Unión Europea. De la evaluación *ex ante* a la evaluabilidad

Desde los años 80 y 90, la Unión Europea ha venido exigiendo a los Estados miembros no solo una evaluación *ex post* de los resultados de las políticas financiadas por los fondos europeos, sino también evaluaciones *ex ante*. Estas evaluaciones *ex ante* tienen unas reglas definidas en los diferentes periodos de programación, aunque son elementos que deben contener todas las políticas públicas:

- Calidad en el diseño y articulación clara de la lógica de las intervenciones y su contribución a los objetivos europeos.
- Establecimiento de los sistemas de seguimiento y, en particular, del marco de rendimiento y los indicadores.
- Recomendaciones claras, basadas en evidencias y adaptadas a las particularidades de cada programa³.
- Inclusión de todos los elementos, fases y requisitos metodológicos de una evaluación en profundidad.

En los últimos años, la Unión Europea ha ido modificando en parte su conceptualización de la revisión *ex ante* de los planes y programas que van a ser financiados por fondos comunitarios.

Un ejemplo claro ha sido el tipo de información requerida a los Estados miembros en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento

UE 2021/241). En este Reglamento se establecen los requisitos que deben cumplir los planes de recuperación y resiliencia para recibir las subvenciones:

- Los planes deben ser coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, normalmente determinados semestralmente o con las recomendaciones que suele emitir el Consejo, tanto sobre sus planes nacionales de reforma como en otros planes sectoriales (energía y clima, transición justa, garantía juvenil, entre otros) (artículo 17).
- Para la presentación de las políticas, se pide una explicación, normalmente en términos de coherencia, de la alineación entre el marco general del Mecanismo, los objetivos de cada país y la contribución a dichos objetivos (transición digital, no causar daño significativo, creación de empleo y resiliencia económica, social e institucional, etcétera). Dicha explicación puede realizarse en términos cualitativos y, en otros casos, pueden ser resúmenes u otro tipo de estimaciones (artículo 18).

Con estas últimas instrucciones culmina el cambio metodológico operado por la Unión Europea, que ha pasado de primar las técnicas cuantitativas en evaluaciones en profundidad *ex ante* (con la complejidad que ello supone para los tiempos y plazos de planificación de las políticas públicas) a una utilización conjunta de técnicas cuantitativas y cualitativas en evaluaciones más cercanas a la evaluabilidad previa a la aprobación de dichas políticas o acompañando a la planificación. Ello le permite tener un control claro de la calidad de la planificación, asegurándose, asimismo, que se recogen los elementos mínimos para poder realizar el seguimiento de las actuaciones y su evaluación posterior, sin renunciar al rigor metodológico, pero flexibilizando el mecanismo.

Enfoque integral aplicado a la evaluabilidad de las políticas públicas

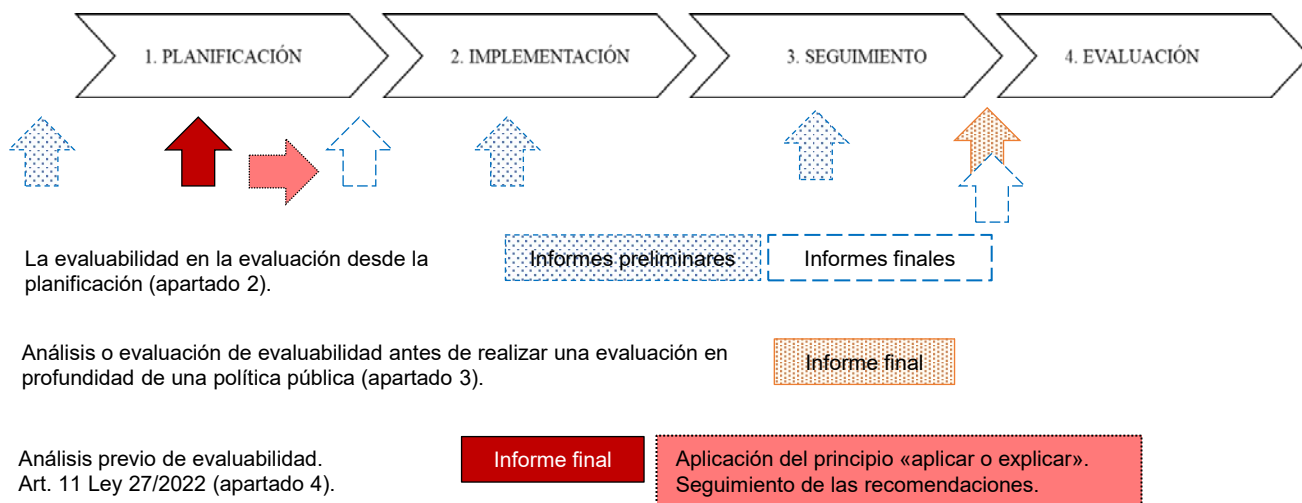
La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la

³ Dirección General de Fondos Comunitarios. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-es/ipr/fcp1420/e/ee/paginas/inicio.aspx>

FIGURA 2

POSICIONAMIENTO DEL ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD EN FUNCIÓN DEL MOMENTO DEL CICLO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL QUE SE LLEVA A CABO Y LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

ESQUEMA DE INTERVENCIÓN DEL ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

Administración General del Estado (en adelante, LIEPP), fomenta la adopción de un enfoque integral en el diseño de las evaluaciones, lo que lleva a incluir todo el ciclo de vida de la política evaluada. Lo mismo ocurre con la perspectiva que se defiende en este artículo, ya que con ello se trata de obtener diferentes utilidades de la evaluación o el análisis de evaluabilidad, en función del momento del ciclo de la política pública en el que se realice (*ex ante*, durante la implementación o *ex post*), de la naturaleza de la política pública y también de los objetivos que se planteen en la investigación (ver Figura 2):

- Mejorar la calidad de la formulación y del diseño.
- Ayudar a la asignación eficiente de los recursos públicos.
- Preparar la intervención para ser evaluable.
- Favorecer que las evaluaciones en profundidad sean eficaces, eficientes, transparentes y ágiles.

En otras palabras, se promueve una evaluabilidad que aporta eficazmente recomendaciones sobre:

- La mejora de la política pública (diseño).
- La mejor manera de desarrollarla (implementación).
- La previsión de que existen las condiciones para que la evaluación posterior pueda tener unos resultados provechosos y de calidad.

La evaluabilidad contenida en la LIEPP presenta elementos de todas estas aproximaciones teóricas. Es obligatoria en el momento previo a la realización de algunas evaluaciones en profundidad de políticas públicas de especial relevancia, contenidas en el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno (arts. 24 y 29.3.f), cualquiera sea el momento previsto para llevarlas a cabo; y en el momento previo a la aprobación (es decir, *ex ante*) de «anteproyectos de ley, programas o planes estratégicos» y, en general, «todo

tipo de documento de planificación estratégica» (art. 11.1). Ambos casos se detallarán en los apartados 3 y 4, respectivamente.

2. La evaluabilidad desde la planificación de las políticas públicas

Como se ha visto, la evaluabilidad facilita y mejora la acción pública, pero si se realiza mediante un acompañamiento desde el momento del diseño, con una perspectiva de planificación con enfoque de evaluación, marca sus utilidades máximas, realizándose de forma prospectiva (IEPP, 2020, p. 12), dado que optimiza el mayor margen de maniobra disponible respecto a la posibilidad de implementar las recomendaciones de mejora, ya sea en momento del diseño como en el inicio de la implementación.

Uno de los hallazgos más frecuentes en las evaluaciones de políticas públicas «es que los defectos en la planificación y el despliegue suponen riesgos que influyen negativamente en sus resultados», por lo que «introducir la evaluación desde la planificación constituye una opción útil para fortalecer la conceptualización, el diseño e implementación de una intervención pública, contribuyendo así a su éxito, eficacia y eficiencia, reduciendo dichas contingencias» (Casillas y Macía, 2021). También tiene las siguientes utilidades, aunque no son exclusivas de este modelo específico:

- Permite la articulación de un proceso dinámico y flexible, en función de las necesidades. Puede tener un enfoque formativo, proporcionando conocimientos al equipo planificador sobre la evaluación y sus usos.
- Refuerza el diseño de la política pública, ayudando a los responsables a recoger los elementos básicos de una buena planificación, como la identificación y definición del problema, o el aumento de la coherencia de la política mediante el análisis de su lógica interna y externa, aportando evidencias que permiten la mejora de la acción pública, lo que a su vez contribuye a mejorar sus posibilidades de éxito (IAPP, 2017a, p. 11).

- Puede servir para ayudar a definir de forma rigurosa el sistema de monitoreo y el mecanismo de la evaluación posterior, ya que permite la captura de datos en la línea de base y prevé la disponibilidad de la información que va a ser necesaria para responder las preguntas de evaluación.

- Con ello se prepara a la intervención para ser evaluable.

Esta modalidad de evaluabilidad puede realizarse como una autoevaluación, como apoyo en el diseño, por parte de un equipo evaluador interno, que forme parte de la unidad planificadora, o por un equipo evaluador externo. En todo caso, en este enfoque de evaluación desde la planificación, todo el proceso se basa en la colaboración continua entre el equipo evaluador y el equipo responsable de la planificación, según el esquema de la Figura 3.

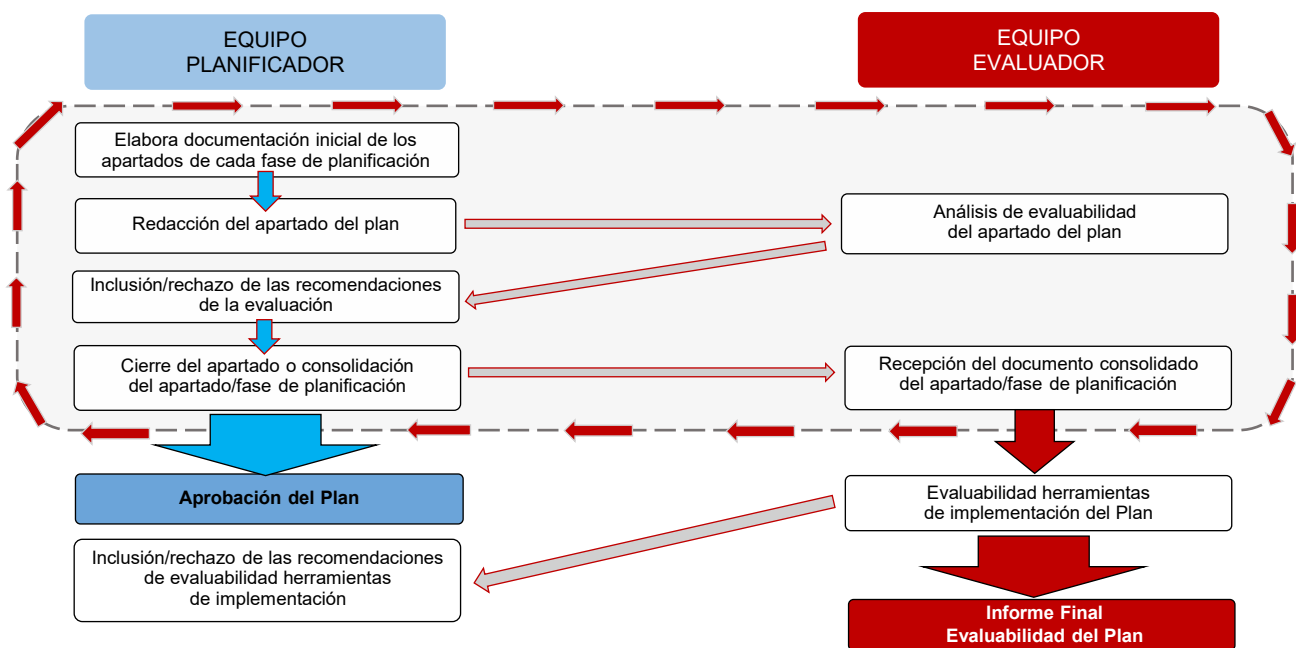
3. La evaluabilidad antes de realizar una evaluación en profundidad de una política pública

Las principales aportaciones de la evaluación de evaluabilidad en estas circunstancias y con estos objetivos son:

- Determinación del grado de evaluabilidad de la política pública, en qué términos es más útil realizar dicha evaluación y qué utilidades puede tener. Se trata de evitar comprometer recursos en una evaluación a gran escala si no se pueden dar resultados eficaces y útiles. También en función de los costes (de tiempo, de recursos materiales y humanos) necesarios para la realización de una evaluación en profundidad «cuando la intervención no está preparada para ello o no se dan las condiciones idóneas para su realización» (IEPP, 2020, p. 10).
- Mejora la calidad de la formulación y el diseño de la política pública.
- Ayuda a la detección de barreras de implementación y cuellos de botella (especialmente cuando se realiza *in itinere*).
- Contribuye a que se produzca una asignación eficiente de los recursos públicos.

FIGURA 3

COORDINACIÓN DE LA EVALUABILIDAD EN ACOMPAÑAMIENTO A LA PLANIFICACIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

- Genera un clima de confianza entre los actores interesados, lo que aumenta la credibilidad de la evaluación posterior.
- Sirve como herramienta en la toma de decisiones.
- Favorece que las evaluaciones en profundidad sean eficaces, eficientes, transparentes y ágiles.

La LIEPP prevé la utilización de este tipo de evaluación de evaluabilidad cuando establece entre las competencias de la futura Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEPP, en adelante) la de «la realización del Informe de Evaluabilidad de las políticas públicas en el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno» (art. 29.3.f). Este Plan de Evaluaciones Estratégicas tiene carácter cuatrienal, debe ser aprobado por Consejo de Ministros a propuesta de la AEPP (art. 24.1), y detallará «las políticas públicas estatales que

serán objeto de evaluación, el tipo de evaluación que se realizará en cada caso, así como los recursos y plazos de realización previstos» (art. 24.2). Dichas políticas públicas serán «relevantes desde el punto de vista del impacto social y económico y del gasto previsto» (art. 24.3).

Con independencia de que esta modalidad sea o no obligatoria para determinadas políticas públicas, su práctica es recomendable antes de iniciar cualquier evaluación en profundidad con el fin de valorar su viabilidad y factibilidad. Facilita, asimismo, el desarrollo del proceso evaluador en línea con lo establecido en la LIEPP respecto al encargo (art. 19) y al diseño de la evaluación (art. 20), en especial los objetivos de la evaluación y la previsión del plazo de su realización y de su presupuesto.

La metodología para la realización de estas evaluaciones de evaluabilidad será elaborada asimismo por la AEPP, pero es previsible que sus elementos sean comunes en gran medida a los que se examinarán para el Informe de evaluabilidad del análisis previo del artículo 11 de la Ley, adaptados a las características concretas del momento en que se realice la evaluación (en especial si se trata de una evaluación intermedia o *ex post*) y de la naturaleza de la política pública, y que se describen en el apartado 5 de este artículo.

4. El análisis previo de evaluabilidad en el artículo 11 de la LIEPP

La LIEPP enmarca el análisis previo de evaluabilidad en un sistema que incorpora elementos de las tres tipologías descritas, con las siguientes características:

- Tiene carácter *ex ante*, ya que se debe realizar antes de la aprobación de la política evaluada.
- El análisis de evaluabilidad no es *obligatorio* para todos los planes y programas, sino únicamente para los que tienen carácter *estratégico*, con independencia del modo de formalización; es decir, incluye «los anteproyectos de ley, los programas o planes estratégicos, y todo tipo de documento de planificación estratégica» (art. 11.1). Siguiendo a Fuentes y Luna Cardozo (2011, pp. 120-121), este carácter estratégico de la planificación vendría definido por la existencia de un «proceso para la previsión del futuro, analizando los factores internos y externos con el objetivo de establecer las estrategias como medio de acción de una organización, enmarcadas en la visión y la misión, de manera que permitan el logro de los objetivos a largo plazo y las metas». En resumen, que incluyan un diagnóstico que proporcione conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar, racionalidad (mediante el análisis del marco y explicitando la situación a la que se quiere llegar, sus objetivos), y la adopción de decisiones (actividades, con metas y objetivos) (Ander-Egg, 2007). Una vez realizada la formulación, le seguirán en este proceso la implementación, el seguimiento y

la evaluación. Igualmente es obligatorio para las iniciativas que desarrollen *políticas públicas* (art. 11.1), entendidas, según la definición de la propia LIEPP (art. 2.1), como «el conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas o cualquier otra denominación equivalente».

- Su *objetivo* es «verificar la calidad y precisión del diagnóstico realizado, la viabilidad, coherencia y consistencia del diseño elaborado, la claridad, suficiencia y accesibilidad del sistema de información y evaluación previsto, así como si existen suficientes capacidades, recursos y compromisos para que la evaluación pueda implementarse» (art. 1.1). Se definen, asimismo, tres grupos de elementos que deben valorarse, como mínimo, en el análisis de evaluabilidad: la calidad de la planificación, la comprobación de la existencia de un sistema de información, seguimiento y evaluación, y la gobernanza de la política pública (art. 11.2).
- Al igual que otras modalidades de evaluabilidad ya descritas, puede realizarse por un *equipo evaluador externo o interno*, aunque en este caso es esencial que se garantice su independencia de criterio.
- El Informe de evaluabilidad incorporará *conclusiones y recomendaciones* tanto para la mejora de la política pública como para la futura evaluación.
- Los responsables de la política pública deben tener en cuenta las recomendaciones y actuar bajo el principio de «aplicar o explicar» en su separación de estas recomendaciones.
- Las Unidades de Coordinación de Evaluación de políticas públicas de los ministerios (art. 27) son las encargadas del *seguimiento* de dichas recomendaciones e informarán sobre este seguimiento a la AEPP. La obtención de este Informe de evaluabilidad en términos favorables no es una cuestión baladí. Los planes estratégicos que sean aprobados con dicho informe previo favorable, que además se «ajusten a los principios de buena gestión económico-financiera y sostenibilidad

presupuestaria de las finanzas públicas, *podrán tener preferencia en su presupuestación y financiación* en la forma que se determine por el ministerio competente en materia de función pública». Dicho de otra forma, podrá ser un requisito para lograr la financiación preferente de la política pública (art.11.7).

Por último, de la redacción dada al artículo 11 se deduce que el *responsable de la política pública* en elaboración es, asimismo, el que debe asegurar la realización de dicho informe, con el margen suficiente para que, previamente a su aprobación, se pueda llevar a cabo el citado análisis, el informe y la incorporación (o no, de forma motivada) de las recomendaciones que en aquel se realicen.

5. Una metodología para el análisis de evaluabilidad

Esta propuesta metodológica para el análisis de evaluabilidad únicamente tiene carácter exploratorio, toda vez que la LIEPP encomienda a la futura AEPP la elaboración de la metodología y el modelo del Informe de evaluabilidad «a fin de garantizar la consistencia y estandarización del análisis de evaluabilidad» (art. 11.9). Como se ha indicado, este mismo esquema podría utilizarse para el Informe de evaluabilidad de las políticas incluidas en el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno del art. 29.3.f).

Esta metodología se basa en la desarrollada por el IEPP en su Guía de 2020, que presenta tres dimensiones, aunque se han realizado algunas modificaciones para incorporar las obligaciones de la LIEPP, no solo en materia de evaluabilidad según el artículo 11, sino en materia de planificación y formulación de políticas públicas (arts. 6 y 7), de evaluación (arts. 4, 8, 9, 10, 23, 24 y 25) y sobre indicadores (art.12), con las que se pretende contribuir a una mejora del diseño de las políticas públicas y su evaluación. Así, se puede establecer la correspondencia entre las dimensiones y los tres elementos mínimos recogidos en el artículo 11.2 de la norma, como se resume en la Figura 4.

La mecánica de trabajo para la valoración de los componentes de las subdimensiones podría basarse igualmente en lo descrito en la Guía del IEPP (2020, p. 36 y ss.). Esta valoración, recogida en cuestionarios para su explotación y análisis, sustentaría el Informe de evaluabilidad del art.11 de la LIEPP, según lo que se disponga en la metodología que elabore, como se ha dicho, la AEPP. Los elementos que se recogen en las dimensiones y subdimensiones de análisis pueden ser modulados (e incluso aplicarlos en su totalidad o no) en función de la relevancia que se otorgue a cada uno por la naturaleza, momento, situación y objetivos de la política pública y de la evaluación, tal y como se sugiere en la Guía citada.

Dimensiones y subdimensiones

Esta ley considera unos elementos mínimos para tratar de asegurar que se han tenido en cuenta los aspectos técnicos comunes del diseño de las políticas públicas. A efectos de seguir un proceso estructurado de evaluabilidad, estos se han agrupado en tres dimensiones, aquellos que definen la política pública, los que garantizan su gobernanza y los que se relacionan con la evaluación.

Evaluación de la calidad de la planificación

En esta dimensión se incluyen los componentes relacionados directamente con el diseño y la planificación de las políticas públicas:

- Análisis del contexto y las necesidades. Algunas de las actividades asociadas son: el establecimiento de un diagnóstico de la situación que tenga en cuenta el contexto y el problema o necesidad que se pretende abordar con la política pública, mediante alguna herramienta que permita ofrecer evidencias de su análisis, como, por ejemplo, el DAFO⁴.

⁴ Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO). Se trata de una herramienta muy utilizada en planificación estratégica.

FIGURA 4

DIMENSIONES DE EVALUABILIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

- Definición del problema. Apartado clave para el diseño de una política pública, contiene elementos como que la identificación y definición del problema o necesidad que se pretende abordar aparezca de forma explícita en el documento, derivado del análisis del contexto y de las propias necesidades. Además, estará incluido el análisis de las causas y consecuencias de dicho problema y de los riesgos y alternativas. Por otro lado, también aparecerá una identificación clara de los destinatarios y una priorización de las medidas.
- Definición de objetivos. Los objetivos que se plantea la política pública deben responder claramente

al problema o necesidad detectado, y han de formularse de forma que puedan ser mensurables, verificables, claros y concisos, con un plazo temporal para su cumplimiento e hitos intermedios, en caso necesario. Además, deben atender a los siguientes criterios de valor público: coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, igualdad de trato y de oportunidades, crecimiento económico y equidad, ética pública y prevención de la despoblación, y definirse los impactos deseados: sociales, ambientales, de cambio climático, de género, territoriales, de reto demográfico, transformación digital, empleo, económicos y científicos.

- Lógica de la intervención o teoría que sustenta el diseño. Esta lógica debe ser clara y establecer una relación clara entre los objetivos en los correspondientes niveles de la secuencia lógica (objetivos generales, específicos, operativos) y entre estos y el problema o necesidad definido. Además, hay que verificar la presentación, de forma clara y explícita, la teoría del cambio de la política y también establecer una relación coherente con la estrategia europea y, en su caso, internacional, en la materia, así como con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El preámbulo de la LIEPP afirma que, con su aprobación, «España aborda de una forma decidida la evaluación de las políticas públicas, con el fin de analizar y evidenciar el impacto de las políticas públicas en materias tan determinantes para la ciudadanía y la mejora del estado del bienestar como (...) la adecuada alineación de las distintas intervenciones públicas» con los ODS y el sistema integral de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.
- Identificación de actores y mecanismos de participación. Incluye la presentación de la población objetivo o destinataria, la descripción de los mecanismos de participación reglada establecidos en cada fase del ciclo de vida de la política pública, los resultados de los procesos de participación y la previsión de su publicación.
- de un análisis de riesgos. Asimismo, debe existir un mecanismo para la gobernanza de los datos.
- Indicadores. La importancia que la LIEPP otorga a los indicadores se traslada a este cuestionario. Debe valorarse la existencia de indicadores de calidad (específicos, medibles, alcanzables, realistas, temporalmente determinados y fundados en un sistema de información fiable) para el seguimiento y la evaluación (art. 12), tales como indicadores de realización, de resultados y de impacto. También se valorará la existencia de indicadores para la evaluación *ex ante* (art. 13), referidos, principalmente, a los criterios de valor público. Con ellos tiene que ser posible la medición efectiva de resultados esperados en igualdad de género, infancia, equilibrio intergeneracional, reto demográfico, transformación digital, empleo, justicia social y sostenibilidad ambiental.
- Sistema de seguimiento. La LIEPP obliga (art. 6) a establecer una métrica que permita el seguimiento y la evaluación a través de diversos mecanismos, como un plan de seguimiento, la asignación de responsabilidades en cada nivel para realizar dicho seguimiento, la descripción de los criterios de valoración del grado de cumplimiento de los objetivos o el mecanismo de respuesta previsto ante desviaciones de dichos objetivos.
- Los recursos. Se valora aquí la previsión de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales para desarrollar las acciones previstas.

Evaluación del sistema para la gobernanza de la política pública

En esta dimensión se abordan elementos para garantizar el despliegue, la implementación y el seguimiento de la política pública:

- Mecanismos de implementación de la política pública. Se chequea y valora la previsión desde el diseño de los recursos necesarios para lograr los objetivos, identificación de hitos y plazos, de responsables y tareas y de los mecanismos de coordinación necesarios para atender a posibles conflictos y su resolución, y la realización

Evaluación del mecanismo de evaluación

En esta dimensión se comprueba que la política pública contiene un apartado dedicado a su evaluación como un elemento técnico de su diseño (art. 6 LIEPP), con el objetivo de garantizar la «claridad, suficiencia y accesibilidad del sistema de evaluación previsto» (art. 11.1). El análisis de esta dimensión es especialmente relevante cuando se realiza antes de una evaluación en profundidad, ya que, en este caso, a los objetivos anteriores se añade la verificación de la existencia

de suficientes capacidades, recursos y compromisos para que la evaluación pueda implementarse (art. 11.1). Los aspectos que se pueden destacar en el análisis son:

- Debe considerarse que el mecanismo de evaluación garantice que la evaluación prevista será independiente, objetiva y participativa, con una finalidad y alcance definidos; que incluya los objetivos de cada actividad de evaluación, y evidencias sobre los distintos tipos de evaluación que vayan a realizarse o que ya se han realizado, como una evaluación *ex ante*, un análisis previo de evaluabilidad, una evaluación intermedia o de impacto externa.
- Se comprobará que se garantiza una partida económica asignada a la evaluación, así como previstos los recursos (humanos, materiales, tecnológicos, etc.), datos y tiempo para su realización, y garantizar su publicación en los términos previstos en la LIEPP (art. 8.2).
- Se verificará que el sistema de información, seguimiento y evaluación identifica de manera preliminar los datos necesarios para la evaluación (art. 11.2.b), en especial los indicadores según lo recogido en la dimensión de gobernanza y si se han establecido mecanismos para garantizar el acceso y disponibilidad de los datos necesarios para la evaluación.
- Otra cuestión es la inclusión de instrumentos para garantizar la participación de actores y de los aspectos a los que atenderá el diseño de la evaluación, como la perspectiva de género, equilibrio intergeneracional, reto demográfico y cohesión territorial, transformación digital, sostenibilidad social y medioambiental, en función de su naturaleza.

Informe de evaluabilidad

El cuestionario de evaluabilidad es una herramienta de apoyo para el equipo evaluador, que deberá obtener evidencias de los distintos elementos para responder a las preguntas de evaluación. La LIEPP especifica que el Informe de evaluabilidad deberá contener las « conclusiones y recomendaciones para la mejora de la

evaluación e identificará, en su caso, qué elementos de la política pública necesitan mejorarse y sus posibles alternativas» (arts. 11.4 a 11.6).

Estas recomendaciones deben ser tenidas en cuenta por el órgano responsable de la política pública, que debe explicar, en su caso, su separación de éstas en un informe que se remitirá, junto con el Informe de evaluabilidad, a la Unidad de Coordinación de Evaluación del ministerio para su seguimiento, como se ha indicado más arriba. Las unidades de coordinación ministeriales son, por lo tanto, un elemento esencial del sistema, porque, además, deben informar a la AEPP del seguimiento realizado a la incorporación de las recomendaciones. La AEPP utilizará esa información para un apartado de la Memoria que debe presentar cada año ante las Cortes Generales (art. 30) sobre el estado general de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. La Memoria, además, será pública.

Todas estas cuestiones, incluidas las posibles consecuencias derivadas de un Informe de evaluabilidad negativo o no se realice el análisis si es preceptivo, serán abordadas en el desarrollo reglamentario de la Ley, así como la concreción del papel de las Unidades de Coordinación ministeriales y la AEPP.

6. Conclusión

La Comisión Europea había expresado su especial interés en fortalecer las evaluaciones *ex ante* como instrumento para asegurar la presencia de los elementos necesarios para mejorar la calidad de la planificación, en aras de mejorar sus resultados, promover la cultura de evaluación de las Administraciones públicas, comenzando por la AGE, y contribuir, en suma, a la institucionalización de la evaluación. Así, estas herramientas de evaluabilidad pretenden conjugar las necesidades y condicionantes de la formulación de las políticas públicas con el rigor metodológico de las evaluaciones de políticas públicas.

Con el análisis previo de evaluabilidad, el Informe de evaluabilidad de las políticas públicas contenidas en el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno y el

resto de las obligaciones de evaluación, el artículo 11 de la LIEPP responde a uno de los objetivos de la Reforma 1.5 del Componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de reforzar y reorganizar «el sistema público de diseño y evaluación de políticas públicas en las Administraciones públicas» a través de la profundización de la evaluación *ex ante*.

El reto para conseguir su aplicación efectiva es avanzar en la elaboración de metodologías, en la profundización del proceso y en mecanismos de coordinación y seguimiento de la AEPP con los responsables y con las unidades de coordinación de evaluación de los departamentos ministeriales. Para todos ellos se deberá poner a disposición la formación que necesiten en cada caso.

Referencias bibliográficas

- AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia0.pdf#page=1>
- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Enfoque AEVAL. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia1.pdf#page=1>
- Ander-Egg, E. (2007). *Introducción a la planificación estratégica*. Lumen Humanitas.
- Avalua-Lab – Las Naves. (2021). *Barómetro de la Evaluación de las políticas públicas en España*. Julio. <https://www.lasnaves.com/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-BAROMETRO-EVALUACION-AVALUALAB.pdf>
- Casillas, C. y Macía, M. (25 de noviembre de 2021). *La continuidad, clave del éxito en evaluación. Del diseño a la implantación del III Plan África*. XXVI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y Administración Pública. Bogotá, Colombia.
- Comisión Europea. (2013). *Documento guía sobre la evaluación ex ante. Período de Programación 2014-2020. Seguimiento y Evaluación de la Política Europea de Cohesión*. https://www.conselleriadeconomia.gal/documents/10433/2335377/Doc_Guxa_Ev_ex-ante_14-20_FD-FS-COH_xtrad_castell_en13x.pdf/a24698c6-003e-4bbb-8000-3fd06c6f28c0
- Fuentes, T. y Luna Cardozo, M. (2011). Análisis de tres modelos de planificación estratégica bajo cinco principios del pensamiento complejo. *Revista digital de investigación y postgrado de la Universidad Nacional Experimental Politécnica «Antonio José de Sucre»*, 1(2), 118-134. <http://redip.bqto.unexpo.edu.ve/>
- Gobierno de Navarra. (2008). *Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra* (2013 ed.). <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/F2E4C567-9B42-4E1E-9A85-4AF43F373B72/0/ProtocolodeevaluabilidadCompleto.pdf>
- IAAP. (2017a). *Guía de evaluación ex ante de políticas públicas*.
- IAAP. (2017b). *Guía para el análisis de la evaluabilidad previa de los planes de carácter estratégico*. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaevaluabilidad.pdf>
- IEPP. (2020). *Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas*. https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_Evaluabilidad_Intervenciones_Publicas.pdf#page=1
- IEPP. (2021). *Estudio de Diagnóstico de la Evaluación en la Administración General del Estado*. https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion/DIAGNOSTICO-EVALUACION-AGE/ESTUDIO_DIAGNOSTICO_EVA_AGE.pdf
- IvÀlua. (2009). *Guía práctica 2. Evaluación de necesidades sociales. Colección IvÀlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*.
- Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 305, de 21 de diciembre de 2022, pp. 178598 a 178619. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/12/21/pdfs/BOE-A-2022-21677.pdf>
- Merino, M. (2007). La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. *PAPELES 7/2007*. AEVAL. https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_Merino.pdf
- Naciones Unidas-Consejo Económico y Social. (2021). *Estudio conjunto de evaluabilidad del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (27 de diciembre). https://www.unicef.org/executiveboard/media/9226/file/2022-4-Evaluation_summary-Joint_evaluability_assessment-ES-ODS.pdf
- Reglamento (UE) 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de

- Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 231, de 30 de junio de 2021, L231/159-L231/706. DOUE-L-2021-80893.
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 57, de 18 de febrero de 2021, L57/17-L57/75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>
- Soura, B. D., Fallu, J.-S., Bastien, R. y Brière, F. N. (2020). El estudio de la evaluabilidad. Una intervención de prevención de consumo de drogas en la escuela en Quebec. En V. Ridde y C. Dagenais (Eds.), *Evaluación de las intervenciones sanitarias en salud global. Métodos avanzados* (pp. 13-41). Québec: Éditions science et bien commun y Marseille. IRD Éditions. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/evalsalud/chapter/evaluabilidad/>
- Zapico-Goñi, E. (julio-diciembre de 2010). El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza de la Unión Europea. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)* (Nueva Época N.º 4), 101-133. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/download/440/484/615>

María José Soler Fraile*
Myriam Pérez Andrada*

LA TEORÍA DEL CAMBIO DEL PROFESIONAL

Desde el ejercicio de la profesión de la evaluación en el sector privado, y dada la aún escasa presencia formal de esta disciplina de manera reconocida tal y como ocurre en otras conocidas (medicina, abogacía, docencia, etc.), la persona profesional se enfrenta a una serie de retos internos y externos en un entorno cambiante y heterogéneo, que supone un esfuerzo no reconocido y un desafío para las organizaciones que quieren introducirla en su cartera de servicios sin un acuerdo común de en qué consiste dicho ejercicio y quién tiene la preparación para realizarlo. Es necesario visibilizar estas barreras para avanzar hacia una cultura de evaluación donde la totalidad de agentes colaboren en línea con la nueva Ley de Institucionalización¹.

The practitioner's theory of change

From the practice of the evaluation profession in the private sector, and given the still scarce formal presence of this discipline in a recognised manner as occurs in other well-known disciplines (medicine, law, teaching, etc.), the professional faces a series of internal and external challenges in a changing and heterogeneous environment that represents an unrecognised effort and a challenge for organisations that want to introduce it into their portfolio of services without a common agreement on what this practice consists of and who is qualified to carry it out. It is necessary to make these barriers visible in order to move towards a culture of evaluation in which all agents collaborate in line with the new Institutionalisation Act.

Palabras clave: enfoque de género, innovación, mercado competente de evaluaciones, profesionalización.

Keywords: gender focus, innovation, competent evaluation market, professionalisation.

JEL: H1.

* Consultora Innicia 4D Innovar Investigando S. L.
Contacto: mariajose@innicia.org y myriam@innicia.org
Versión de enero de 2023.
<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7602>

¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-21677

1. El desafío a afrontar

Toda evaluación iniciada comparte elementos que cada profesional debemos tener presentes y solventar para asegurar la calidad del ejercicio que vamos a realizar, independientemente de la naturaleza del encargo, la entidad convocante o el alcance de la misma, para *colaborar en la gestión eficiente del gasto público en las sociedades y una mejora en la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía*.

Esto supone una serie de procesos internos que se deben trabajar con las dificultades propias que presentan y que están relacionadas directamente con la escasa cultura de evaluación en nuestro país, la falta de herramientas y un mercado altamente competitivo donde, hasta el momento, los criterios económicos han tenido un peso más elevado que los criterios de calidad.

De este modo, y de manera muy similar al ejercicio que se realiza en una evaluación al construir la Teoría del Cambio, debemos previamente construir una propia como profesionales para detectar aquellos aspectos que pueden poner en peligro el fin perseguido con cada evaluación realizada y encontrar las acciones a llevar a cabo para salvar dichos obstáculos.

Uno de los enfoques que se utiliza en la evaluación de políticas públicas para su comprensión es la «Teoría del Cambio» que permite realizar una valoración de la intervención en todas sus dimensiones y en las relaciones que se establecen con el cuerpo que gestiona dichas políticas, resultando en una guía metodológica imprescindible para identificar los resultados previstos y no, y las relaciones causales que han llevado a ellos. Citando a la autora de este enfoque, Carol Weiss, es: «la cadena de asunciones que explican cómo las actividades conducen paso por paso a los resultados esperados al contemplar una serie de componentes de gran utilidad» (Weiss, 1998, p. 2):

- Sistematización y cartografía de elementos estructurales, procesos, *outputs* y resultados, *outcomes*, previstos y no previstos.
- Análisis de redes: mapa de *stakeholders* y flujos de interacción identificables, formales e informales.

- Metaanálisis de resultados intermedios y *outputs* de las acciones desarrolladas.

La comprensión, por tanto, de las «dimensiones» en las que debe poner atención la persona profesional se componen de: el conocimiento a adquirir, los dominios teóricos y las competencias transversales generalmente inscritos en diferentes disciplinas del ámbito educativo formal y devenidas por la práctica de la profesión.

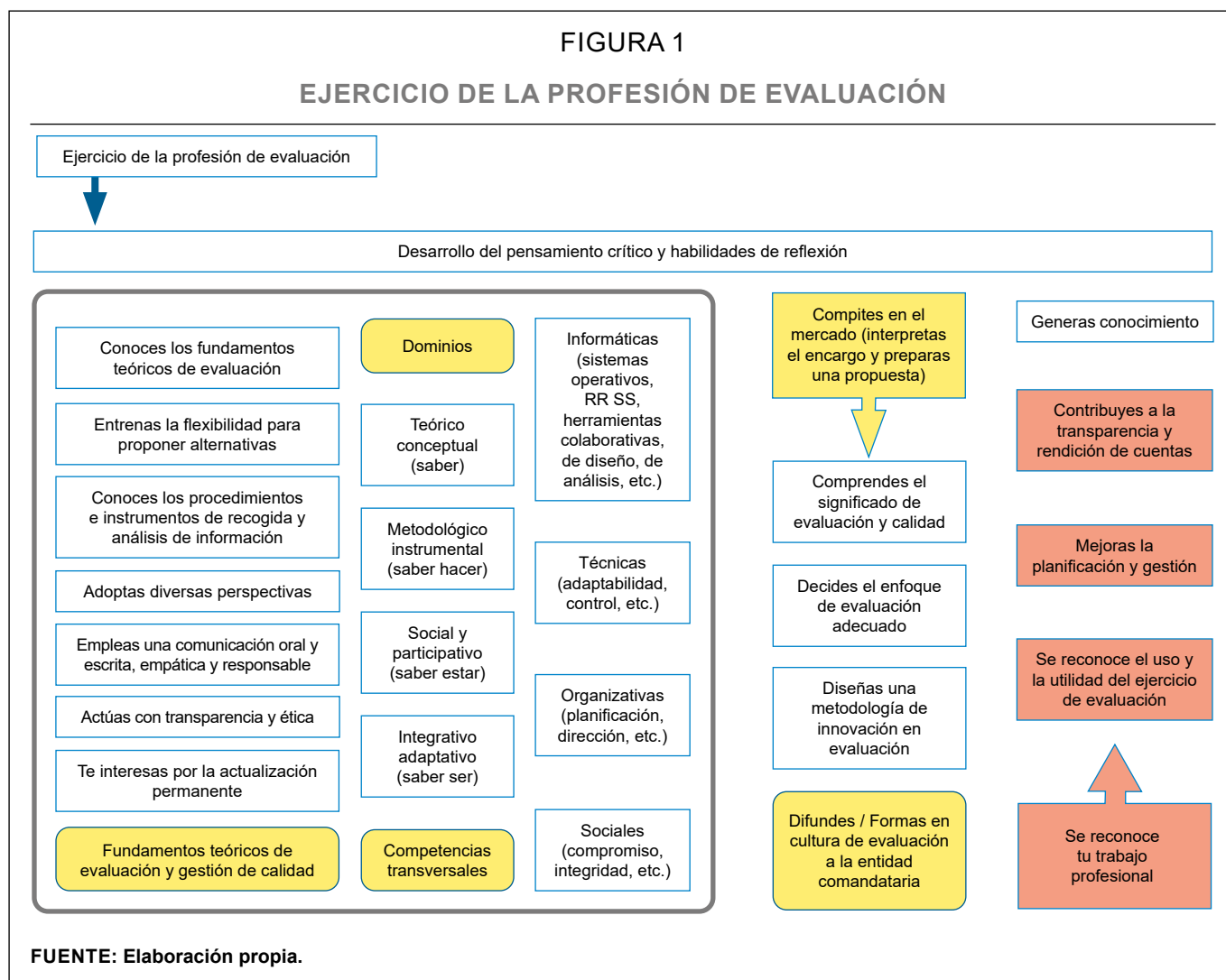
Las relaciones o procesos que se han de llevar a la práctica se relacionan con el ejercicio previo a optar al contrato de evaluación, encontrando como resultados esperados o no la adjudicación del mismo mediante las diferentes herramientas de las que dispone la Administración pública (licitaciones, contratos menores, etc.). En la Figura 1 se encuentra esta sistematización y cartografía de lo expuesto.

El ámbito formativo y competencial

Desde sus inicios, la evaluación ha pretendido ser una ciencia de medición de las políticas públicas y, como toda ciencia, ha ido evolucionando a lo largo de su vida hacia un carácter más multidisciplinar ampliando los ámbitos de las políticas a evaluar (social, cooperación, educación, etc.), y cambiando sus métodos y teorías. Este hecho ha supuesto todo un campo disciplinar con un extenso cuerpo teórico y científico desarrollado de forma inductiva para solucionar los problemas encontrados a la hora de ponerlo en práctica, de ahí que tenga un carácter práctico y aplicado señalado en la literatura de base teórica (Ballart, 1996).

Esta afirmación se sustenta en una extensa literatura teórica desde su origen (en los años 60 y 70) y en su desarrollo de la mano de diferentes autores que ha mostrado la gran importancia que tiene en el campo de acción y mejora de las políticas públicas con extensas publicaciones al respecto, donde resaltan la importancia de ser incluida dentro del ciclo completo de vida de las políticas públicas y no únicamente en la fase final (Aguilar Villanueva, 1996; Thoenig, 1997; Subirats, 1991).

FIGURA 1
EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE EVALUACIÓN



Pero para saber cómo realizar una adecuada evaluación debemos partir de las competencias que debe adquirir la persona profesional encargada de tal empresa. En este sentido, algunas fuentes (Stufflebeam y Shinkfield, 1987) las analizan debiendo ser estas adaptadas a cada ejercicio para asegurar que se están llevando a la práctica de manera adecuada.

De ahí, que debamos indagar en un primer momento dónde encontrar el lugar o institución para adquirir el conocimiento teórico —académico y práctico de la evaluación de políticas públicas, con un primer obstáculo: *la escasez de formación académica completa*

y permanente en los sistemas formales (educación reglada) e informales (educación no reglada denominada formación profesional para el empleo) en nuestro país. Si bien es cierto que podemos encontrar formación específica en otros países, la mayoría deberá ser convalidada, produciéndose así otro escollo a salvar, dado que no se trata de procesos ágiles, por ello, y partiendo de la necesidad de esta formación en nuestro país, se deben dirigir los esfuerzos a mostrar esta debilidad.

Actualmente, en España encontramos entre los cursos o programas de formación impartidos por universidades o por Administraciones públicas en evaluación

que se centran en la disciplina y no la asumen meramente como una parte con módulos o cursos:

- *Máster Propio en Evaluación de Programas y Políticas Públicas*² de la Escuela de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid que lleva formando durante 20 años a personal técnico de la Administración pública, de organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, consultorías, personal investigador o recién graduado, del ámbito de las ciencias sociales o políticas y cualquier persona interesada en la disciplina que requieran de una formación específica para encargar, gestionar, diseñar, realizar y analizar críticamente evaluaciones. También hay un número limitado de plazas para jóvenes graduados/as que quieran especializarse profesional y académicamente en el campo de la evaluación y tiene una duración de dos años.
- La Universidad de Sevilla imparte un *Máster Propio y un Curso de Experto de Evaluación de Políticas Públicas*³ que provee de las competencias teórico-prácticas adecuadas para realizar evaluaciones de políticas públicas y orienta el estudio de los fundamentos teóricos de las políticas públicas y su evaluación.
- La *Universidad de Granada*⁴ ofrece un curso de Evaluación de Políticas Públicas (técnicas de evaluación de impacto) para estudiantes de último curso de grado, postgrado de los estudios de Ciencias Económicas y Empresariales, Estadística, Ciencias Ambientales, Matemáticas o Ingeniería, así como a profesorado y personal investigador, además de profesionales de la consultoría y entidades públicas.
- La *Universidad del País Vasco*⁵ programa un curso de verano de Evaluación de políticas y gestión pública: reflexiones, diagnóstico y experiencias que trabaja modelos y enfoques de gestión.

- El *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo* a través de la *Escuela de Organización Industrial* dispone de un MOOC⁶ de Evaluación para personal de la Administración pública andaluza⁷ y cualquier persona interesada en la disciplina.

Aunque podemos encontrar un buen número de programas universitarios de los grados de ciencias políticas que incluyen materias sobre evaluación de políticas públicas, no se centran en la misma, por ello, su completitud es escasa para adquirir la formación necesaria en la posterior práctica. Podemos encontrar, entre otros, el Máster Universitario en Metodología Aplicada a las Políticas Públicas. Fundamentos, Investigación y Práctica de la Universidad Pablo de Olavide⁸ o el curso en evaluación de políticas públicas y control de gestión del Máster Universitario en Gobierno Local y Políticas Públicas Innovadoras de la Universidad de Santiago de Compostela⁹.

Si bien es cierto que estas formaciones nos introducen en la evaluación de políticas públicas, dándonos una visión general del campo teórico, necesitan profundizar en formación complementaria necesaria para el ejercicio como la metodología cuantitativa y cualitativa de recogida, análisis e interpretación de información, las teorías que acompañan a los enfoques que deben ser implementados en las evaluaciones (enfoque de género, de cooperación, de derechos humanos, medioambiental, etc.) y técnicas de comunicación y difusión (oral, escrita y virtual), lo que deriva en su búsqueda de manera autónoma alargándose así el proceso formativo, pues no podemos olvidar que el inicio de la evaluación viene precedido de una formación específica que cada profesional posee.

⁶ Cursos Online, Masivos, Abiertos y Gratuitos.

⁷ <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/actualidad.filter?step=read&cu=35&cd=227387>

⁸ UPO Postgrado - Máster Universitario en Metodología aplicada a las Políticas Públicas. Fundamentos, Investigación y Práctica.

⁹ Evaluación de políticas públicas y control de gestión - Universidade de Santiago de Compostela. <https://www.usc.gal/es/estudios/masteres/ciencias-sociales-juridicas/master-universitario-gobierno-local-politicas-publicas-innovadoras/20222023/evaluacion-politicas-publicas-control-gestion-18787-17938-3-102205>

² <https://www.ucm.es/eg/mp-evaluacion-programas-politicas-publi>

³ <https://cfp.us.es/cursos/feu/evaluacion-de-politicas-publicas/4565/>

⁴ <https://www.ugr.es/estudiantes/grados/>

grado-ciencias-politicas-administracion/evaluacion-politicas-publicas

⁵ <https://www.ehu.eus/es/web/ehukultura-bizkaia/cursos-de-verano-de-la-upv/ehu-en-bizkaia-2018>

Además, en general se carece de experiencia práctica en la realización de evaluaciones una vez terminada la formación, puesto que a pesar de encontrar en algunos programas el acceso a prácticas, no son suficientes por la corta duración de las mismas o tareas «menores» encomendadas. Tampoco es habitual encontrar entidades que requerirán de perfiles en práctica para completar los equipos de evaluación por la escasez de estos ejercicios remunerados con una cantidad suficiente para tener un equipo completo, unido a que hasta el momento no se han encargado un número alto de evaluaciones en nuestro país.

Por otro lado, es habitual encontrar en los perfiles solicitados el estatus de *senior* (con un número alto de años de experiencia demostrable) que deja fuera a las personas menos experimentadas en la práctica de esta disciplina o encontrar diversa formación solicitada de manera muy heterogénea (en ciencias políticas, en ciencias sociales, con máster en cooperación, máster en estadísticas...), lo que crea confusión en la formación a elegir y que debe tener una persona profesional que se quiera dedicar a este ámbito, siendo el resultado una gran dificultad para iniciar la experiencia recocida en la materia por parte de las personas que se inician en el campo de la evaluación.

En este sentido, no podemos olvidar las competencias transversales necesarias para el ejercicio de esta profesión, como:

- La informática, en una sociedad tecnológica avanzada donde tanto el equipamiento tecnológico como las aplicaciones, procesadores, paquetes, etc., son las herramientas de trabajo habitual para cualquier persona que esté en el mercado laboral¹⁰.
- Las capacidades técnicas (donde al menos se debe ser capaz de contar con adaptabilidad dentro de medios cambiantes, nuevas tareas, retos y equipos; análisis de problemas; asunción de riesgos; control en la toma de decisiones sobre métodos, personas

y situaciones; capacidad crítica; comunicación verbal, no verbal y escrita y decisión).

- Las organizativas (que implican distribución eficaz de la toma de decisiones y responsabilidades hacia el equipo; planificación; establecimiento de niveles de trabajo; dirección y trabajo con equipos y flexibilidad).
- Las sociales (que incluyen, al menos, compromiso con el trabajo y el rol; tolerancia al estrés; espíritu comercial; escucha; integridad y meticulosidad).

Todas ellas se plantean necesarias una vez se va desarrollando el ejercicio de esta profesión, dado que es inusual encontrar una preparación a las mismas en un mismo programa formativo y deben ser ejercitadas por las personas profesionales en la evaluación a medida que se avanza en la carrera y que debes ir observando de manera casi instintiva o en los momentos en que se encuentren disponibles en cursos o talleres.

Por ello, a pesar de que durante las últimas tres décadas, las sociedades y asociaciones de evaluación alrededor del mundo han tratado de estudiar e impulsar la profesionalización de la evaluación, lo cierto es que podemos encontrar definiciones, en términos del perfil, requisitos fundamentales, conocimientos y competencias necesarias para realizar estos trabajos por parte del perfil, muy heterogéneas con la necesidad clara de la existencia de una definición sobre cuáles son las características que definen la profesión y que profundicen sobre el entendimiento común ya existente, sobre los atributos del grupo profesional y sobre lo que constituye una evaluación de calidad.

El mercado laboral

En un segundo momento, debemos atender al encargo de evaluación, para cuya convocatoria, las instituciones públicas disponen de diferentes herramientas para solicitar el ejercicio de evaluación (publicación de licitaciones en la Plataforma de Contratación del Estado¹¹, contratos menores por invitación, publicación

¹⁰ <https://www.internet-didactica.es/tic-ambito-laboral/#:~:text=Las%20TIC%20permiten%20crear%20bases,y%20sus%20h%C3%A1bitos%20de%20compra>

¹¹ <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

en plataformas de cooperación como la Coordinadora de ONG de Desarrollo¹², etc.). En cualquiera de las fórmulas, se comparten una serie de ítems que dificultan la práctica a desarrollar:

- «El encargo» circunscrito a documentación oficial que suelen contener las especificaciones técnicas (objetivos y estructura de cómo ejecutar un determinado estudio, trabajo, proyecto o evaluación plasmados en Términos de Referencia, Pliegos Administrativos y Pliegos Técnicos, invitaciones, anuncios, etc.) que contiene información escasa de lo que se requiere para asegurar la aproximación de la persona profesional a una propuesta adecuada a las necesidades que tiene la entidad solicitante. Tanto es así que, en la mayoría de los casos, de nuevo debido a la falta de cultura de evaluación, se debe realizar un ejercicio de interpretación al observar la concepción errónea del concepto de evaluación (con solicitudes de evaluaciones de impacto a pesar de ser un programa recién terminado, preguntas o indicadores mal formulados que son obligatorios, etc.), el escaso presupuesto destinado (que generalmente es menor al 1 % del total del programa o política a evaluar), las condiciones del equipo¹³ excesivas (por la formación, número de personas o experiencia exigida, esta última difícilmente demostrable al encontrarnos que, hasta este momento, pocas eran las entidades públicas que facilitaban certificados de buena ejecución o empresas que tras dejar la plantilla los entregaban), los criterios de valoración¹⁴ (que olvidan la calidad del servicio en aras de la cuantía y provoca que en la siguiente propuesta de evaluación se parta de un precio que se ha bajado previamente y que conlleva

la desvalorización del trabajo) o la falta de oportunidad de las empresas pequeñas o de reciente creación (por las variables de solvencia técnica y económica impuestas).

Un ejemplo habitual de esto que nos encontramos es: si un concurso de evaluación parte de un precio de salida de 50.000 €, por una oferta que podría presumirse que es anormalmente reducida pero finalmente admitida, se adjudica en 10.000 €, puesto que la empresa que ha hecho dicha oferta tiene la oportunidad de justificar que no es anormalmente reducida, lo cual logra hacer en la mayoría de los casos, el resultado de esto deriva en que en el siguiente concurso de evaluación partirá de un precio de partida de 10.000 €.

Todas estas características citadas, se traducen en un trabajo previamente realizado de análisis, interpretación y desarrollo de una propuesta evaluativa, que conlleva una dedicación temporal e intelectual no reconocida y que, generalmente, deriva en la consecución para esta entidad pequeña o mediana, de una tasa de éxito de adjudicaciones muy baja comparada con otras entidades privadas de mayor dimensión a pesar de que la calidad sea inferior en las propuestas técnicas y económicas que consiguen. Esto se debe a que, generalmente, las entidades de reciente creación, tienen una solvencia técnica y económica que se sustenta en la experiencia del personal contratado, y que por su situación incipiente la propuesta de precios anormalmente reducidos no es viable y sus recursos humanos están dedicados a la ejecución, por lo que la tarea de elaboración de propuestas es un esfuerzo que asumen con un riesgo muy alto sin apenas posibilidad de competición con las grandes entidades privadas.

- Una vez realizada «la adjudicación», generalmente encontramos que la falta de visibilidad de la profesión conlleva el desconocimiento de los equipos involucrados de la entidad contratante en lo referido a qué consiste exactamente el papel del profesional, confundiendo en la mayoría de las ocasiones con funciones fiscalizadoras o auditoras, lo que dificulta la extracción de información, puesto que el concepto

¹² <https://coordinadoraongd.org/>

¹³ La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). De acuerdo con el art. 145 de la LCSP, la adjudicación de los contratos debe realizarse utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. Y el apartado 2. 2.º de dicho precepto permite que se incluya como criterio de adjudicación, la experiencia del personal adscrito al contrato.

¹⁴ Este artículo trata de realizar una mirada general y recorrido, siendo conscientes de la nueva tendencia por parte de la Administración pública a la introducción de criterios sociales.

del ejercicio, es decir: *un ejercicio que parte de la recopilación, el análisis y la interpretación sistemática de información que toma en cuenta las diferentes necesidades y situaciones de partida en el acceso a las intervenciones que facilitan las distintas políticas públicas y que, gracias a ello, se emiten juicios sobre el mérito y el valor de estas para mejorarlas dentro del accionar político y público dado su carácter práctico y aplicado* no es entendido. Además, también se confunde el objetivo y finalidad de la evaluación de *aprendizaje, mejora y rendición de cuentas y no una mera revisión de lo realizado*.

Esto hace que el equipo de evaluación deba realizar un trabajo de sensibilización y formación al personal implicado para aterrizar los fundamentos teóricos básicos que alejan a la evaluación de las acciones de fiscalización y que suelen dificultar el acceso a la información necesaria para realizar los trabajos con resistencias por parte de agentes clave, la elaboración de la metodología más adecuada, retrasos en los tiempos de ejecución, solicitud de tareas que no son propias a lo aprobado y que suponen un coste extraordinario no asumido por la institución pública y dificultades éticas que, en ocasiones, se presentan con los resultados obtenidos por el impacto que puedan tener en el trabajo que realiza dicha entidad y que supone un proceso final de negociación arduo.

- Finalmente, en «la fase final» de entrega de resultados se debe prestar atención para que la difusión del conocimiento generado sea transferida cumpliendo así una de las mayores utilidades de la evaluación: la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido esta tarea recae en la entidad pública de cara a la ciudadanía, no obstante, la sensibilización que se ha venido realizando por parte de las personas profesionales debe incidir y facilitar este ejercicio con productos adaptados a cada público, fácilmente entendibles y comunicables y trabajos extraordinarios de socialización de resultados que suponen una tarea formativa y expositiva que tampoco es tenida en cuenta.

En este sentido, se ha debatido en diferentes foros la *propiedad intelectual* de las evaluaciones que, si bien es

cierto, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público¹⁵, en su artículo 308, indica que los derechos de propiedad intelectual se ceden a la Administración que realiza el encargo. Esta disposición, si no en forma sí en fondo, entra en contradicción con las Leyes de Transparencia y se reserva el uso confidencial de la información obtenida en la evaluación a la ciudadanía sobre una práctica (política pública) que lleva a cabo con dinero de las personas contribuyentes. Esto plantea la necesidad de un discurso político sobre la utilidad de las evaluaciones a la sociedad para que sean demandadas por esta. Por ello, debería haber una obligación o compromiso de publicación de la totalidad de los resultados de los ejercicios de evaluación que se contraten para no entrar en contradicción con los objetivos de la legislación sobre transparencia.

Por todo lo expuesto, es imprescindible que la evaluación se constituya en un campo ocupacional delimitado con los requisitos educativos y de capacitación correspondientes, y se avance a la primacía de la calidad de las evaluaciones modificando las herramientas de las que disponen las Administraciones públicas para su encargo. De esta manera, se obtendrá una acción política real, práctica, de utilidad y transparente que cuente con equipos internos y externos formados y evite la pérdida de recursos presupuestarios y humanos.

2. La complejidad de los subsistemas que están implicados para una implementación efectiva de la evaluación en la sociedad

La evaluación es un proceso que permite obtener información que servirá a quienes toman decisiones en la elección de alternativas para conseguir determinados objetivos. Este argumento se alinea con la definición de Stockmann y Meyer, para quienes la evaluación es «el instrumento con el cual se puede medir, examinar y valorar cambios sociales observados sumativamente, así como generar datos formativamente para la

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

conducción racional de procesos» (Stockmann y Meyer, 2016, p. 2; Vargas, 2008). Esta definición ha servido para posteriores conceptualizaciones, como la que encontramos en España por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública¹⁶: «La evaluación de políticas públicas es un proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública —sea esta una política, plan, programa o norma—, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos)».

Otro elemento de la evaluación es su utilidad como instrumento para valorar si estrategias, programas o proyectos aportan soluciones a problemas sociales o apoyan la transformación de las instituciones. Ahí la importancia de que la evaluación sea conocida y debatida en todas las instancias sociales: «poner los resultados de las evaluaciones a disposición de la opinión pública es una acción que promueve el debate acerca de los problemas sociales y las soluciones políticas ofrecidas» (Stockmann y Meyer, 2016, p. 4).

Para que la evaluación juegue un papel importante en entornos gubernamentales, es fundamental considerar su grado de institucionalización y, sobre todo, lo que aporta en información para que las y los tomadores de decisiones encaminen sus acciones hacia una mejor gestión pública.

En nuestro país se acaba de dar a conocer la Ley 27/2022¹⁷, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, aprobada el 21 de diciembre de 2022, que pretende el uso de las evaluaciones por parte del sistema político-administrativo dentro de un marco integrador común.

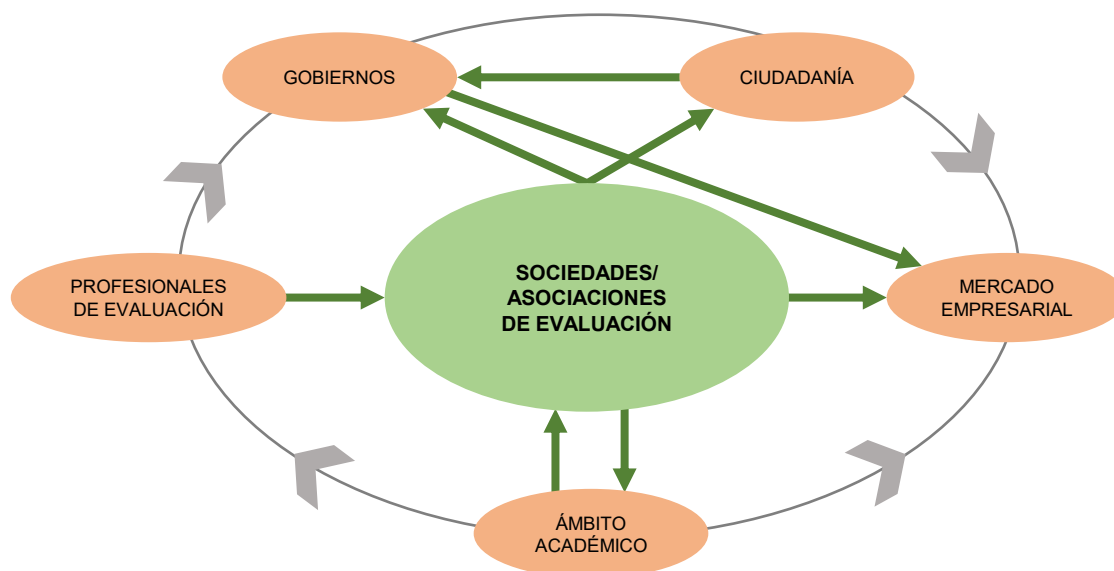
En lo que refiere al sistema de profesionalización, fundamental para la regulación de la formación y programas académicos, vías de profesionalización, existencia de organizaciones profesionales, existencia de normas y estándares, etc., encontramos alusiones que requieren de una mayor profundidad, tales como:

- *Capítulo I, artículo 8, punto 3.* (...) «Con carácter general, atenderá a la perspectiva de género, del equilibrio intergeneracional, del reto demográfico y de la cohesión territorial, de la transformación digital, de la sostenibilidad social y medioambiental. Se valorará la inclusión de otras perspectivas por razón de la naturaleza y el objeto de la evaluación», lo que nos induce a la formación específica en estos campos.
- *Capítulo I, artículos 9, 10 y 11,* cita las diferentes modalidades, fases de evaluación y análisis de evaluabilidad, cada una de ellas persigue un fin distinto y, por lo tanto, para su aplicación se debe ser conector de la metodología propia.
- *Capítulo II, artículo 12,* desarrolla lo que comporta un sistema de seguimiento con los indicadores propios, los cuales han de ser diseñados específicamente para ello.
- *Capítulo III, artículo 16,* refiere las competencias del equipo evaluador y señala «La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública y, en su caso, con el Instituto de Estudios Fiscales, identificará las competencias necesarias para el desempeño de la función evaluadora y diseñará planes específicos de formación en materia de evaluación de políticas públicas para las empleadas y empleados públicos», lo cual debe ser realizado de manera participativa con asociaciones profesionales y sector privado, puesto que no debemos olvidar que este ejercicio, aunque sin mucho peso, se lleva realizando en España desde hace más de 40 años.
- *Capítulo IV, artículos 20, 21 y 22,* refleja el conocimiento por parte del equipo evaluador de elementos de complejidad para ser llevada a cabo una evaluación, como: la utilización mixta de técnicas

¹⁶ <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/evaluacion-politicas-publicas.html#:~:text=La%20evaluaci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20es%20un%20proceso%20sistem%C3%A1tico%20y,para%20alcanzar%20un%20juicio%20valorativo>

¹⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-21677

FIGURA 2
ECOSISTEMA DE LA EVALUACIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

cuantitativas y cualitativas, la triangulación de datos y resultados, la elaboración de una matriz de evaluación, la reconstrucción de la lógica de la política pública, el plan de recopilación de datos o un informe comprensivo, lo cual supone una alta capacitación y experiencia de estos equipos.

Por ello, debemos ser prudentes, pero sin dejar de esperar un desarrollo aún más intenso de esta Ley y de su institucionalización efectiva, profundizando en las líneas que señala y que hemos citado para promover un camino real al ecosistema complejo que se presenta y en el que es necesario incidir para alcanzarla, compuesta por diferentes espacios, tal y como se indica en la Figura 2 que representa estos aspectos que encontramos articulados en la normativa referenciada.

Así, en cada espacio resaltado, se han de destacar como aspectos relevantes en los que indicar y

desarrollar mecanismos que los consoliden y que citamos en cada uno de ellos:

- *La existencia de una práctica de evaluación* impulsando un mercado de evaluaciones empresarial designadas como tal, que clarifique la cualificación y experiencia de las personas que conforman el equipo para evitar dejar demasiado abiertos aspectos como la formación en ciencias sociales que engloba un sinnúmero de carreras, pero no aborda la especialización en evaluación y que se viene dando si se realiza una lectura de los Pliegos de contratación que se publican.
- Este aspecto también incidiría positivamente en la consecución de evaluaciones de calidad con los medios necesarios, a los cuales se hace una referencia débil en el Capítulo IV, artículo 19, punto 1: «El proceso de evaluación se inicia con el encargo de evaluación, que se formalizará mediante un

documento en el que figurará el órgano responsable de la política pública a evaluar, el objeto, los objetivos, la justificación, el alcance, el plazo de entrega y el presupuesto de la evaluación».

- **Agencias, unidades y estructuras de evaluación** con una clara voluntad política para no repetir el caso de la antigua Agencia Estatal de Evaluación, cesada en 2017 tras diez años de funcionamiento, para afianzar así modelos de funcionamiento adecuados para la rendición de cuentas y la mejora de la eficacia del gasto público.
- **Capacitación y formación específica:** cursos y seminarios, claves también para los procesos de identificación profesional.
- **Procesos de profesionalización:** elaboración de códigos deontológicos, competencias y capacidades profesionales, además del fomento de producción específica, académica y profesional.
- **Redes y Asociaciones** con apoyos estructurales y recursos que les permitan realizar procesos de identificación, desarrollo y fomento de la cultura de evaluación, intercambio y defensa profesional.

3. La utilidad de los Marcos de Referencia y Estándares de Evaluación para la práctica profesional

El interés en el desarrollo de las competencias del profesional de evaluación ha sido precedido por esfuerzos de desarrollar estándares y directrices de lo que constituye las buenas prácticas en Europa que no podemos perder de vista como modelos replicables y adaptados en nuestro país. Entre los ejemplos más significativos encontramos:

- **1994.** En *Estados Unidos*, la *American Evaluation Association* (AEA)¹⁸ elabora su *Guiding Principles for Evaluators* compuesta por un conjunto de directrices

para la conducta ética; y una declaración sobre una cultura competencial.

- **2022.** La *Canadian Evaluation Society* (1999) (Sociedad Canadiense de Evaluación) publicó su propio conjunto de competencias con 36 competencias en cinco áreas.
- **2006.** La *Société Française de l'Évaluation* (Sociedad Francesa de Evaluación) revisa la *Charte de l'Évaluation*¹⁹ que recoge los principios fundamentales que deben regir la labor del profesional de evaluación.
- **2011.** La *European Evaluation Society* (Sociedad Europea de Evaluación) elabora *The EES Evaluation Capabilities Framework*²⁰, que supone un marco de capacidades acordado entre diferentes países en tres categorías y dimensiones.
- **2012.** *The International Development Evaluation Association's* (IDEA)²¹ elaboró *The Competencies Framework* que proporciona una guía de competencias básicas para cualquier profesional que se dedique a la evaluación.
- **2016.** La *Sociedad Alemana / DeGEval*²² – *Standards*, definen, en términos de un perfil de requisitos fundamentales, qué conocimientos y competencias se requieren para una persona profesional de la evaluación y, por lo tanto, deben incorporarse a un programa de educación y capacitación.
- **2019.** *UK Evaluation Society* (la Sociedad Británica de Evaluación)²³ actualiza *Directrices para las buenas prácticas en Evaluación*.

En *España*, encontramos el trabajo que realiza la Asociación Ibérica de Profesionales por la Evaluación (APROEVAL)²⁴ en su documento de *Directrices para Evaluación Digna y de Calidad (DEDICA)*, orientadoras para realizar evaluaciones dignas y de calidad con la

¹⁸ <https://www.eval.org/About/Guiding-Principles#:~:text=The%20five%20Principles%20address%20systematic,even%20conflict%20with%20one%20another>

¹⁹ https://www.hceres.fr/sites/default/files/media/downloads/Hceres_Charte_evaluation_060616_0.pdf

²⁰ <https://europeanevaluation.org/wp-content/uploads/2020/03/EES-EVALUATION-CAPABILITIES-FRAMEWORK.pdf>

²¹ <https://ideas-global.org/the-competencies-framework/>

²² <https://www.degeval.org/en/home/>

²³ <https://www.evaluation.org.uk/professional-development/>

²⁴ <https://aproeval.net/documentos/>

finalidad de reforzar la cultura y la práctica de la evaluación y la labor de sus profesionales, que actualizan permanentemente, comenzando en 2019 y que ha ido actualizando hasta su última revisión en 2021.

Así, estas directrices sirven para guiar las buenas prácticas en evaluación, identificar las condiciones necesarias para potenciar la calidad y permitir que la oferta y demanda de servicios de evaluación se desarrollen en un marco de transparencia general, de estímulo de las capacidades profesionales mediante concurrencia competitiva de oferentes de servicios, de justicia en la remuneración y condiciones laborales del personal evaluador, de excelencia y rigor metodológicos, de integralidad en el análisis, de optimización de los recursos y de inserción de los enfoques de género, participación, interculturalidad y diferencial, entre otros, para que logren evidenciar las potencialidades de la evaluación. Son el resultado de un proceso de consulta desarrollado entre julio y octubre de 2017, recogiendo las opiniones de socios y socias de APROEVAL y la consulta y análisis de guías similares de otras sociedades y asociaciones internacionales de evaluación.

De este modo, tratan de evitar las expresiones generalistas para que, realmente, el documento cumpla su función práctica de guía y acuerdo profesional sobre las cuestiones éticas y laborales. Hay que destacar que este documento se enmarca dentro del esfuerzo global de las sociedades de evaluación a nivel internacional, con la pretensión de que, desde la práctica profesional en nuestro contexto, consideremos especialmente los elementos propios de la cultura ibérica, y que estos elementos permitan aportar ciertas especificidades al debate global.

Estos marcos de competencias se presentan como la solución para conducir a prácticas mejoradas y armonizadas acerca de la formación en evaluación y mejorar la gestión y encargos de evaluaciones, respetando las diferencias culturales, adaptados a diversos contextos institucionales. Además, inician el camino para desarrollar programas de capacitación, realizar autoevaluación para el desarrollo profesional, apoyar en la elaboración

de pliegos y propuestas por los Gobiernos y acreditar a profesionales en el contexto concreto.

4. Conclusiones finales

La evaluación en nuestro país es una empresa ecléctica, con una rica mezcla de métodos y perspectivas, propósitos, preguntas y usos y por ello es muy diversa, ya que puede incluir estudios prospectivos o retrospectivos, combinar métodos cuantitativos y cualitativos, e integrar profesionales de diversos campos (politología, sociología, economía, medicina, ingeniería, antropología, biología, etc.). Esto enriquece las conclusiones de la evaluación y aumenta la experiencia del equipo participante (Scriven, 2001).

Esto deriva en que las personas profesionales en evaluación debemos tener siempre presente que los objetivos de la evaluación y las preguntas planteadas (entre otras cosas) determinan el método a utilizar, y no viceversa, para transmitir credibilidad si se desea que los resultados de la evaluación sean utilizados para el apoyo a la toma de decisiones.

Para ello, además de las necesarias habilidades investigativas, se nos exige tener habilidades de comunicación y pedagógicas, ya que además de evaluar, asumimos en muchos casos el papel de enseñar (y convencer) a personal político y gestor la utilidad, importancia y necesidad de la evaluación, habilidades políticas, para ayudarles a valorar y negociar una multiplicidad de intereses, conocimientos culturales, sociales, económicos y políticos con relación al organismo que lleva a cabo el programa evaluado y a la zona geográfica sobre la que el programa se aplica, y habilidades para la formación y coordinación de equipos multidisciplinares y para ganarse la confianza e interactuar con distintos actores. Así, en general, la implicación personal y el compromiso del profesional de evaluación, en tiempo y esfuerzo, suelen ser mayores de lo esperado.

Por lo tanto, existe una necesidad de ampliar el conocimiento en torno a las dificultades y retos a los que se enfrentan las y los profesionales, facilitando

la apertura de canales para la mejora de la formación y las prácticas que contribuyan al desarrollo de evaluaciones más comprensivas, útiles, cooperativas y transformadoras.

En este sentido, se debe caminar hacia el reconocimiento de nuestra profesión, con parámetros dignos y de calidad, consensuados e impulsados por la totalidad de agentes que intervienen en el desarrollo de la disciplina. En definitiva, se tiene que seguir avanzando para construir una verdadera cultura de evaluación.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). Estudio introductorio y edición. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Hechura de las Políticas* (pp. 15-84). Miguel Ángel Porrúa grupo editor.
- Ballart, X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de evaluación de programas. En *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 229-265). Banco de Desarrollo de América Latina. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20políticas%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=231>
- Canadian Evaluation Society. (1999). *Essential skills series in evaluation*. <https://ncc.evaluationcanada.ca/evaluation-resources/>
- Scriven, M. (2001). An overview of Evaluation Theories. *Evaluation Journal of Australasia*, 1(2), 27-29. December.
- Stockmann, R. y Meyer, W. (2016). *Evaluación: una introducción teórico-metodológica*. Editorial Universidad de Costa Rica.
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistémica: guía teórica y práctica*. Paidós Ibérica.
- Subirats, J. (1991). El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, 199-216.
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 19-37. http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3185/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf?sequence=1
- Vargas, J. G. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. En *¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?* (pp. 1-33). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2nd edition. Prentice-Hall International Edition.

Yolanda Alcalá García*

EVALUACIÓN DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)

A lo largo de los años, la Política de Cohesión se ha convertido en la principal política de inversión de la Unión Europea. La Política de Cohesión y su evaluación han ido evolucionando de forma paralela. De manera que, conforme la primera iba adquiriendo mayor importancia, se iba incrementando la necesidad y la obligación de medir su coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y el valor añadido. Asimismo, al mismo tiempo que la Política de Cohesión ha ido fijando objetivos cada vez más ambiciosos, la finalidad de la evaluación ha ido evolucionando desde una tarea meramente de gestión a una poderosa herramienta de comunicación. No obstante, son muchos los retos que aún quedan por superar, entre los que destacaría lograr que la evaluación sea percibida como elemento esencial del desarrollo de la Política de Cohesión, que contribuyese de forma efectiva a modificar y adaptar las políticas a las necesidades y retos reales de la sociedad.

Evaluation of the European Regional Development Fund (FEDER)

Over the years, Cohesion Policy has become the main investment policy of the European Union. Cohesion Policy and its evaluation have evolved in parallel. Thus, as Cohesion Policy has become more important, there has been a growing need and obligation to measure its coherence, relevance, effectiveness, efficiency, impact and added value. Also, as Cohesion Policy has set increasingly ambitious objectives, the purpose of evaluation has evolved from a purely management task to a powerful communication tool. However, many challenges remain to be overcome, including ensuring that evaluation is perceived as an essential element in the development of Cohesion Policy, effectively contributing to changing and adapting policies to the real needs and challenges of society.

Palabras clave: *evaluación, FEDER, cohesión, resultados, fondos estructurales.*

Keywords: *evaluation, FEDER, cohesion, results, structural funds.*

JEL: *O18, R58.*

* Ministerio de Hacienda y Función Pública. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Secretaría General de Fondos Europeos. Dirección General de Fondos Europeos. Subdirección General de Programación y Evaluación de Fondos Europeos. Versión de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7603>

1. Introducción

En las últimas décadas, la Política de Cohesión se ha convertido en la principal política de inversión de la Unión Europea (UE), cuyo objetivo es reducir las desigualdades en los niveles de desarrollo de los distintos territorios europeos, fortaleciendo la cohesión económica, social y territorial.

Desde el inicio del proceso de integración de la Unión Europea, la eliminación de las disparidades territoriales y demográficas ha sido considerada un elemento clave para el desarrollo de la Unión. Con este fin se fueron creando distintos Fondos, como el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), establecidos en virtud del Tratado de Roma en 1957, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975 y con el que se introdujo un enfoque regional, o el Fondo de Cohesión (FC) nacido en 1994 y destinado a aquellos Estados miembro con una menor renta nacional bruta per cápita.

A partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, la cohesión económica y social pasó a ser una competencia de la Comunidad Europea. Posteriormente, en 2008, el Tratado de Lisboa introdujo una tercera dimensión de la cohesión de la Unión: la cohesión territorial. Estas tres dimensiones de la cohesión, económica, social y territorial, reciben el apoyo de la política de cohesión y de los Fondos Estructurales relacionados con ésta, en concreto del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión.

La asignación financiera de cada Fondo, sus prioridades y su regulación varían de un periodo de programación a otro. Estos periodos vienen determinados por cada Marco Financiero Plurianual. Y, hasta la fecha, se han sucedido seis: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020 y 2021-2027.

Desde su ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, España ha sido beneficiaria de todos los Fondos Estructurales. Esto ha sido así hasta el periodo de programación 2014-2020, momento en el que nuestro país dejó de percibir ayuda del Fondo

de Cohesión por superar el nivel de renta máximo requerido.

Este artículo se centra en la actividad de evaluación desarrollada en torno al FEDER. Fondo que, dado el volumen de sus inversiones, ha sido determinante para la definición y desarrollo de la política regional en España. Se hará un recorrido por la regulación de los Fondos para comprobar cómo se ha ido transformando la naturaleza de la evaluación, inicialmente concebida como una actividad residual de la gestión de los Fondos pero que, poco a poco, periodo de programación tras periodo de programación, ha ido adquiriendo una mayor relevancia en vista de su importancia a la hora de realizar ajustes en la Política de Cohesión y de transmitir a la ciudadanía los resultados y el impacto de esta política en las regiones europeas.

2. Evolución de la normativa comunitaria

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fue creado en 1975, mediante el Reglamento (CEE) 724/1975 del Consejo, con el objetivo de ayudar a corregir los desequilibrios existentes entre las distintas regiones y, en particular, los derivados de la preponderancia de la agricultura, de los cambios en la industria y del desempleo estructural. En un principio, el FEDER fue concebido como un apoyo financiero a las políticas regionales definidas, a nivel nacional, por los nueve países que formaban parte de la entonces denominada Comunidad Económica Europea: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, República Federal de Alemania y Reino Unido.

Conforme a esta primera regulación, los Estados miembro debían indicar en sus programas de desarrollo regional los objetivos perseguidos y, anualmente, estaban obligados a proporcionar los resultados obtenidos de las acciones desarrolladas en cada región.

Tras varios años de funcionamiento, y dado que los desequilibrios regionales persistían, se hizo necesario un replanteamiento del FEDER. En 1979 se produjo una primera modificación de la normativa. Con

el Reglamento (CEE) 214/1979 y una Resolución del Consejo del mismo año, se empezó a fraguar una política comunitaria de cohesión económica y social no supeditada a las políticas regionales de los Estados miembros, incluyendo la posibilidad de financiar medidas de desarrollo regional comunitario. No obstante, en materia de comunicación de resultados, la nueva normativa no introdujo cambios sustanciales. Como ya se venía haciendo anteriormente, los programas debían señalar los objetivos a alcanzar en materia de desarrollo regional y, anualmente, los Estados miembros debían informar sobre los resultados de la acción a nivel regional en términos de inversiones y empleo.

Posteriormente, en 1984, el Reglamento 1787/84 del Consejo, otorga un papel mucho más relevante a la Comisión, capacitándola para elaborar sus propios programas comunitarios que, al igual que los programas de desarrollo regional de interés comunitario, elaborados a nivel nacional, deberían fijar prioridades y objetivos que estuvieran en línea con las orientaciones y prioridades definidas por la propia Comisión a partir de las conclusiones de un informe periódico que ésta estaba obligada a realizar, cada dos años y medio, sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones. Este mismo Reglamento, además de mantener la obligación de los Estados miembros de informar anualmente sobre los resultados en términos de inversiones y empleo, obliga a la Comisión a efectuar un análisis de impacto regional de las políticas económicas y sectoriales comunitarias. Esta obligación se podría entender como el inicio de la evaluación de impacto en el marco de la Política de Cohesión.

La entrada en vigor en 1987 del Acta Única Europea impulsa una profunda reforma de los Fondos Estructurales. La referencia en sus artículos 130 A y 130 C al papel que deben desempeñar tanto la Comunidad Económica Europea como el FEDER en la reducción de las desigualdades entre regiones, se materializa, por un lado, en el acuerdo del Consejo por el que se duplicarían en seis años (en 1993 respecto a 1987) la dotación financiera de los Fondos Estructurales y,

por otro lado, con la aprobación de los Reglamentos Marco y de Coordinación (Reglamento CEE 2052/88 y CEE 4253/88) y los Reglamentos específicos de cada Fondo, entre ellos el del FEDER (Reglamento CEE 4254/88).

Entre otras muchas novedades, estos nuevos Reglamentos introducen artículos específicos en materia de evaluación, exigiendo a la Comisión la elaboración, en colaboración con los Estados miembros, de una evaluación *ex ante* y otra *ex post* de la acción comunitaria, con el fin de valorar la eficacia de las intervenciones estructurales y su impacto con respecto a los objetivos relacionados con el fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, la reconversión de las regiones en declive industrial, la lucha contra el paro de larga duración, la inserción profesional de los jóvenes y otras cuestiones relativas a la Política Agraria Común (PAC). Asimismo, para la realización de un adecuado seguimiento de la ejecución de los Fondos, por primera vez, se exige la definición de una serie de indicadores físicos y financieros.

Sin duda, la reforma de mayor calado de los Fondos Estructurales se produce en 1999 con la aprobación de la normativa (Reglamento CE 1260/1999) que regularía la aplicación de dichos Fondos a lo largo del periodo 2000-2006. La nueva regulación supondría un gran avance en muchos aspectos, tales como la consideración de diversos principios horizontales (igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y mejora del medioambiente) o la participación de diferentes agentes (autoridades regionales y locales, autoridades responsables en materia de medioambiente y de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, interlocutores económicos y sociales, etc.) en las distintas fases de ejecución de los Fondos y que formarían parte del denominado Comité de Seguimiento de cada programa.

En materia de evaluación son numerosas las novedades introducidas en los nuevos Reglamentos, entre ellas:

- Se exige la participación de los agentes externos anteriormente citados en la evaluación de las intervenciones cofinanciadas.

- Se especifica la responsabilidad de los Estados miembros y de la Comisión en las distintas labores de evaluación.
- Se requiere la inclusión de reglas que garanticen la fiabilidad de la evaluación.
- Se precisa la necesidad de integración del proceso de evaluación en el seguimiento de las intervenciones, para lo que se deberían definir los objetivos y potenciar la evaluación desde el punto de vista de la situación económica y social, del medioambiente y de la igualdad entre mujeres y hombres.
- Se establece un mínimo de tres evaluaciones durante el periodo. Una evaluación previa, responsabilidad del Estado miembro, que servirá de base para la planificación. Una evaluación intermedia, también responsabilidad del Estado miembro, que valorará los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de los objetivos. Y, por último, una evaluación posterior, responsabilidad de la Comisión, para medir la eficacia, la eficiencia y el impacto de las intervenciones y obtener conclusiones que sirvan para reformular la Política de Cohesión.
- Con el fin de mejorar la eficacia de los Fondos, se reserva una parte de la dotación financiera, la denominada reserva de eficacia, que será definitivamente asignada a los programas en función de los resultados obtenidos, a mitad del periodo, por los indicadores físicos y financieros definidos en el programa. El avance de dichos indicadores se medirá en la evaluación intermedia anteriormente mencionada.
- Finalmente, se abre la posibilidad de realizar evaluaciones temáticas complementarias.

En España, durante el periodo 2000-2006, se constituyeron varios grupos técnicos de evaluación para la contratación y coordinación de las evaluaciones intermedias que debían ser realizadas a mitad de periodo para todos los programas operativos. Las conclusiones y las recomendaciones de dichas evaluaciones fueron trasladadas a los Comités de Seguimiento de los distintos programas para su conocimiento y para que acordase la conveniencia de adoptar las consecuentes medidas.

De esta manera, la evaluación traspasaba el área técnica de la gestión de los programas, involucrando a otros agentes externos como autoridades con competencias en materia de medioambiente y de igualdad, agentes económicos y sociales, etc.

En el periodo 2007-2013 (Reglamento CE 1083/2006), la regulación de los Fondos Estructurales establece una mayor especificidad, concentración y descentralización de la Política de Cohesión y, entre otros objetivos, pretende que el seguimiento y la evaluación de los programas operativos contribuyan a la máxima coherencia y eficacia de la ayuda prestada por los Fondos.

En línea con este planteamiento, respecto a la normativa del periodo anterior, se sigue avanzando en el refuerzo de la evaluación, a la vez que se mantienen algunos requisitos como la necesidad de garantizar la fiabilidad de las evaluaciones o la obligación de involucrar a distintas autoridades y organismos en las tareas de evaluación.

El Reglamento (CE) 1083/2006 se caracteriza por proporcionar un marco flexible que permite a los Estados miembros definir el ámbito temático, el diseño y la programación del sistema de evaluación, a la vez que establece objetivos más ambiciosos para la evaluación, pretendiendo que ésta contribuya a la mejora de la calidad y a la coherencia de la estrategia de los Fondos con los problemas y necesidades existentes en las regiones.

Para potenciar el carácter estratégico de la evaluación, se propone comparar la evolución de los programas con las prioridades establecidas a nivel nacional y comunitario, para lo que sería necesario llevar a cabo evaluaciones *ex ante*, evaluaciones *ex post* y, como novedad, se introduce el concepto de evaluación continua.

Las *evaluaciones ex ante* se realizarían bajo la responsabilidad de la autoridad encargada de la preparación de los documentos de programación, teniendo por objeto optimizar la asignación de recursos presupuestarios en el marco de los programas operativos e incrementar la calidad de la programación.

Mediante dichas evaluaciones, se determinan y estiman las disparidades, las diferencias y el potencial del

desarrollo, los objetivos por alcanzar, los resultados esperados, los objetivos cuantitativos, la coherencia, en su caso, de la estrategia propuesta para la región, el valor añadido comunitario, la medida en que se han tenido en cuenta las prioridades de la Comunidad, las lecciones extraídas de anteriores programaciones y la calidad de los procedimientos de ejecución, seguimiento, evaluación y gestión financiera.

La *evaluación continua* también sería responsabilidad del Estado miembro, y tendría como objetivo principal la realización de un seguimiento continuo de la puesta en marcha y ejecución de los programas operativos, así como de los cambios en el contexto. Ese seguimiento permitiría analizar la implementación de los programas, su avance físico y los resultados alcanzados y, en su caso, tomar las medidas correctoras necesarias para lograr los objetivos fijados inicialmente. Se evidencia, pues, que existe una estrecha vinculación entre este tipo de evaluación y el seguimiento de los programas, si bien aporta un gran valor añadido al permitir extraer conclusiones del seguimiento realizado y, en los casos necesarios, aplicar medidas de mejora.

Complementariamente, se introduce la obligación de la Comisión de realizar una *evaluación ex post* que abarque todos los programas operativos y que, por grupo de regiones, según su nivel de desarrollo, analice el grado de utilización de los recursos, la eficacia y la eficiencia de la programación de los Fondos y el impacto socioeconómico. Asimismo, esta evaluación debería permitir identificar los factores que han contribuido al éxito o al fracaso en la ejecución de los programas y extraer buenas prácticas.

Por último, con el fin de facilitar las labores de seguimiento y evaluación y facilitar la obtención de información sobre el avance de los programas y la consecución de los objetivos, se incorporan los indicadores de resultado, además de los indicadores financieros y los indicadores físicos ya utilizados en periodos anteriores, si bien los indicadores físicos pasan a denominarse indicadores de producción.

Por otro lado, en el periodo 2007-2013, los distintos Estados miembros podían definir un plan de evaluación,

aunque en principio, este ejercicio sólo se proponía para las regiones con un menor nivel de desarrollo. Puede llamar la atención que los requisitos en materia de evaluación no sean homogéneos para todas las regiones, ni para todos los programas operativos, pero, al mismo tiempo, resulta lógica esta distinción teniendo en cuenta que las regiones menos desarrolladas reciben un mayor volumen de la dotación financiera.

Conforme a lo dispuesto en la normativa, en España se definió un plan de evaluación común a varios Fondos. En concreto, se elaboró el Plan para el Seguimiento Estratégico y la Evaluación Continua del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión 2007-2013.

El Seguimiento Estratégico incluido en este plan se encuentra definido en el Reglamento (CE) 1083/2006 y contempla la realización de dos informes, en 2009 y 2012, que incluyan el análisis de la contribución de todos los programas cofinanciados con los Fondos a la Política de Cohesión Europea.

Por su parte, la evaluación continua se materializó en nuestro país con la realización de varias evaluaciones estratégicas temáticas relacionadas con la I+D y las empresas, el medioambiente, y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y con evaluaciones operativas que sirvieron de base para las distintas modificaciones que sufrieron los programas operativos a lo largo del periodo.

Además de estas evaluaciones, en el periodo 2007-2013, todos los programas contaron con una evaluación *ex ante* que sirvió de punto de partida para su diseño.

3. Evaluación del FEDER en el periodo de programación 2014-2020

Se trata de manera separada la evaluación correspondiente al periodo de programación 2014-2020 porque es la que se está desarrollando actualmente y, por lo tanto, se describirá con mayor detalle. Se debe tener en cuenta que los programas de este periodo se podrán ejecutar hasta el 31 de diciembre de 2023, por lo que todas las tareas

ligadas a la ejecución de los fondos siguen en plena vigencia. Además, como ya se ha señalado en el apartado anterior, las tareas de evaluación no se tienen que ceñir estrictamente al periodo de programación, sino que pueden extenderse fuera de ese margen temporal.

En este periodo se vuelve a producir una fuerte transformación de la evaluación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Como consecuencia de la experiencia de periodos anteriores y de la aprobación de la nueva normativa (Reglamento UE 1301/2013 y Reglamento UE 1303/2013), se introducen cambios en el enfoque, la actividad, los procesos y los recursos ligados a la evaluación.

La nueva regulación incorpora un mayor *enfoque a resultados* de la Política de Cohesión que históricamente había estado muy centrada en la implementación de los programas, pero no en la evaluación de los resultados de las actuaciones financiadas. Hasta el momento, se conocía qué se había financiado con los fondos (cuántas empresas se habían apoyado, cuántos kilómetros de carretera se habían construido...), pero no qué logros se habían alcanzado como consecuencia de la inversión de los fondos (número de empresas que innovan, número de viajeros beneficiados, etc.). Por ese motivo se consideró necesario modificar el enfoque, concentrando la atención en los objetivos de la Política de Cohesión, proporcionando información actualizada sobre los logros, y analizando si las acciones resultan efectivas en el alcance de los resultados esperados.

Más concretamente, el enfoque a resultados de la Política de Cohesión en el periodo 2014-2020 se apoya en tres pilares:

- El establecimiento de una condicionalidad *ex ante* que asegure que se dan las circunstancias necesarias para conseguir una implementación eficaz de los Fondos.
- La definición de una buena lógica de la intervención que vincule los resultados a las necesidades y retos existentes.
- Una mayor relevancia del seguimiento y la evaluación, estableciendo una diferencia clara entre ellas.

Las *condiciones ex ante* se definen en el Reglamento (UE) 1303/2013 como los requisitos previos necesarios para la consecución efectiva y eficiente de un objetivo. El mismo Reglamento establece en su Anexo XI un listado de condiciones, tanto generales como temáticas, que los Estados miembros están obligados a evaluar, de manera que si no se cumplen esas condiciones la Comisión no efectuará el pago de las intervenciones ligadas a esa condición.

La *lógica de intervención*, por su parte, consiste en la elaboración de un diagnóstico previo de la situación de partida, en un determinado territorio o sector, que permita identificar los problemas, necesidades y retos a abordar. Una vez identificados éstos, se han de definir el cambio deseado y los resultados esperados y, en función de ellos, se han de diseñar las actuaciones que ayudarían a provocar esos cambios y resultados. Tras ese diseño inicial, habría que poner en marcha las actuaciones programadas, realizando un seguimiento continuo de las mismas y, una vez finalizada la ejecución habría que comprobar, mediante la evaluación, si se han obtenido los resultados esperados. Esta lógica se puede repetir varias veces a lo largo del periodo para ajustar el programa a posibles cambios de contexto o a causas derivadas de la propia ejecución de los programas. Gráficamente, la lógica de intervención se podría representar como se observa en la Figura 1.

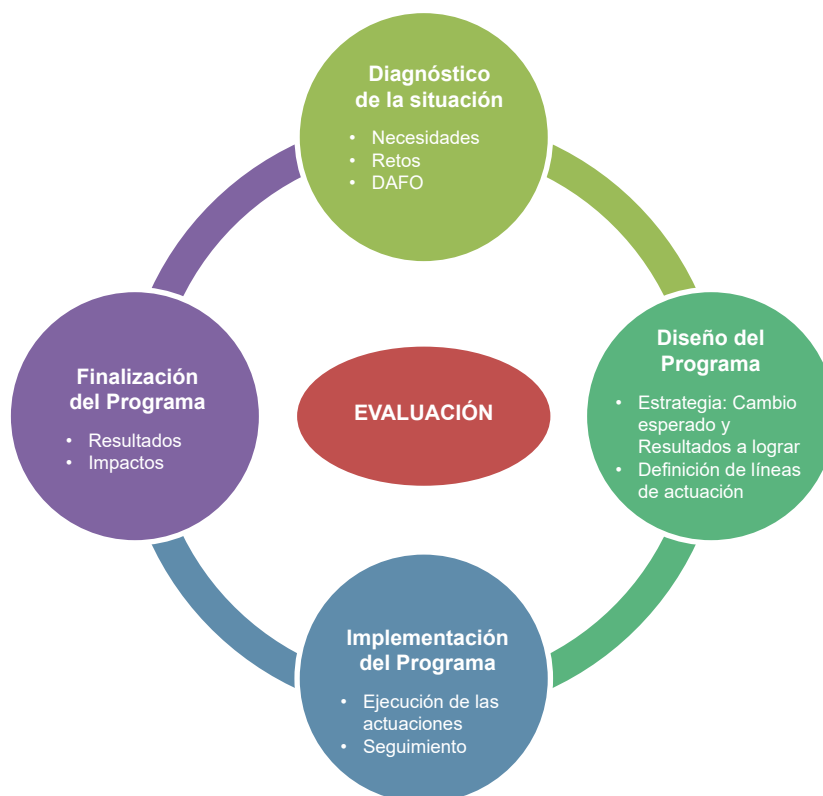
Por último, como ya se ha mencionado anteriormente, para conseguir ese deseado enfoque a resultados es imprescindible reforzar el seguimiento y evaluación de las intervenciones de la Política de Cohesión.

En este contexto, la *evaluación* se puede definir como el conjunto de actividades precisas para adquirir el conocimiento necesario con el fin de poder emitir un juicio de valor sobre el diseño, la implantación, los resultados o el impacto de la política, según la fase sobre la que se desee actuar.

El *seguimiento*, por su parte, es un proceso continuo sistemático que trata de comprobar si la implementación se desarrolla conforme a lo planificado.

La diferencia fundamental entre ambos conceptos es que la evaluación siempre ha de emitir un *juicio de*

FIGURA 1
LÓGICA DE INTERVENCIÓN



FUENTE: Dirección General de Fondos Europeos. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

valor a partir del análisis e interpretación de las evidencias que, en muchas ocasiones, provienen del seguimiento de una intervención. Además, la evaluación presenta una ventaja frente al seguimiento y es que, no sólo es útil para quienes diseñan o gestionan la Política de Cohesión, sino que, además, permite informar a la ciudadanía de los logros alcanzados.

El Reglamento (UE) 1303/2013 establece obligaciones tanto de seguimiento como de evaluación a los Estados miembros y a la Comisión.

En relación con el seguimiento, los Estados miembros deben elaborar anualmente un informe de ejecución en

el que se proporcione información sobre la implementación financiera y física del programa. Puntualmente, en 2017 y 2019, se deberá completar esa información con una evaluación del avance en la consecución de los objetivos del programa y su contribución a los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

En cuanto a la evaluación, corresponde a la Comisión realizar una evaluación *ex post* que examine la eficacia y la eficiencia de los Fondos y su contribución a los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Los Estados miembros, por su parte, deberán elaborar un plan de evaluación que debe contener, al

menos, un par de evaluaciones sobre la estrategia de los Fondos recogida en el Acuerdo de Asociación¹ del periodo 2014-2020, evaluaciones de eficacia, eficiencia e impacto, y una evaluación sobre cómo la ayuda de los Fondos ha contribuido a los objetivos de cada prioridad.

En general, se puede afirmar que, aunque utilizando una nomenclatura diferente, este periodo avanza en la línea marcada en el periodo anterior, con la obligación de realizar evaluaciones *ex ante*, evaluación continua y evaluaciones *ex post*, estratégicas y operativas.

Para recoger todas estas obligaciones, en España, se ha elaborado un plan de evaluación para cada uno de los programas operativos del FEDER. Cada uno de esos planes cuenta con dos partes: una, que contiene las evaluaciones que afectan a todos los programas, o al menos a varios y, otra parte, específica del programa.

La parte común del plan de evaluación engloba las siguientes evaluaciones:

- Evaluaciones estratégicas del Acuerdo de Asociación.
- Evaluaciones sectoriales *ex post* del periodo 2007-2013:
 - Evaluación *ex post* de las inversiones en infraestructuras de transporte por carretera y ferrocarril apoyadas por el FEDER y el FC.
 - Impacto de la Inversión FEDER en la I+D+i empresarial.
 - Evaluación de la contribución de la Iniciativa Urbana 2007-2013 a la inclusión social y a la igualdad de oportunidades.
- Evaluaciones sectoriales de impacto del periodo 2014-2020:
 - Impacto de la inversión FEDER en las infraestructuras de I+D+i.
 - Impacto de la inversión FEDER en infraestructuras de banda ancha.
 - Impacto de la Inversión FEDER en la I+D+i empresarial.

- Impacto de la inversión FEDER en la Economía Baja en Carbono.
- Impacto de la inversión FEDER en el cumplimiento de los hitos de la Directiva de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.
- Informes de Seguimiento y Análisis de los Objetivos Temáticos (IDI, TIC, Pymes, Economía baja en Carbono, Agua, Transportes).
- Otras evaluaciones: evaluaciones que afectan sólo a algunos programas o sobre actuaciones concretas, tales como la evaluación del proceso de diseño de las estrategias de especialización inteligente, o la evaluación *ex ante* sobre el posible uso de Instrumentos Financieros en el ámbito de una economía baja en carbono en España.

La parte específica de cada plan suele contener, fundamentalmente, las evaluaciones sobre el avance en la consecución de los objetivos del programa y su contribución a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y las evaluaciones ligadas a cada reprogramación sufrida por el programa.

Sin duda, éste ha sido el periodo de programación en el que más evaluaciones se están realizando, pues, sólo en la parte común del plan de evaluación están previstas 32 evaluaciones, mientras que en el periodo anterior sólo se realizaron siete evaluaciones comunes.

Hasta la fecha se han finalizado el 60 % de las evaluaciones previstas en el Plan de Evaluación Común. Entre ellas destacan las evaluaciones realizadas sobre el impacto de la inversión del FEDER en el transporte, la I+D empresarial, la extensión de banda ancha y el programa de Iniciativa Urbana. En general, se concluye que el FEDER tiene un efecto positivo en la economía y en la sociedad. Así, por ejemplo, se constata que el FEDER ha sido un instrumento relevante para el apoyo a la I+D+i en España y ha tenido un impacto positivo en la cifra de negocios, el personal dedicado a actividades de I+D, el gasto interno en I+D y las exportaciones de las empresas apoyadas. Por otro lado, en otra de las evaluaciones anteriormente mencionadas, se ha concluido que la inversión en la extensión de banda

¹ El Acuerdo de Asociación es un documento de carácter estratégico, elaborado por cada Estado miembro, que recoge el planteamiento básico y las prioridades de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para todo el periodo de programación.

ancha tiene un impacto positivo en el PIB del 3,1 %, e influye en el número de empresas que se instalan en un territorio, lo que apoya la decisión de la Administración de continuar con la inversión en extensión de banda ancha en todas aquellas zonas más despobladas tratando de reducir la desigualdad territorial y social que sufren estas zonas.

Además del refuerzo del seguimiento y la evaluación, con el fin de aumentar la eficacia de los Fondos, se rescata del periodo 2000-2006 el concepto de Reserva de Eficacia, que fue eliminada en el periodo 2007-2013 y que pasa a denominarse en el periodo 2014-2020 Reserva de Rendimiento. De nuevo, se reserva una parte de la dotación financiera de cada prioridad de cada programa operativo que sería adjudicada, definitivamente, en función del cumplimiento de los objetivos de cada prioridad a mitad del periodo.

En toda esta estrategia de fortalecer el enfoque a resultados de la Política de Cohesión han jugado un papel fundamental los indicadores. En el periodo 2014-2020 se ha diseñado un sistema de indicadores complejo con indicadores comunes, determinados por la Comisión, y específicos de cada programa operativo. Para que contribuyan al seguimiento y evaluación de los programas se han definido tres tipos de indicadores:

- **Indicadores de productividad.** Miden el producto directamente obtenido de la inversión realizada y sirven para medir el avance físico de la intervención. Coinciden con los conocidos en otros periodos como indicadores físicos o de producción.
- **Indicadores de resultado.** Describen un aspecto específico de un resultado. Están relacionados con el objetivo de una actuación, pero no son consecuencia directa de la misma, sino que pueden verse afectados por múltiples factores externos. De hecho, se obtienen de fuentes de datos oficiales.
- **Indicadores financieros.** Recogen el volumen total del gasto incurrido.

Durante la fase de programación, se asoció a las distintas prioridades y objetivos específicos de cada programa una serie de indicadores de productividad y

resultado para los que se estableció un objetivo a 2023, denominado meta y, para el caso de los indicadores de productividad, un objetivo a 2018, conocido como hito. El cumplimiento, a finales de 2018, de los hitos de un subconjunto de indicadores de productividad que conformarían el denominado Marco de Rendimiento, conllevaría la asignación definitiva de la Reserva de Rendimiento. El incumplimiento, a finales de 2023, de las metas estimadas para los indicadores que forman parte del Marco de Rendimiento podrá provocar la aplicación de correcciones financieras al final del periodo.

En 2017, el Tribunal de Cuentas Europeo emitió un informe² sobre la Reserva de Rendimiento en el que concluía que «el modo en que se ha diseñado dicha reserva ofrece escaso incentivo para una mejor orientación a los resultados de los programas operativos, habida cuenta de que en su mayoría se basan en el gasto y las realizaciones». De hecho, en la regulación del siguiente periodo de programación, 2021-2027, se ha eliminado este concepto de Reserva de Rendimiento.

En cualquier caso, todos estos requerimientos ligados a la evaluación y al Marco de Rendimiento han forzado a incluir los indicadores en el sistema de gestión de los Fondos, que hasta ahora se centraban casi exclusivamente en la gestión financiera de las ayudas.

4. Evaluación del FEDER en el periodo de programación 2021-2027

La negociación del marco financiero plurianual del periodo de programación 2021-2027, partía de una situación compleja, provocada por la inminente salida del Reino Unido de la Unión Europea y por la aparición de nuevas prioridades para la Unión como la defensa, la seguridad interior o las migraciones.

La previsible reducción del presupuesto, debido a la retirada de un contribuyente neto, la necesidad de

² Informe especial 15/2017. *Las condiciones ex ante y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores, pero todavía no eficaces.*

financiación de nuevas políticas, así como la voluntad de la Comisión de reforzar programas centralizados existentes, como los Programas Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea o Erasmus, pusieron el foco en aquellas políticas que consumían la mayor parte del presupuesto, nos referimos a la Política Agraria Común (PAC) y a la Política de Cohesión, que representaban conjuntamente el 75 % del presupuesto europeo en el periodo 2014-2020.

A esta situación hay que sumar el hecho de que, durante la negociación de la regulación de la Política de Cohesión, estalló la crisis derivada de la COVID-19, identificándose nuevos retos a los que hacer frente y apareciendo nuevos instrumentos de financiación como *NextGenerationEU*.

En este contexto se hace imprescindible, por un lado, garantizar la eficacia y eficiencia de los Fondos de Cohesión y, por otro, ser capaz de transmitir a la clase política y a la ciudadanía los logros y el impacto de la Política de Cohesión. Por tanto, en este periodo, más que nunca, el enfoque a resultados es indispensable y resulta crucial el papel que debe desempeñar la evaluación.

En líneas generales, los requisitos establecidos por la normativa del periodo 2021-2027 (Reglamento UE 2021/1058 y Reglamento UE 2021/1060) son muy similares a los del periodo anterior. Se definen una serie de condiciones que se consideran necesarias para garantizar el uso eficaz y eficiente de la ayuda de la Unión. Son las condiciones favorecedoras, que sustituyen a las condiciones *ex ante* del periodo 2014-2020 y que, a diferencia de éstas, se deben cumplir a lo largo de todo el periodo de programación. Y, se mantiene la necesidad de definir una lógica de intervención completa y la exigencia de contar con un sólido sistema de seguimiento y evaluación.

En relación con la evaluación, la regulación obliga a los Estados miembros a presentar un plan de Evaluación, que incluya las evaluaciones que debe efectuar de los programas conforme a los criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y/o el valor añadido de la UE,

pudiendo también incluir otros criterios como inclusión, no discriminación y visibilidad. Asimismo, antes del 30 de junio de 2029, deberá llevarse a cabo una evaluación de impacto de cada programa. Como novedad, en ese afán de dar publicidad y visibilidad a todos los logros alcanzados por los Fondos, se incluye la exigencia de publicar en la web todas las evaluaciones realizadas.

Por su parte, la Comisión está obligada a realizar una evaluación intermedia de eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y el valor añadido de la UE, antes del 31 de diciembre de 2024, y una evaluación retrospectiva de eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y el valor añadido de la UE enfocado al impacto social, económico y territorial.

La nueva regulación también favorece la mejora del sistema de indicadores. Por un lado, se aumenta considerablemente el número de indicadores comunes y se publica un manual con una definición completa de cada uno de ellos. Este cambio permitirá agregar los resultados de todos los programas, y ayudará a dar visibilidad y comunicar los logros. Por otro lado, se mantienen los indicadores de productividad, aunque, una vez más, cambian su denominación pasando a ser conocidos como indicadores de realización, y se modifica la definición de los indicadores de resultado que en este periodo estarán íntimamente ligados a cada una de las actuaciones midiendo su efecto a medio plazo.

Como ya se adelantó en el apartado anterior, desaparece la Reserva de Rendimiento, pero no el marco de rendimiento que estará formado por todos los indicadores de realización y resultados para los que se deberá fijar una meta a 2029 y, para los indicadores de realización, un hito a 2024. Además, para aumentar la calidad y fiabilidad del sistema de indicadores, el Reglamento (UE) 2021/1060 obliga al Estado miembro a elaborar para cada programa un documento con la metodología para establecer el marco de rendimiento en el que se deberán explicar los criterios aplicados para la selección de indicadores, los datos o pruebas utilizados, el aseguramiento de la calidad, o el método de cálculo. Asimismo, se deberán enumerar los factores

que pueden influir en el logro de los hitos y las metas y explicar cómo se han tenido en cuenta.

Como ya ha ocurrido en el periodo 2014-2020, cada vez es más patente que la gestión de los Fondos de la Política de Cohesión no debe centrarse únicamente en la gestión financiera, sino que debe atender otros aspectos como la evaluación o la comunicación, de manera que se deje de ver el FEDER como un mero instrumento de financiación y pase a ser una forma de hacer política.

5. Conclusiones

Una vez vista la evolución de la Política de Cohesión se puede concluir que ha costado muchos años que la evaluación haya pasado a ser un elemento importante en la gestión de los Fondos. Sin duda, el salto cualitativo se produce cuando se deja de apreciar la evaluación como un elemento que únicamente examina las políticas y pasa a ser considerado un elemento que aporta valor añadido, ayudando a mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones y contribuyendo a la comunicación de los logros y el impacto de las intervenciones.

Lamentablemente, en muchas ocasiones no se valoran estos elementos positivos de la evaluación, siendo percibida como una obligación, una carga administrativa, e incluso, como una amenaza. Sería necesario impulsar la cultura de evaluación dentro y fuera de la Administración, de manera que la evaluación fuese considerada parte indispensable del diseño e implementación de las políticas. Asimismo, sería necesario mejorar la oferta de formación en este ámbito y visibilizar el potencial de la evaluación, presentándola como una actividad atractiva que contribuyese a modificar y adaptar las políticas a las necesidades y retos reales de la sociedad.

Por último, habría que señalar la importancia de los datos y el potencial de los distintos tipos de indicadores que, sin llegar a caer en la tentación de considerarlos un fin en sí mismos, deben ser presentados como una herramienta básica y fundamental para la labor de evaluación.

Volviendo al ámbito de la Política de Cohesión, quizá sería conveniente establecer un sistema global de evaluación, no sujeto a la regulación de los distintos periodos de evaluación. Se debe tener en cuenta que la programación de un periodo se inicia varios años antes de la finalización del periodo anterior, por lo que las conclusiones de las evaluaciones de impacto de las intervenciones financiadas en un periodo, no sólo no se obtienen a tiempo para ser tenidas en cuenta durante la fase de programación del periodo posterior, sino que, en muchas ocasiones, se dispone de ellas cuando la ejecución de los programas ya está avanzada. Un sistema de evaluación no ligado a los periodos de programación facilitaría la mejora continua de las intervenciones financiadas, simplificaría la labor de evaluación, eliminaría cargas administrativas, y optimizaría los recursos destinados a esta tarea.

Para finalizar, habría que destacar que en el nuevo periodo 2021-2027, se presenta un nuevo reto para la evaluación. Ésta deberá desempeñar un papel crucial en la cuantificación de los logros y en dar visibilidad a una de las políticas más emblemáticas de la Unión Europea hasta la fecha, como ha sido la Política de Cohesión, sobre todo en un contexto de proliferación de nuevos instrumentos, de distinta naturaleza pero con incidencia en áreas temáticas similares, como es el caso de *NextGenerationEU*.

Referencias bibliográficas

- Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 161, de 26 de junio de 1999, pp. 1 a 42.
- Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 210, de 31 de julio de 2006, pp. 25 a 78.
- Reglamento (CEE) n.º 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de

- Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 185, de 15 de julio de 1988, pp. 9 a 20.
- Reglamento (CEE) n.º 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 374, de 31 de diciembre de 1988, pp. 1 a 14.
- Reglamento (CEE) n.º 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 374, de 31 de diciembre de 1988, pp. 15 a 20.
- Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 289 a 302.
- Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 320 a 469.
- Reglamento (UE) n.º 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 231, de 30 de junio de 2021, pp. 159 a 706.
- Reglamento (UE) n.º 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 231, de 30 de junio de 2021, pp. 60 a 93.

M.^a Ascensión Barajas Iñigo*

EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LAS POLÍTICAS DE I+D E INNOVACIÓN. EL CASO DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN (CDTI)

La implantación de la evaluación de impacto en el CDTI ha seguido un proceso largo. El primer impulso, recibido en 2008 desde la dirección del Centro, fue acompañado en los siguientes años por una intensa actividad de aprendizaje interno, implicación de todos los integrantes de la organización y apertura a redes e instituciones de referencia. El resultado es una estrategia realista y orientada al uso de las evaluaciones.

Impact assessment in R&D and innovation policies. The case of the Centre for Technological Development and Innovation (CDTI)

The implementation of impact assessment at the CDTI has been a long process. The first impulse, received in 2008 from the Centre's management, was accompanied in the following years by an intense internal learning activity, the involvement of all members of the organisation and openness to networks and reference institutions. The result is a realistic and use-oriented evaluation strategy.

Palabras clave: *institucionalización de la evaluación, evaluación participativa, evaluación orientada al uso, monitorización de resultados.*

Keywords: *institutionalisation of evaluation, participatory evaluation, use-oriented evaluation, outcome monitoring.*

JEL: L53, O38.

* Responsable de evaluación de impacto. Departamento de Análisis y Control. CDTI.

Contacto: ascension.barajas@cdti.es

Versión de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7604>

1. Introducción. La evaluación de las políticas de I+D+I

La justificación de la intervención pública en la actividad de I+D+I (Investigación, Desarrollo e Innovación) de un país se basa en la existencia de fallos de mercado que impiden alcanzar un nivel óptimo de inversión. Por un lado, el conocimiento es un activo inmateriaI que tiende a difundirse, dificultando la apropiación por parte únicamente de los agentes que lo desarrollan. Por otro lado, los altos requerimientos de recursos y la complejidad de acceder a toda la información deseable elevan el riesgo asociado a este tipo de inversiones y desincentivan al sector privado.

En este escenario, está ampliamente aceptado que es necesario y conveniente para la sociedad destinar recursos públicos a políticas que eleven el nivel de inversión en I+D+I.

Durante décadas estos argumentos han sido los pilares de las políticas tecnológicas, que raramente se han cuestionado. Nadie pone en duda que, en principio, invertir en ciencia, tecnología e innovación puede mejorar la vida de las personas. Las circunstancias tan excepcionales que estamos viviendo en los últimos años, marcadas por la pandemia de la COVID-19 y los efectos del cambio climático, han reforzado aún más si cabe esta necesidad. La ciencia y la tecnología aparecen como las herramientas para luchar contra las amenazas a las que actualmente se enfrenta la humanidad.

Pero esta relación causal tan aceptada también ha resultado ser una barrera para evaluar el impacto real de estas políticas. Porque una cosa es defender el avance de la tecnología y otra muy distinta entender que todas las políticas y programas de I+D+I tienen un diseño perfecto, se implementan según unos procesos sin fisuras y logran los resultados esperados, generando únicamente efectos positivos en la sociedad.

La falta de una cultura de evaluación en las políticas de I+D+I puede facilitar que tengan efectos no deseados y no reconocidos. De hecho, muchos de los

problemas a los que ahora nos enfrentamos han sido generados por avances en la tecnología en contextos en los que se valoraban sus efectos desde una óptica meramente economicista y se obviaban las repercusiones en la sociedad y en el entorno natural.

La debilidad de la cultura de evaluación se hace evidente cuando desde las Administraciones públicas se afirma que un programa ha cumplido sus objetivos simplemente basándose en que se ha ejecutado el presupuesto que tenía asignado. Algo que, por otra parte, no ocurre únicamente en las políticas de I+D+I.

Superar esta idea tan simplista ha sido el primer paso para implementar una estrategia de evaluación en el CDTI. Reconocer que, tras la ejecución del presupuesto, hay aún mucho recorrido hasta alcanzar los objetivos de una intervención pública en cuanto al cambio que pretende generar. Y ampliar la mirada para observar no solo el cambio en los beneficiarios directos, sino, también, en la sociedad en su conjunto.

2. La evaluación de impacto dentro de la estrategia del CDTI

Los primeros pasos que dio el CDTI hacia la implantación de la cultura de la evaluación fueron impulsados directamente desde la Dirección General del Centro. Entre los años 2008 y 2013, se colaboró con investigadoras del Departamento de Análisis Económico y Economía Cuantitativa de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) con el fin de analizar el impacto de las principales líneas de actuación del CDTI. Gracias al trabajo conjunto con estas expertas se desarrollaron capacidades internas en investigación académica, se incorporaron herramientas para la gestión de grandes bases de datos y se accedió a conocimiento sobre metodología para la evaluación de impacto.

Durante estos años tuvo lugar un verdadero proceso de transferencia de conocimiento en ambos sentidos: el CDTI accedió a conocimiento metodológico y las investigadoras de la UCM se acercaron a los programas gestionados por el CDTI y los procesos internos del Centro.

Los trabajos resultantes de esta colaboración están publicados en la serie Documentos de trabajo CDTI y cubren dos ámbitos: los programas de ayudas directas a proyectos de I+D (Huergo y Trenado, 2008; Huergo *et al.*, 2009) y la participación de empresas españolas en el Programa Marco de I+D de la Unión Europea (Barajas y Huergo, 2008; Barajas *et al.*, 2009). Además, los resultados de las investigaciones se publicaron en varios artículos (algunos ejemplos son Barajas *et al.*, 2016 y 2021).

Esta etapa de aprendizaje permitió identificar las fortalezas y debilidades que sería necesario gestionar para impulsar la evaluación en el CDTI. Una de estas debilidades resultó ser la escasez de información sobre indicadores de resultados. Efectivamente, la base de datos del CDTI es muy completa, pero está diseñada para la gestión operativa de expedientes administrativos, no para la evaluación *ex-post*. Desde un punto de vista positivo, se corroboró la riqueza y la calidad de la base de datos del CDTI y la ventaja que suponía contar con información de todas las solicitantes de ayudas, independientemente de que hubieran recibido o no financiación e identificadas por un código único, como es el número de identificación fiscal (NIF).

Tras este primer diagnóstico de las capacidades y recursos para evaluar, la Dirección del CDTI tomó la iniciativa de generar su propio sistema de recogida de datos, que se sumaban a los necesarios para la gestión administrativa. Para ello, el Departamento de Análisis y Control del CDTI contó con la colaboración del Departamento de Sistemas de Información. Este fue, sin duda, un gran acierto, pues en la actualidad este Centro cuenta con un sólido sistema de monitorización de los resultados que obtienen las empresas una vez finalizado el desarrollo de sus proyectos.

Anualmente se publica en formato interactivo el *Informe de monitorización CDTI* (CDTI, 2021a, 2022a), con datos referidos a dos momentos del tiempo: tras la finalización de los desarrollos tecnológicos y dos años después de la fecha prevista de entrada en el mercado (ver Figura 1). Se completa así el recorrido de una innovación: desde la concepción y ejecución del proyecto hasta la comercialización de sus resultados. En la actualidad este sistema

está evolucionando para captar también los efectos en la sociedad.

El sistema de monitorización del CDTI está integrado en la operativa de la organización, de manera que se optimiza la utilización de los recursos disponibles (tanto humanos como técnicos) y entra a formar parte de las tareas que las empresas beneficiarias asumen en su relación con el Centro. De hecho, todas las convocatorias y normativas de los instrumentos CDTI hacen referencia a la monitorización de resultados y la evaluación de impacto.

3. El punto de inflexión: la evaluación del régimen de ayudas del CDTI

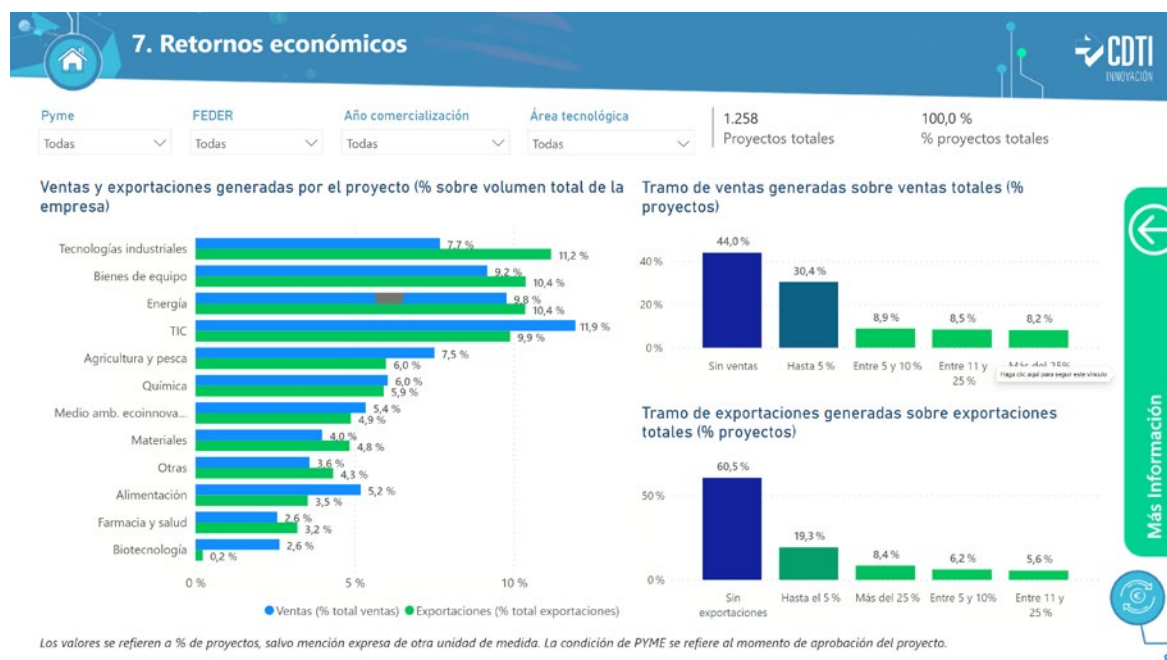
Siendo conscientes de que la monitorización de resultados no es suficiente para conocer el impacto real de un programa, a partir del año 2015 la actividad evaluadora recibió un nuevo impulso. Un elemento que contribuyó de manera decisiva fue el encargo recibido por parte de la Comisión Europea, como un requerimiento incluido en la normativa de Ayudas de Estado, para evaluar el Régimen de ayudas a la I+D del CDTI.

El Reglamento (UE) n.º 651/2014, conocido como Reglamento general de exención por categorías (RGEC), se aprobó con el objetivo de agilizar la concesión de incentivos a las empresas sin dar a los beneficiarios una ventaja competitiva desleal. Para ello, eximía a los Estados miembros de la obligación de notificación previa de las ayudas si se cumplía una serie de condiciones. La elaboración y ejecución de un Plan de evaluación de impacto era una de las exigencias para conceder la exención a los regímenes de ayuda de gran tamaño, como es el caso del gestionado por el CDTI.

En 2015 la Comisión autorizó el Plan de Evaluación de las ayudas a la I+D del CDTI, diseñado íntegramente por personal interno del Centro (European Commission, 2015). Siguiendo este Plan, entre 2018 y 2019 un equipo de evaluadores externos, procedentes de la universidad y del ámbito de la consultoría privada, realizó una evaluación intermedia, que sirvió de aprendizaje para la evaluación final, publicada en el año 2020.

FIGURA 1

INFORME CDTI DE MONITORIZACIÓN DE RESULTADOS 2022 (EXTRACTO)



FUENTE: CDTI (2022a).

Los recursos movilizados en esta evaluación fueron bastante cuantiosos, no solo en términos de presupuesto, sino también en capacidades, infraestructura de datos y colaboraciones con los actores implicados, dentro y fuera del CDTI. Fue un proyecto de largo recorrido en el que se pusieron a prueba todos los elementos necesarios para implementar la cultura de evaluación en una organización. Y la prueba se superó, ya que la evaluación, la primera de este nivel llevada a cabo en nuestro país en el ámbito de las políticas de I+D+I, fue distinguida por la Comisión Europea atendiendo a su calidad, su metodología y su alcance¹.

¹ <https://perspectivacdti.com/el-cdti-cumple-sus-objetivos-y-desarrolla-una-labor-eficaz-como-impulsor-de-la-innovacion-empresarial-en-espana/>

La evaluación destacó el impacto positivo de las ayudas del CDTI en la inversión privada y en la creación de empleo en I+D (ver Figura 2), también en la generación de innovaciones y el registro de patentes. La cooperación con centros públicos de investigación se veía favorecida en las empresas beneficiarias de las ayudas, que también mostraban una mayor probabilidad de salir a mercados internacionales. Por otra parte, no se pudo confirmar que existiera un impacto aislado de las ayudas del CDTI en los resultados económicos de las empresas, como mayores ventas (CDTI, 2020).

Desde un punto de vista interno, esta experiencia supuso el punto de partida para definir los elementos que el CDTI debía considerar en su propia estrategia de evaluación. Como se puede observar en la Tabla 1, hasta el momento, se han realizado tres evaluaciones

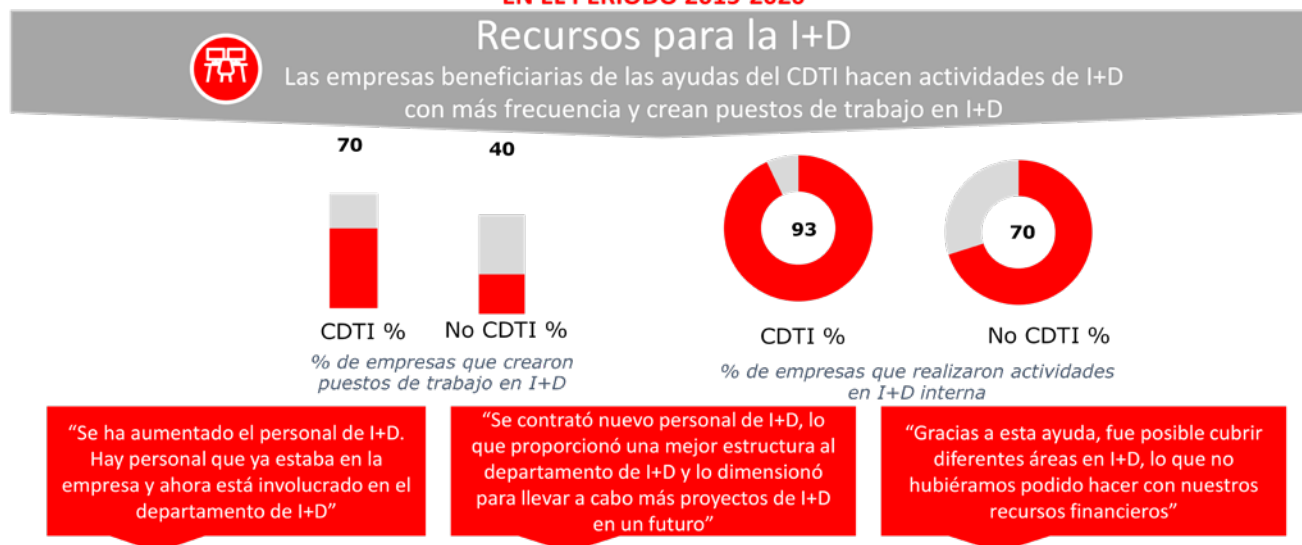
FIGURA 2

IMPACTO DE LAS AYUDAS DEL CDTI EN LOS RECURSOS DESTINADOS A I+D

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS AYUDAS A

PROYECTOS DE I+D DEL CDTI

EN EL PERIODO 2015-2020



FUENTE: CDTI (2020).

TABLA 1

EVALUACIONES REALIZADAS POR EL CDTI

Programa	Alcance temporal de la evaluación	Ayudas movilizadas (En millones de euros)
Régimen de ayudas a proyectos de I+D del CDTI	2015-2020	2.647*
Línea Directa de Innovación (LIC)	2015-2020	543
INNVIERTE-Fondo de fondos	2013-2020	224
NEOTEC (evaluación en curso)	2018-2021	130

NOTA: * Corresponden al instrumento Proyectos de I+D CDTI.

FUENTE: Elaboración propia.

siguiendo esta estrategia, que se suman así a la evaluación del régimen de ayudas a proyectos de I+D.

4. Una estrategia de evaluación realista

La estrategia de evaluación del CDTI se ha diseñado priorizando dos objetivos. El primero de ellos es el uso de las evaluaciones. El segundo, la optimización de recursos, tanto internos como externos. Veamos a continuación cómo se ha articulado esta estrategia a lo largo de un proceso completo de evaluación, cuyo esquema aparece en la Figura 3.

Encargo de la evaluación: ¿qué programas se evalúan?

Cada año la Dirección General del CDTI propone qué programa o programas deben ser evaluados. Esta selección está basada en las necesidades de información para la toma de decisiones, especialmente si algún instrumento está en fase de revisión o se espera lanzar una nueva convocatoria. El equipo de evaluación interno del CDTI valora la evaluabilidad del programa y el horizonte temporal que puede considerarse adecuado en función de sus características. La propuesta completa se somete a la aprobación del Comité de Dirección del Centro.

Este procedimiento contribuye a que la evaluación, desde su inicio, esté orientada a la toma de decisiones. Es un paso necesario, pero no suficiente. Para afianzar el uso de las evaluaciones el principio de utilidad debe estar presente en cada una de las fases del proceso.

Planificación: equipo mixto de evaluación

Aunque los recursos asignados a la evaluación y los plazos para su desarrollo son únicos en cada caso, hay un elemento común a todas las evaluaciones: la planificación siempre se basa en un modelo de evaluación mixta, es decir, el equipo de evaluación está formado por personal interno del CDTI y por personal externo.

Esto requiere desarrollar herramientas de coordinación que faciliten el trabajo conjunto y definir con claridad en los pliegos de las licitaciones quiénes serán los responsables de cada tarea². La contratación del personal externo debe hacerse a partir de una planificación detallada, a través de un plan de trabajo acordado por ambas partes y buscando, en todo momento, establecer una relación profesional basada en la confianza y en la complementariedad de conocimientos y capacidades.

Los equipos mixtos permiten una mayor implicación del personal del CDTI en las evaluaciones, ya que la comunicación es más fluida y hay un intermediario que garantiza el enfoque hacia las necesidades reales de los usuarios de la evaluación. Todo ello sin perder el rigor metodológico y la objetividad que refuerzan los evaluadores externos.

Definición del programa a evaluar: el modelo lógico sistémico

Cuando se lleva a cabo una evaluación con equipos mixtos es fundamental que en esta fase el evaluador interno se convierta en un facilitador, pero no en el único que intervenga, aunque, dado su conocimiento del programa, pueda tender a ello. La información sobre el programa puede proceder de la documentación disponible, como convocatorias o fichas del instrumento, pero también de la representación del objeto que tienen en su mente las personas que trabajan directamente con él, fundamentalmente los gestores del programa.

Una manera muy práctica y completa de definir el programa es a través de su modelo lógico, es decir,

² Un buen ejemplo es la licitación (https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/ccd70d3f-30f5-46e8-9fa3-00d06aabd4f6/DOC_CD2021-149020.pdf?MOD=AJPERES) publicada en relación con la evaluación del programa NEOTEC. Para más detalles se pueden consultar el Pliego de prescripciones técnicas (<https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/841db8ba-d74e-4c8a-af3a-c10ddf9b6fb/DOC20211222122634PPT+NEOTEC.pdf?MOD=AJPERES>) y el Pliego de cláusulas administrativas (<https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/dfc55ad7-490d-47d7-a681-6b0b6ec7a452/DOC20211222122650PCAP+NEOTEC.pdf?MOD=AJPERES>).

FIGURA 3

ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DEL CDTI



FUENTE: Elaboración propia.

identificando los elementos que lo hacen posible y le dan un sentido, una lógica. Siguiendo la propuesta de Ligeró (2017), en la Figura 4 se representa el modelo lógico sistémico, que consta de cuatro elementos: la estructura, los procesos, los productos (*outputs*) y los resultados (*outcomes*).

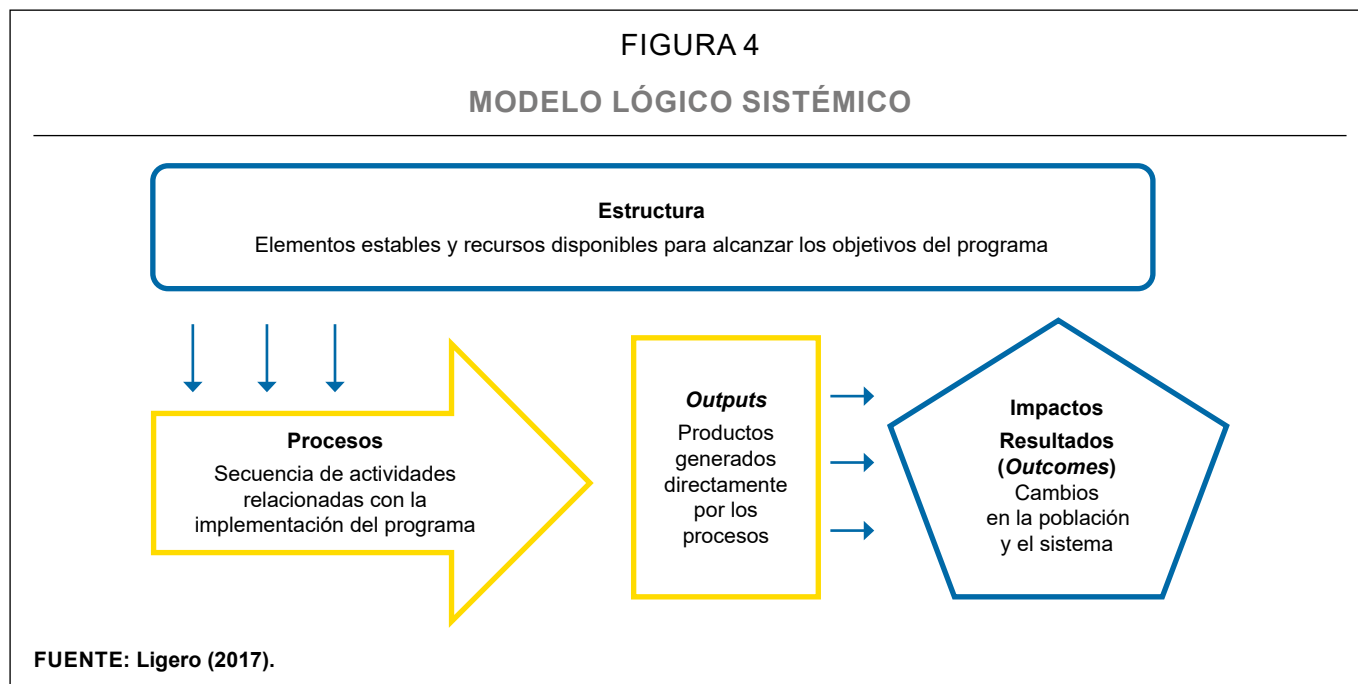
La estructura se identifica con las condiciones necesarias de partida para implementar el programa, entre las que se encuentran los recursos asignados al mismo (presupuesto y personal), y otros elementos de contexto como el marco normativo o las instituciones implicadas. En el caso de los programas gestionados por el CDTI, uno de los elementos de la estructura que más peso tienen es la imagen de marca de este Centro, ya que aporta un valor adicional al programa.

El conocimiento de los procesos resulta esencial a la hora de evaluar una intervención pública, ya que

son la correa de transmisión entre la estructura disponible y los resultados del programa. Los procesos pueden actuar como un elemento que facilita la aplicación de los recursos públicos o pueden funcionar como un obstáculo que impide conseguir los objetivos para los que el programa fue creado.

Los objetivos o resultados recogen la lógica o teoría del programa, la reacción en cadena que se espera que se ponga en marcha una vez ejecutado. Es importante en este punto distinguir entre productos del programa (*outputs*) y resultados o impactos (*outcomes*). Los primeros aparecen automáticamente al ejecutar los procesos. En los programas del CDTI serían, por ejemplo, los proyectos aprobados, las empresas beneficiarias o la ayuda financiera comprometida. Pero el hecho de aprobar y financiar un proyecto o una empresa no implica que el programa genere el cambio deseado, el

FIGURA 4
MODELO LÓGICO SISTÉMICO



cambio no es financiar proyectos, sino que estos proyectos mejoren la vida de la gente.

Para tratar de comprender la lógica de los efectos y poder visualizar el cumplimiento parcial de cada elemento de la teoría se elabora un árbol de resultados por etapas. En esta elaboración es fundamental la participación de los gestores del programa, que deben contestar una pregunta clave: según su experiencia, ¿qué cambios espera o supone que genera el programa? En la Figura 5 se representa el modelo lógico sistemático aplicado al programa Línea Directa de Innovación CDTI.

Definición de preguntas: ¿qué queremos saber sobre el programa?

La definición de preguntas es uno de los pasos que más incide en la utilidad de la evaluación. Por este motivo es el momento en el que más participación se requiere de los potenciales agentes afectados por el programa, de hecho, identificar estos agentes va a condicionar el enfoque de la evaluación. El compromiso del CDTI es avanzar hacia un enfoque amplio, incorporando

personas con roles diferentes en torno al ámbito de actuación del programa a evaluar.

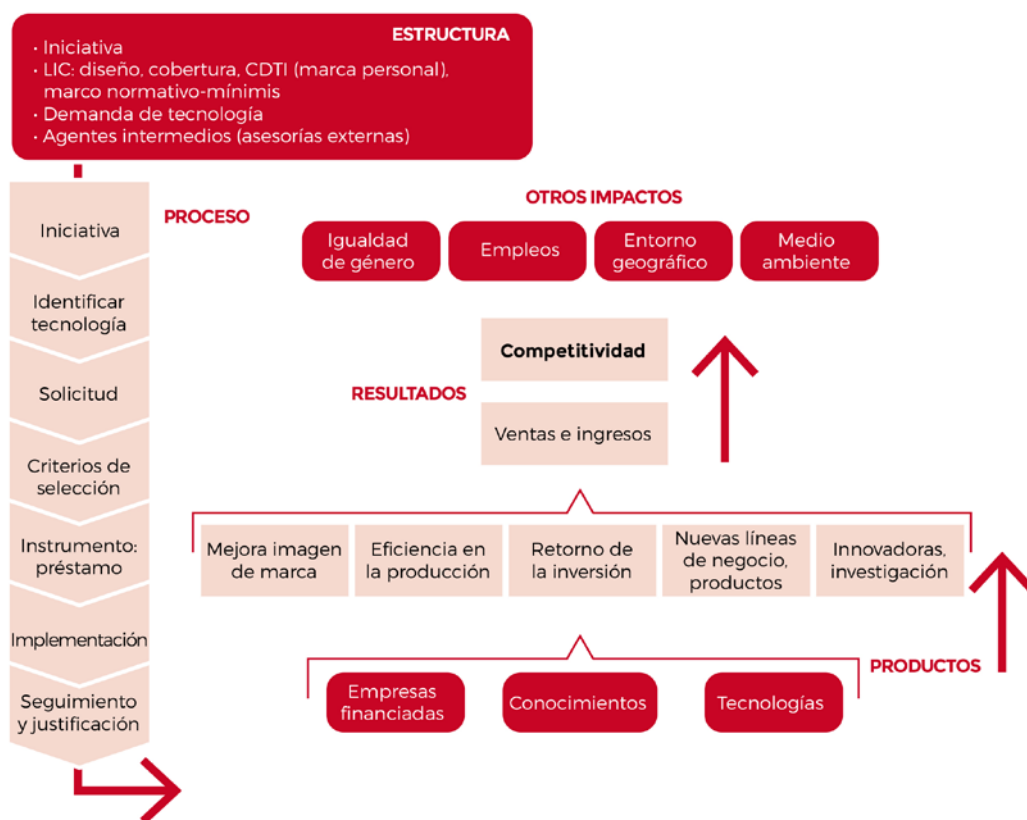
Una vez identificados estos agentes, las preguntas a contestar en esta fase son: ¿qué necesitan conocer de este programa? ¿Qué conocimiento sería útil para tomar decisiones en su ámbito de actuación?

Un ejemplo de evaluación participativa es la que se está llevando a cabo con el programa NOETEC, dirigido a apoyar empresas de base tecnológica de reciente creación. Esta evaluación se enmarca dentro del proyecto europeo Pro-Ethics³, centrado en promover la participación de los ciudadanos en los procesos de trabajo de las agencias públicas de innovación, cuidando los aspectos éticos que implica dicha participación. En el diseño de esta evaluación se ha contado con la participación de agentes sociales, como la Asociación de Centros Europeos de Empresas e Innovación, la Red FUE (Fundaciones Universidad-Empresas) o la Fundación ONCE, entre otros.

³ Participatory Real Life Experiments in Research and Innovation Funding Organisations on Ethics. <http://www.pro-ethics.eu>

FIGURA 5

MODELO LÓGICO SISTÉMICO APLICADO AL PROGRAMA LÍNEA DIRECTA DE INNOVACIÓN CDTI



FUENTE: CDTI (2021b).

A través de dinámicas participativas, estos agentes han aportado su punto de vista sobre los cambios que se podrían esperar de un programa como NEOTEC y los aspectos que sería interesante abordar en la evaluación. Y estos puntos de vista se han incorporado en las preguntas de la evaluación. Gracias a esta práctica, la evaluación aportará conocimiento sobre el impacto social del programa desde la óptica de los agentes implicados.

La definición de preguntas se hace, por tanto, desde una aproximación evaluativa orientada a los actores implicados. Además, se incorpora de manera transversal

la perspectiva de género y se tienen en cuenta factores relacionados con la inclusión social. Con estas premisas como marco de referencia, las preguntas se definen a lo largo del modelo lógico sistémico de manera que todos sus elementos queden recogidos en el diseño de la evaluación.

Diseño metodológico y trabajo de campo

La metodología es la herramienta que permite a la evaluación extraer conocimiento a partir de los datos recogidos desde diversas fuentes, utilizando técnicas

cualitativas y cuantitativas. La complementariedad de estos dos tipos de técnicas está ampliamente reconocida por parte de la comunidad evaluadora, ya que aportan evidencias dirigidas a contestar las preguntas de la evaluación desde aproximaciones convergentes. Los criterios que deben aplicarse para asignar cada tipo de técnica a las preguntas de la evaluación los marca el equipo de evaluadores, basándose en la oportunidad de acceso a información para cada caso.

Las metodologías cuantitativas para la medición del impacto utilizadas en las evaluaciones del CDTI se enmarcan dentro de los métodos cuasiexperimentales, es decir, se simulan las condiciones de un experimento aleatorio para controlar los sesgos que se generen en el proceso administrativo del programa. Ya que las ayudas no se conceden de manera aleatoria, es necesario neutralizar en lo posible el sesgo de auto-selección (las empresas que deciden solicitar la ayuda serían las que potencialmente obtendrían los mejores resultados) y el sesgo de selección de la agencia (la agencia concedería las ayudas a las empresas que obtienen mejores resultados).

Contar con datos de todas las empresas solicitantes de las ayudas, y no solo de las que finalmente la reciben, permite establecer comparaciones entre individuos (empresas) similares entre sí en cuanto a su disposición a innovar. Incorporando otra serie de variables e instrumentos metodológicos, se controla también el sesgo de selección de la agencia.

Es fundamental tener en cuenta estos dos sesgos a la hora de evaluar el impacto de un programa, ya que las ayudas del CDTI, al igual que la mayor parte de las ayudas públicas a la I+D+I, están claramente afectadas por ambos. Por un lado, son las propias empresas las que deciden solicitar las ayudas, y para hacerlo necesitan partir de una cierta capacidad innovadora, especialmente personal cualificado que pueda generar y absorber nuevo conocimiento y aplicarlo a su cadena de creación de valor. Por otro lado, los procedimientos de selección que utiliza el CDTI para conceder sus ayudas priman la calidad técnica de la propuesta, y también

la capacidad de la empresa para llevarla a cabo. Por lo tanto, ambos filtros, la autoselección y la selección por parte de la agencia, tienden a que sean empresas con ciertas características las que reciben las ayudas. Y estas características también pueden afectar a los resultados que obtienen.

Aplicar estas metodologías requiere contar con datos de calidad y muy completos, tanto de las empresas beneficiarias de las ayudas como de las que finalmente no la reciben. Además, es aconsejable conocer si han recibido otros incentivos públicos a la I+D+I, para analizar los efectos cruzados. El esfuerzo que conlleva recoger estos datos es considerable y, de hecho, esta fase de la evaluación, junto con la aplicación de las técnicas cualitativas, es la más exigente en cuanto a tiempo y recursos.

La técnica más utilizada para la recogida de datos es la encuesta dirigida a solicitantes. En general, la tasa de respuesta en el caso del CDTI es bastante elevada, acercándose al 40 % en las evaluaciones desarrolladas hasta la fecha. Los análisis de representatividad respecto a la población total (también en cuanto a los dos grupos, beneficiarias y no beneficiarias) han permitido validar las muestras utilizadas en todas las evaluaciones. En este sentido, es necesario reconocer la buena disposición que tienen las empresas a colaborar en las evaluaciones.

De la misma manera, es fundamental diseñar unas técnicas de recogida de información cualitativa que permitan ahondar en las preguntas de la evaluación. Este diseño se hace atendiendo a las características de cada programa y buscando siempre la saturación del discurso, es decir, buscando elementos discursivos que se repitan y apunten a una evidencia concreta. A través de dinámicas de grupo o entrevistas individuales, se obtiene la información deseada y, al mismo tiempo, se hace partícipes de la evaluación a las personas que colaboran libremente en estas actividades.

En el marco del proyecto Pro-Ethics, el CDTI ha incorporado en sus procesos participativos herramientas que cuidan los aspectos éticos. Así, previamente a todas las actividades, las personas son informadas por escrito sobre el objetivo de la evaluación y los términos en los

que su participación va a tener lugar. El consentimiento informado es firmado por los participantes antes de cada actividad. Igualmente, tras las dinámicas, las personas implicadas tienen a su disposición un cuestionario que pueden cumplimentar de manera anónima para expresar su opinión sobre dicha actividad.

Interpretación de la evidencia empírica: triangulación

Los resultados generados tras la aplicación de las técnicas cuantitativas y cualitativas deben ser interpretados en el contexto del programa. Para ello, el equipo evaluador hace una primera lectura integrando o triangulando todas las evidencias y contestando, una a una, las preguntas de la evaluación. Las conclusiones de este análisis se ponen en común con los responsables del programa, que expresan su punto de vista. La confluencia de evidencias empíricas y opinión de los gestores conforman los resultados finales de la evaluación del programa.

En este proceso es habitual que aparezcan temas en los que la percepción que tenían los gestores sobre el programa no coincida con las evidencias empíricas de la evaluación. La evaluación puede romper esquemas predefinidos sobre el programa, reforzar algunos resultados no esperados y, en cambio, ensombrecer otros que previamente no se discutían. También es posible que un nuevo punto de vista aportado por los gestores ayude a interpretar algunos resultados.

Llegar a un mensaje común requiere mostrar con claridad y transparencia los datos de donde procede cada resultado y la metodología utilizada. Si los gestores han estado vinculados a la evaluación desde el principio, será más fluido este proceso de interpretación. La experiencia del CDTI confirma que estas situaciones necesitan gestionarse con diálogo y entendiendo la evaluación de manera integral, sin focalizar los resultados solo en aquellos aspectos no esperados. Es en este punto donde se demuestra que la evaluación es una herramienta útil para el aprendizaje y la mejora de las políticas públicas.

La última fase de la interpretación de los resultados consiste en una presentación interna de la evaluación a la plantilla del CDTI. Al igual que el proceso descrito anteriormente, en esta actividad está presente todo el equipo de evaluación.

Esta práctica enriquece aún más la evaluación, ya que crea un punto de encuentro entre personas encargadas de distintas fases de los procesos administrativos, o de programas que tienen algún punto de conexión con el que ha sido evaluado. Se ponen de manifiesto aspectos relacionados, especialmente, con la gestión del programa, con los procesos, que serán tenidos en cuenta en la redacción de recomendaciones para la toma de decisiones.

Recomendaciones

Tras dar por finalizada la interpretación de los resultados, se proponen recomendaciones para la toma de decisiones dirigidas a la Dirección del CDTI, cerrando así el proceso interno de evaluación.

El documento de recomendaciones no forma parte del Informe de evaluación, aunque está basado íntegramente en su contenido. Para facilitar y agilizar su lectura, tiene un formato estándar con la siguiente estructura: *i)* idea clave de la recomendación; *ii)* breve descripción de la misma; y *iii)* mención a las evidencias o resultados de la evaluación en las que se basa.

Por ejemplo, en el caso del programa INNVIERTE-Fondo de fondos, centrado en dinamizar la inversión privada de capital riesgo, una de las recomendaciones de la evaluación fue dar mayor peso a los criterios ESG (Environmental, Social and Governance) en las inversiones de las gestoras de fondos que se apoyaron (CDTI, 2022b). En la Figura 6 aparece el texto literal de esta recomendación.

Comunicación

Se puede considerar que el Informe de evaluación es el producto final del proceso y, por tanto, será el

FIGURA 6

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA INNVIERTE-FONDO DE FONDOS. EJEMPLO

Recomendación 6: Reforzar los criterios ESG (medioambientales, sociales y de gobierno)

Innvierte debe convertirse en un actor comprometido con los criterios ESG, promoviendo su aplicación tanto en las gestoras de fondos como en la gestión de las empresas receptoras de inversiones.

Evidencia: De las 14 gestoras de fondos en los que ha participado el programa INNVIERTE, 13 tienen definida una política basada en criterios ESG para su propia gestión. Sin embargo, solo 8 de los fondos (un 47%) aplica una política basada en criterios ESG para la gestión de las empresas receptoras de inversión.

FUENTE: CDTI (2022b).

documento que sirva de base para todas las actuaciones de comunicación posteriores. En el CDTI la comunicación externa se centra en los resultados de la evaluación, pero también se da relevancia a la metodología que se ha utilizado.

Los informes de evaluación y los anexos metodológicos están disponibles en la web del CDTI, dentro de la sección Transparencia⁴. Vincular la evaluación con las actuaciones en materia de transparencia ha permitido ubicar de manera clara las funciones que tiene la evaluación dentro de la organización.

Los formatos que se utilizan son varios, tratando de maximizar todas las herramientas disponibles en la organización y contando con la colaboración del departamento encargado de las labores de comunicación en el CDTI⁵.

Por un lado, en la revista digital *Perspectiva CDTI* se publica una nota de prensa con un resumen de los resultados de cada evaluación y de cada informe anual de monitorización. Adicionalmente, esta información

se difunde en las principales redes sociales desde la cuenta institucional del CDTI.

Aunque la comunicación se centra, fundamentalmente, en los resultados de la evaluación, con motivo de la evaluación del programa NEOTEC se ha introducido una novedad, comunicando también el propio proceso de evaluación. A través de redes sociales se anunció el lanzamiento de una encuesta a más de 1.300 empresas y diversas dinámicas participativas. De esta manera se pretende reforzar la participación de los agentes involucrados en el programa y generar interés por la evaluación (ver Figura 7).

Evaluación de la evaluación

Una vez finalizado todo el proceso, se hace necesario extraer conclusiones que puedan servir para mejorar próximas evaluaciones.

La cuestión sobre quién tiene que opinar acerca de la evaluación deberá responderse teniendo en cuenta el grado de implicación de cada agente. En el caso del CDTI, se considera apropiado invitar a este proceso de reflexión interna a todos los miembros del equipo de evaluación y a los responsables del diseño

⁴ <https://www.cdti.es/index.asp?MP=99&MS=929&MN=2>

⁵ En el caso de la evaluación de la Línea Directa de Innovación se editó un video con los principales resultados. <https://www.youtube.com/watch?v=nbTEoho91Xk>

FIGURA 7
COMUNICACIÓN SOBRE EL PROCESO DE EVALUACIÓN:
EL CASO DEL PROGRAMA NEOTEC



FUENTE: extracto de @CDTI_innovación (2022).

de instrumentos y la gestión del programa. En concreto, se pide su opinión sobre estos tres aspectos:

- 1) ¿En qué medida creen que su participación en el proceso de evaluación ha sido adecuada?
- 2) ¿Hay algún aspecto destacable en el que la evaluación les haya aportado nueva evidencia sobre el programa?
- 3) Según su opinión, ¿qué partes de la evaluación habría que reforzar o cambiar, para que los resultados fueran más útiles en la toma de decisiones?

Llegar a concluir esta reflexión requiere, de nuevo, un esfuerzo por parte de los evaluadores, ya que en muchas ocasiones puede entenderse por otros agentes implicados como una carga de trabajo adicional y ya fuera del proceso de evaluación. Esto supone un reto y, en la medida en que se consiga llevar a cabo, se podrá afirmar que la cultura de la evaluación se ha instalado en la organización.

5. Conclusiones

La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la

Administración General del Estado ha incrementado el interés por esta actividad, tanto en la Administración como, en general, en otros ámbitos relacionados con la intervención pública. Pero el alcance de esta institucionalización no debe restringirse al ámbito político, sino que debe abarcar también a la sociedad y a los profesionales que la llevan a cabo (Meyer *et al.*, 2020).

En España, el proceso de institucionalización de la evaluación dio sus primeros pasos en la primera década de los 2000 (Bustelo, 2020). En el CDTI este proceso comenzó en 2008, y si bien no se puede afirmar que haya concluido aún, sí que se ha logrado implantar una estrategia completa de evaluación, con un enfoque realista y que ha sido validada, hasta la fecha, en tres evaluaciones ya realizadas y otra en proceso.

Atendiendo a los tres elementos de institucionalización en el ámbito político (regulación, práctica de la evaluación y uso en la toma de decisiones), en el CDTI los mayores avances se han producido en los dos primeros. En cuanto a la regulación, como norma general, todas las convocatorias de programas y normativas de instrumentos de apoyo a la I+D+I incluyen las actividades de monitorización y evaluación de impacto como

una de las actuaciones del CDTI en el proceso de gestión de las ayudas. Además, el CDTI cuenta con un proceso administrativo de monitorización y evaluación e impacto, integrado en el mapa de procesos de la organización.

La práctica de la evaluación se ha desarrollado de manera continua en la última década, siguiendo una estrategia que ha sido reconocida por entidades externas, como la Comisión Europea, el Tribunal de Cuentas (2021) o la Sociedad Española de Evaluación, que en el año 2022 concedió el Premio Carlos Román de evaluación de políticas públicas a la evaluación del programa Línea Directa de Innovación CDTI⁶.

Por lo que respecta a la utilización de la evaluación en la toma de decisiones, se ha incluido como una prioridad en todas las fases de la evaluación, y esta práctica comienza a dar sus frutos. La estandarización del documento de recomendaciones, como un producto de la evaluación, contribuye a visibilizar esta última fase del círculo virtuoso de las políticas públicas, aunque sigue siendo necesario trabajar en otros aspectos más relacionados con la cultura corporativa.

Esto responde también a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas (2021) que valora positivamente que se lleven a cabo actuaciones de evaluación en el CDTI y sugiere que se «impulse la utilización efectiva de la información que estos estudios e informes proporcionan en la mejora, creación o sustitución de [los] instrumentos de ayuda» del CDTI.

De manera positiva, se puede afirmar que este uso de las evaluaciones se está introduciendo de manera gradual en el CDTI, y en paralelo a la implantación de una cultura de la evaluación. El primer paso ha sido crear desde dentro una relación de confianza con la evaluación, dar a conocer esta herramienta en toda la organización, hacer partícipes a todos los integrantes del CDTI y darles voz en el proceso evaluativo en la medida de sus posibilidades.

Por otra parte, el CDTI también es consciente de su papel a la hora de contribuir a la institucionalización en el ámbito de la sociedad y en la profesionalización de los evaluadores. Desde sus plataformas de comunicación, el CDTI llega a cerca de 30.000 agentes del sistema nacional de I+D+I, y estos canales son utilizados siempre que hay ocasión para difundir noticias relacionadas con la evaluación. De la misma manera, la posición del CDTI como organismo de referencia en políticas de I+D+I facilita la transferencia y el intercambio de métodos y buenas prácticas con evaluadores y gestores pertenecientes a otras organizaciones, públicas y privadas.

El camino iniciado hace ya más de una década ha requerido mucho esfuerzo y una gestión de recursos adaptada a los disponibles, pero, sobre todo, se ha construido a partir de la confianza y el convencimiento de que se puede y se debe evaluar en todos los ámbitos de la política pública. Si este ejemplo puede servir para que otros organismos recorran este camino con algunos atajos, podemos pensar que nuestra labor habrá contribuido a la institucionalización de la evaluación en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Barajas, A. y Huergo, E. (2008). *La empresa española y la cooperación tecnológica internacional (II): Los determinantes de la participación en el Programa Marco de I+D de la Unión Europea* (CDTI Documentos de trabajo n.º 5). Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.
- Barajas, A., Huergo, E. y Moreno, L. (2009). *Impacto económico de la participación en el Programa Marco de I+D* (CDTI Documentos de trabajo n.º 8). Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.
- Barajas, A., Huergo, E., & Moreno, L. (2016). SMEs performance and public support for international R&Ds. *Journal of Small Business Management*, 54(4), 1206-1228. <https://doi.org/10.1111/jsbm.12221>
- Barajas, A., Huergo, E., & Moreno, L. (2021). The role of public loans in financing business R&D through the economic cycle. *Economía Política*, 38(2), 505-538. <https://doi.org/10.1007/s40888-021-00225-9>
- Bustelo, M. (2020). Spain. In W. Meyer, R. Stockmann, & 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

⁶ <https://twitter.com/socevaluacion/status/1530151651276898305>

- CDTI. (2020). *Estudio de evaluación del impacto del régimen de ayudas a proyectos de I+D del CDTI*. https://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/38596_111211122020184035.pdf
- CDTI. (2021a). *Monitorización de resultados. Proyectos CDTI finalizados en el periodo 2018-2020*. https://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/22161_191219122022144544.pdf
- CDTI. (2021b). *Evaluación de impacto del programa «Línea Directa de Innovación CDTI» (LIC)*. https://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/26158_5115112021134716.pdf
- CDTI. (2022a). *Monitorización de resultados. Proyectos CDTI en fase de comercialización en el periodo 2017-2019*. https://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/30065_62622023114816.pdf
- CDTI. (2022b). *Evaluación de impacto del programa INNVIERTE-Fondo de fondos*. https://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/22348_1711712023104954.pdf
- European Commission. (2015). SA. 40324 (2015/N) – Spain -Evaluation Plan of the Centre for the Development of Industrial Technology R&D Aid Scheme. C(2015) 4147 final. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256760/256760_1703217_97_2.pdf
- Huergo, E. y Trenado, M. (2008). *Determinantes de la solicitud y concesión de créditos blandos. La empresa española y el apoyo del CDTI a la I+D+i* (CDTI Documentos de trabajo n.º 6). Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.
- Huergo, E., Trenado, M. y Ubierna, A. (2009). *Impacto de los créditos blandos en el gasto en I+D empresarial* (CDTI Documentos de trabajo n.º 7). Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.
- Ligero, J. A. (2017). *Tres métodos de evaluación de programas y servicios. Juicios finales sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a los actores implicados*. Means Evaluación.
- Meyer, W., Stockmann, R., & Taube, L. (2020). The Institutionalisation of Evaluation. Theoretical Background, Analytical Concept and Methods. In W. Meyer, R. Stockmann, & L. Taube (Eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 3-34). Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_1
- Tribunal de Cuentas. (2021). *Informe de fiscalización de los procedimientos de control en la gestión de ayudas concedidas por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E., en el ejercicio 2019 y en el ejercicio 2020 en el contexto de las medidas adoptadas como consecuencia del COVID-19*. <https://www.tcu.es/repositorio/42b06c34-5e4e-4d5f-8700-2d585cab4daf/11449.pdf>



Información Comercial Española Revista de Economía

4 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales

Boletín Económico de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía Española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior



CUADERNOS ECONÓMICOS

Número 104 • 2022/II

La transición a sociedades
descarbonizadas

*The transition to a decarbonized
society*

Cuadernos Económicos de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica



Librería virtual y venta www.mincotur.es
Panamá, 1, 28046 Madrid
Telf. 91 349 43 35
www.revistasice.com
CentroPublicaciones@mincotur.es

María Vidales Picazo*

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y LA UNIDAD DE MERCADO

La evaluación de la intervención del sector público en la economía es clave para un uso eficiente de los recursos públicos y para la transparencia en la gestión. La CNMC hace uso de esta herramienta tanto para mejorar la regulación de los mercados y difundir la cultura de la competencia (evaluación ex ante), como para analizar el grado de cumplimiento de sus recomendaciones y su potencial impacto en el interés general (evaluación ex post).

The importance of impact assessment in promoting competition and market unity

The evaluation of public sector intervention in the economy is key for an efficient use of public resources and for transparency in management. The CNMC makes use of this tool both to improve market regulation and disseminate the culture of competition (ex-ante evaluation), and to analyse the degree of compliance with its recommendations and their potential impact on the general interest (ex-post evaluation).

Palabras clave: regulación económica eficiente, barreras de entrada, ayudas públicas, evaluación ex ante y ex post.

Keywords: efficient economic regulation, entry barriers, state aid, ex-ante and ex-post evaluation.

JEL: D40, H21, K21, L4, L51.

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Doctora en Economía. Subdirectora de Análisis Económico en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Las opiniones expresadas en el artículo son las de la autora y no representan necesariamente la posición de la CNMC.

Contacto: maria.vidales@cnmc.es

Versión de marzo de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7605>

1. Introducción

La evaluación de la intervención del sector público se está convirtiendo en un eje esencial para el correcto diseño e implementación de políticas públicas. A través de la evaluación, no solo se lleva a cabo un ejercicio de rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos, sino que permite a las Administraciones públicas adquirir una serie de conocimientos y aprendizajes que favorezcan la mejora de los procesos y la gestión eficiente.

La entrada en vigor de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, pone de manifiesto la importancia de la evaluación de las políticas públicas y refuerza los instrumentos de que dispone España para llevarla a cabo.

En línea con los principios inspiradores de dicha ley, promulgados por algunos organismos internacionales —como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea (CE)—, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) hace uso de la evaluación *ex ante* como herramienta para mejorar la regulación en todos los mercados y sectores económicos, y difundir la cultura de la competencia. Asimismo, la CNMC lleva a cabo actuaciones en materia de evaluación *ex post* de cara a autoevaluar sus líneas estratégicas y, así, mejorar la eficiencia y eficacia de la actividad de la institución (tal y como recoge su Plan Estratégico 2021-2026) (CNMC, 2021a).

El presente artículo pretende ofrecer una panorámica de las actuaciones de la CNMC en materia de evaluación de la actividad de promoción de la competencia y unidad de mercado. Por un lado, se analiza el papel de la autoridad de competencia española como entidad evaluadora de la aplicación de los principios de regulación eficiente en el sector público (evaluación *ex ante*). Por otro lado, se analizan dos trabajos implementados por la CNMC en 2022 en materia de evaluación *ex post*: *i)* el análisis del grado de cumplimiento de

sus recomendaciones en materia de promoción de la competencia y unidad de mercado¹, así como el impacto potencial de dichas recomendaciones en el bienestar de los consumidores; y *ii)* el estudio del impacto de las ayudas públicas al despliegue de la banda ancha para la conectividad y la competencia en España.

2. La CNMC como entidad evaluadora de la aplicación de los principios de regulación eficiente en el sector público

Según establece el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, esta «actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos. En particular, podrá ser consultada por las Cámaras Legislativas, el Gobierno, los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales, los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio y las Organizaciones Empresariales y de Consumidores y Usuarios».

De este modo, la CNMC evalúa el cumplimiento de las actuaciones del sector público con los principios de regulación económica eficiente y con las libertades de establecimiento y circulación del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y analiza los efectos de la regulación sobre la competencia en los mercados y el bienestar de los consumidores.

Los principios de regulación económica eficiente son tres: necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Según el principio de necesidad, toda medida que restrinja la competencia o limite las libertades de establecimiento y prestación de servicios debe estar justificada

¹ Según la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

por alguna razón imperiosa de interés general². Según el principio de proporcionalidad, la medida impuesta debe ser la más adecuada para garantizar la consecución del objetivo que se persigue con dicha regulación, de tal forma que no existan otras medidas menos restrictivas o distorsionadoras que permitan obtener el mismo objetivo. Finalmente, según el principio de no discriminación, la medida impuesta no puede suponer un trato desigual en función de la nacionalidad o el territorio donde se encuentre el domicilio social.

Asimismo, la CNMC también puede realizar informes o estudios de oficio (de acuerdo con el artículo 5.1.h de la Ley 3/2013), en los que analiza en profundidad un sector o actividad económica al objeto de identificar posibles barreras a la competencia (medidas proteccionistas, medidas contrarias a la neutralidad tecnológica, etc.).

En dichos informes, la CNMC formula una serie de recomendaciones (que no son de obligado cumplimiento) para que las Administraciones públicas apliquen una regulación económica eficiente que favorezca la competencia efectiva, ya que una intervención pública procompetitiva conduce a menores precios, mayor calidad y variedad de productos, incentiva la innovación, estimula la inversión, el emprendimiento y la competitividad, favorece la creación de empleo, y, en definitiva, contribuye al crecimiento y a la recuperación económica de un país (CNMC, 2019 y 2021b).

Por último, dentro de las labores de promoción de la competencia, la CNMC es una de las pocas autoridades de competencia europeas que tiene potestad para

interponer recursos contenciosos-administrativos contra normas con rango inferior a la ley y actos administrativos de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados³. Por tanto, la CNMC evalúa, de oficio o ante denuncia de un interesado, si una determinada disposición general o actuación administrativa resulta contraria a la normativa de competencia o a la libertad de establecimiento o circulación. En esa evaluación también se analiza el impacto económico que las restricciones a la competencia objeto de impugnación entrañan para los consumidores y el bienestar social.

En definitiva, la función de la CNMC como «evaluatora» de las actuaciones del sector público es clave para el correcto funcionamiento de los mercados, en beneficio de consumidores y usuarios. La actividad de la CNMC en este ámbito es muy prolija y prueba de ello es que, solo en 2022, la autoridad de competencia española informó 18 propuestas normativas y siete actos administrativos, elaboró tres estudios de mercado, formuló una propuesta de cambio normativo e interpuso tres recursos contenciosos-administrativos⁴. En el siguiente apartado se puede constatar los efectos que tiene una regulación económica eficiente sobre el interés general.

3. La CNMC y la evaluación *ex post*

El año 2022 ha supuesto importantes avances para la implantación de la cultura de evaluación *ex post* en la CNMC en materia de promoción de la competencia. Por un lado, en aras de fomentar la transparencia de su actividad y mejorar la consecución de sus objetivos, se ha llevado a cabo un análisis del grado de seguimiento de las recomendaciones contenidas en las actuaciones

² Las razones imperiosas de interés general están tasadas por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (artículo 3) y son las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medioambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

³ A esta competencia se la denomina «legitimación activa» y está recogida en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, y en el artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

⁴ Estos informes, estudios y demás actuaciones de promoción de la competencia pueden ser consultados en la página web de la CNMC en: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria>

de promoción de la competencia y unidad de mercado entre 2013 y 2019, así como del impacto en la economía que tendría el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en algunas de dichas actuaciones. Por otro, la CNMC ha realizado un análisis del impacto que las ayudas públicas al despliegue de la banda ancha han tenido en la conectividad y la competencia en España.

Análisis de las actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado

En marzo de 2022 finalizó el proyecto de «Análisis ex post de las actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado»⁵. Dicho proyecto fue financiado por la Unión Europea (UE) a través del Instrumento de Apoyo Técnico⁶, y ejecutado por un equipo de consultores externos a la CNMC (un consorcio entre las entidades KPMG y VVA, seleccionadas por la Comisión Europea), entre septiembre de 2020 y marzo de 2022.

El proyecto analiza en profundidad los instrumentos de que dispone la CNMC en materia de promoción de la competencia y unidad de mercado, mencionados anteriormente: estudios de mercado y propuestas regulatorias, informes consultivos sobre proyectos normativos y actos administrativos, informes en materia de unidad de mercado y recursos judiciales ante disposiciones generales y actos administrativos restrictivos de la competencia y la unidad de mercado.

Desde la constitución de la CNMC, en octubre de 2013, hasta diciembre de 2019 (fecha de corte del proyecto), la CNMC llevó a cabo un total de 514 actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado, y formuló 2.568 recomendaciones.

Los consultores analizaron todas las actuaciones en función del tipo de barrera sobre la competencia que la CNMC perseguía eliminar con sus recomendaciones —siguiendo el *Competition Assessment Toolkit* de

la OCDE (2019)—⁷, sus destinatarios o el sector económico, entre otros parámetros. Los resultados muestran lo siguiente:

- La mayoría de las recomendaciones tienen como objeto eliminar medidas que suponen un límite al número o el rango de proveedores (límites a la capacidad de ofrecer un bien o servicio, barreras de entrada y salida —categoría A de la taxonomía de la OCDE—) y aquellas que suponen un desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente (Tabla 1).
- En materia de estudios de mercado y de propuestas de cambios normativos, en las que la iniciativa parte de la CNMC después de un análisis profundo del mercado, los destinatarios suelen ser el legislador estatal y autonómico, y el grado de cumplimiento total o parcial de las recomendaciones es elevado (superior al 55 %). En lo que respecta a los informes de proyectos normativos y actos administrativos, que la CNMC emite a petición de las autoridades legitimadas, el destinatario principal es estatal (legislador o ejecutivo) y el grado de cumplimiento total o parcial de las recomendaciones es algo inferior, en torno al 30 %. Por su parte, en materia de unidad de mercado, la mayoría de los informes van destinados a responsables autonómicos y locales, y el grado de cumplimiento de las recomendaciones, entendido este como el seguimiento de las recomendaciones por parte de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), es muy elevado (97 %). Por último, en lo que se refiere a los procedimientos judiciales, en la mayoría de ellos (el 77 % de los casos resueltos), las pretensiones de la CNMC han sido estimadas parcial o totalmente por los tribunales (Tabla 2).
- En términos agregados, el estudio constata un grado de seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CNMC superior al 60 %. Este nivel de cumplimiento puede considerarse elevado, teniendo en

⁵ Los resultados del estudio se pueden consultar en: <https://www.cnmc.es/evaluacion-impacto/analisis-expost-actuaciones-2013-2019>

⁶ El Instrumento de Apoyo Técnico está disponible en: https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support_es

⁷ El *Competition Assessment Toolkit* de la OCDE se puede consultar en: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

TABLA 1
CLASIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES SEGÚN LIMITACIÓN QUE SE PRETENDE ELIMINAR

	Categorías	Peso sobre el total de recomendaciones
Limita el número o el rango de proveedores	A1 Concesión de derechos exclusivos para ofertar bienes o servicios	7%
	A2 Establecimiento de un procedimiento de licencia, permiso o autorización como requisito previo para la provisión de bienes o servicios	3%
	A3 Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio	24%
	A4 Incremento significativo de los costes de entrada y salida	10%
	A5 Creación de barreras geográficas a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra	2%
Limita la capacidad de los proveedores para competir	B1 Límite a la capacidad del vendedor de fijar su precio por los bienes o servicios	2%
	B2 Límite a la libertad del oferente para anunciar o comercializar sus bienes o servicios	0,1%
	B3 Establecimiento de estándares de calidad de producto que faciliten una ventaja a algunos oferentes frente a otros, o se encuentran por encima del nivel que elegiría un cliente bien informado	0,1%
	B4 Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes)	0,8%
Reduce los incentivos de los proveedores para competir	C1 Creación de un régimen de autoregulación o coregulación	0,5%
	C2 Requerimiento o incentivo a la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes del oferente	0,6%
	C3 Exención de la actividad de una industria o grupo de operadores de la aplicación general del derecho de la competencia	0,4%
Desarrollo normativo insuficiente	E1 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar la seguridad y la protección de los consumidores y usuarios	2%
	E2 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente	43%
Otros	F1 Se establecen impuestos que generan costes adicionales y no cumplen una finalidad extrafiscal clara	0,04%
	F2 Facilita la colusión entre operadores/obstaculiza la libre competencia	3%
	F3 Puede suponer el incumplimiento del régimen de Ayudas de Estado	1,3%
	F4 Concreción/Redacción del acto no estrictamente normativo insuficiente para garantizar una regulación económica eficiente	0,1%

NOTA: Las categorías A, B y C se corresponden con la taxonomía del *Competition Assessment Toolkit* de la OCDE; el resto de categorías las incluyeron los consultores para recoger, correctamente, la casuística de las recomendaciones de la CNMC. No hay recomendaciones dentro de la categoría D del *Competition Assessment Toolkit* de la OCDE (límites a la información disponible para los consumidores).

FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto (elaborada por KPMG y VVA).

TABLA 2
DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES Y GRADO DE CUMPLIMIENTO

Estudios de mercado	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	52%
		Legislador autonómico	23%
		Ejecutivo estatal	10%
		Ejecutivo autonómico	3%
		Entidad local	1%
		Otros	12%
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	37%
	Cumplimiento parcial	16%	
	Incumplimiento	47%	
Propuestas regulatorias	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	10%
		Legislador autonómico	72%
		Ejecutivo estatal	11%
		Entidad local	1%
		Otros	5%
	N/A	2%	
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	27%
	Cumplimiento parcial	33%	
	Incumplimiento	40%	
Informes sobre proyectos normativos	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	35%
		Legislador autonómico	1%
		Ejecutivo estatal	51%
		Entidad local	4%
		Otros	1%
	N/A	8%	
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	24%
	Cumplimiento parcial	12%	
	Incumplimiento	64%	
Informes sobre actos administrativos	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	85%
		Legislador autonómico	1%
		Legislador local	3%
		Otros	11%
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	24%
		Cumplimiento parcial	5%
		Incumplimiento	72%
Informes de unidad de mercado	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	4%
		Legislador autonómico	4%
		Ejecutivo estatal	7%
		Ejecutivo autonómico	42%
		Ejecutivo local	32%
		Otros	11%
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	93%
	Cumplimiento parcial	4%	
	Incumplimiento	4%	
Recursos judiciales	Grado de estimación de las pretensiones	Estimación total	36%
		Estimación parcial	20%
		Desestimación	17%
		En trámite	22%
		N/A	5%

NOTA: El grado de cumplimiento de las recomendaciones de los informes de unidad de mercado representa el seguimiento de las recomendaciones por parte de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) y no por parte del destinatario final, al no disponer de esa información.

FUENTE: Elaboración propia a partir del *Informe de cumplimiento de KPMG y VVA (2022a)*.

cuenta que las recomendaciones no son vinculantes, el proceso legislativo en España es complejo y los destinatarios son muy variados (KPMG y VVA, 2022a)⁸.

Por otro lado, además del análisis del grado de cumplimiento, el proyecto también evalúa el impacto que hubiera tenido el seguimiento de las recomendaciones de la CNMC en 12 casos concretos. Dichos casos pertenecen a los siguientes sectores económicos: contratación pública, *fintech*, transporte de mercancías, reserva de actividad, centros comerciales, antenas de telecomunicación, autoescuelas, carburantes, estaciones de servicio, vehículos de alquiler privado con conductor (VTC) e inspección técnica de vehículos.

El estudio concluye que el seguimiento de las recomendaciones de la CNMC en estos 12 casos habría tenido un impacto positivo de entre 2.000 y 2.300 millones de euros debido a unos precios más bajos, al ahorro en la contratación pública, menores tiempos de espera para los consumidores y un mayor volumen de negocio para las empresas. Asimismo, también existirían efectos positivos no monetarios como la creación de empleo, el incremento de operadores y de puntos de venta y, por ende, una mayor cantidad y variedad de productos y servicios (KPMG y VVA, 2022b y c).

En conclusión, este proyecto (que, además, ha sido reconocido internacionalmente recibiendo el premio *Antitrust Writing Awards* de 2023 en la categoría de *Best Soft Law*)⁹, no solo permite mostrar la intensa actividad de la CNMC en materia de promoción de la competencia y unidad de mercado durante los siete años de análisis, sino que también constata los efectos positivos que una regulación económica eficiente puede tener en el bienestar de los consumidores y usuarios. Es el primer proyecto de estas características que lleva a cabo la CNMC, el cual no solo supone un ejercicio

de transparencia, evaluación de impacto y rendición de cuentas, sino que también podrá ser de utilidad para incorporar buenas prácticas y autoevaluar sus actuaciones de cara a aumentar el grado de cumplimiento de futuras recomendaciones, y a una mejor asignación y priorización de los recursos disponibles.

Análisis del impacto de las ayudas públicas al despliegue de banda ancha en España

Cada año, la CNMC publica un Informe sobre las ayudas públicas concedidas en España que incluye, además de un análisis estadístico de las ayudas concedidas, las principales novedades normativas, resoluciones judiciales y administrativas adoptadas por las autoridades europeas y nacionales, y un resumen de las actuaciones llevadas a cabo por la CNMC y las autoridades autonómicas de competencia en materia de ayudas públicas (CNMC, 2022a). En 2022, como novedad, se acompaña al *Informe de ayudas públicas* de un análisis sectorial de la concesión de ayudas de banda ancha. En concreto, se analiza cómo las ayudas públicas concedidas en este sector han podido influir en la evolución del uso de la fibra óptica y del grado de concentración del mercado español entre 2013 y 2020 (CNMC, 2022b).

Según la Comisión Europea (CE), España ha pasado de ocupar en 2013 el puesto decimoctavo de los países de la UE con mayor conectividad digital (CE, 2014), a situarse en el tercer puesto en 2020 (CE, 2021). Entre una situación y otra, se han invertido en este sector más de 670 millones de euros, de los cuales, 327 millones corresponden a inversión privada, 318 millones a ayudas públicas estatales y 27 millones a programas de ayudas autonómicos.

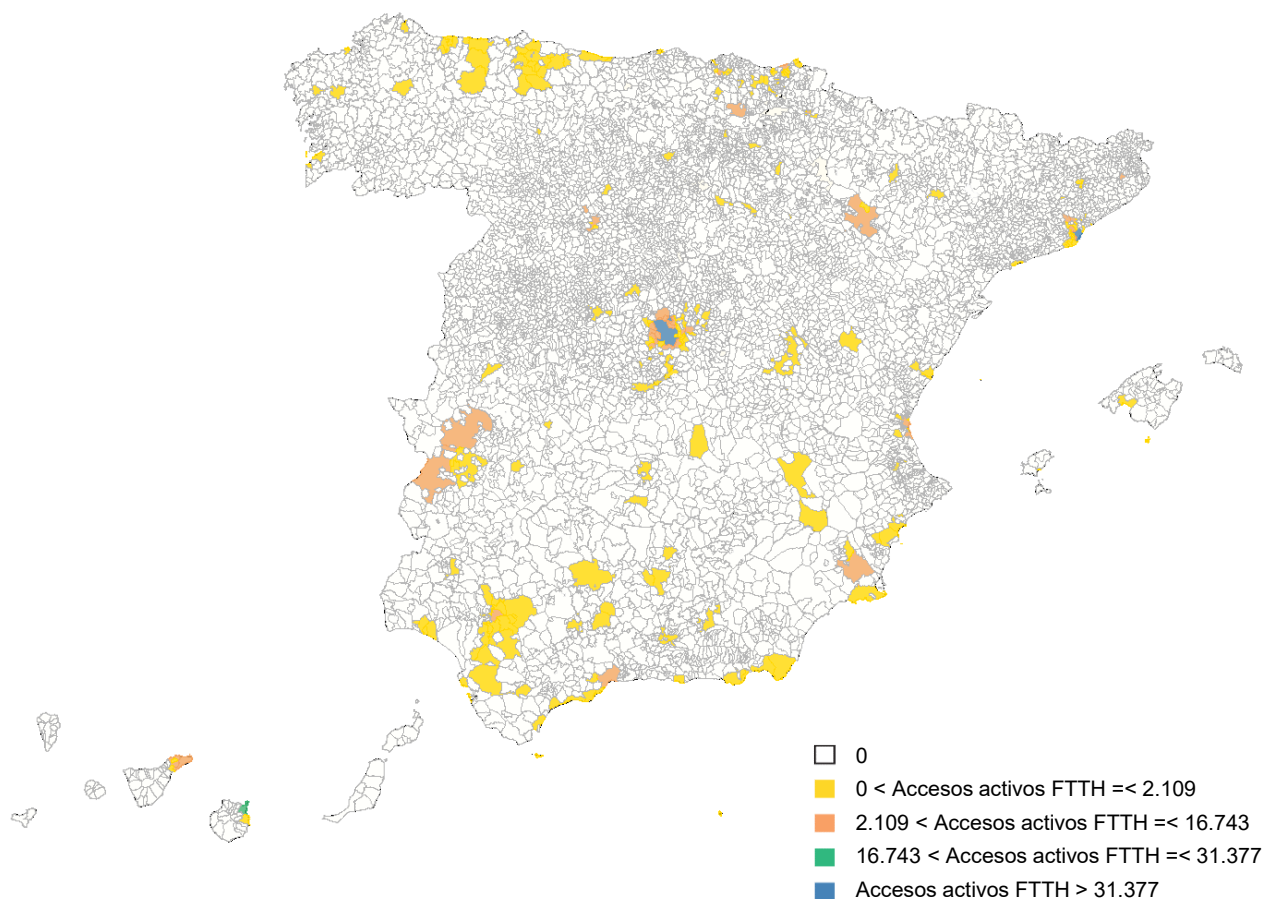
El estudio de la CNMC muestra que, en 2013, la presencia de la fibra óptica en España era reducida: tan solo estaba presente en el 3% de los municipios españoles, con 600.000 accesos activos y, principalmente, en grandes poblaciones (municipios con más de 10.000 habitantes). Por su parte, el grado de concentración del mercado de fibra óptica en España era muy elevado, ya que en

⁸ Se pone de manifiesto que un número reducido de recomendaciones no han podido ser evaluadas, por ejemplo, si la norma sobre la que se realiza la recomendación todavía no ha sido aprobada o si el recurso contencioso-administrativo no está resuelto.

⁹ Se pueden consultar los proyectos galardonados con el *Antitrust Writing Awards* de 2023 en sus diferentes categorías en: <https://awards.concurrences.com/en/awards/2023/soft-laws/>

FIGURA 1

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE ACCESOS ACTIVOS DE FIBRA ÓPTICA EN 2013



FUENTE: *Análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España (CNMC, 2014).*

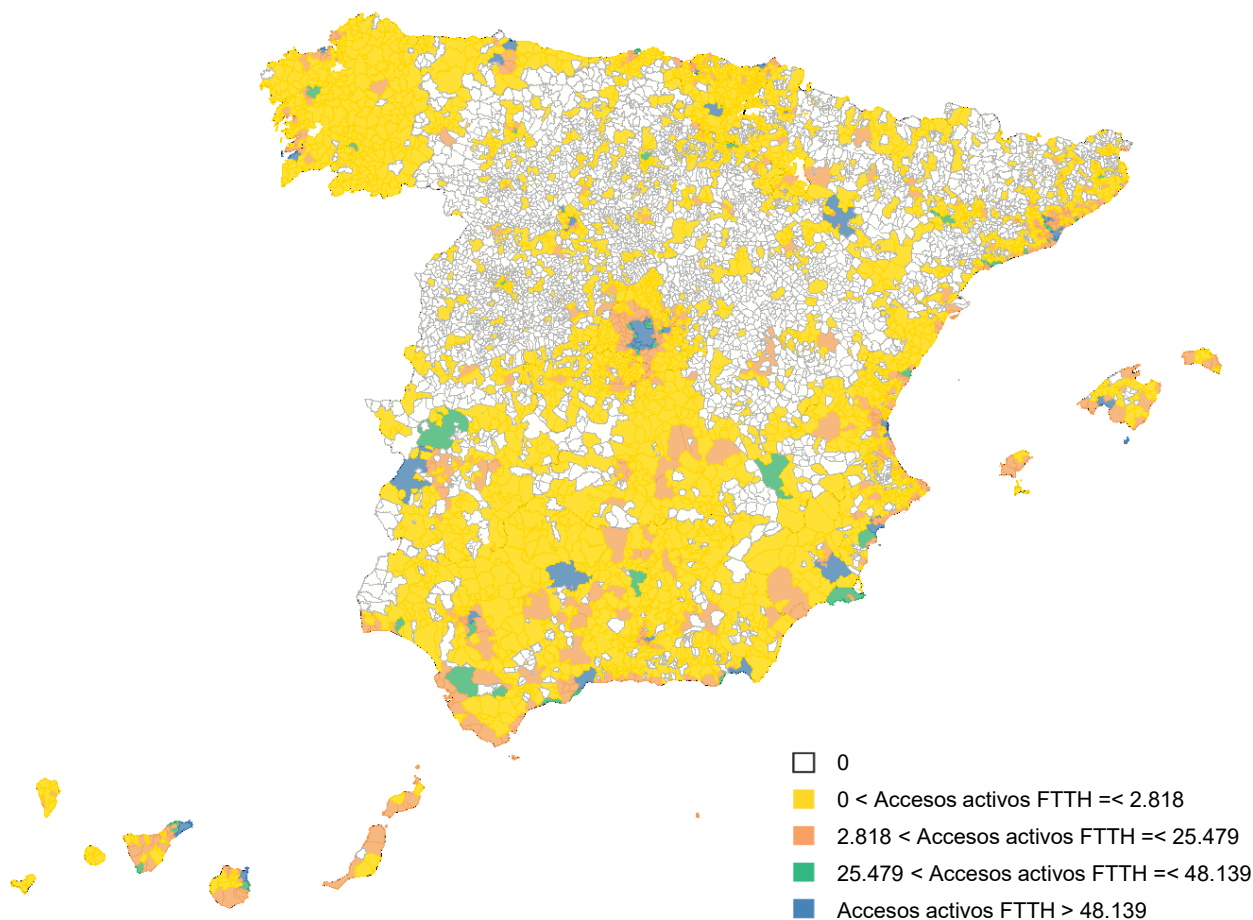
el 97% de los municipios los consumidores no podían elegir operador porque solo prestaba el servicio uno (mayoritariamente, Telefónica). Sin embargo, siete años después, la situación era muy diferente: la presencia de fibra óptica se había extendido al 45% de los municipios españoles (llegando al 95% de los municipios con más de 10.000 habitantes), con más de 11,5 millones de accesos activos (Figuras 1 y 2). Asimismo, la competencia en los mercados, medida por el grado de

concentración, también mejoró sensiblemente: el 91% de los municipios con fibra tenía más de un operador y en más de 3.000 municipios los consumidores podían elegir entre al menos tres operadores.

Esta evolución tan positiva ha venido mayoritariamente motivada por los programas de ayudas públicas (principalmente, estatales, y, en menor medida, autonómicos) y su capacidad para movilizar la iniciativa privada. En efecto, entre 2013 y 2020 se implementaron

FIGURA 2

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE ACCESOS ACTIVOS DE FIBRA ÓPTICA EN 2020



FUENTE: *Análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España (CNMC, 2020).*

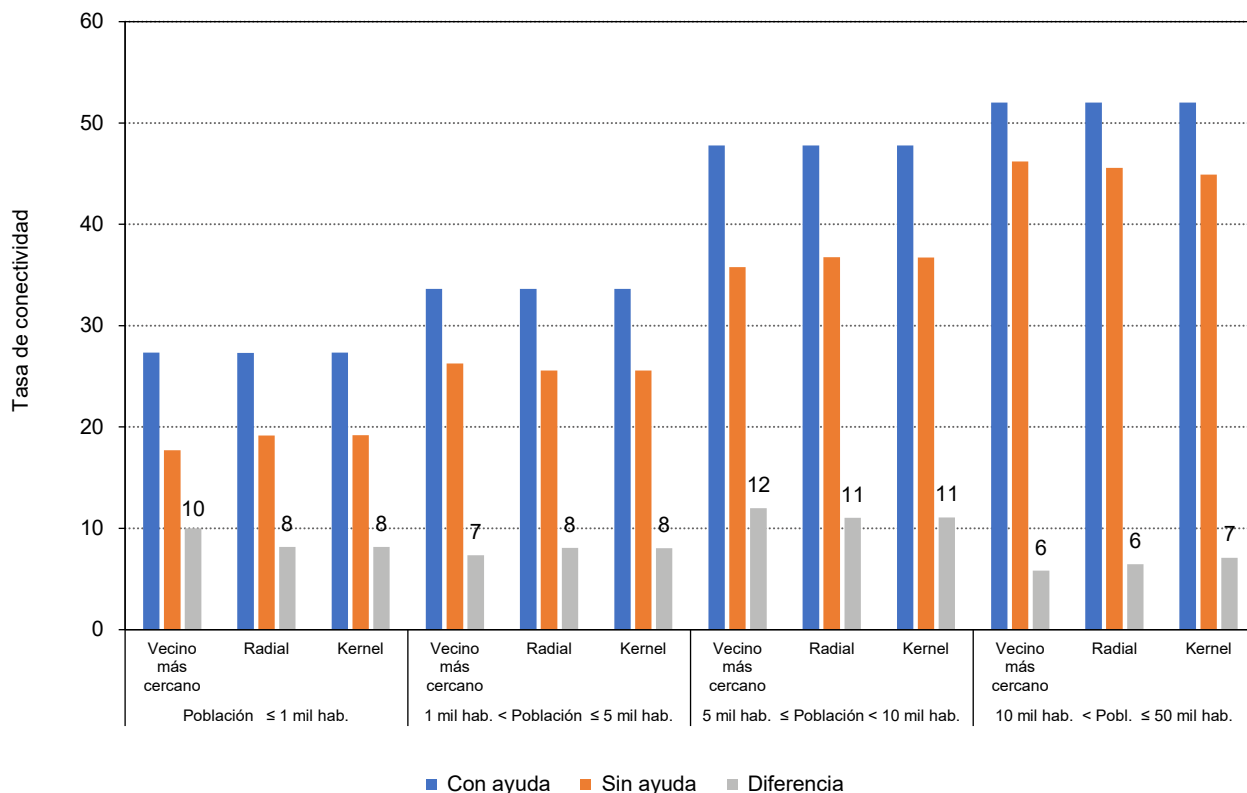
más de 800 expedientes de ayudas estatales y autonómicas para el despliegue de banda ancha (principalmente, fibra óptica), que han supuesto una inversión total de 672 millones de euros (de los cuales, el 51 % eran ayudas públicas), beneficiando a más de 3.500 municipios, en su mayoría (el 70 %) de tamaño reducido (hasta 5.000 habitantes).

Además del análisis descriptivo, el estudio de la CNMC realiza una evaluación de impacto del papel

que las ayudas públicas habrían jugado en esta evolución del mercado. En concreto, a través de la metodología de emparejamiento por puntaje de propensión (PSM, por sus siglas en inglés), el estudio constata que, para el conjunto de España, los programas de ayudas habrían supuesto un aumento de la tasa de conectividad de fibra óptica (es decir, el uso de la red) de 10 puntos porcentuales. El efecto sería mayor (hasta 12 puntos porcentuales) en aquellos municipios de

FIGURA 3

COMPARACIÓN DE LA TASA DE CONECTIVIDAD ENTRE MUNICIPIOS CON AYUDAS Y MUNICIPIOS SIN AYUDAS EN DISTINTAS FRANJAS POBLACIONALES Y SEGÚN EL MÉTODO DE EMPAREJAMIENTO (En %)



FUENTE: *Análisis cuantitativo de las ayudas públicas para el despliegue de banda ancha en España (CNMC, 2022b).*

tamaño medio (entre 5.000 y 10.000 habitantes) y algo menor (hasta 7 puntos porcentuales) en los municipios más grandes (entre 10.000 y 50.000 habitantes), aunque en este último caso el resultado no es estadísticamente significativo (Figura 3).

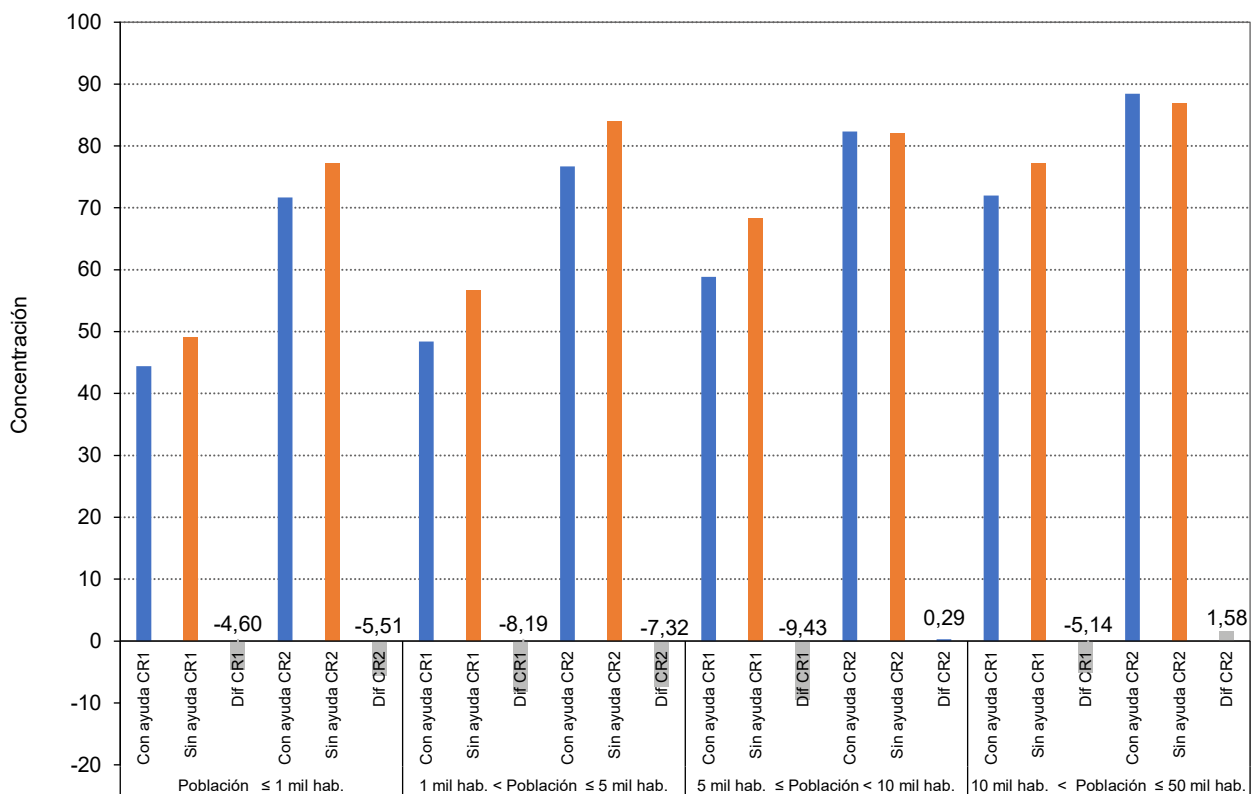
Por su parte, en lo que se refiere al grado de concentración del mercado, el estudio constata que, para el conjunto de España, la cuota de mercado del operador principal se redujo, en media, 7 puntos porcentuales, y la cuota de mercado conjunta de los dos principales

operadores se redujo, en media, 1,5 puntos porcentuales, siendo los efectos más significativos en los municipios de entre 1.000 y 10.000 habitantes (en esta franja poblacional la reducción de la cuota de mercado del primer operador podría llegar hasta los 10 puntos porcentuales) (Figura 4).

En conclusión, a pesar de las limitaciones propias del análisis cuantitativo, el estudio de la CNMC evidencia que las ayudas públicas de los programas estatales y autonómicos para el despliegue de banda ancha

FIGURA 4

COMPARACIÓN DE LA RATIO DE CONCENTRACIÓN ENTRE MUNICIPIOS CON AYUDAS Y MUNICIPIOS SIN AYUDAS EN DISTINTAS FRANJAS POBLACIONALES Y SEGÚN EL MÉTODO DE EMPAREJAMIENTO DE «VECINO MÁS CERCANO» (En %)



FUENTE: Análisis cuantitativo de las Ayudas públicas para el despliegue de banda ancha en España (CNMC, 2022b).

entre 2013 y 2020 han sido eficaces para aumentar el uso de redes (en especial, de la fibra óptica) y para mejorar la competencia en este mercado. Por tanto, se podría afirmar que dichos programas han cumplido con las Directrices de la UE (CE, 2013 y 2022) puesto que se han otorgado donde *a priori* existían fallos de mercado, generando incentivos a la inversión privada y favoreciendo la competencia (hay que recordar que los programas de ayudas obligan a que, una vez se haya desplegado la red, el operador que la esté explotando

ofrezca acceso a dicha infraestructura al resto de operadores interesados, permitiendo la competencia efectiva a nivel minorista).

No obstante, a pesar de la buena evolución del mercado de la fibra óptica en España en los años del estudio, a cierre de 2020, el 51 % de los municipios españoles seguía sin disponer de redes de fibra óptica (la mayoría de ellos, con menos de 1.000 habitantes). Asimismo, la propia Comisión Europea constata que, pese a la buena evolución, aún existe en España (y en el resto de la Unión

Europea) una brecha persistente en términos de conectividad entre zonas urbanas y rurales (CE, 2021 y 2022). Sin embargo, hay margen para el optimismo porque es probable que la finalización de los proyectos que se encuentran actualmente en ejecución (en torno al 20% de los expedientes de programas estatales convocados entre 2013 y 2021) mejore esa situación dado que la mayoría de los municipios beneficiarios de dichos proyectos son de ámbito rural (con menos de 500 habitantes).

En este sentido, la CNMC recomienda en su estudio que se favorezca una mayor coordinación entre Administraciones para evitar duplicidades y solapamientos en la concesión de ayudas, se fomente a través de las ayudas la iniciativa privada, los efectos procompetitivos y la neutralidad tecnológica, y se extienda la cultura de la evaluación *ex post* de los programas de ayudas.

4. Conclusiones

Como se ha puesto de manifiesto, la promoción de la competencia efectiva y la unidad de mercado se ve favorecida por la evaluación de impacto, tanto *ex ante* como *ex post*.

Por un lado, la evaluación *ex ante* que lleva a cabo la CNMC al analizar el grado de aplicación de los principios de regulación económica eficiente por parte del sector público, permite identificar potenciales barreras a la competencia derivadas de la regulación de los mercados (leyes, reglamentos, órdenes...) y de otras formas de intervención pública (contratación, ayudas, licencias...). Dicha evaluación permite formular recomendaciones destinadas a eliminar las restricciones encontradas, y aunque su aplicación no es obligatoria, su seguimiento por parte de las Administraciones públicas está siendo elevado, contribuyendo a que las actuaciones públicas favorezcan la competencia efectiva en los mercados, lo que redundará en un mayor bienestar de los consumidores.

Por otro lado, las dos actuaciones en materia de evaluación *ex post* que ha llevado a cabo la autoridad de competencia española en 2022 también contribuyen a

extender la cultura de la competencia y a identificar posibles campos de mejora. En el caso del proyecto de análisis *ex post* de las actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado, la CNMC ha llevado a cabo un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, que, por un lado, permite evidenciar los efectos positivos que una regulación económica eficiente puede tener en el interés general y, por otro lado, será de utilidad para incorporar mejoras que permitan aumentar el grado de cumplimiento de futuras recomendaciones y realizar una mejor asignación de los recursos disponibles.

Por su parte, el estudio sobre el impacto de las ayudas públicas al despliegue de banda ancha en la conectividad y la competencia en España, pone de manifiesto que dichos programas de ayudas han sido eficaces para incentivar la inversión privada, aumentar el uso de redes de fibra óptica y mejorar la competencia en este mercado. Asimismo, el estudio ayudará a la adopción de decisiones sobre ayudas públicas en el sector de las comunicaciones electrónicas, al identificar la utilidad de las ayudas concedidas sobre los objetivos de conectividad y competencia, y las áreas donde es posible reforzar su efectividad.

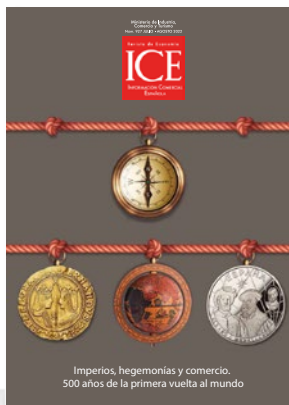
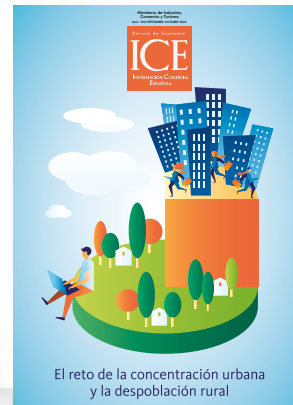
Estas actuaciones de evaluación en materia de promoción de la competencia no son un hecho aislado en la CNMC, y prueba de ello es que, en su Plan de Actuaciones 2023-2024, la autoridad de competencia española incorpora entre sus objetivos continuar con el análisis del impacto de sus actuaciones al objeto de aumentar la eficiencia y eficacia de su actividad. De esta manera, la CNMC contribuye a seguir expandiendo la cultura de evaluación en las Administraciones públicas, que promulgan tanto los organismos internacionales como la propia Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

Referencias bibliográficas

CE. (2013). *Comunicación de la Comisión Europea: Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda*

- ancha. 2013/C 25/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013XC0126%2801%29>
- CE. (2014). *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI)*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- CE. (2021). *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI)*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- CE. (2022). *Comunicación de la Comisión Europea: Directrices relativas a las ayudas estatales a las redes de banda ancha*. C(2022) 9343 final. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/124c08a6-1dfd-452e-ad1e-3b9fa8c6ce18_en?filename=2022_broadband_guidelines.zip
- CNMC. (2014). *Análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España*. ESTAD/SG/0028/14. https://www.cnmc.es/sites/default/files/1539118_8.pdf
- CNMC. (2019). *Los beneficios de la competencia para los consumidores: preguntas y respuestas*. https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/Gu%C3%ADa_competencia_consumidores_.pdf
- CNMC. (2020). *Análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España. Datos diciembre 2020*. ESTAD/CNMC/023/20. https://www.cnmc.es/sites/default/files/3854041_3.pdf
- CNMC. (2021a). *Plan Estratégico 2021-2026*. https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/20210421_Plan%20Estrat%C3%A9gico_def.pdf
- CNMC. (2021b). *Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica*. G-2021-01. https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/3735021_0.pdf
- CNMC. (2022a). *Informe de la CNMC sobre las ayudas públicas en España en 2022*. IAP/CNMC/001/22. <https://www.cnmc.es/expedientes/iapcnmc00122>
- CNMC. (2022b). *Análisis cuantitativo de las ayudas públicas para el despliegue de redes de banda ancha en España*. EI/01/2022. <https://www.cnmc.es/expedientes/ei012022>
- KPMG. y VVA. (2022a). *Impacto de la promoción de la competencia y las reformas de la unidad de mercado en España. Informe de cumplimiento*. REFORM/SC2020/062. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Informe%20de%20cumplimiento%20\(ES\).pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Informe%20de%20cumplimiento%20(ES).pdf)
- KPMG. y VVA. (2022b). *Impacto de la promoción de la competencia y las reformas de la unidad de mercado en España. Informe final: resumen y conclusiones del estudio*. REFORM/SC2020/062. https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/DocumentosReferencia/202210_Publica%C3%B3n%20proyecto%20evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto.zip
- KPMG. y VVA. (2022c). *Impacto de la promoción de la competencia y las reformas de la unidad de mercado en España. Manual - Metodología para la evaluación de actos de promoción de la competencia de la CNMC*. REFORM/SC2020/062. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Manual%20Metodolog%C3%ADa%20de%20impacto%20\(ES\).pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Manual%20Metodolog%C3%ADa%20de%20impacto%20(ES).pdf)
- OCDE. (2013). *Evaluation of competition enforcement and advocacy activities: the results of an OECD survey*. DAF/COMP/WP2(2012)7 final. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2012\)7/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2012)7/FINAL&docLanguage=En)
- OCDE. (2019). *Competition Assessment Toolkit: Volume 1 (principles), Volume 2 (guidance) and Volume 3 (operational manual)*. <https://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS



Joaquín María Núñez Varo*
María del Mar Gómez González**

ICEX: CONVERTIR LA EVALUACIÓN EN UN SERVICIO PÚBLICO

El Departamento de Evaluación de ICEX está aprovechando la experiencia adquirida en la evaluación de sus servicios para dar un paso más. Con el uso de técnicas de Ciencia de Datos y de Inteligencia Artificial, persigue transformar todo el conocimiento obtenido en un nuevo servicio a las empresas: la recomendación de acciones en su estrategia internacional, así como los servicios más adecuados a sus necesidades para maximizar sus resultados. Así, la evaluación trasciende su papel tradicional (mejora del servicio evaluado, apoyo a la toma de decisiones públicas, rendición de cuentas) y se transforma en una propuesta de creación de valor directamente para la empresa, principal foco de actuación de ICEX.

ICEX: Evolving evaluation into a public service

The Evaluation Department of ICEX is taking the experience gained in the evaluation of its services one step further. With the use of Data Science and Artificial Intelligence techniques, the aim is to transform all the knowledge extracted into a new service for companies: recommending them which course to take in their international strategy, as well as the services that best meet their needs in order to maximise their results. Thus, evaluation transcends its traditional role (improvement of the evaluated service, support for public decision-making, accountability) and becomes a value-creation proposal for businesses themselves, which is the core focus of ICEX's activities.

Palabras clave: *apoyo público a la internacionalización empresarial, investigación operativa, evaluación de políticas públicas, inteligencia artificial, sistemas de recomendación, internacionalización empresarial, métodos cuantitativos.*

Keywords: *public support to business internationalization, operations research, evaluation of public policies, artificial intelligence, recommender systems, business internationalization, quantitative methods.*

JEL: C02, C44, C45, C61, L25, L53.

* Analista del Departamento de Evaluación de ICEX España Exportación e Inversiones, Profesor Asociado de la Universidad Carlos III de Madrid, Miembro del Comité de Asesoramiento Científico del Centro de Investigación en Economía Digital de la Universidad Autónoma de Madrid.

Contacto: joaquin.m.nunez@icex.es y <https://www.linkedin.com/in/joaquinnunezspain>

** Directora Adjunta de Evaluación y Análisis Estadístico de ICEX España Exportación e Inversiones, Profesora colaboradora en el Máster de Comercio Exterior de la Universidad Carlos III de Madrid.

Contacto: mmar.gomez@icex.es y <https://www.linkedin.com/in/mar-gomez-gonzalez-b5440730/>

Versión de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7606>

1. Introducción

Queremos empezar haciendo un resumen de los mensajes principales que marcaron el debate y la discusión durante el 9.º Congreso de Evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea, celebrado en Oporto en septiembre de 2021, que llevaba como eslogan «Dar forma a las transiciones con evidencia» (Alves Cordeiro, 2021; Ferreira, 2021; Gaffey, 2021; Ivanova, 2021; Pavlova, 2021; Sukova, 2021; Vaessen, 2021).

La lógica de intervención es la base de una buena evaluación. Solo así podemos plantearnos las preguntas críticas que debemos poder responder, tanto ex ante como ex post. La cuestión fundamental, por encima del análisis de costes y beneficios, es la adicionalidad: probar que hemos contribuido a alcanzar los objetivos.

Se necesita una planificación flexible para poder incluir cambios rápidos en la implementación y poder recalibrar tanto los indicadores como las metas. De esta forma, podemos hacer un seguimiento diagnóstico que identifique en tiempo real riesgos previstos y eventos no previstos. Por lo tanto, no es buena idea empezar por el fallo de mercado directamente, sino que se debe contemplar el problema individual de cada beneficiario. Para realizar este tipo de seguimiento se requiere microdato y buenos indicadores, que trasciendan los habituales. Por ejemplo, el PIB per cápita no dice nada sobre un territorio. Necesitamos indicadores que recojan otras dimensiones relevantes. No se trata de crear nuevas bases de datos, sino de poder acceder a las existentes y conectarlas. Esto es relevante sobre todo en el apoyo a la internacionalización.

La colaboración con el mundo académico permite mejorar los equipos de evaluación. Para poder utilizar las técnicas de big data y de inteligencia artificial, necesitamos que los científicos de datos y los evaluadores puedan entenderse y colaborar entre ellos.

Las políticas deben ser neutrales, pero los objetivos no lo son. En Europa creemos en el derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes públicos. Esto implica transcender el enfoque tradicional de la evaluación, que

se concentra en un resultado general, pero no en las diferencias (por regiones, por tipo de beneficiario, por problemas en el acceso al bien público o en su utilización). Esto conlleva establecer nuevas prioridades, una cultura de evaluación renovada basada en un enfoque experimental. Las buenas evaluaciones facilitan comparar políticas entre regiones, lo que nos permite a su vez alcanzar mejores resultados. Solo una evaluación extremadamente precisa en su diseño y en su realización nos permite corregir efectos negativos y regular de forma correcta.

La internacionalización constituye uno de los pilares esenciales para el crecimiento de las economías, para la mejora del empleo y para el incremento de la competitividad. En este sentido, representa una palanca estratégica y prioritaria para el desarrollo socioeconómico.

En ICEX no solo estamos de acuerdo con estos mensajes, sino que nos adherimos a la filosofía que subyace a los mismos desde que en 2011 se creó el Departamento de Evaluación. A partir del momento mismo de su creación, tuvimos claro que el enfoque de evaluación debería enriquecerse con técnicas de Ciencia de Datos para construir modelos operativos lo más detallados posible de nuestros servicios. Este enriquecimiento permitía extraer conocimiento preciso (matemático) en los siguientes ámbitos:

- Conocer la utilidad y el valor de los productos y servicios de la organización.
- Tipificar al cliente y conocer en profundidad sus necesidades.
- Mejorar y/o crear nuevos productos y servicios que se ajusten a las necesidades de los clientes.

Nuestro objetivo último consistía en incrementar el valor añadido de la acción de ICEX y contribuir a mejorar la orientación estratégica hacia el cliente. En el horizonte se encontraba poder aplicar estos modelos operativos para llegar a ser capaces de comunicar a la empresa, en tiempo real, su situación en términos de competitividad internacional, así como el mejor curso de acción que debería tomar. En el fondo, el objetivo era aportarle información que le permitiese mejorar su toma de decisiones.

Esta estrategia, que puede verse en detalle en Núñez Varo y Gómez González (2020a), está siendo desarrollada de forma exitosa. Todo el esfuerzo realizado desde el año 2011 ha permitido construir un sistema analítico con capacidades de inteligencia artificial que ofrece información precisa a una empresa acerca de las áreas de mejora detectadas donde debería concentrar sus esfuerzos y del tipo de servicio que debería solicitar de las instituciones que prestan ayudas para impulsar la internacionalización, entre las que se encuentra el ICEX, para maximizar sus logros.

2. La estrategia de evaluación de ICEX paso a paso

En la fase inicial, se dio prioridad a la realización de evaluaciones de impacto de los programas con mayor peso presupuestario, con el fin de comprobar de forma empírica la efectividad de nuestros servicios. Se llevaron a cabo, entre otras, evaluaciones de impacto de los servicios incluidos en los programas llamados Planes Sectoriales y Planes Generales (asistencia a ferias, misiones comerciales, etc.), así como el Plan de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE), antecesor del actual programa ICEX Next. A raíz de las conclusiones obtenidas, se diseñaron evaluaciones de necesidades de aquellos instrumentos cuya efectividad cabía mejorar, cuyo cometido es descubrir áreas de mejora de las empresas en algún ámbito de actuación de ICEX. Estas evaluaciones apuntaban como necesidades cuestiones que debían ser atendidas mediante servicios a medida de la empresa relacionados con la inteligencia comercial o con el apoyo logístico, proporcionados directamente por la Red de Oficinas Económicas y Comerciales de la Secretaría de Estado de Comercio, a través de la que actúa ICEX en el terreno del mercado objetivo para la empresa. También surgía con fuerza la conclusión de que ICEX debía mejorar su interacción y comunicación con los clientes con el fin de asegurar un mejor conocimiento por su parte de los servicios disponibles. En este sentido, se planteó la realización de la evaluación de impacto *ex post* del sistema de portales de

ICEX, como canal clave y principal vía de acceso de los clientes a nuestros servicios en un contexto de creciente digitalización que, a partir de 2020, y debido a la pandemia, se intensificó aún más, lo que llevó a que se registraran más de 3,5 millones de visitas tanto en 2021 como en 2022.

Tras las primeras evaluaciones de impacto, cuyo enriquecimiento metodológico permitió disponer de estos modelos operativos afinados, retomamos nuestro objetivo a medio plazo de utilizar este conocimiento para poder comunicar a la empresa en tiempo real su situación y cuál es el mejor curso de acción que debería tomar. Esto nos llevó a iniciar en 2014 un programa ambicioso de analítica, que incluía la recopilación de datos de diversas fuentes y la aplicación de técnicas avanzadas de modelización predictiva. Empezamos recabando el microdato del consumo de servicios de ICEX por parte de los clientes desde 2003, año en que se adoptó en la institución el sistema de gestión empresarial SAP, para poder modelizar los patrones de uso de nuestros instrumentos a lo largo del tiempo, y se inició la conceptualización de una evaluación genérica de necesidades con un triple objetivo:

- Caracterizar los diferentes tipos de empresas que acuden a ICEX en busca de apoyo.
- Crear un índice sintético de potencial de internacionalización aplicable y calculable de forma sencilla para cada empresa.
- Conocer las necesidades de cada empresa individual en función de su tipo y de la fase del proceso de internacionalización en que se encuentre.

Este planteamiento, en conjunción con los modelos construidos en las evaluaciones de impacto, confluye en el diseño e implementación de un sistema de recomendación para la empresa. El sistema se empieza a diseñar en 2014 y la primera versión se encuentra disponible en 2016, a falta tan solo de una prueba de campo para su testeo. En años posteriores, se incorporan los modelos operativos de las evaluaciones de necesidades, que permiten predecir los tipos de servicio que cada empresa requiere o demanda, y los modelos predictivos

surgidos del análisis de toda la información disponible de forma interna. En 2020, la pandemia COVID-19 desencadenó una paralización sin precedentes en la actividad internacional de las empresas e ICEX lanzó la campaña de proximidad y acompañamiento «No pares, ICEX está a tu lado», en la que se utilizó la información individualizada que proporcionaba el sistema de recomendación. Asimismo, en 2021 se llevó a cabo de forma proactiva una nueva prueba de campo. A la vista del buen resultado de ambas (91 % y 95 % de precisión, respectivamente), la implementación de este sistema se está llevando a cabo en la actualidad bajo el nombre ICEX ADA y cuenta con financiación de los fondos *Next Generation* de la Unión Europea. La práctica totalidad de las empresas con las que se interactuó afirmaba que el diagnóstico era certero y muchas descubrían gracias a ello servicios de potencial interés.

En paralelo, y dado que el *Plan de Acción para la Internacionalización de la Empresa Española 2017-2018* contemplaba realizar una evaluación de impacto del apoyo prestado por la Secretaría de Estado de Comercio (SEC) a la empresa a través de todos sus instrumentos de apoyo, en 2017 se empezó a diseñar una evaluación de impacto del apoyo agregado de ICEX con microdatos reales, que se llevó a cabo gracias al convenio firmado entre el Banco de España, ICEX, INE y la SEC. El diseño de esta evaluación, finalizada en 2020 y cuyos resultados principales pueden consultarse en Núñez Varo y Gómez González (2020b), permitía evaluar el impacto a corto y medio plazo del apoyo agregado de ICEX de forma diferenciada por tipo de empresa. Entre sus recomendaciones se encuentra realizar un seguimiento de la empresa apoyada para poder ofrecerle un acompañamiento efectivo y continuado a través de servicios adicionales que anticipen sus necesidades presentes y futuras, lo que pone de relevancia la conveniencia de integrar el sistema de diagnóstico y recomendación ICEX ADA en el nuevo portal de ICEX y avanzar en la configuración del actual entorno digital que incorpore un perfilado progresivo del cliente a partir de sus características, de su navegación y experiencia, de sus intereses y de los servicios previos

utilizados. Ambos proyectos tienen un objetivo común: mejorar el conocimiento del cliente como base para ofrecerle un servicio a medida de sus necesidades y, en paralelo, optimizar la eficiencia de la acción pública proporcionada. Esta misma conclusión se ha identificado en la evaluación *ex post* de impacto y resultado del sistema de portales de ICEX, como se muestra en la Figura 1.

Por último, conscientes de la utilidad de colaborar con el mundo académico para poder incorporar el mejor talento disponible en los diferentes módulos de este sistema, en 2020 se firmó un convenio de colaboración con la Universidad Complutense de Madrid (UCM), para la realización de trabajos de investigación conjuntos sobre la empresa internacionalizada española utilizando las técnicas más avanzadas en Ciencia de Datos e Inteligencia Artificial. En el marco de este convenio, se están realizando varios trabajos dirigidos por el Departamento de Evaluación. En este artículo mencionaremos resultados de un par de ellos.

A continuación, mostramos de forma sintética cómo esta apuesta estratégica, que aúna la evaluación realizada con el enfoque de Ciencia de Datos y que trasciende la mera utilización de lo que se denomina macrodatos (*big data*) en la evaluación, ha permitido cumplir el objetivo que perseguíamos inicialmente: poder proporcionar un acompañamiento continuo a la empresa, identificando mediante técnicas de análisis avanzadas sus fortalezas y debilidades en cada momento para facilitar su toma de decisiones estratégicas en materia de internacionalización.

3. El sistema de diagnóstico y recomendación ICEX ADA

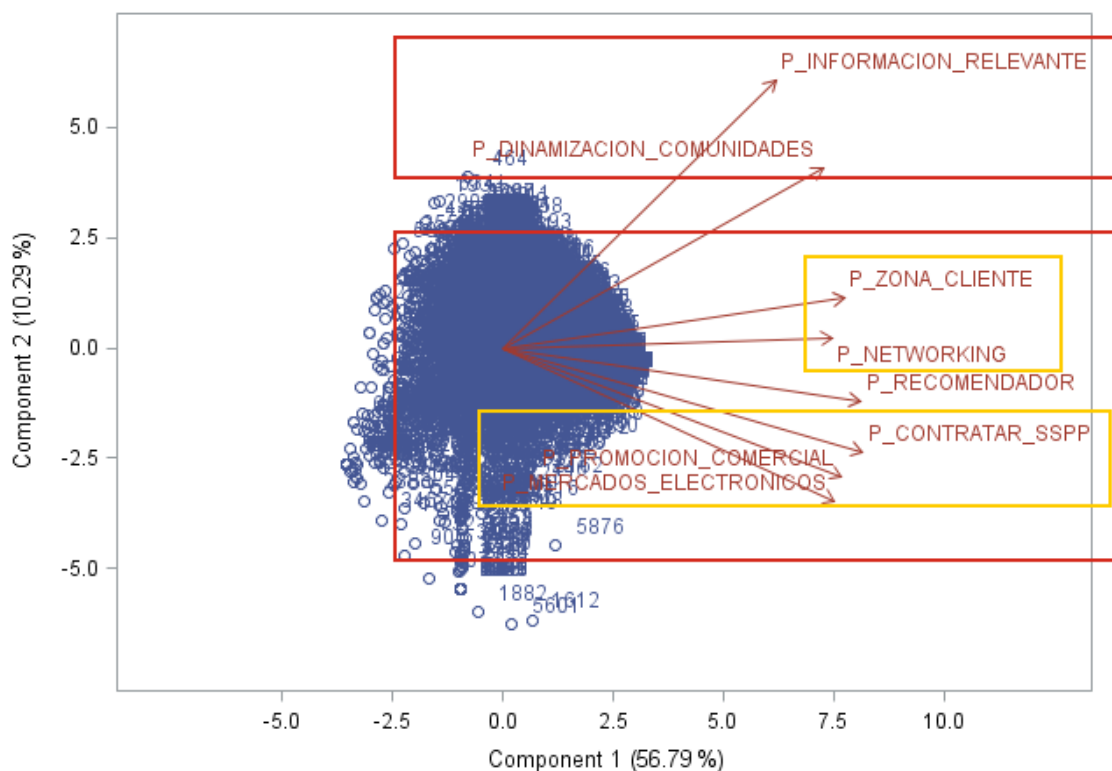
La Figura 2 muestra el esquema conceptual del sistema de diagnóstico y recomendación ICEX ADA, cuyo funcionamiento explicamos en los siguientes apartados.

4. Perfilado de cliente en tiempo real

Esta fase consiste en dos tareas principalmente. La primera implica descubrir los diferentes tipos de

FIGURA 1

**AGRUPACIÓN DE PREFERENCIAS DE USO DEL PORTAL ICEX
PARA LA POBLACIÓN DE EMPRESAS USUARIAS**
(Análisis de preferencias multidimensional por maximización de la varianza total mediante la segunda transformada monótona por mínimos cuadrados)



NOTA: Agrupación 1 «Conocimiento»: Acceso a información relevante sobre internacionalización empresarial, sea o no de pago, y construcción/dinamización de comunidades influyentes en el ámbito internacional. Agrupación 2: Recomendaciones de productos y servicios, adaptadas a mis necesidades. Agrupación 2.1 «Interacción»: Zona personal de cliente donde gestionar de forma integral mi relación con ICEX y posibilidad de *networking* con otros usuarios. Agrupación 2.2 «Contratar – Autoservicio»: Canal de ICEX donde solicitar o contratar servicios a medida de información o asesoramiento para el proceso de internacionalización de mi empresa, canal de ICEX para potenciar ventas internacionales a través de mercados electrónicos o plataformas de comercio electrónico y canal de ICEX donde apuntarme en las actividades de promoción comercial que ICEX organiza o apoya.

FUENTE: Departamento de Evaluación de ICEX.

empresa que pueden existir, lo que constituye una segmentación de los clientes. La segunda implica poder determinar a qué tipo de empresa pertenece una empresa determinada, lo que constituye una clasificación de los clientes.

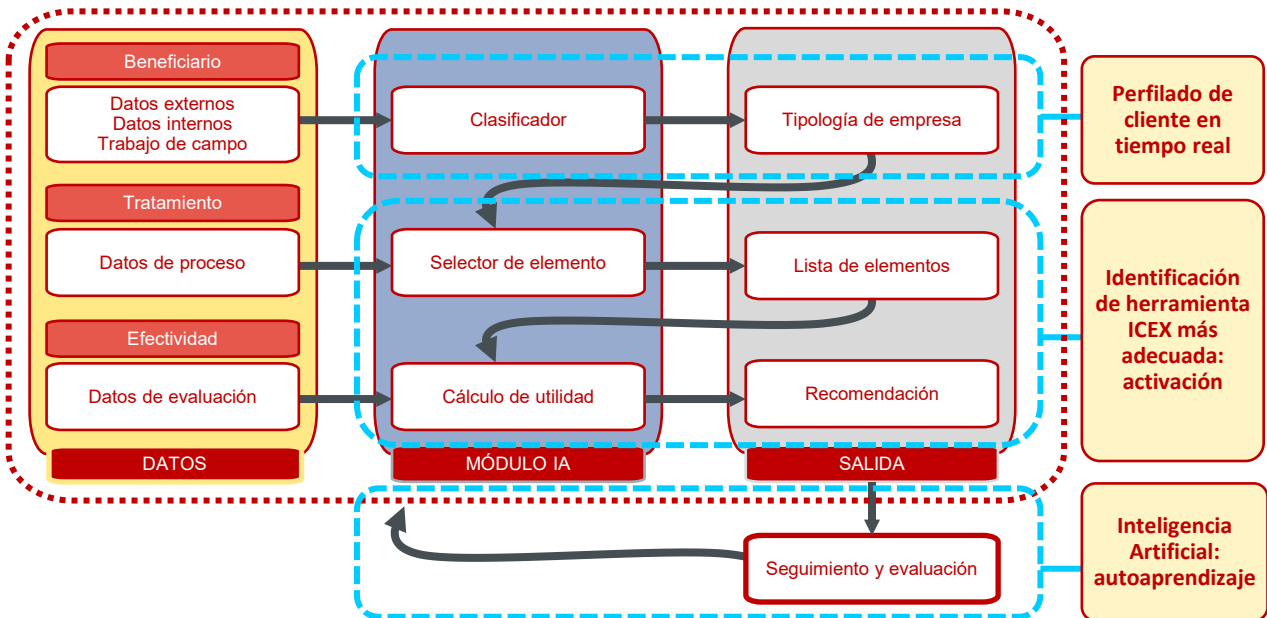
La idea básica de la segmentación es encontrar aquellos grupos de individuos que cumplan a la vez dos

condiciones: que individuos pertenecientes a un grupo determinado sean similares entre sí en el conjunto de propiedades relevantes y que individuos pertenecientes a dos grupos distintos sean poco similares en ese conjunto de propiedades relevantes.

Una segmentación entra dentro de las técnicas de aprendizaje no supervisado, mientras que una

FIGURA 2

ESQUEMA CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIÓN ICEX ADA



FUENTE: Departamento de Evaluación de ICEX.

clasificación entra dentro de las técnicas de aprendizaje supervisado. El término «supervisado» implica que se dispone de una categoría preexistente que puede usarse para ver cómo la información contenida en las propiedades relevantes puede predecir la pertenencia de un individuo a cada categoría preexistente.

Una de las técnicas de segmentación más usadas es la clusterización (ver Anexo). Para cada tipo de servicio evaluado, se ha realizado una segmentación maximal mediante clusterización a partir de las respuestas recibidas vía encuesta y de los valores de ciertas magnitudes del Registro Mercantil y, a continuación, hemos construido clasificadores que predicen el clúster de pertenencia de una empresa cualquiera, que vamos a llamar de ahora en adelante el tipo de empresa. Hasta ahora, todos los modelos de clasificación construidos tienen

una precisión de entre el 79% y el 99,995%, con un área bajo curva ROC (Receiver Operating Characteristic) superior a 0,96 (lo que significa que, con la información disponible, no puede mejorarse la clasificación).

Existen en la actualidad 10 clasificadores distintos para empresa (dos de carácter general y ocho contextuales) y dos para contactos de dichas empresas. La Tabla 1 muestra algunos clasificadores de empresas.

El clasificador 4 de la Tabla 1 está siendo ahora mismo refinado en colaboración con la UCM para el universo de empresas usuarias de servicios de ICEX entre 2003 y 2019 (más de 180.000 entidades entre diferentes formas societarias de empresas y autónomos registrados). En este trabajo se ha realizado un análisis factorial, una técnica que revela la estructura de las magnitudes observadas (ver Anexo), que ha identificado

TABLA 1
ALGUNOS EJEMPLOS DE CLASIFICADORES DE EMPRESA

	Clasificador 1	Clasificador 2	Clasificador 3	Clasificador 4	Clasificador 5
Tipo	Necesidades	Necesidades	Efectividad	General	General
Modelo de clasificación	Regresión logística	Potenciación de gradientes	Regresión logística	Regresión logística	Red neuronal
Objeto	Ferias de Pabellón Oficial	Apoyo a acciones comerciales	SSPP	Perfiles de empresa	Flujo de exportación
Población representada	Empresas usuarias del apoyo a la participación en Ferias de Pabellón Oficial	Empresas usuarias de servicios de apoyo	Empresas usuarias de SSPP	Empresas usuarias de servicios de ICEX	Empresas exportadoras de bienes
Variables	7	11	7	65	7
Dimensiones	3	4	3	22	4
Precisión	99%	79%	93%	79%	96%
Limpieza	1,000	0,973	0,991	0,995	0,999

NOTA: Variable objetivo: Clúster de empresa. Variables explicativas: Características de empresa (clasificadores 1 a 4: encuesta de evaluación e Informa & DB; clasificador 5: Dirección General de Aduanas).

FUENTE: Departamento de Evaluación de ICEX.

cerca de 50 factores de competitividad relevantes, de los cuales 8 representan factores comparables en tres períodos distintos: crisis (2008-2013), recuperación (2014-2018) y actual (2019 en adelante). Ejemplos de estos factores son el crecimiento del valor añadido o el crecimiento de los costes laborales. El valor diferencial de este análisis es que muestra de forma cualitativa, a partir de datos cuantitativos, dónde se encuentra una empresa dada en comparación tanto con el grueso de la empresa española como en comparación con empresas similares.

Dentro de este trabajo, en primer lugar, tuvimos que completar mediante imputación los datos recabados de Informa & DB para 27 variables objetivas longitudinales a partir de 2008. En particular, se aplicaron el método de la maximización de la esperanza y el método de

imputación por especificación completamente condicional (método de Monte Carlo basado en cadenas de Markov, MCMC), que daban resultados muy similares. La calidad de esta imputación se muestra en la Tabla 2.

El clasificador 5 de la Tabla 1 corresponde a un *clustering de K-medias* de los flujos de exportación entre los años 2000 y 2021 para el millón y pico de empresas que han realizado alguna operación de exportación en ese período, y ha dado como resultado 15 tipos de empresas muy diferentes en términos de la distribución del volumen de exportación a lo largo del tiempo, que tiene en cuenta tanto la estabilidad en la exportación como la supervivencia de la propia empresa en el mercado exterior. Para realizar este ejercicio, utilizamos los datos del comercio exterior de bienes español desagregados y anonimizados que nos facilita la Dirección General de

TABLA 2

CALIDAD DE LA IMPUTACIÓN DEL CONJUNTO DE VARIABLES SELECCIONADAS DEL REGISTRO MERCANTIL PARA LAS EMPRESAS CLIENTE DE ICEX DESDE 2003

Criterio de validez	Valor
Máximo error de imputación	3%
Máxima variación en entropía individual y condicional	1%
Máxima variación en información mutua entre componentes principales no redundantes	1%

FUENTE: Departamento de Evaluación de ICEX.

Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en el marco del convenio suscrito entre ambas entidades.

El sistema ICEX ADA calcula, para cada empresa, el tipo al que pertenece. La salida de cada clasificador es difusa: para cada empresa obtenemos la probabilidad de pertenencia a cada tipo, es decir, que a cada CIF se le asocia la siguiente estructura de datos:

Clasificador	Tipo de empresa (clúster)	Probabilidad de pertenencia
--------------	---------------------------	-----------------------------

En este momento, y gracias al bloque de diagnóstico de la empresa incluido en nuestras evaluaciones de necesidades, inferimos las palancas de competitividad de cada empresa aplicando previamente una técnica habitual para extraer la preferencia en diferentes ítems probada en sistemas de recomendación que evita el problema de los diversos umbrales de percepción propios para cada empresa, es decir, la divergencia en los grados de exigencia y de referencia de empresas que se encuentren en diferente estado de madurez y desarrollo. En concreto, tipificamos las puntuaciones de cada empresa de acuerdo con la distribución de sus calificaciones en todas las variables de diagnóstico y sometemos estas nuevas variables tipificadas a un análisis de escalamiento dimensional, técnica que refleja cómo

se relacionan las variables entre sí (ver Anexo). Como resultado, hemos identificado tres ejes, que llamamos factores de oposición, y la situación a lo largo de estos ejes clasifica cada empresa en términos de sus capacidades reales. Cada uno de estos ejes, que detallamos a continuación, está constituido a su vez por dos dimensiones distintas en pugna.

1. El eje 1 muestra el equilibrio entre las siguientes dimensiones:
 - 1.1. Cultura internacional y red de contactos.
 - 1.2. Recursos humanos y financieros.
2. El eje 2 muestra el equilibrio entre las siguientes dimensiones:
 - 2.1. Formación continua y capacidad analítica.
 - 2.2. Labores tradicionales de un departamento comercial.
3. El eje 3 muestra el equilibrio entre las siguientes dimensiones:
 - 3.1. Recursos financieros y capacidad productiva.
 - 3.2. Talento de los recursos humanos comerciales.

Llamamos palanca de competitividad a aquella dimensión dentro de cada eje que está reforzada en cada tipo de empresa. La Tabla 3 muestra las palancas de competitividad de los ocho tipos distintos de empresa surgidos de la evaluación *ex ante* de necesidades para apoyos a acciones de prospección comercial en el mercado internacional.

TABLA 3

PALANCAS DE COMPETITIVIDAD PARA LOS DIFERENTES TIPOS DE EMPRESA QUE SOLICITAN APOYO A SUS ACCIONES INDIVIDUALES DE PROSPECCIÓN COMERCIAL

	Cultura internacional y red de contactos	Recursos humanos y financieros	Formación continua y capacidad analítica	Labores tradicionales de un departamento comercial	Recursos financieros y capacidad productiva	Talento de los recursos humanos comerciales
Tipo 1	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja	Alta
Tipo 2	Baja	Baja	Alta	Baja	Baja	Baja
Tipo 3	Baja	Baja	Alta	Baja	Baja	Baja
Tipo 4	Alta	Baja	Alta	Baja	Baja	Alta
Tipo 5	Alta	Baja	Alta	Baja	Baja	Alta
Tipo 6	Baja	Baja	Baja	Alta	Alta	Baja
Tipo 7	Baja	Alta	Baja	Alta	Alta	Baja
Tipo 8	Baja	Alta	Baja	Alta	Alta	Baja

La empresa se apoya en esta dimensión de diagnóstico como factor de competitividad

Esta dimensión de diagnóstico está equilibrada como factor de competitividad

La empresa no se apoya en esta dimensión de diagnóstico como factor de competitividad

NOTA: Los tipos 6, 7 y 8 son diferentes clases de microempresas.

FUENTE: Departamento de Evaluación de ICEX.

5. Identificación de herramienta ICEX más adecuada: activación

Esta fase tiene como objetivo detectar cuál es el mejor apoyo que debemos ofrecer a una empresa y estimar la probabilidad de que nos lo solicite, para así poder modular la comunicación con ella.

Mediante técnicas de análisis secuencial, que revelan las secuencias de elementos seguidas por un individuo y puede, por tanto, inferir el siguiente término de una secuencia de elementos dada (ver Anexo), podemos predecir con gran precisión cuál es el servicio concreto más probable que una empresa nos puede solicitar en los siguientes dos años, conociendo la sucesión

de servicios que nos ha pedido en el pasado. Esto nos aproxima a conocer incluso, en función de sus características, cuál es la puerta de entrada más probable para una empresa que aún no ha solicitado ningún servicio de nuestra amplia cartera.

El análisis devuelve una relación de patrones por cada tipo de empresa, interpretables como reglas con un antecedente (la sucesión de servicios solicitados en los primeros años) y un consecuente (la relación de servicios solicitados en el último año), junto a varios estadísticos:

- Soporte: el porcentaje de secuencias que contienen el patrón buscado con respecto al total de secuencias (carácter descriptivo).

- **Confianza:** el porcentaje de secuencias que contienen el patrón buscado con respecto al total de secuencias que contienen el antecedente (carácter predictivo).
- **Mejora de la confianza o *pseudolift*:** esta es una métrica de interdependencia que mide si el número de veces que aparece el patrón es inferior, igual o superior al que cabría esperar de no haber dependencia entre los sucesivos elementos del mismo. Esta métrica puede interpretarse como sorpresa o exclusividad, en términos de que el patrón solo se encuentra en un grupo en oposición al resto de grupos de comparación (carácter prescriptivo).

En este punto, cada CIF lleva ahora asociada la siguiente estructura de datos:

Clasificador	Tipo de empresa (clúster)	Probabilidad de pertenencia	Antecedente	Consecuente	Soporte	Confianza	<i>Pseudolift</i>
--------------	---------------------------	-----------------------------	-------------	-------------	---------	-----------	-------------------

En este momento, los modelos operativos construidos en las evaluaciones de impacto calculan la efectividad de cada tipo de servicio para la empresa. En particular, conocemos gracias a estos modelos los efectos a uno, dos y tres años vista de los diferentes tipos de servicio de ICEX en una serie de variables de competitividad (12 comunes más una serie de factores específicos de cada servicio), así como las palancas reales de competitividad en el mercado global y el interés de la empresa en 89 propuestas de servicio para atender diferentes necesidades, de forma siempre diferenciada por tipo de empresa.

Ligar necesidades con efectividad es relativamente sencillo, pues cada tipo de servicio que prestamos atiende una o varias necesidades concretas. Esto está codificado en una matriz de reducida dimensión con la siguiente estructura:

Necesidad	Tipo de servicio	Adecuación (Sí/No)
-----------	------------------	--------------------

Disponemos entonces de los elementos necesarios para calcular una recomendación personalizada a cada empresa:

1. Sabemos qué necesita.
2. Sabemos qué tipo de servicio puede cubrir esa necesidad.
3. Sabemos en qué medida va a ser efectivo el servicio.
4. Sabemos qué probabilidad hay de que nos demande dicho servicio.

Saber que el servicio más recomendable no se encuentra entre aquellos que es probable que la empresa solicite nos ayuda también a enfocar la comunicación con ella. Esta situación puede deberse a tres motivos excluyentes:

- La empresa no conoce el servicio en concreto. En nuestras evaluaciones de necesidades, hemos comprobado que una gran parte de las empresas que han utilizado alguno de nuestros servicios tiene una visión reducida de nuestra amplia cartera de servicios y no conoce, por lo tanto, todo lo que podemos ofrecerle.
- La empresa conoce el servicio, pero no lo ha utilizado nunca. En este caso, la falta de uso puede deberse a que no conozca en qué medida le podría ser útil, a que piense que no cumple los requisitos para acceder o a que esté utilizando ese mismo servicio o alguno similar de otra institución.
- La empresa conoce el servicio por haberlo utilizado antes, y ha decidido no volver a utilizarlo, sea por una mala experiencia, sea porque no se termina de ajustar a sus necesidades.

La forma de comunicar en cada uno de estos casos sería diferente y el sistema permitiría anticipar y personalizar la estrategia de comunicación más aconsejable.

Sea como fuere, es posible ofrecerle la información en lenguaje natural y comprensible para que conozca no solo la recomendación, sino la explicación y argumentos que la apoyan, centrados en la efectividad que dicho servicio va a tener en esa empresa de forma concreta. Ofrecemos, a continuación, un par de ejemplos:

- *Empresas como la suya atribuyen a la confección de una agenda de negocios personalizada el logro en el acceso a información relevante y en la mejora de su perfil frente a potenciales clientes, así como los*

resultados en la entrada en mercados en los primeros seis meses tras la prestación del servicio.

- *Empresas como la suya atribuyen a la participación en una Feria de Pabellón Oficial (FPO) la introducción de mejoras en los productos, servicios, procesos o modos de gestión, así como la entrada en nuevos mercados.*

Para llegar a esta recomendación, en virtud de la estructura de datos que devuelve el sistema para cada empresa, todo este cálculo se realiza de forma difusa. Traducido en palabras, seguimos todos los posibles caminos junto con sus probabilidades de certeza para al final someter los resultados de los diferentes itinerarios a un fenómeno de interferencia, de forma que los resultados coherentes salgan reforzados y los resultados incoherentes se cancelen, si bien los caminos relevantes dependen del contexto en que se encuentre la propia empresa.

6. Inteligencia artificial: autoaprendizaje

La utilidad de un sistema de inteligencia artificial, evolución natural de los sistemas expertos de los años 70 que revolucionaron los diagnósticos médicos a partir de la época, es presentar al especialista todo el conocimiento disponible en su área basado en la totalidad de los casos disponibles. Es relevante, por ello, que el propio sistema sea transparente y explicable y también que disponga de retroalimentación para que pueda ir mejorando progresivamente y entrar así en un círculo virtuoso de mejora continua, a partir de los datos y resultados recabados que se van integrando. El marco legal vigente en materia de protección de datos de carácter personal representa en todo momento la referencia para los desarrollos y el alcance del uso de la información.

En el sistema que hemos desarrollado, la retroalimentación proviene de dos agentes diferentes: las propias empresas y los especialistas en la red de ICEX, que incluye no solo los servicios centrales, sino la red territorial y la red exterior.

La retroalimentación por parte de las empresas está prevista mediante dos procedimientos:

- Un sistema de seguimiento micro de impacto y resultados, cuyo diseño se inició en 2014 y tiene como doble objetivo la comprobación continuada de la validez de los modelos operativos inferidos empíricamente para cada tipo de servicio y en cada tipo de empresa. Este sistema permitirá incluso identificar posibles tipos de empresa que no estaban contemplados inicialmente, en particular, aquellos cuya similitud con los perfiles ya identificados sea muy baja. La implementación de este sistema requiere una herramienta de acopio de datos para uso exclusivo del sistema de seguimiento, especialmente si se recaban y utilizan datos de empresas no ICEX como grupo de control, y se debe garantizar tanto la trazabilidad como la confidencialidad de los microdatos en todo momento. La población de la que recabar esta información queda determinada por un diseño de muestreo óptimo que garantice tanto la significatividad como la representatividad de los resultados, por lo que no se plantea un seguimiento sistemático de todas las empresas, sino de un porcentaje de estas.
- Las propias acciones de las empresas. En esto consiste parte de la ludificación del sistema, que también se ha considerado. Nosotros mostramos una recomendación justificada, pero la empresa (bien por propia decisión, bien por sugerencia del especialista de ICEX) puede no tenerla en cuenta y tomar otro curso de acción. Esto debe quedar registrado en el propio sistema, junto con el resultado de esa decisión para que los modelos puedan ir aprendiendo de la propia realidad y mejorando. Este procedimiento está alineado con la estrategia corporativa en relación con la experiencia de usuario en el nuevo portal ICEX y con el ambicioso proyecto Digital ICEX que abarca la digitalización de procesos internos, una plataforma virtual de eventos y un potente gestor documental, entre otros proyectos.

Matemáticamente, este autoaprendizaje se reduce a la construcción de una matriz de coste-beneficio $M = ((b_{ij}, c_{ij}))$ para todas las posibles decisiones que una empresa pueda tomar con respecto a las

recomendaciones que le hacemos. Las filas de la matriz i representan las recomendaciones de ICEX y las columnas j , las decisiones que realmente adopta la empresa. Cada elemento de la matriz consta de dos componentes:

- b_{ij} es el beneficio para la empresa en caso de tomar la decisión j cuando ICEX le hace la recomendación i .
- c_{ij} es el coste para la empresa en caso de tomar la decisión j cuando ICEX le hace la recomendación i .

Los valores de esta matriz se deben estimar utilizando todo el conocimiento histórico en ICEX a través de muestras representativas de las empresas con potencial de internacionalización. Estos valores pueden ir variando en función tanto del estado de la propia empresa como del contexto en que esté inmersa, y el sistema de inteligencia artificial tiene como objetivo actualizar la estimación de la matriz en función del comportamiento realmente observado en las empresas que han recibido una recomendación mediante cualquier canal de comunicación. Cuando esta matriz se encuentre bien calibrada y refleje adecuadamente la realidad de la empresa española podremos afirmar que el sistema de recomendación es prescriptivo. En esta labor nos hemos embarcado ahora mismo, si bien la calibración del sistema (llegar a una estimación de la matriz de coste y beneficio que diste lo menos posible de la realidad) puede llevar cierto tiempo y ese es el reto que ahora tenemos por delante. Como nos encontramos en el inicio de esta tarea, no nos es posible dar demasiados detalles al respecto.

7. Modelización del flujo de exportación

Adicionalmente, como línea de trabajo de analítica, estamos sometiendo la enorme base de datos de los microdatos de exportación de bienes desde el año 2000 a técnicas avanzadas de análisis para poder modelizar el flujo de exportación de las empresas españolas en términos de cómo van accediendo a diferentes mercados geográficos. Para eso no contemplamos como dominio de la variable objetivo el conjunto de países sino el de zonas geográficas, que determinan unidades más

amplias. En primer lugar, la aplicación de técnicas de análisis secuencial nos permite calcular con gran precisión la probabilidad de que una empresa pueda entrar en un nuevo mercado geográfico o, simplemente, mantenerse en él en función de aquellas zonas que haya explorado previamente y del tipo de empresa que sea.

En segundo lugar, en colaboración con la UCM se ha realizado una primera aproximación a la modelización de este flujo de exportación de bienes mediante procesos estocásticos, cuyas conclusiones son que sí es posible modelizarlo teniendo en cuenta tanto el tipo de empresa por flujo de exportación como el canal comercial, definido por el cruce entre el mercado de destino y el producto exportado, utilizando el código TARIC (Chica Criado, 2022).

Internamente, estamos tratando de modelizar con microdatos estos canales, atendiendo a la concentración de oferta y demanda por país, subpartida arancelaria (identificado por el tercer nivel de desagregación del código TARIC) y operador económico (identificado por CIF). El análisis que estamos realizando se inspira en la dinámica de fluidos, donde el objeto fundamental es el propio canal. Cada canal de distribución, independientemente del número de actores oferentes y demandantes, tiene siempre unas capacidades máxima y mínima definidas, y una propiedad importante es que puede llegar a saturarse. Este análisis nos va a permitir mostrar a las empresas que han autorizado a la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT a cedernos su microdato de exportación de bienes (que llamamos autorizantes de Aduanas) su situación concreta y evolución, así como su lugar y peso en relación con la exportación completa dentro de la posición arancelaria objeto de exportación y del país de destino, que es una información de gran utilidad para aquellas pequeñas y medianas empresas con menos recursos para dedicar a estos análisis de inteligencia competitiva. Asimismo, está previsto poder mostrar también otros destinos geográficos de la exportación española de las mismas partidas arancelarias, así como las comunidades autónomas de salida de la mercancía y los modos

de transporte utilizados, lo que puede representar una información valiosa para la toma de decisiones de las empresas.

8. Comunicación con el cliente

El sistema de recomendación va a ser una parte fundamental de la gestión con el cliente en ICEX, no solo a través de la autogestión en el área personal del nuevo portal de ICEX, sino a través de la gestión intermediada, pues los propios gestores internos dispondrán de toda la información cuando interactúen con un cliente. Esto lleva a la cuestión de a quién comunicar algo y cómo comunicarlo para conseguir que el mensaje que transmitimos (encaminado a dar a conocer una oportunidad adecuada a una empresa y el servicio que podría resultarle de utilidad para maximizar su probabilidad de éxito y aprovechar esa oportunidad) llegue a la persona apropiada en la cadena de mando de la empresa y en el tiempo correcto. Para ello es fundamental tener segmentados los contactos dentro de la empresa, y aquí entran los clasificadores de contactos, en particular el clasificador de contactos de la evaluación *ex post* de impacto y resultado del sistema de portales de ICEX, que distingue cinco grupos separados de forma exclusiva por la capacidad de decisión del contacto, que es una característica más relevante que el propio cargo nominal. Estos cinco grupos son los siguientes:

- Personas con decisión estratégica.
- Personas con decisión de compra en áreas operativas o de soporte.
- Personas con capacidad de influencia.
- Personas con capacidad de prescripción en áreas operativas o de soporte.
- Personas sin capacidad de decisión.

En función del mensaje a transmitir, debemos dirigirlo a la persona correspondiente según su capacidad de decisión. Para ello, y dentro de la propia evaluación del sistema de portales, se esbozó la construcción de un modelo de reputación corporativa *online*, cuyo objetivo es poder analizar las métricas de reputación, retención,

fidelización y valor de cliente mediante seguimiento en tiempo real con microdatos. El siguiente paso que se espera poder abordar, por lo tanto, sería la construcción de este modelo con vistas a su incorporación al propio sistema de gestión cliente de ICEX, que incluye el proceso de perfilado progresivo a partir de sus características y del análisis de su experiencia previa, así como del sistema de autodiagnóstico y recomendación, de forma que la interacción del cliente pueda ser optimizada, monitorizada y guiada a través de todos los canales de comunicación disponibles.

9. Bloques de información actuales

Para resumir, el sistema de autodiagnóstico y recomendación ICEX ADA ofrece en la actualidad los siguientes bloques de información a la empresa:

- Diagnóstico de la empresa en términos de fortalezas y debilidades. Este bloque incluye para las empresas que hayan presentado cuentas en el Registro Mercantil cerca de 50 factores de competitividad relevantes, de los cuales 8 representan factores comparables en tres períodos distintos: crisis (2008-2013), recuperación (2014-2018) y actual (2019 en adelante).
- Recomendación de productos y servicios que mejor se adaptan a la empresa.
- Efectividad del servicio en un mínimo de 12 variables de competitividad a tres años vista.
- Historial de uso de servicios de ICEX.
- Probabilidad de que la empresa contrate el servicio en función del uso de instrumentos realizado hasta la fecha.
- En caso de que la empresa haya autorizado a Aduanas a cedernos su microdato de exportación de bienes, podemos conocer la probabilidad de permanecer o entrar en un mercado determinado, en función de las características de la empresa y de su itinerario internacional.

En fases posteriores, está previsto poner a disposición de la empresa autorizante de Aduanas los siguientes bloques:

- Evolución predictiva de la exportación de forma individual por empresa y comparada con empresas similares (por tipo de empresa, producto exportado e itinerario de exportación), salvaguardando siempre el secreto estadístico.
- Predicción de las tendencias en la exportación de bienes de acuerdo con tres escenarios distintos:
 - a) Para aquellos sectores donde España tiene una consolidada posición exportadora, situación de la competencia, tanto española como mundial.
 - b) Para aquellos sectores donde España no tiene un gran volumen exportador, tendencia de los países más relevantes.
 - c) Tendencias de la demanda en los países de destino.

Poner esta información procesada a disposición de las empresas supone una enorme ventaja para ellas, sobre todo para aquellas de menor tamaño, que son las más numerosas en España, pues no disponen por regla general de los recursos y la capacidad necesaria para procesar tanta información y mucho menos de tratarla de forma comparativa con el grueso de empresas similares. Con la información que extraemos, una empresa puede conocer en qué estado se encuentra, qué problemas puede tener y cómo podríamos ayudarla para mejorar su situación de forma que pueda evolucionar a un estado más avanzado en su proceso de internacionalización. La ventaja diferencial es que todo el conocimiento que le proporcionamos no es meramente teórico o hipotético, sino que condensa la realidad empírica correspondiente a las empresas más similares, y en este conocimiento se muestra siempre la probabilidad de que esa realidad sea aplicable a cada empresa en cuestión. A partir de este conocimiento, la propia empresa puede hacerse una mejor composición de lugar de dónde se encuentra y hasta dónde podría llegar, y por supuesto, a partir de este conocimiento, solicitar servicios de asesoramiento o consultoría que la permitan decidir el mejor curso que debe tomar. Un ejemplo de algunos de esos bloques se muestra en la Tabla 4.

10. Conclusión

La reciente aprobación de la Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado representa un importante paso para extender y normalizar la aplicación de este instrumento tan valioso en la gestión de los servicios públicos, para asegurar la adecuación de las acciones a los fines que se persiguen y para consolidar una toma de decisiones informada y encaminada a la mejora continua, todo ello alineado con la búsqueda de una mayor eficiencia de la acción pública.

El compromiso y la apuesta estratégica de ICEX con la evaluación ha permitido consolidar una actividad evaluativa interna muy potente durante la última década e ir alcanzando un alto grado de conocimiento tanto de las diferentes necesidades de nuestros clientes, como del dispar impacto de nuestros servicios entre ellos.

Este conocimiento ha permitido implementar mejoras y adaptaciones de los servicios e instrumentos objeto de análisis con el fin de asegurar su utilidad y eficacia al servicio de la internacionalización de las empresas españolas, en un proceso de mejora continua basado en evidencias y en resultados contrastados.

Con el ánimo de continuar ofreciendo servicios de valor añadido que refuercen la capacidad de las empresas para tomar decisiones estratégicas ligadas al proceso de internacionalización, en ICEX se abordó un nuevo paso: la aplicación de técnicas de Ciencia de Datos a toda la información de clientes —procedente de fuentes internas y externas— y a los resultados de las evaluaciones de nuestros servicios. Gracias a ello se ha configurado un conjunto de modelos analíticos que, a partir de determinados datos clave revelados por la propia empresa, permiten clasificarla y detectar su perfil básico, sus fortalezas y los ámbitos en los que requiere mejoras en relación con variables clave de competitividad, y todo ello orientado a su desarrollo y crecimiento empresarial internacional. En función de dicha clasificación, también se ofrece la recomendación de los servicios más apropiados para cada tipo de

TABLA 4

EJEMPLO PARA UNA EMPRESA REAL DE ALGUNOS BLOQUES DE INFORMACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE AUTODIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIÓN ICEX ADA

Bloque de diagnóstico y recomendación

NIF	NIF real 1
Precisión del diagnóstico	100,00%
Diagnóstico	Empresas internacionalizadas en crecimiento que requieren información personalizada y acceso a clientes a precio asequible para proseguir su internacionalización
Servicios que demandan	Asesoramiento especializado; información especializada; perfiles especializados; apoyo estrategia
Servicios efectivos a corto plazo	Consultoría estratégica; asesoramiento estratégico
Recomendación	Servicios de asesoramiento o consultoría estratégica
Precisión de la efectividad	100,00%
Efectividad	Empresas como la suya atribuyen a nuestro apoyo el logro en el acceso a información relevante y en la mejora de su perfil frente a potenciales clientes, así como los resultados en la entrada en mercados en los primeros seis meses tras la prestación del servicio
Instrumento más usado desde 2012	Mezclada (exhibición, información y promoción comercial)
Primer año de uso	2012
Último año de uso	2022
Intensidad de uso	Alta

Bloque de probabilidad de uso de servicios

Instrumento más probable	Confianza	Dependencia (mejora de la confianza)
Exhibición	77,46%	1,10
Exhibición y Capacitación	42,89%	1,22
Información y Exhibición	64,32%	1,09

(continúa en página siguiente)

empresa, identificados a partir de los efectos que otras entidades con perfil similar han comprobado y evidenciado. Esta información incorpora también el grado de precisión de esa clasificación y recomendación, lo que permite decidir internamente cómo se explota y aplica, según los umbrales definidos.

Este enfoque novedoso, que incorpora en la herramienta capacidades de inteligencia artificial, permite

incluso retroalimentar los modelos construidos con nuevas interacciones e información recabada directamente de las empresas, así como del uso de los servicios para continuar refinando tanto los diagnósticos como las recomendaciones, de forma que partimos de un sistema con un alto grado de fiabilidad, pero que nace con un enfoque de mejora continua. Para ello está previsto utilizar los resultados evidenciados, tanto si se opta por la

TABLA 4 (Continuación 1)

EJEMPLO PARA UNA EMPRESA REAL DE ALGUNOS BLOQUES DE INFORMACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE AUTODIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIÓN ICEX ADA

Bloque de efectividad de servicios

Tipo de apoyo		Efecto	General	Un año después	Dos años después	Tres años después
NEXT	Entrada en mercados nuevos		Moderada	Moderada	-	Alta
	Mejora de la estrategia de <i>marketing</i>		Moderada	Alta	-	-
	Cambio de cultura integral		Moderada	-	Moderada	-
	Mantenimiento de la cartera de clientes		-	-	Moderada	-
	Efecto en pérdidas y ganancias		-	-	-	Alta
Agendas de reuniones	Entrada en mercados nuevos		Moderada	Moderada	Moderada	Alta
	Acceso efectivo a información relevante de obtención dificultosa		Moderada	-	Moderada	Alta
	Intermediación de las instituciones públicas en sus labores comerciales		Moderada	-	-	-
	Mejora del perfil o credibilidad de su empresa en el mercado exterior		Moderada	-	-	-
	Acceso efectivo a clientes		-	Moderada	-	-
	Introducción de mejoras en los productos, servicios, procesos o modos de gestión de su empresa		-	Moderada	-	-
	Efecto positivo en el empleo		-	-	Moderada	-
	Mayor confianza para explotar un nuevo mercado o expandir uno donde su empresa ya esté presente		-	-	-	Alta
	Adquisición de nuevas ideas sobre productos, servicios o tecnologías que definen su entorno competitivo en los mercados exteriores		-	-	-	Alta

Los valores corresponden a una transformación cualitativa del ratio de verosimilitud para haber reconocido adicionalidad al apoyo de ICEX en función del efecto en la variable afectada.

(continúa en página siguiente)

recomendación sugerida como en caso contrario, monitorizando el uso de servicios, los pasos de las empresas y la evolución de sus principales magnitudes económicas. También se prevé implementar un sistema de seguimiento continuo de las empresas, tanto directo, recabando información de ellas, como indirecto, a través de áreas clave de la organización, como Ventana

Global, el servicio que cada año mantiene un mayor número de interacciones directas con los clientes, o el portal de ICEX, principal canal digital de comunicación, acceso a servicios y generador de contenidos de valor añadido en el ámbito de la internacionalización.

Desde el punto de vista de la pyme, cuyos recursos son reducidos, disponer de esta información representa

TABLA 4 (Continuación 2)

EJEMPLO PARA UNA EMPRESA REAL DE ALGUNOS BLOQUES DE INFORMACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE AUTODIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIÓN ICEX ADA

Bloque de exportación de bienes

Zona	Año de entrada
América Central	2000
América del Norte	2000
América del Sur	2000
EFTA	2000
Europa Oriental	2000
Islas del Caribe	2000
Lejano Oriente	2000
Resto de Europa	2000
Unión Europea	2000
Sudeste Asiático	2001
Oceanía	2003
África Austral	2004
Península Arábiga	2005
África Occidental	2009
África Central	2010
Asia del Sur	2012
Próximo Oriente	2015

(continúa en página siguiente)

una importante palanca para su proceso de reflexión interna y toma de decisiones. Para ICEX, la herramienta de autodiagnóstico ICEX ADA constituye un paso relevante en el objetivo de proporcionar un acompañamiento individualizado y eficaz a la empresa, permitiendo identificar con una gran precisión el mejor tipo de servicio que en cada momento se le puede ofrecer y conociendo de antemano cuáles serían los efectos previstos que dicho servicio le puede proporcionar.

La evolución del escenario internacional pospandemia marcado por una elevada incertidumbre, condicionado adicionalmente por las tensiones en las cadenas globales de suministro y por los elevados precios de la energía y de las materias primas, entre otras cuestiones, plantea crecientes retos a las empresas, si bien las pequeñas y medianas se configuran como el eslabón más vulnerable de la cadena y, a la vez, el más crítico por su importante número y rol en la economía.

TABLA 4 (Continuación 3)

EJEMPLO PARA UNA EMPRESA REAL DE ALGUNOS BLOQUES DE INFORMACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE AUTODIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIÓN ICEX ADA

Año	Exportación de bienes	Cifra de negocios	Cuota de exportación
2008	3.534.887,20	8.091.086,40	43,69%
2009	3.325.185,10	7.990.561,30	41,61%
2010	4.890.015,40	10.514.614,00	46,51%
2011	5.594.879,60	10.987.448,00	50,92%
2012	5.977.861,70	10.662.420,00	56,06%
2013	4.675.287,90	10.331.549,00	45,25%
2014	5.756.289,80	11.043.187,00	52,13%
2015	5.484.587,40	11.510.987,00	47,65%
2016	5.345.797,10	11.502.019,00	46,48%
2017	5.127.222,50	11.411.642,00	44,93%
2018	4.842.106,70	11.496.738,00	42,12%
2019	5.964.494,90	11.770.136,00	50,67%
2020	3.995.760,80	8.501.417,30	47,00%
2021	6.332.093,10	11.754.567,00	53,87%

Tipo de empresa actual por flujo de exportación	Empresas que exportan durante un tiempo estimado de más de trece años y cuyo volumen de exportación anual se encuentra en torno a los 3 millones de euros. La variabilidad es muy alta
Tipo más probable en cinco años por flujo de exportación	Empresas que exportan durante un tiempo estimado de más de trece años y cuyo volumen de exportación anual se encuentra en torno a los 3 millones de euros. La variabilidad es muy alta
Probabilidad de la predicción	Alta (98,96% a cinco años vista)

FUENTE: Departamento de Evaluación de ICEX.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia implementado por la Unión Europea a raíz de la crisis COVID-19 a través de los Fondos europeos *Next Generation EU* supusieron una gran oportunidad para desarrollar diversos proyectos de marcado corte digital, entre los que se encuentra esta nueva herramienta de Autodiagnóstico y Recomendación de ICEX. El

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ofrece cobertura al Programa de Ampliación de la Base Exportadora (PABE) de ICEX, encuadrado en la inversión 5 del Componente 13 (C12.I5), orientado a reforzar las capacidades e instrumentos del sistema español de apoyo a la exportación, internacionalización e inversión exterior y en el cual la pyme tiene un gran protagonismo.

La ventana de oportunidad que están representando los fondos europeos, por lo tanto, se está aprovechando en ICEX para el desarrollo de proyectos con un claro foco en las empresas, prioritariamente pymes, y para avanzar en la digitalización interna como aliado clave para optimizar los procesos y para un mejor conocimiento del cliente, que represente la base de un acompañamiento a medida en su proceso de internacionalización. No en vano, el Programa PABE de ICEX persigue como objetivo directo incrementar el número de empresas que optan por la internacionalización como herramienta clave de competitividad y crecimiento, por lo que hay tres proyectos ligados a su consecución:

- El diagnóstico de estas empresas y la recomendación de los servicios más apropiados a través de la nueva herramienta ICEX ADA.
- El servicio de asesoramiento individualizado sobre mercados prioritarios y canales de acceso, así como la información sobre procedimientos aduaneros, certificado o cuestiones operativas.
- El nuevo portal ICEX, que conformará un entorno digital avanzado y personalizado, incorporando también capacidades de inteligencia artificial, para que la empresa reciba un acompañamiento efectivo y a medida a través de los contenidos y servicios más apropiados según su perfil y experiencia.

Por su parte, el *Plan Estratégico de ICEX para el período 2021-2022* ya recogía como mandato «Optimizar el uso de todos los recursos públicos para maximizar, en el actual contexto de incertidumbre, la eficiencia y el impacto en el servicio prestado a las empresas, y su alineamiento con las líneas directrices del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

La utilización de tecnologías avanzadas permitirá progresivamente cualificar y conocer mejor a las empresas, realizar segmentaciones y proveer un acompañamiento a medida de su perfil y necesidades, enfocado en los resultados. El objetivo es conseguir mayores y mejores efectos en las empresas optimizando la utilización de los recursos disponibles y, en este proceso, la digitalización interna juega un papel clave. Los retos

de utilizar estas técnicas son conocidos y están contemplados en la estrategia europea para una Inteligencia Artificial ética y responsable, a la que evidentemente nos adscribimos. A la hora de aplicar estas técnicas, el mayor reto consiste en detectar y corregir los posibles sesgos que se encuentran en los datos para no perpetuarlos, así como poder ser capaces de explicar en todo momento por qué se recomienda a una empresa un determinado curso de acción.

La conversión del conocimiento interno alcanzado en un servicio orientado al cliente a través de una herramienta digital con capacidad de autoaprendizaje como ICEX ADA, junto con el resto de proyectos en fase de desarrollo y también focalizados en la empresa, plantean un nuevo escenario y abren múltiples posibilidades. A su vez, esta coyuntura implica retos internos para asegurar su adecuada explotación, la integración óptima de todas las plataformas y sistemas de información de ICEX y la necesidad de impulsar el talento analítico en toda la organización. Un camino ya iniciado, que coincide con un proceso de relevo generacional en la institución y con un compromiso al más alto nivel para su impulso e implementación.

Todos estos elementos permiten albergar grandes expectativas y esperar los mejores resultados, medidos en términos de mayor internacionalización y mejora de la competitividad de las empresas españolas, que también deberán ser medidos y evaluados.

Referencias bibliográficas

- Aggarwal, C. C. (2016). *Recommender Systems. The Textbook*. Springer. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-29659-3>
- Alves Cordeiro, V. (septiembre de 2021). Vicepresidente primero del Comité Europeo de las Regiones. *9.º Congreso de Evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea* [Ponencia]. Oporto. No publicado.
- Chica Criado, M. L. (2022). *Modelización del flujo de exportación en España mediante procesos estocásticos*. Universidad Complutense de Madrid. Trabajo de fin de curso tutorizado por Antonio Gómez Corral (UCM) y Joaquín María Núñez Varo (ICEX).

- Comisión Europea. (2023). *Un enfoque europeo de la inteligencia artificial*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/politicas/european-approach-artificial-intelligence>
- Ertel, W. (2017). *Introduction to Artificial Intelligence*. Springer. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-58487-4>
- Ferreira, E. (septiembre de 2021). Comisaria Europea de Cohesión y Reformas. 9.º Congreso de Evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea [Ponencia]. Oporto. No publicado.
- Gaffey, V. (septiembre de 2021). Presidenta del Comité de Control Reglamentario de la Comisión Europea. 9.º Congreso de Evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea [Ponencia]. Oporto. No publicado.
- Hernández Orallo, J., Ramírez Quintana, M. J. y Ferri Ramírez, C. (2004). *Introducción a la minería de datos*. Pearson. <https://pearson.es/españa/TiendaOnline/ebook-9788483225585>
- ICEX España Exportación e Inversiones. (2021). *Plan Estratégico de ICEX 2021-2022*. <https://www.icex.es/content/dam/es/icex/documentos/quienes-somos/plan/PlanEstrategico2021-2022VersiónEspañol.pdf>
- Ivanova, I. (septiembre de 2021). Decana de la Sala Segunda del Tribunal de Cuentas Europeo. 9.º Congreso de Evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea [Ponencia]. Oporto. No publicado.
- MINCOTUR, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Subdirección General de Estrategia de Internacionalización. (2019). El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020. *Boletín Económico de ICE*, 3111, 3-17. <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3111.6827>
- MINCOTUR, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. (2020). *Informe de Evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2017-2018*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/informe-evaluacion-plan-2017_18.aspx
- MINCOTUR, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Subdirección General de Estrategia de Internacionalización. (2021). *Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-22*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/plan-accion-2021-2022.aspx
- Nisan, N., Roughgarden, T., Tardos, E., & Vazirani, V. V. (Eds.) (2007). *Algorithmic Game Theory*. Cambridge University Press.
- Núñez Varo, J. M. (2021). Tailoring business internationalization support by means of analytics. *Journal of Economic & Business Intelligence*, 3(1), 1-9. <https://escuela-inteligencia-economica-uam.com/journal-volumen-2-2021-2022/>
- Núñez Varo, J. M. (2023). Tipos de empresa según flujo de exportación de bienes. Clusterización por K-medias de todas las empresas exportadoras de bienes. Extracto del análisis completo. *ICEX España Exportación e Inversiones*. <https://www.icex.es/content/dam/es/icex/documentos/quienes-somos/transparencia/evaluacion-analisis/analitica-negocio/01-icex-evaluacion-flujos-exportacion-2021-vf.pdf>
- Núñez Varo, J. M. y Gómez González, M.ª M. (2020a). El valor estratégico de la evaluación en ICEX. *Boletín Económico de ICE*, 3123, 39-62. <http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/7003>
- Núñez Varo, J. M. y Gómez González, M.ª M. (2020b). El impacto a corto y medio plazo del apoyo de ICEX. *Boletín Económico de ICE*, 3130, 37-66. <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3130.7142>
- Pavlova, L. (septiembre de 2021). Vicepresidenta del Banco Europeo de Inversiones. 9.º Congreso de Evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea [Ponencia]. Oporto. No publicado.
- Peña, D. (2002). *Análisis multivariante de datos*. McGraw-Hill. <https://www.mheducation.es/analisis-multivariante-de-datos-9788448136109-spain-group>
- Sukova, A. (septiembre de 2021). Director General Adjunto de Empleo, Asuntos sociales e Inclusión de la Comisión Europea. 9.º Congreso de Evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea [Ponencia]. Oporto. No publicado.
- Tan, P.-N., Steinbach, M., Karpatne, A., & Kumar, V. (2018). *Introduction to Data Mining, 2nd edition*. Pearson. <https://www.pearson.com/en-us/subject-catalog/p/introduction-to-data-mining/P200000003204?view=educator>
- Vaessen, J. (septiembre de 2021). Asesor del Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial. 9.º Congreso de Evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea [Ponencia]. Oporto. No publicado.

ANEXO

Técnicas utilizadas

Tanto en Minería de Datos como en Ciencia de Datos, se parte de la estructura métrica del conjunto de los datos disponibles, y a partir de esta estructura métrica, descrita mediante la Teoría de Espacios Métricos Topológicos, se van desentrañando los bits de información contenidos en dicha estructura. Definimos un bit como la cantidad de información necesaria para poder dar contestación con absoluta certeza a una pregunta binaria, que de forma matemática viene representada siempre como un test de hipótesis.

Análisis clúster

El análisis clúster (análisis de conglomerados) es un conjunto de técnicas de aprendizaje no supervisado que exploran la estructura de un conjunto de datos para encontrar aquellas agrupaciones de observaciones que ocurren de forma natural en el propio conjunto de datos, de forma que las observaciones que forman parte de un grupo sean muy similares entre sí en las variables observadas relevantes, mientras que dos observaciones pertenecientes a grupos distintos no sean similares en las mismas variables relevantes. La calidad de un algoritmo de clusterización se mide por el hecho de que su aplicación al conjunto de datos asegure una alta similitud de las observaciones dentro de cada clúster y una baja similitud entre clústeres diferentes.

No existen clusterizaciones óptimas, en el sentido de que una clusterización sea mejor que todas las demás. Tan solo existen clusterizaciones maximales: una clusterización es maximal si no existe ninguna otra que pueda mejorarla, pero puede haber dos o

más clusterizaciones que sean maximales sin que podamos decidir si una es mejor que la otra.

Hay numerosos algoritmos de clusterización, agrupados a su vez en familias en función de cómo exploran el espacio métrico de los datos. Mencionamos a continuación las dos familias de algoritmos que solemos utilizar en ICEx:

- *Clusterización jerárquica*. Esta familia de algoritmos, en su vertiente divisiva, empieza por separar el conjunto de observaciones en los dos grupos que son más disímiles entre sí. A partir de aquí, elige uno de los grupos resultantes y lo divide en otros dos grupos que son lo más disímiles entre sí, y el algoritmo se repite de forma iterativa hasta que obtenemos tantos clústeres como observaciones originales. En cada nueva división, el algoritmo guarda un valor que representa el grado de disimilitud entre los dos nuevos clústeres generados. Cada algoritmo de la familia tiene un criterio que permite decidir cuál es el número de clústeres más apropiado en que podemos separar nuestras observaciones.
- *Clusterización por K-medias*. Esta familia de algoritmos trata de encontrar conjuntos de observaciones que se ajustan a un número hipotético y definido de antemano de grupos que debe cumplir la condición de que estén perfectamente separados y de que la distribución de las variables originales en cada uno de los grupos siga una distribución normal multidimensional con una misma matriz de varianzas y covarianzas que no diste demasiado de un múltiplo de la matriz identidad. Cuando estos requisitos no se cumplen, es preferible utilizar la familia de algoritmos llamada clusterizado por mezclas de normales, que más que un método de clusterización constituyen un método de estimación para caracterizar

ANEXO (Continuación 1)

los clústeres encontrados, y devuelven la probabilidad de que cada observación permanezca a un clúster determinado.

Análisis factorial

El análisis factorial es una técnica estadística de reducción de la dimensión que tiene como objetivo explicar las correlaciones entre las variables observadas en términos de un número menor de variables no observadas llamadas factores latentes. Al realizar este análisis, se parte del supuesto de que las variables observadas no son las variables primarias, sino tan solo facetas de otras variables primarias, los llamados factores latentes, que no se pueden observar. El objetivo del análisis consiste, por tanto, en revelar estos factores latentes, es decir, las variables primarias que explican mejor nuestra realidad pues responden a conceptos más elaborados dentro de la teoría que representa el campo de estudio donde nos encontramos. Para llegar a caracterizar estos factores, el análisis factorial parte de una reducción por medio de componentes principales, pero posteriormente se aplican rotaciones al espacio métrico resultante que pueden ser de dos grandes tipos: rotaciones ortogonales, cuando se restringe la rotación del espacio métrico de forma que los factores resultantes sean independientes entre sí; y rotaciones oblicuas, cuando la rotación no está restringida de forma que se permite que pueda haber correlación entre los factores resultantes.

Análisis secuencial

El análisis secuencial es una técnica de minería de datos que extrae de un archivo de transacciones aquellos patrones que representan las secuencias de

elementos más recurrentes dentro del conjunto de transacciones.

Una secuencia es una sucesión ordenada de elementos de la forma:

$$\langle A_1, A_2, \dots, A_n \rangle$$

donde cada elemento A_i es, a su vez, un conjunto de ítems a_{ij} de la forma:

$$A_i = \{a_{i1}, a_{i2}, \dots, a_{ip}\}$$

Una secuencia, por tanto, puede interpretarse como eventos que tienen lugar en una sucesión temporal. Para dar sentido a las secuencias, necesitamos definir tan solo tres variables en el fichero de transacciones:

- El identificador de secuencia, que identifica a cada una de las diferentes transacciones. En nuestro caso, el identificador de secuencia es el CIF de la empresa (o el *pseudonif*, cuando tenemos los datos anonimizados).
- El identificador de elemento, que identifica los diferentes momentos temporales que separan los diferentes eventos que conforman una transacción. En nuestro caso, el identificador de elemento suele ser, bien el año, bien el tiempo transcurrido desde el inicio de la exportación de bienes, bien el tiempo transcurrido desde que una empresa ha usado algún servicio de ICEX por primera vez.
- El ítem, que identifica los diferentes eventos que pueden observarse. En nuestro caso, los ítems son, bien el tipo de apoyo solicitado, bien la zona geográfica donde se exporta.

El análisis secuencial da como resultado una relación de patrones estructurados como reglas con un antecedente (el conjunto de ítems observados en

ANEXO (Continuación 2)

los primeros años) y un consecuente (el conjunto de ítems en el último año), así como una serie de métricas que permiten conocer cuál es la probabilidad de obtener el consecuente de la regla si se cumple el antecedente. Estas métricas, que son fundamentalmente el soporte, la confianza y el *pseudolift*, se explican en el texto.

Escalamiento multidimensional

El escalamiento multidimensional es una técnica estadística que trata de encontrar combinaciones lineales de transformaciones (no necesariamente lineales) adecuadas de las variables que maximicen la varianza explicada reduciendo las variables originales a un modelo bidimensional. Estas combinaciones lineales se denominan componentes principales. Así, cada observación se convierte en un punto cuyas coordenadas son las correspondientes a las dos primeras componentes principales, cuya explicación hay que interpretar en cada caso. Una forma relativamente sencilla de entender el resultado de esta técnica es considerar el gráfico resultante como un mapa que localiza cada variable como si fuera una ciudad, teniendo en cuenta las distancias entre variables de acuerdo con una métrica construida a través

de la estructura ordenada subyacente a los valores dados a esas variables en las diferentes observaciones de nuestro conjunto de datos. Para optimizar la capacidad de separación de esta métrica, se pueden utilizar diferentes transformaciones de las variables, que pueden ser de tres tipos principalmente:

- El primer tipo consiste en no realizar transformación alguna.
- El segundo tipo consiste en realizar una transformación monótona de las variables originales, lo que conserva el orden de los valores, que maximice la capacidad de discriminación entre valores, es decir, se preserva al máximo el contenido de información de cada variable, pero se modifica la métrica que define la variable de forma que en toda la escala la transformación métrica tiene siempre derivada positiva.
- El tercer tipo consiste en realizar una transformación óptima de las variables originales, sin el requisito de que se conserve el orden de los valores, que maximice la capacidad de discriminación entre valores, es decir, se mantiene el contenido de información de cada variable, pero se modifica la métrica que define la variable de forma que la derivada de la transformación métrica puede cambiar de signo a lo largo de la escala.

FUENTE: Elaboración propia.



**SUSCRÍBETE A LA NEWSLETTER DE REVISTAS ICE
Y RECIBE TODAS LAS NOVEDADES EN TU CORREO**



Pierre Ecochard*

Lars Nilsson**

Jan Schmitz***

EVALUATING TRADE POLICY - THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COMMISSION

This paper provides an overview of the European Commission's evaluation of EU trade policy. It discusses the importance of transparent policy evaluation for improving the functioning of trade policy, informing EU co-legislators and the general public to ensure accountability. It discusses specificities of evaluations in the field of trade policy, the evaluation cycle, and the types of impacts studied. The methodology used in evaluations is outlined and discussed. Overall, the paper provides insights into how the European Commission uses evaluation tools to inform EU trade policy decision making.

Evaluación de la política comercial - La práctica de la Comisión Europea

Este documento ofrece una visión general de la evaluación de la política comercial de la UE por parte de la Comisión Europea. Analiza la importancia de una evaluación transparente de las políticas para mejorar el funcionamiento de la política comercial, informar a los legisladores de la UE y al público en general para garantizar la rendición de cuentas. Analiza las especificidades de las evaluaciones en el ámbito de la política comercial, el ciclo de evaluación y los tipos de impacto estudiados. Se esboza y discute la metodología utilizada en las evaluaciones. En general, el documento ofrece una visión de cómo la Comisión Europea utiliza las herramientas de evaluación para informar la toma de decisiones de la política comercial de la UE.

Keywords: trade policy, evaluation.

Palabras clave: política comercial, evaluación.

JEL: F13, M48.

* Head of the Evaluation Sector in the Chief Economist, Trade Analysis and Evaluation Unit of DG Trade in the European Commission (corresponding author).

Mail: Pierre.ECOCHARD@ec.europa.eu

** Senior Expert in the Chief Economist, Trade Analysis and Evaluation Unit of DG Trade in the European Commission.

Mail: Lars.NILSSON@ec.europa.eu

*** Deputy Chief Economist in the Chief Economist, Trade Analysis and Evaluation Unit of DG Trade in the European Commission.

Mail: Jan.SCHMITZ@ec.europa.eu

The views expressed are those of the author's own and do not necessarily reflect the views of the European Commission.

Final version: April 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7607>

1. Introduction

The European Commission is committed to evidence-based policy making. As part of this commitment, European Commission services use a variety of evaluation tools to ensure that policy decisions are supported by research, analysis and an understanding of their likely impacts. The Better Regulation Framework, which was introduced in 2015, is a mechanism put in place within the European Commission to support the development of its policy initiatives and the assessment of their impact both *ex-ante* and *ex-post*. The European Commission is increasingly integrating evaluation into the policy cycle to continuously improve the quality of European Union (EU) decision making.

When developing the EU trade policy, the European Commission makes use of the Better Regulation Framework to feed into the cycle of negotiation of trade agreements as well as the preparation of EU regulations in the field of trade. The trade department of the European Commission, the Directorate-General for Trade (DG Trade), has a specific evaluation policy tailored to the specific needs of EU trade policy that is embedded into the Better Regulation Framework but also goes beyond.

In principle, EU Trade Policy is an EU-only policy and administrated by the European Commission representing the common EU interest. The European Commission therefore has a particular interest in a transparent evaluation of this policy, both for reasons of improving the impact of EU policies as well as for informing the EU co-legislators, the European Council (EU Member States governments representatives) and the European Parliament (directly elected by the EU citizens). It also serves to inform the general public about the impacts of trade policy and thereby allows to hold the EU accountable for its policies.

In fact, EU trade policy is one of the EU policies most evaluated, both in terms of detail as well as in terms of analysis throughout the policy-making cycle.

This paper presents DG Trade's evaluation policy. It first discusses the rationale for putting in place such a

policy (section 2). It then discusses some specificities of evaluations in the field of trade policy (section 3) and details the evaluation cycle in DG Trade (section 4). Finally, it outlines the types of impacts studied (section 5) and the methodology used (section 6).

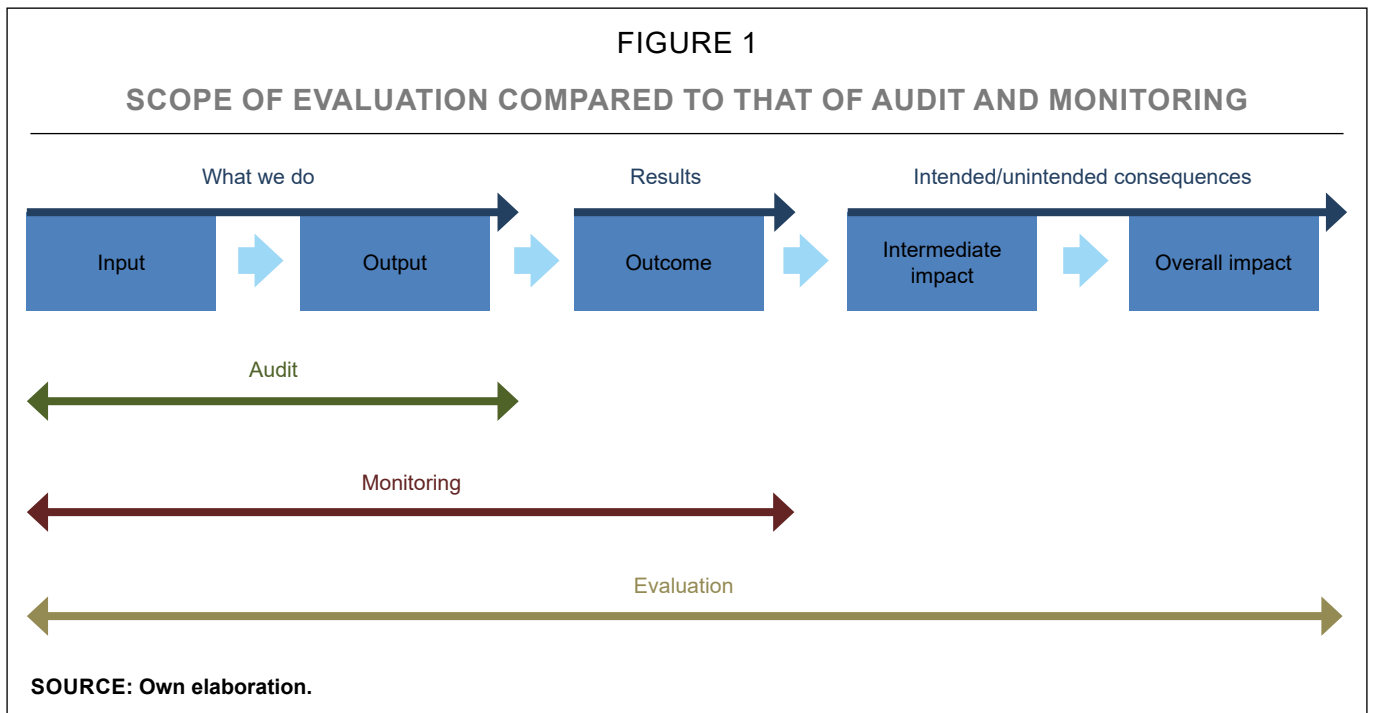
2. Why is the European Commission conducting evaluations

In the early 1990s, there was significant public concern about the impact of trade liberalisation on social and environmental issues. There was considerable pressure on the European Commission to respond to these concerns and to engage in a structured dialogue with civil society. The pressure increased following the conclusion of the Uruguay Round and culminated at the Seattle World Trade Organization (WTO) Ministerial Conference of 1999. It is against this background that the European Commission conducted a study on the impact of trade on sustainability issues of the then new multilateral negotiating round: the first Sustainability Impact Assessment (SIA) was born.

During the following twenty years, DG Trade has modernised its evaluation policy to adapt to the evolving context. It has notably introduced analysis in new areas such as human rights and gender issues. However, the most significant contextual change since the first SIA in 1999 has been the development of European Commission-wide *ex-ante* and *ex-post* evaluation tools from 2003 onwards, further reinforced by the adoption of the *Better Regulation Agenda* in 2015 (European Commission, 2015a).

Evaluation is usually conceived as having three sets of objectives. It is a key contributor to the European Commission's *accountability*, providing assessments of its effects both before and after implementation. This is an *outward looking aspect of evaluation*: oriented towards the European Parliament, the Council, EU Member States and the public at large.

It also creates a regulatory *culture* which shapes policy as analyses of impacts. An organisation with a culture of



evaluation is one where all actors are committed to using evidence and evaluation findings to inform decisions, where risks and trade-offs are systematically identified, and where genuine mitigation measures are proposed and implemented. The EU evaluation policy can contribute to this by fostering a better mapping of trade-offs and choices, as well as a more systematic definition of objectives and possible policies to reach them.

Evaluation also contributes to *organisational learning* as it increases the European Commission's capacity to create, retain and share knowledge within the Commission services of what did work and what did not work in past endeavours. This is the *inward-looking aspect of evaluation*.

At its core, policy evaluation is nothing more than comparing the overall impact (the potential or actual result) of a public policy with its stated goals (the desired impact of a public policy) via its diverse effects on the economy, the environment, and social factors.

Evaluation is an evidence-based assessment: it takes a critical look at policy interventions by analysing their

objectives and whether these policy options can meet those objectives (*ex-ante*) or have met them (*ex-post*). It aims at providing policy-makers with reliable information and evidence, enabling them to take better decisions. As illustrated in Figure 1, evaluation contrasts with both monitoring and audit by having a broader focus, from the start of a project to its final impacts: evaluation looks at all causal steps from the policy instruments put in place to the overall final impacts.

3. Specificities of trade policy evaluations

In a world affected by increasing distrust among members of the public towards legitimate sources of information, the importance of establishing a sound basis of facts, as well as the explanation and justification of public policy is high. Trade policy is no exception: the current public debate around the EU's trade policy is marred with misinformation and sometimes faulty reasoning. The problem is exacerbated by the fact that trade is one of the most difficult policy areas to evaluate.

Several characteristics set trade policy apart from other EU policies:

- *Trade policy affects many segments of society and arguably all sustainability dimensions.* Given the complexities of trade policy, leaving the evaluation of the likely impact of policy measures to an informal and unstructured process cannot do justice to the diversity and complexity of the mechanisms in play in the economic, environmental, social and human rights areas. Evaluations need to provide global assessments of the type and size of impacts.
- Given the size of the EU economy and its vast internal market, *macroeconomic impacts of the EU external trade policy are small relative to other drivers of economic activity*,¹ such as fiscal policy, monetary policy, the business cycle, the regulation of the internal market, or developments in the innovation cycle.² Furthermore, the scale and distribution of the impacts of a trade policy initiative (whether favourable or adverse) depends to some extent on the existence and effectiveness of accompanying measures taken by the competent authorities, often EU Member States' national governments. In addition, its positive impacts, often in form of more and cheaper choices for consumers are dispersed, while its potential negative impacts such as competitive pressures for sectors are concentrated.
- *Trade policy is multidimensional in its objectives and is at the intersection of economic and foreign policy.* While the core aim of the EU trade policy is to open economic opportunities to EU economic operators and to ensure a level playing field in areas such as public procurement and intellectual property rights,

the political relevance of non-economic objectives is increasing. Geopolitical tensions have again put trade policy in the limelight, both with regards to the weaponization of trade policy as well as with regards to ensuring access to critical supply chains. In addition, sustainable development dimensions are gaining prominence, with climate change in the forefront of public concern. Evaluations ensure that all these dimensions are considered when designing and assessing trade policy initiatives.

- *Trade policy often takes place via negotiations/bargaining with third country governments.* Evaluations in such contexts are politically sensitive, in particular when they aim at levelling the playing field among trade partners. Evaluations should not undermine the EU's capacity to negotiate with its partners or to react to unfair trade practices.
- *Successive negotiations of trade agreements share many similarities,* which facilitates learning from one trade agreement to the next. This matters for the questions raised, both externally (how successful were previous exercises at achieving their stated objectives?) and internally (what lessons can be drawn from our past successes and failures?). Evaluations ensure that the lessons of previous negotiations are considered when a new negotiation is launched.

4. The European Commission's evaluation cycle for trade policy

European Commission services are using a wide array of evaluation and assessment tools throughout the policy-making cycle. The role of these tools is to provide trade negotiators and policymakers (both at the EU level and the Member State level) with evidence-based assessments of the economic, social, human rights and environmental impacts that are likely to arise from a specific trade policy initiative at different stages of the trade policy initiatives.

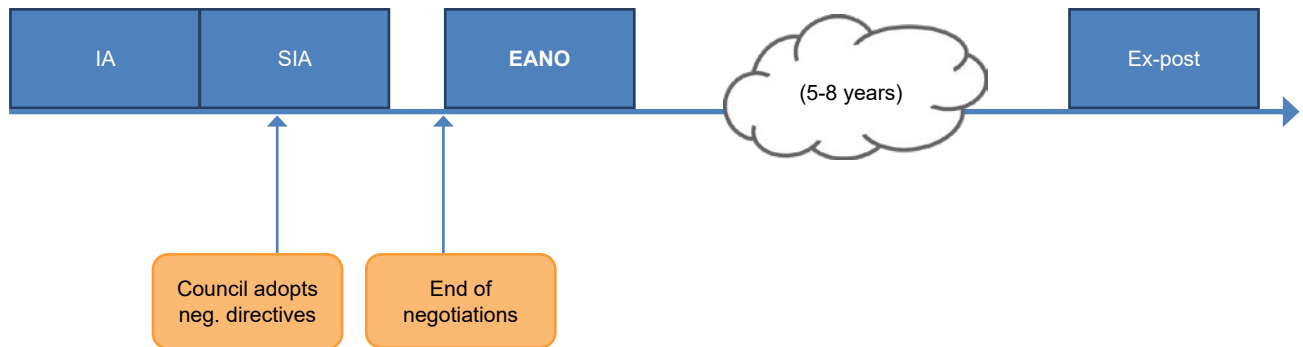
The systematic use of impact assessments and *ex-post* evaluations is a key element of the European

¹ Evaluations have shown that the impacts of larger EU trade agreements are mostly in the lower second digit decimal of GDP impacts, while the GDP changes of the business cycle alone can be a multiple this. Compare results at: https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/ex-post-evaluations_en

² This is not to negate the decisive positive impact the EU trade policy can have for specific sectors, its companies, investors and employees, as well as in particular for efficiency gains in small open economies among the EU Member States.

FIGURE 2

NEGOTIATION CYCLE - TIMELINE FOR EVALUATION OF TRADE POLICY



SOURCE: Own elaboration.

Commission's commitment to better policy making. In April 2015, the European Commission adopted the *Better Regulation Agenda* with the aim of enhancing transparency and scrutiny in EU decision making. Better Regulation sets the guiding principles, objectives, tools and procedures which underpin impact assessments and *ex-post* evaluation of EU policies (and not only regulation as the name could suggest).³ To help the European Commission implementing the better regulation principles, a new *Regulatory Scrutiny Board* (RSB) was set up, superseding the former Impact Assessment Board, to check and provide advice not only on impact assessments but also on major evaluations and fitness checks, also and in particular in the area of trade policy.⁴

Figure 2 provides an overview of the timeline of the evaluations conducted by DG Trade throughout the policy making/negotiation cycle. Every significant initiative in the field of trade policy is subject to an impact assessment (IA). During the negotiation of major trade

agreements, sustainability impact assessments (SIAs) are carried out. After the conclusion of negotiations, the economic impact of what has been achieved is analysed —economic assessments of the negotiated outcome (EANO)— and, finally, *ex-post* evaluations of provisions and policies are undertaken after they have been implemented for enough time.

It is important to note that, in principle, the Commission will not submit a proposal to start negotiating a trade agreement or an important policy initiative without having conducted an IA. Usually the IA is accompanying the draft negotiation directives when submitted to the Council of the European Union and ultimately made public. The evaluation of the EU trade policy therefore generally starts before the actual policy is conducted.

The European Commission follows an integrated approach by combining an assessment of economic, social, human rights and environmental impacts of trade policy initiatives at all stages of policy making and under a single framework with an open and wide consultation process during the evaluation cycle. Impact analysis and evaluations contribute to assessing and demonstrating the impact of the EU's trade initiatives (including at the individual Member States level) and increase the transparency

³ See https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#documents for an overview.

⁴ See https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

of trade policy by providing publicly available analysis; two aspects that are at the forefront of public attention.

Impact Assessments (IAs)

IAs are European Commission-wide analytical tools prepared for European Commission initiatives that are likely to have significant and clearly identifiable economic, environmental or social impacts. IAs are prepared in accordance with the *Better Regulation Guidelines and Tools*. In trade matters, IAs will usually be prepared for:

- All major trade negotiations for which the European Commission will adopt a recommendation for a negotiating directive.
- All major regulations proposed for adoption by the Council and European Parliament.

IAs are about gathering and analysing evidence to support decision-making. They accompany the European Commission's College decision to request an authorisation to launch negotiations from the Council and are attached to the draft negotiating directives. They aim to provide answers to questions such as: "Is a trade negotiation the best course of action for our trade relations with partner X, Y, Z?"; "Which issues should be covered in the negotiation?"

In line with a European Commission-wide standardised process, an IA verifies the existence of a problem, identifies its underlying causes, assesses whether EU action is needed and analyses the advantages and disadvantages of available options and their impacts.⁵ On this basis, the IA identifies the best course of action and accompanies the negotiation directives proposal when it is sent to the other EU institutions, especially the European Parliament and the Council.

One recent example is the Impact Assessment prepared to back the Commission's proposal for an Anti-Coercion Instrument (2022).⁶

⁵ For examples of trade related IAs, see https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/impact-assessments_en

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2021:0371:FIN:EN:PDF>

Sustainability Impact Assessments (SIAs)

SIAs are DG TRADE specific assessments carried out simultaneously with major trade negotiations. DG TRADE is the only Directorate-General carrying out such assessments. They complement IAs by allowing a more in-depth analysis of the potential economic, social, human rights and environmental impacts of the agreement under negotiation. SIAs promote transparency by relying on a wide-ranging and continuous provision of information to, and consultation of, stakeholders including critical ones, early on in the process and during the negotiations. They are a channel through which stakeholders can inform negotiators of their views on the likely impact of the trade agreement under negotiation and have an opportunity to influence negotiations. SIAs also help to steer the trade negotiations by supporting them with evidence during the negotiations, in particular on sustainability issues.

SIAs deepen our understanding of sustainable development impacts. Building on impact assessments, they allow for a more in-depth analysis of the potential economic, social and environmental impacts of trade agreements, including on consumers, human rights, developing countries, small- and medium-sized enterprises (SMEs), and specific economic sectors. Detailed case studies and sectoral analyses provide in-depth assessments of the potential impact on areas of specific interest.

While IAs are produced by the European Commission services, SIAs are run by independent external consultants. Contractors conclude their analyses with recommendations for measures to minimise potential risks and maximise opportunities for sustainable development that may be created by the trade negotiations. Building on the study that supported the Impact Assessment, the SIA consists of specific chapters examining specific areas in greater depth. SIA chapters cover topics where the agreement is most likely to have an impact on sustainability issues, or where the agreement opens opportunities for achieving non-trade policy objectives.

The most recent finalised SIA was prepared in support of Angola's accession to the Economic Partnership

Agreement between the European Union and South African Development Community (2023).⁷

Economic Assessment of negotiated outcome

In the Communication *Trade Growth and World Affairs* in 2010,⁸ the European Commission committed itself to assessing the impact of major trade agreements: “Once negotiations are concluded and before signature, we will prepare for the Parliament and Council an analysis of consequences of the proposed deal for the EU.”⁹ Five years later, in the Communication *Trade for All*,¹⁰ the European Commission reiterated that it “...also analyses the economic impact of agreements after their conclusion...” These EANOs constitute the third step in DG Trade’s assessment cycle of trade policy initiatives. EANOs examine the results of the negotiations in detail and assesses the impact of the agreement in economic terms.¹¹

IAs and SIAs provide for comprehensive analyses of the potential and likely economic, social, environmental and human rights impacts of the agreements subject to analysis. Therefore, at the stage when negotiations have been concluded and EANOs are conducted, only the now foreseeable economic impact is examined as knowledge now exists about what exactly has been achieved in terms of trade cost reductions and other trade facilitating measures. This should be seen in comparison to IAs and SIAs which assesses the economic impact of the agreement under different scenarios, often in terms of varying levels of ambition in terms of the degree of liberalisation.

Further analyses of social, environmental and human rights impact normally do not form part of the EANOs, as they were already analysed in depth in preceding IAs and SIAs. Nevertheless, should new elements pertaining

to these issues have resulted from the negotiations, the EANO will review these as well.

Ex-post evaluations

Ex-post evaluations are European Commission-wide tools that use the available evidence to assess whether a specific policy intervention was justified and if it worked (or is working) as expected in achieving its objectives and if it was efficient in doing so. *Ex-post* evaluations also look for unintended effects (*i.e.*, those which were not anticipated at the time of the IA or SIA) and look for evidence of causality. Such *ex-post* evaluations help further develop the trade policy *vis-à-vis* the partner with which the trade agreement was concluded. They can additionally be useful in designing other trade agreements with other counterparts. *Ex-post* evaluations are undertaken after the trade agreement or trade measure has entered into force, commitments have been phased in and sufficient time has passed to gather a robust body of data and evidence. *Ex-post* evaluations are prepared by DG Trade in accordance with the related *Better Regulation Guidelines and Tools*. The *ex-post* evaluation policy in DG Trade can include thematic *ex-post* evaluations on specific elements of EU trade policy or that are part of several agreements, as well as *ex-post* Evaluations of major trade agreements with particular economic or political relevance.

An example of an *ex-post* evaluation is the one that was conducted on six Euro-Med trade agreements. It was finalised in 2021.¹²

5. Which topics are covered?

IAs, SIAs and *ex-post* evaluations look more broadly at how the trade and trade-related provisions of trade policy instruments could affect or have affected economic, social, human rights and environmental issues in the EU, partner

⁷ <https://circabc.europa.eu/rest/download/c74f1594-7d48-45e4-96ad-8b155f6c69a9>

⁸ European Commission (2010).

⁹ *Ibid.* p. 15.

¹⁰ European Commission (2015b).

¹¹ See *e.g.*, European Commission (2018).

¹² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fab9bddd-9106-11eb-b85c-01aa75ed71a1>

countries and sometimes globally (while EANOs focus on the economic impact of the agreement). These evaluation tools also examine possible impacts in specific relevant countries, especially least developed countries, and, in the case of SIAs, propose measures (trade or non-trade related) to maximise the benefits of the agreement and prevent or minimise potential negative impacts. Evaluations thus look at a wide range of impacts, both in the EU and in third countries. In addition, there is a particular focus on small and medium enterprises, developing countries, least developed countries, the EU's outermost regions as well as neighbouring countries and gender issues.

Assessments and evaluations can cover any type of impact resulting from a trade policy initiative. Impacts are typically grouped into four different dimensions:

- a) *Economic impacts*: These include impacts on GDP, trade flows, foreign direct investment (FDI), wages, consumer prices, fiscal revenue; sectors most affected; effects on competitiveness, small- and medium-sized enterprises (SMEs), least developed countries (LDCs) and the informal economy.
- b) *Social impacts*: These include impacts on employment (including sectoral job creation/losses), promotion of the International Labour Organization (ILO) Decent Work Agenda and core labour standards, equality, gender, consumer welfare, public health, education, etc.
- c) *Human rights impacts*: This covers whether the initiative could enhance/impair the enjoyment of certain human rights (particularly by vulnerable groups) or strengthen/weaken the ability of the signatory parties to fulfil their Human Rights obligations.
- d) *Environmental impacts*: These centre around effects on greenhouse gas emissions and biodiversity. Does the initiative contribute to greening the economy, to resource efficiency objectives and sustainable consumption/production?

6. Methodology

To assess the impact of Free Trade Agreements (FTAs), both quantitative and qualitative approaches are

used in the form of economic modelling of the impacts on the one hand and qualitative analysis, surveys, stakeholder consultations and civil society interactions on the other.¹³

Economic modelling

In terms of economic modelling, depending on the nature of the agreement to be analysed and at what point in time the analysis takes place, the most common tools are computable general equilibrium (CGE) models, partial equilibrium (PE) models, as well as econometric tools. Each of these three approaches are briefly discussed below.

*Computable general equilibrium models*¹⁴

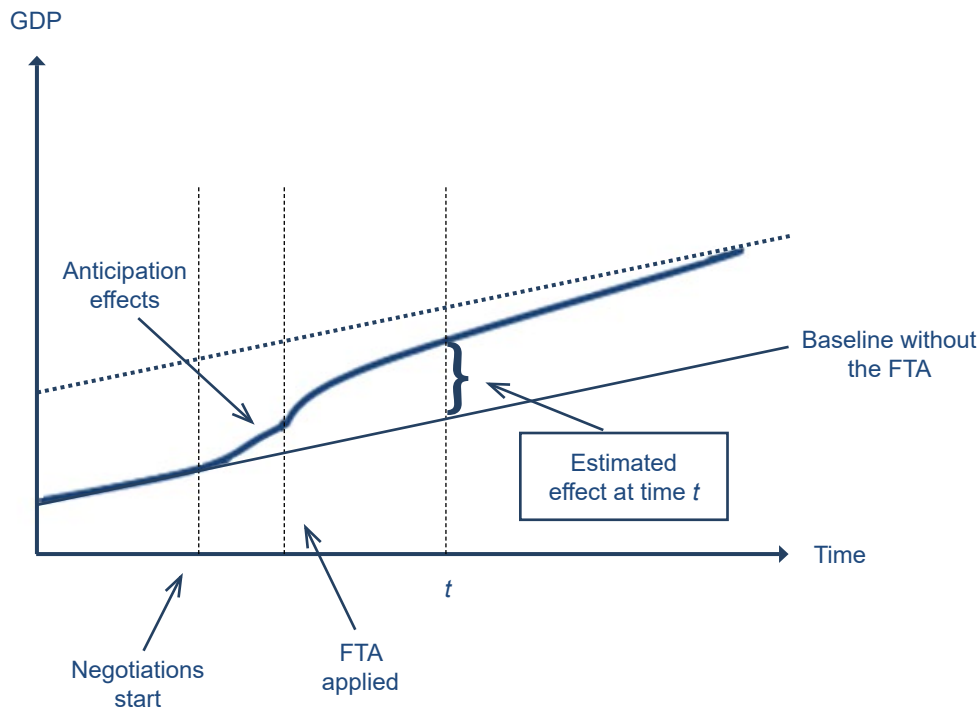
Most studies undertaken to assess the economy-wide impact of trade agreements *ex-ante* are carried out using CGE models, which are state of the art tools for overall assessments of trade agreements at region, country and broad sector level. These models are computer-based simulations, which calculate the future state of the global economy (including any country or region specifically analysed) as a consequence of a specified set of (trade) policy changes. The main advantage of CGE models is that they analyse the effects of trade policy considering the main links between the domestic and international production of goods and services, including sectoral input-output relations.

These types of model help answer 'what if...' questions by simulating the price, income and substitution effects of different policy changes and comparing them to a so called baseline (*i.e.*, what would happen without a policy change). The formulation of a correct baseline is important, since it is the counterfactual against which the economic outcome of the initiative is assessed. Hence,

¹³ Moisé and Rubínová (2021) provide a critical review of the topics covered in trade evaluations and the methodologies used.

¹⁴ Parts of this section draws on Nilsson (2018).

FIGURE 3
STYLISTED EFFECTS OF AN FTA OVER TIME



SOURCE: Own elaboration, based on Civic Consulting and the Ifo institute (2018).

these models allow economists to simulate how sectors and actors adjust to the changes of costs, prices and/or incentives that a trade policy change would cause. This allows for an assessment of the direct and indirect effects of changes to trade policy.

Figure 3 describes the potential impact of a free trade agreement (FTA). An *ex-ante* analysis of the impact of an FTA is projected to assess the effects once the agreement is fully implemented. In Figure 3, this would be at time t . The impact is defined as the difference between the thick line (GDP growth) and the baseline without the FTA as measured by the thin line in the figure. Moreover, *ex-post* analyses have shown that after FTA negotiations have started, but before agreements are applied, it is

sometimes possible to detect anticipation effects of an FTA (see e.g., Lakatos and Nilsson, 2017).

For example, assume that policymakers decide to lower import tariffs on products of wood via an FTA. A CGE model would then demonstrate that opening the wood sector to competition would have a positive impact on downstream industries that use wood products as an input (they will substitute imported wood products for domestic wood products due to lower import prices). Moreover, the inter-linkages in the model would identify the effect on upstream industries. More wood will be used overall in the country and, therefore, there will be more demand for complementary goods and services such as business services like

logistics and transport. CGE models are thus important tools for assessing direct and indirect effects of specific trade policy decisions.

One of the most common data sources that feed into CGE models for trade policy making is the Global Trade Analysis Project (GTAP). The latest version of the data base —GTAP 10— includes 120 countries and 20 aggregate regions. For each country/region, the data base reports production, intermediate and final uses, international trade and transport margins and taxes/subsidies, see Aguiar *et al.* (2019).

In order to provide harmonised data for 140 countries and regions, the number of sectors is limited to 65, out of which, roughly one third each is made up of agricultural products. Other sectors include services sectors and merchandise products and raw materials. To compare, one should recall that at the 6-digit level of the Harmonised System, there are about 5,000 products.¹⁵

CGE models have been subject to general critique, but also in the way they sometimes are employed. Critics claim some analysis exaggerates welfare gains from trade liberalization, by omitting important mechanisms. For example, when trade costs are reduced the mechanics of the model ensure that the output of the more competitive sectors of an economy increases (relative to the baseline) while the opposite holds true for the less competitive sectors. For this to happen labour has to move from contracting to expanding sectors, where wages increase. This process is assumed to be friction free (see Boeters and Savard, 2013). This assumption may be more appropriate within sectors, but it is less so between sectors. Moreover, the fiscal implications that this adjustment entails in the presence of labour market frictions (re-training, temporary wage replacement payments, etc.) are not accounted for in the macroeconomic welfare analysis.

On the other hand, some arguments have been put forward suggesting that the impact of trade liberalization

as assessed using CGE models may be underestimated. Several arguments along this line carry importance. Firstly, the CGE models that are used in trade liberalization simulations do not account for increased productivity effects associated with greater incentives to innovate from enhanced competitive pressure and knowledge transfers through trade (see Hall, 2011). Secondly, the impact of liberalization of foreign investment (an increasingly important component of modern trade agreements) is unaccounted for in most models, including its likely impact on sectoral and economy-wide productivity. This is an important drawback as foreign direct investment (FDI) is a significant part of modern economic integration and the presence of FDI has been shown to be in itself a catalyst for knowledge and technology advancements in recipient countries, which eventually lead to relevant productivity gains.¹⁶

Thirdly, CGE models do not capture the impact of reduced uncertainty FTAs bring about. For example, a country's applied tariffs are in many cases lower than its bound tariffs. Removing this 'water in the tariff levels' has positive impacts in terms of removing economic uncertainty, since applied tariffs rather than bound tariffs are cut in the simulations and hence models do not account for this.¹⁷ The same holds for the services area for which, in most cases, FTAs bind currently applied levels of protection rather than generating real new market access.

Another shortcoming (as in all trade models) relates to the need to deal with cases where initial levels of trade are low. This could *e.g.*, be the case if current trade barriers are prohibitive. This problem may render trade models inappropriate especially for the analysis of trade agreements with some developing countries and least developed countries which may have their bulk of trade concentrated in a few sectors and only with a limited number of trading partners (see Kehoe

¹⁵ See <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx> for an overview of the Harmonized System.

¹⁶ For example, Smarzynska Javorcik (2004) finds positive productivity spill-overs from FDI.

¹⁷ See *e.g.*, Lakatos and Nilsson (2017) for goods and Lamprecht and Miroudot (2018) for services.

et al., 2017). In these cases, CGE models underestimate the impact of trade liberalization since they tend to multiply existing trade with a specific estimated impact coefficient and if there is no (or little) trade initially, there will be no (or little) trade also after trade liberalisation.

Nevertheless, given their ability to capture input-output relations and a large variety of policy decision-making relevant variables, CGE models remain the best available tool for economy-wide and in particular for *ex-ante* assessments of the impact of FTAs and trade policy.

Partial equilibrium models

FTAs are negotiated at tariff line level, which may mean products at the 8-digit, 10-digit or 12-digit level and thus 10,000 or more products depending on the negotiating parties. Trade liberalisation at the product level must subsequently be aggregated to GTAP sector level before the policy change can be simulated in a CGE model. CGE models are thus not well-suited for specific analyses of trade liberalisation of detailed product- or industry level. It is therefore common to turn to PE models. Even though PE models lack linkages between sectors, countries and regions and thus cannot provide an assessment of the economy-wide impact of trade policy changes, PE models may sometimes be preferred to CGE models for trade policy analyses since they can assess the impact at detailed product level. But contrary to CGE models mentioned above, PE models do not capture impacts on substitute goods and services.

PE models are partial in nature, with the underlying meaning that they assess the impact of trade liberalisation product by product without considering the effects on intermediate inputs used to produce the goods in question and with the resulting income effects. That is, using the example of wood products from above, if imports of products of wood face lower tariffs, a PE model is likely to find that an increase in the value of imported wooden products and a decrease in the domestic production of such products (if production data is available). However, the producers of wood as raw

material are not part of the analysis, and neither are any logistics services in the form of *e.g.*, truck services that transport the wood.

A significant advantage of PE modelling however is that these models require little data. Trade flows are needed, but in addition to that, in principle, one only needs data on trade barriers (duties) and on how much more of wood products consumers would purchase given *e.g.*, a 10% decrease in duties (import demand elasticity) and how easily they would substitute away from similar products of another material (elasticity of substitution).

Econometrics

Econometrics uses economic tools, mathematics, and statistical inference to quantify policy changes. For example, how much has trade changed following the introduction of an FTA? A common econometric tool is the linear regression model, which provides a formal approach to estimating how a change in one economic variable —among the explanatory or control variables— affects the variable being explained, while accounting for the impact of all the explanatory variables in the model and holding everything else equal. This latter precision is important as a regression estimates the marginal impact of an explanatory variable. In the case of trade, one might try to assess the impact on trade of a one percentage point decrease in duties, while holding all other determinants of trade constant.

The explanatory variables in the model are specified based on theory and practice, but it is not possible to account for everything that affects the dependent variable, *e.g.*, because of data availability. Therefore, an error term —which is assumed to have certain properties— is added to the model. An econometric software is then used to run the regression and produce the results, which have to be looked upon with care. Does the outcome make sense? Do the explanatory variables perform as expected and in line with theory, etc.? If yes, the results of the empirical model may help policy makers in defining potential choices to be taken by quantifying effects.

One of the most successful and popular empirical trade models is the so called “gravity model”, which states that the value of trade between two countries is proportional to their economic mass and a measure of their relative trade frictions. It got its name from the analogy to Newton’s law of gravity where the force of attraction between two bodies is proportional to the product of their masses and inversely proportional to their distance squared. The gravity model’s popularity stems from its ability to explain a large share of the variation in bilateral trade flows.

In its most basic version, trade (X_{ij}) between importing country i exporting country j is explained by the two countries’ gross domestic products (Y_i and Y_j) and the geographical distance between them as follows, after a logarithmic transformation:

$$\ln(X_{ij}) = \beta_1 \ln(Y_i) + \beta_2 \ln(Y_j) + \beta_3(\text{dist}_{ij}) + \ln(\varepsilon_{ij})$$

where ε_{ij} is normally assumed to be a log-normally distributed error term.

The gravity model has been used widely among empirical trade economists over the past 50 years. Its’ theoretical underpinnings have been greatly expanded and improved, in particular over the past two decades and with it how the model should be estimated, depending on the underlying characteristics of the issues analysed.

Another common approach used in econometrics is the difference in differences (diff-in-diff) technique, which examines the effect of applying a policy change, e.g., an FTA, on trade compared to a control group *i.e.*, trade unaffected by the policy change.

Other tools used

Economic modelling is often the preferred quantification tool of evaluations, but a wide range of other methods are used to provide the full picture across all sustainability dimensions.

Typically, quantitative estimates of economic impacts will provide the foundation which will support the other

analyses: when it is known which economic sectors are most likely to be impacted, it is possible to analyse where social, environmental and human rights impacts are likely to happen. In order to reinforce the reliability of the results, it is often important to use: *i)* a variety of different sources of data, *ii)* appropriate tools and methods beyond economics, and particularly both quantitative and qualitative methods at the same time, if possible and *iii)* different evaluators (not relying on one expert).

The methodology to be used for human rights and biodiversity impacts have been formalised in two separate documents: *Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives* (European Commission, 2015c) and *Methodology for assessing the impacts of trade agreements on biodiversity and ecosystems* (European Commission, 2021). This is part of ongoing efforts to improve the quality of analyses in all sustainability dimensions and to ensure a high degree of comparability between studies.

7. Conclusions

EU trade policy is one of the EU policies most evaluated, in terms of detail and rigour, but also in terms of accompanying analysis throughout the policy cycle. With regards to transparency and accessibility of the analytical results, the EU is at the forefront of evidence based policy-making by providing publicly available analysis at all stages of the conducting of its major trade policy initiatives.

EU trade policy and trade agreements are evaluated before (Impact Assessments), during (Sustainability Impact Assessments) and after their conclusion (Economic Assessment of Negotiated Outcome) as well as after implementation (*ex post* Evaluations). This resource intensive but meticulous approach allows a constant review of whether the proposed, conducted and implemented trade policy initiatives effectively and efficiently serve EU policy goals.

European Commission services are using a wide array of evaluation and assessment tools (computable general

equilibrium models, partial equilibrium models, econometrics, and other quantitative and qualitative analysis) throughout the policy-making cycle. The role of these tools is to provide trade negotiators and policymakers, as well as the public, with evidence-based assessments of the economic, social, human rights and environmental impacts that are likely to arise from a specific trade policy initiative.

Bibliographic references

- Aguiar, A., Chepeliev, M., Corong, E. L., McDougall, R., & van der Mensbrugge, D. (2019). The GTAP Data Base: Version 10. *Journal of Global Economic Analysis*, 4(1), 1-27. <https://doi.org/10.21642/JGEA.040101AF>
- Boeters, S., & Savard, L. (2013). The Labor Market in Computable General Equilibrium Models. In P. B. Dixon & D. W. Jorgenson (Eds.), *Handbook of Computable General Equilibrium Modeling*, 1 (pp.1645-1718). Elsevier.
- Civic Consulting and the Ifo Institute. (2018). *Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea*. Report prepared for the European Commission's Directorate-General for Trade. <https://circabc.europa.eu/rest/download/5be99665-6477-49a1-b6cc-30c6370c28fa?ticket=>
- European Commission. (2010). *Trade, growth and world affairs: Trade policy as a core component of the EU's 2020 strategy*. COM(2010) 612 final. <https://data.europa.eu/doi/10.2781/19217>
- European Commission. (2015a). *Better regulation for better results – An EU Agenda*. COM(2015) 215 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0215>
- European Commission. (2015b). *Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy*. COM(2015) 497 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52015DC0497>
- European Commission. (2015c). *Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives*. <https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/991d8e1d-dbaa-49d6-8582-bb3aab2cab48/details>
- European Commission. (2018). *The economic impact of the EU-Japan Economic Partnership Agreement (EPA)*. An analysis prepared by the European Commission's Directorate-General for Trade. <https://circabc.europa.eu/rest/download/78010dfc-269e-488a-be60-e4eea77d9eb6?ticket=>
- European Commission. (2021). *Methodology for assessing the impacts of trade agreements on biodiversity and ecosystems*. <https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-05/Methodology-for-assessing-the-impacts-of-trade-agreements-on-biodiversity-and-ecosystems.pdf>
- Hall, B. H. (2011). *Innovation and Productivity* (NBER Working Paper No. 17178). National Bureau of Economic Research.
- Kehoe, T. J., Pujolas, P. S., & Rossbach, J. (2017). Quantitative trade models: Developments and challenges. *Annual Review of Economics*, 9, 295-325.
- Lakatos, C., & Nilsson, L. (2017). The EU-Korea FTA: Anticipation, Trade Policy Uncertainty and Impact. *Review of World Economics*, 153(1), 179-198. <https://doi.org/10.1007/s10290-016-0261-1>
- Lamprecht, P., & Miroudot, S. (2018). *The value of market access and national treatment commitments in services trade agreements* (OECD Trade Policy Papers No. 213). Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://doi.org/10.1787/d8bfc8d8-en>
- Moisés, E., & Rubínová, S. (2021). *Sustainability impact assessments of free trade agreements: A critical review* (OECD Trade Policy Papers No. 255). Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://doi.org/10.1787/65b1a07e-en>
- Nilsson, L. (2018). Reflections on the economic modelling of free trade agreements. *Journal of Global Economic Analysis*, 3(1), 156-186. <https://www.jgea.org/ojs/index.php/jgea/issue/view/5>
- Smarzynska Javorcik, B. (2004). Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages. *American Economic Review*, 94(3), 605-627.

INFORMES MENSUALES DE COMERCIO EXTERIOR



Los Informes Mensuales de Comercio Exterior son estadísticas que elabora la Secretaría de Estado de Comercio a partir de los datos suministrados por Aduanas. Son estudios que representan una radiografía completa del sector, tanto del mes como del acumulado del año. Exportaciones e importaciones se clasifican de acuerdo a múltiples criterios analizándose por sectores económicos, lugares geográficos o comunidades autónomas.

Accesible en



[https://comercio.gob.es/
ImportacionExportacion/Informes_
Estadisticas/Paginas/Informes-
periodicos.aspx](https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Informes-periodicos.aspx)



Librería virtual y venta www.mincotur.es
Panamá, 1, 28046 Madrid
Telf. 91 349 43 35
www.revistasice.com
CentroPublicaciones@mincotur.es

Javier García-Verdugo Sales*
Lorena Gómez Cruz**
Ane Miren Martín Ugarte**

IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES DE LA CNMC EN DEFENSA DE LA COMPETENCIA: METODOLOGÍA Y ESTIMACIÓN PARA EL PERÍODO 2012-2022

Las evaluaciones de impacto son una necesidad para las autoridades de competencia, que necesitan cuantificar los beneficios para la sociedad que producen sus intervenciones. En este trabajo se analizan primero los diferentes tipos de evaluaciones que se pueden llevar a cabo con ese objetivo, y se describe después la metodología escogida para estimar el impacto de la actividad de la autoridad española. Esta metodología se dirige a estimar los ahorros directos generados por la persecución de infracciones anticompetitivas y el control de concentraciones al evitar los aumentos de precios que se hubieran producido sin esas intervenciones, y se ha aplicado a las decisiones de la autoridad española de competencia entre 2012-2022. Los ahorros estimados, aunque varían según los años, confirman que la actividad de defensa de la competencia es muy beneficiosa para los consumidores.

Impact of the CNMC's antitrust interventions: methodology and estimation for the period 2012-2022

Impact assessments are a necessity for competition authorities, which need to quantify the benefits to society of their interventions. This paper first analyses the different types of assessments that can be carried out for this purpose, and then describes the methodology chosen to estimate the impact of the Spanish authority's activity. This methodology is aimed at estimating the direct savings generated by the prosecution of anti-competitive infringements and merger control by preventing the price increases that would have occurred without these interventions, and has been applied to the decisions of the Spanish competition authority between 2012-2022. The estimated savings, although varying across years, confirm that competition enforcement is highly beneficial for consumers.

Palabras clave: estimación de impacto, evaluación de políticas públicas, política de competencia.

Keywords: impact assessment, public policy evaluation, competition policy.

JEL: D6, H4, L4.

* Director de la Asesoría Económica de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Contacto: javier.garciaverdugo@cnmc.es

** Economista Sénior en la Asesoría Económica de la CNMC.

Contacto: lorena.gomez@cnmc.es y anemiren.martin@cnmc.es

Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan la posición oficial de la CNMC.

Versión de marzo de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7608>

1. Introducción

Las evaluaciones de impacto son cada vez más utilizadas por las autoridades de competencia para cuantificar los beneficios de sus intervenciones, en un momento en que la eficacia de las instituciones y su impacto económico reciben una atención cada vez mayor. Sin embargo, como señalan Van Sinderen y Kemp (2008), cuantificar los costes de las intervenciones en defensa de la competencia es relativamente más sencillo que calcular sus beneficios. El mayor interés en la eficacia de las autoridades de competencia da lugar en ocasiones a un requisito legal de estimar los efectos de sus decisiones de alguna manera y, como señalan Ilzkovitz y Dierx (2015), la mayoría de las autoridades ya están obligadas a informar anualmente sobre sus actividades. La Red Internacional de Competencia (en inglés, International Competition Network, ICN) también recomienda realizar estudios *ex post* para mejorar la efectividad de las intervenciones de las autoridades de competencia (Delgado *et al.*, 2016).

De las muchas formas posibles de evaluación, se ha seleccionado una metodología simple con supuestos prudentes, que puede ser empleada como punto de partida para estudios de mayor alcance en el futuro. Esta metodología estima el impacto de las intervenciones de las autoridades de competencia porque evitan efectos adversos sobre los consumidores en forma de precios más elevados¹. Sin embargo, esta estimación basada en el efecto sobre los precios no incluye una buena parte del impacto de la actividad de las autoridades de competencia, como la disuasión o los efectos sobre la innovación.

Este tipo de estimación tiene la ventaja de que utiliza información disponible en los expedientes y, en su defecto, supuestos generales que tratan de reflejar

adecuadamente el impacto real de las intervenciones de la autoridad de competencia. Tanto la metodología como los supuestos están alineados con lo recomendado por la OCDE y con los empleados por las autoridades de competencia que realizan este tipo de análisis, como se detalla más adelante.

Esta metodología se ha utilizado para evaluar los beneficios anuales para los consumidores españoles de las intervenciones de la autoridad nacional de competencia entre 2012 y 2022. Los ahorros estimados se muestran en forma de valores anuales.

El ahorro anual total para los consumidores en este período de 11 años osciló entre 203,2 millones de euros en 2020 y 7.270,2 millones de euros en 2015. Incluso sin considerar 2015, que fue un año con un ahorro especialmente elevado, el ahorro total medio anual superó los 1.640,5 millones de euros. Estos resultados muestran claramente el importante efecto positivo en los consumidores de la actividad de la autoridad española de competencia².

El resto del artículo está estructurado de la siguiente manera. El apartado 2 resume los diferentes tipos de evaluaciones que se pueden realizar para cuantificar el efecto en la sociedad de las actividades de defensa de la competencia, y revisa las recomendaciones de la OCDE sobre las evaluaciones de impacto. El apartado 3 presenta la metodología específica para evaluar el impacto de los expedientes de la CNMC que sancionan conductas anticompetitivas, comparándola con la recomendada por la OCDE y las utilizadas por las cinco autoridades de competencia con más experiencia en la realización de estos estudios, mientras que el apartado 4 hace lo mismo para los expedientes de control de concentraciones. El apartado 5 recoge los ahorros totales generados a los consumidores, mientras que el apartado 6 resume las conclusiones del estudio.

¹ En este documento seguiremos las pautas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2014) y usaremos el término general *consumers* para incluir tanto a los consumidores finales como a los consumidores de productos intermedios.

² Esto es especialmente significativo teniendo en cuenta que el presupuesto anual de la CNMC dedicado a las actividades de competencia (tanto de intervención como de promoción) osciló entre los 13 y los 15 millones de euros entre 2013 y 2022.

2. Mejores prácticas para estudios de impacto

El principal objetivo de las evaluaciones de impacto realizadas por las autoridades de competencia es examinar la situación de los consumidores después de sus decisiones, o cuál habría sido esa situación si estas no hubieran intervenido.

Según la Comisión Europea (Ilzkovitz y Dierx, 2015), las evaluaciones de impacto deben basarse en un ciclo continuo que se divide en tres bloques: diseño de políticas o intervenciones, que incluye estudios de impacto *ex ante* (identificación de problemas, establecimiento de objetivos y elección de los mejores indicadores); seguimiento, una vez que se hayan realizado las intervenciones; y evaluación *ex post*, que compara lo esperado según el estudio *ex ante* con los resultados obtenidos.

El objetivo de los análisis de impacto determina tanto quién se encarga de realizar la evaluación como su nivel de sofisticación, ya que se pueden utilizar supuestos generalmente aceptados o métodos econométricos más complejos (Davies y Ormosi, 2012).

En algunos casos, el objetivo de las evaluaciones de impacto es comprobar si se alcanza algún objetivo de coste-beneficio. Por ejemplo, la Competition and Markets Authority (CMA) del Reino Unido, que está obligada por el gobierno a generar al menos beneficios diez veces superiores a su presupuesto. La Federal Trade Commission (FTC) de los Estados Unidos también compara su desempeño con objetivos establecidos previamente y con los recursos utilizados (véase Delgado *et al.*, 2016). Esta práctica plantea algunos problemas, ya que las referencias de comparación tienen un cierto componente arbitrario y, además, incentivan a la autoridad de competencia a priorizar sus actuaciones en función de su mayor o menor repercusión en el análisis de impacto (Lyons, 2016). Este tipo de comparación no se exige en el caso de la CNMC.

El subapartado «Características de los estudios de impacto» explica los diferentes tipos de estudios de impacto y metodologías que se pueden utilizar para cuantificar los efectos de las actuaciones de una autoridad

de competencia. El subapartado «Experiencia de las autoridades de competencia y recomendaciones de la OCDE» resume las recomendaciones de la OCDE sobre este tema antes de presentar nuestra decisión para el caso de la CNMC.

Características de los estudios de impacto

Dados los diferentes enfoques que se pueden utilizar para los estudios de impacto, la Figura 1 resume las principales características que pueden tener, y se explican con más detalle a continuación. Las opciones escogidas para el análisis de impacto de las intervenciones de la CNMC se muestran en las cajas sombreadas.

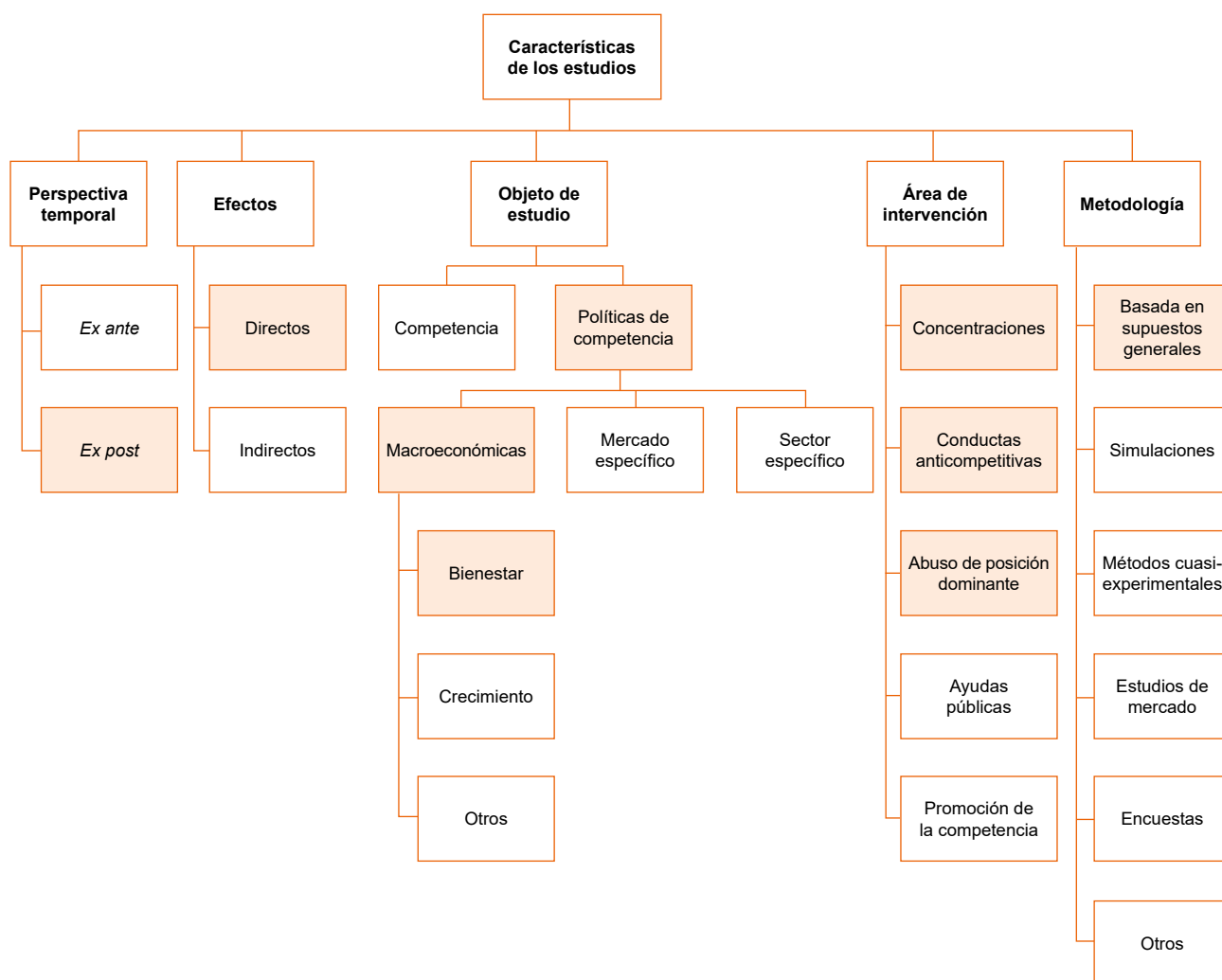
Perspectiva temporal del estudio

Primero, es necesario definir la perspectiva temporal del estudio. Se hace una distinción entre evaluaciones *ex ante* y *ex post*. La principal diferencia radica en el momento al que se refiere la información utilizada: antes o después de que se produzca la intervención y se puedan identificar sus efectos sobre la economía. Las autoridades de competencia, como la CMA, utilizan ambos tipos de estudios, aunque los estudios *ex post* suelen reservarse para una selección de casos (CMA, 2022).

Ilzkovitz y Dierx (2015) establecen las principales diferencias entre estos dos tipos de estudios: las evaluaciones de impacto *ex ante* son prospectivas y se realizan antes de que se produzca la intervención, por lo que su objetivo es analizar los efectos esperados antes de realizar la intervención; las evaluaciones *ex post*, que son retrospectivas y tienen lugar después de la intervención, se basan en evidencias reales y determinan si los efectos son los previstos en los estudios *ex ante*.

Sin embargo, Hüsichelrath y Leheyda (2010) distinguen entre tres tipos de evaluaciones: *ex ante*, *ex post* y de acompañamiento. Señalan que la evaluación *ex post* es la más importante, mientras que las evaluaciones *ex ante* se llevan a cabo en todos los casos en

FIGURA 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO



NOTA: Las opciones escogidas para el análisis de las intervenciones de la CNMC son las cajas sombreadas.

FUENTE: Adaptación a partir de Ilzkovitz y Dierx (2015).

los que una autoridad de competencia tiene que estudiar posibles concentraciones. El tercer tipo se utiliza para evaluar los efectos de la competencia, la política de competencia o las leyes de competencia, ya que, estrictamente hablando, las actividades sin un punto final definido no pueden estudiarse *ex post*.

Por último, Davies (2013) describe las evaluaciones de una manera ligeramente diferente, considerando que las evaluaciones de impacto se llevan a cabo después de la intervención de la autoridad de competencia, pero utilizando información *ex ante*, ya que todavía es demasiado pronto para observar los efectos reales de

la intervención. Esta será la definición empleada para las estimaciones del impacto generado por la CNMC, ya que encaja con el objetivo de identificar y transmitir los beneficios de la actividad de la autoridad de competencia, que pueden ser evaluados al año siguiente a la publicación de las decisiones sin necesidad de datos difíciles de obtener, como ocurre en el caso de los análisis *ex post*.

Efectos

Los estudios de impacto se centran únicamente en los casos en los que se ha llevado a cabo o se ha considerado una intervención. Según Davies y Ormosi (2012), esto puede llevar a sesgos de selección a la hora de cuantificar el impacto de las políticas de competencia, aunque hay poca investigación sobre la magnitud de este problema.

Los efectos estimados en las evaluaciones de impacto pueden ser directos o indirectos. Los efectos directos de las intervenciones de las autoridades de competencia se traducen en evitar subidas de precios y mantener o restablecer la competencia. Los efectos indirectos incluyen tanto los que afectan a la productividad, la innovación y el crecimiento económico³, como los efectos disuasorios⁴. No existe todavía una metodología generalmente aceptada para la estimación de los efectos indirectos, y suele tratarse de técnicas complejas, pero no hay ninguna duda sobre su importancia (Davies y Ormosi, 2012; Davies, 2013; Ilzkovitz y Dierx, 2015).

³ Por ejemplo, Van Sinderen y Kemp (2008) realizaron y utilizaron un modelo general de equilibrio a largo plazo para cuantificar el efecto de las intervenciones de la NMa (precursora de la actual ACM, Authority for Consumers & Markets) de 1998 a 2007 sobre la producción, el empleo y la productividad laboral en Holanda.

⁴ Por ejemplo, sancionar acuerdos colusorios no solo pone fin a la conducta anticompetitiva, sino que disuade a esas y a otras empresas de cometer nuevas infracciones, y algo análogo puede decirse de las intervenciones de control de concentraciones. Ilzkovitz y Dierx (2020) revisan en el capítulo 12 enfoques alternativos propuestos en la literatura para valorar los efectos disuasorios de las intervenciones de las autoridades de competencia en materia de sanciones de cárteles y de control de concentraciones.

De cara a estimar el impacto de las intervenciones de la CNMC, seguiremos las recomendaciones de la OCDE y la práctica habitual de las principales autoridades que realizan análisis de impacto (DG COMP, CMA, ACM, DoJ), que incluyen solo efectos directos en sus estimaciones, es decir, centrándose en los efectos de sus intervenciones sobre los precios.

Objeto de estudio

Al evaluar el impacto de la actividad de las autoridades de competencia, es fundamental distinguir entre el efecto de la competencia sobre la economía y el impacto de las políticas de competencia. En el presente estudio solo nos interesa medir este último, que se refiere principalmente a las leyes de competencia y su aplicación, dejando de lado los efectos de los procesos de liberalización o de los diversos enfoques de regulación comercial (Ilzkovitz y Dierx, 2015). Según estos autores, es posible distinguir entre los efectos de estas políticas de competencia según los siguientes niveles: impacto en mercados específicos; impacto en sectores específicos; e impacto macroeconómico, que puede referirse al bienestar, empleo, etc.

Los estudios de impacto suelen tener un enfoque macroeconómico, especialmente aquellos que miden los efectos sobre el bienestar del consumidor, por lo que las intervenciones de la CNMC se centrarán en este tipo de estudios, en línea con lo que realizan otras autoridades de competencia.

Área de intervención

En el desarrollo de su actividad, las autoridades de competencia intervienen en diferentes áreas: control de concentraciones; colusión / cárteles; abuso de posición dominante; ayudas públicas; promoción de la competencia.

En el caso de las dos últimas, la metodología para la realización de evaluaciones está menos consolidada, aunque se ha avanzado, sobre todo, en la evaluación

de las recomendaciones de promoción de la competencia⁵. En cambio, existe una metodología más establecida para evaluar el impacto de las intervenciones para acabar con acuerdos colusorios y poner fin a abusos de posición de dominio, y de las relacionadas con el control de concentraciones. Por eso, los estudios que miden el impacto de la actividad de defensa de la competencia en estas tres áreas son más frecuentes (Ilzkovitz y Dierx, 2015), y son las incluidas en este estudio.

Metodología

De acuerdo con el marco propuesto por Ilzkovitz y Dierx (2015), a continuación, se describen brevemente los principales enfoques metodológicos que se pueden aplicar y que han sido empleados en los estudios de impacto:

a) *Métodos basados en supuestos generales* en cuanto a los efectos de las intervenciones sobre los precios y su posible duración. Las principales variables consideradas son el tamaño del mercado relevante o afectado, y la duración del aumento de precio que habría tenido lugar si la infracción hubiera continuado, o si la concentración se hubiera llevado a cabo sin la intervención de la autoridad de competencia. Este es el tipo de estudio que se realiza para la CNMC y que se explica en profundidad en este artículo.

En la medida de lo posible, la información utilizada debe proceder de los casos que han dado lugar a decisiones de la CNMC, tanto en materia de conductas anticompetitivas como de concentraciones.

b) *Simulaciones basadas en modelos econométricos*. Las simulaciones econométricas se basan generalmente en modelos que especifican la demanda (e incluso la oferta, en el caso de los oligopolios). Existen dos grandes grupos de modelos: modelos AIDS (Almost Ideal Demand System), que son modelos de demanda de elección discreta, como los utilizados por la CMA;

ALM (Asset and Liabilities Models); y PCAIDS (una versión del modelo AIDS), que es utilizado por la Comisión Europea.

Las simulaciones requieren una gran cantidad de datos (incluida una estimación de la elasticidad precio de la demanda), así como supuestos muy específicos, aunque tienen la ventaja de tener un contrafactual teóricamente establecido.

c) *Métodos cuasiexperimentales*. Estos métodos se basan en la comparación de la evolución de los mercados que se han visto afectados o no por una o más intervenciones de política de competencia. Por ejemplo, una evaluación del impacto de una decisión de concentración se basaría en la comparación de la evolución de los precios en mercados similares afectados y no afectados por la decisión. El método de diferencias en diferencias (DiD) es el más utilizado y se basa en una comparación de la evolución a lo largo del tiempo entre el grupo de tratamiento (el mercado afectado por la decisión de concentración, por ejemplo) y el grupo de control (un mercado similar no afectado por la decisión).

Este método no se basa en supuestos difíciles de probar, pero la elección del contrafactual apropiado determina en buena medida la validez de los resultados.

d) *Estudios de mercado*. Evalúan cómo se desarrolla un mercado específico después de una intervención relacionada con las políticas de competencia⁶. Estos pueden ser *ex ante* o *ex post*.

e) *Otras metodologías*. Las más destacadas son encuestas, estudios de casos y estudios de eventos. El último tipo se utiliza con frecuencia para analizar la reacción de los precios de las acciones de empresas rivales cuando se anuncia una concentración o se detecta un cártel. Se trata de comprobar si el mercado de valores considera que la intervención fomenta la competencia y, en ese caso, podría dar lugar a una reducción en

⁵ Ver el artículo «La importancia de la evaluación de impacto para la promoción de la competencia y la unidad de mercado» de María Vidales Picazo, en este monográfico.

⁶ Esta metodología de estudio de impacto no debe confundirse con la investigación de mercado realizada por las autoridades de competencia para determinar si existen o no problemas de competencia en un mercado.

los precios y en el valor de las acciones. Sus principales ventajas son que se contrasta empíricamente y que las cotizaciones de las acciones están fácilmente disponibles. Sin embargo, el resultado puede verse influenciado por otras variables, como la reputación de las empresas.

Experiencia de las autoridades de competencia y recomendaciones de la OCDE

Aunque las metodologías utilizadas por las distintas autoridades de competencia no siguen un único estándar, son ciertamente similares, por lo que interesa utilizar como referencia las decisiones metodológicas de las autoridades con más experiencia en este ámbito. En concreto, tres autoridades de competencia europeas son líderes en el área de evaluación de impacto:

- Desde 2005, la CMA británica publica periódicamente estudios que evalúan el impacto de sus intervenciones⁷. Estos estudios se dividen en dos grupos: evaluaciones externas *ex post* de casos específicos, y evaluaciones internas centradas en medir los beneficios de las intervenciones de la CMA para los consumidores, revisadas por un experto externo. En este segundo grupo de estudios se distingue entre el impacto de las distintas intervenciones en aplicación de la normativa de competencia (*Competition Act* de 1998), es decir, detección de infracciones, control de concentraciones y estudios de mercado, y los resultados finales se publican como una media móvil a tres años (CMA, 2022).
- La autoridad holandesa (ACM) publica anualmente evaluaciones de impacto desde 2004⁸ (Van Sinderen y Kemp, 2008). Sus informes anuales ofrecen información sobre el ahorro para los consumidores generado por sus decisiones, tanto para casos de competencia

como para casos de regulación de los sectores de energía, telecomunicaciones, sector postal, transporte y protección del consumidor. La metodología completa se publica en informes independientes (Kemp *et al.*, 2022; Dijkstra *et al.*, 2022)⁹.

- En 2011, la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea (DG COMP) elaboró una metodología para estimar los beneficios para los consumidores de sus intervenciones en relación con cárteles y concentraciones. Esta metodología es similar a la utilizada por la CMA y la ACM, y es la que ha sido utilizada en las evaluaciones anuales de impacto por la DG COMP con algunas adaptaciones posteriores, como la inclusión de otros acuerdos anticompetitivos y casos de abuso de posición de dominio (Deisenhofer *et al.*, 2022).

Además de estas tres autoridades europeas, destacan el Department of Justice (DoJ) y la Federal Trade Commission (FTC) de los Estados Unidos, que también tienen una amplia experiencia en realizar estimaciones de impacto de manera periódica. Otras autoridades han comenzado más recientemente a realizar este tipo de estudios dentro y fuera de Europa, como las de Hungría, Alemania, Francia, Italia, México y Japón, aunque con enfoques y periodicidad variados.

La OCDE publicó en su guía de evaluación de impacto (OCDE, 2014) una serie de buenas prácticas basadas en un cuestionario remitido a las autoridades de competencia que realizaban este tipo de estudios. Sus recomendaciones se resumen brevemente a continuación.

En primer lugar, se recomienda asumir que las actuaciones de las autoridades de competencia no tienen un impacto negativo.

En segundo lugar, se sugiere realizar estas evaluaciones periódicamente, mejor si es con frecuencia anual, para que sea posible comparar los resultados a lo largo del

⁷ La CMA británica es el resultado de la fusión en 2013 de la *Office of Fair Trading* (OFT) con la *Competition Commission* (CC).

⁸ Hasta 2013, las evaluaciones fueron realizadas por la antigua autoridad de competencia de los Países Bajos (NMa, por su nombre en holandés), antes de la fusión de las autoridades de competencia y regulación para crear la ACM.

⁹ La versión original de la metodología fue publicada en holandés por Kemp *et al.* en 2014. Ese documento de trabajo, que contiene la descripción pormenorizada de la metodología, fue publicado en inglés en 2022, y es la versión que se cita en el texto. Adicionalmente, Dijkstra *et al.* publicaron en 2021 un breve documento en holandés con las modificaciones de la metodología, divulgado en inglés en 2022, que es la versión que se ha citado en el texto.

tiempo y también para seguir perfeccionando el proceso de estimación.

En tercer lugar, la metodología elegida no debería requerir muchos recursos ni en términos de tiempo ni de información. En concreto, a la hora de estimar el impacto de las decisiones de competencia, se recomienda utilizar datos *ex ante*, es decir, los datos utilizados al instruir los expedientes, porque no habrá información suficiente para una evaluación de impacto *ex post* si se quiere llevar a cabo el análisis durante el año siguiente a las intervenciones.

En cuarto lugar, las estimaciones deben utilizar supuestos moderados o prudentes que no exageren los resultados. Específicamente, la OCDE es consciente de que sería aconsejable incluir otros efectos aparte del ahorro vía precios (innovación, disuasión), pero no es partidaria de incluirlos hasta que exista una metodología asentada para estimarlos.

Por último, la OCDE recomienda presentar los resultados de la evaluación, aparte de como una cifra anual, como una media móvil anual durante un período de tres años. Por ejemplo, el impacto estimado para 2022 utilizando la media móvil sería un promedio de los efectos de las intervenciones en el período 2020-2022. De esta forma se dispone de una estimación que suaviza las fluctuaciones anuales causadas por la variación en el tamaño de los mercados afectados por las decisiones de competencia en un año determinado. Davies (2013) señala que este argumento es el principal motivo por el que algunas autoridades de competencia prefieren mostrar solo la estimación en forma de medias móviles.

Por otra parte, aunque la OCDE no se pronuncia sobre este punto, la mayoría de las autoridades de competencia que evalúan el impacto de sus actuaciones publican solo cifras de ahorro total anual, sin proporcionar datos desglosados por casos o empresas. Es una decisión que consideramos muy recomendable por motivos de confidencialidad y para evitar usos inadecuados de estas estimaciones en las reclamaciones privadas de daños. En cambio, puede distinguirse en ocasiones el ahorro generado por los distintos tipos de

intervenciones (decisiones relativas a conductas anti-competitivas, concentraciones, etc.)¹⁰ e incluso por sectores económicos (Deisenhofer *et al.*, 2022).

Partiendo de las mejores prácticas consideradas en este apartado, los otros dos siguientes presentan la metodología específica utilizada para la estimación del impacto de las decisiones de la CNMC, primero en casos de conductas anticompetitivas, y después en la revisión de operaciones de concentración.

3. Metodología para evaluar el impacto de las intervenciones frente a las conductas anticompetitivas

Para evaluar el impacto de las intervenciones de la CNMC frente a las conductas anticompetitivas se tienen en cuenta todas las decisiones de la autoridad de competencia por infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), durante el año que se vaya a evaluar, independientemente de que concluyeran con una resolución sancionadora o con una terminación convencional¹¹. Se incluyen también los casos investigados por los servicios regionales de competencia y resueltos por la autoridad nacional.

Las intervenciones se tienen en cuenta en las estimaciones de impacto, aunque sean recurridas judicialmente mientras no haya una sentencia firme que las anule, ya que se considera que la incoación y resolución del expediente interrumpe efectivamente la infracción y produce el impacto que se pretende estimar. Sin embargo, si una resolución de la CNMC es anulada con sentencia firme, hay que valorar si procede o no que se excluya

¹⁰ La CMA, por ejemplo, desglosa sus resultados por tipo de actividad. De hecho, sus estimaciones muestran una distribución desigual del beneficio que cada área de la CMA proporciona a los consumidores. Por ejemplo, no es raro que los estudios e investigaciones de mercado representen una parte elevada del total (Davies, 2010).

¹¹ La terminación convencional es una fórmula prevista en el artículo 52 de la LDC y se refiere a los expedientes sancionadores en los que los presuntos infractores proponen compromisos para restaurar la competencia y eliminar los efectos de las conductas, pero no hay declaración de infracción.

posteriormente de la estimación de impacto, teniendo en cuenta que el efecto de terminación de la conducta se habrá producido, en cualquier caso. De momento, se ha considerado preferible presentar el resultado de la estimación de impacto sin excluir las resoluciones anuladas, en línea con la práctica de la DG COMP¹².

La siguiente información puede extraerse de casos relacionados con conductas anticompetitivas:

- 1) Fecha de la decisión de la CNMC.
- 2) Empresas infractoras involucradas en el caso, incluidos los solicitantes de clemencia.
- 3) Volumen de negocios del mercado afectado (VNMA): el volumen de negocios de las empresas infractoras en el mercado afectado por la infracción durante la conducta.
- 4) Duración: duración de la infracción, expresada en años.

De esta información se obtiene la dimensión de la infracción de cada empresa medida como el tamaño del mercado afectado, que, junto con el efecto precio (el incremento de precio evitado por la intervención de la CNMC) y la duración esperada del efecto precio (el tiempo durante el que la práctica —y por tanto la subida de precios— habría continuado sin la intervención), se utilizan para estimar el impacto, como se indica a continuación:

$$\begin{aligned} & \text{Impacto decisiones año } t = \\ & = \sum_{i=1}^{N_t} [\text{Ventas en mercado afectado}_i * \text{Efecto precio}_i * \\ & \quad * \text{Duración efecto precio}_i] \end{aligned}$$

En la expresión anterior t es el año para el que se realiza el análisis, y el caso es designado por el subíndice i , con un total de N casos en el año t .

¹² En efecto, la posición actual de DG COMP es no modificar la estimación de ahorros en caso de que anule alguna de sus decisiones por motivos de confidencialidad y para evitar la revisión de las cifras publicadas anteriormente (Deisenhofer *et al.*, 2022). En cambio, es práctica habitual de la autoridad británica desde antes de su transformación en la CMA (OFT, 2010) eliminar *a posteriori* las resoluciones anuladas.

De esta forma, los ahorros de los consumidores en el año t debido a las decisiones publicadas ese año son el resultado de multiplicar, para cada caso, el volumen de ventas en el mercado afectado (que aproxima los consumidores perjudicados por la infracción) por el efecto precio (en porcentaje) y por la duración del efecto precio (en años), que indica la duración esperada de la infracción si la autoridad no hubiera intervenido¹³. El subíndice i indica que en principio también el efecto precio y su duración pueden variar de unos expedientes a otros, aunque algunas autoridades utilizan también valores de referencia o por defecto (*benchmark values*). Finalmente, se suman los resultados de todos los casos para obtener el impacto de las decisiones de la autoridad de competencia ese año.

Si bien se puede estimar por separado el ahorro para diferentes tipos de prácticas anticompetitivas —por ejemplo, separando los ahorros derivados de los casos de cárteles y de los de abuso de posición de dominio, como propone la OCDE (2014)—, en el caso de la CNMC se ha preferido presentar una única estimación de ahorro anual para el conjunto de prácticas anticompetitivas.

Los siguientes apartados evalúan las opciones metodológicas de las autoridades de competencia que se toman como referencia, y, en ellos, se justifica la elección de los valores de los parámetros que se utilizarán para evaluar el impacto de las acciones sancionadoras de la CNMC¹⁴.

¹³ Si la duración del efecto precio es superior a 2, resulta recomendable actualizar los valores futuros utilizando una tasa de descuento adecuada para asignar al año de la decisión el valor actualizado de los ahorros generados.

¹⁴ Antes de tomar una decisión sobre el valor de los parámetros necesarios para estimar el impacto de las actuaciones de la CNMC (tanto en materia de infracciones como de control de concentraciones) se ha realizado un análisis de sensibilidad que combinaba los valores del efecto precio y de su duración más utilizados por otras autoridades de competencia. Este análisis concluye que tanto los valores seleccionados como las estimaciones de ahorro derivadas de ellos se encuentran en el tramo medio del intervalo y son, por tanto, razonables. Se ha preferido no incluir el análisis de sensibilidad para no aumentar la extensión del artículo.

Ventas en el mercado afectado

La OCDE recomienda utilizar, en casos de cárteles y abusos de posición de dominio, el volumen de negocios en el mercado afectado de las empresas investigadas durante la infracción (OCDE, 2014).

Otras autoridades de competencia utilizan conceptos similares para definir el mercado afectado. La CMA utiliza una fórmula simple que incluye el volumen del mercado relevante para las empresas afectadas (CMA, 2022), mientras que la ACM lo define como la facturación en los mercados afectados de las empresas participantes en el cártel o de la empresa con posición de dominio en el mercado (Kemp *et al.*, 2022). Por su parte, la Comisión Europea emplea, tanto para casos de cártel como en el resto de los casos de prácticas anticompetitivas, el valor de los productos o mercados afectados (Deisenhofer *et al.*, 2022). En Estados Unidos, el Departamento de Justicia (DoJ) calcula las ventas anuales (o ventas en los meses en que el cártel estuvo activo, si su duración fue inferior a un año) en el mercado relevante (OCDE, 2014).

En consecuencia, se ha considerado que el método más adecuado para estimar las ventas en el mercado afectado por cada infracción es calcular la media anual del volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA) a partir de los datos disponibles en los expedientes, es decir:

$$\begin{aligned} \text{Ventas en mercado afectado} &= \text{Media anual VNMA} = \\ &= \frac{\text{Total VNMA}}{\text{Duración de la infracción (años)}} \end{aligned}$$

Cuando el dato de VNMA no esté disponible, una alternativa es utilizar el volumen total de negocios (VN), pero esto solo es adecuado cuando un alto porcentaje del negocio de la empresa se desarrolle en el mercado donde tuvo lugar la infracción, es decir, cuando la empresa pueda considerarse como monoproducción.

Efecto precio (aumento de precio eliminado o evitado)

En segundo lugar, se estima cuál es el aumento de precio evitado, es decir, el aumento de precio que se habría dado sin la intervención de la autoridad de competencia¹⁵.

Si hay datos en el expediente sobre el sobreprecio derivado de la infracción, debería utilizarse ese valor como efecto precio. Sin embargo, con relativa frecuencia los expedientes de competencia no incluyen esa información. En estos casos, la mayoría de las autoridades de competencia utilizan valores de referencia o por defecto.

Para los casos de cárteles y otros acuerdos colusorios, el valor del efecto precio asignado por defecto suele ser un 10%. Se trata de un valor prudente, ya que varios estudios han estimado que los aumentos de precios en estos casos suelen ser más altos¹⁶. Este porcentaje es recomendado por la OCDE (2014), y utilizado por la ACM (Kemp *et al.*, 2022) y el DoJ en Estados Unidos, aunque el DoJ aclara que algunas de sus estimaciones se basan en información pública sobre el efecto real del cártel (Werden, 2008). Por su parte, la CMA utiliza, en ausencia de información en el expediente que permita

¹⁵ A la hora de calcular los efectos del incremento de precios evitado, nuestra estimación no incluye la pérdida irrecuperable de bienestar (*deadweight loss*) evitada gracias a la intervención de la autoridad de competencia, que sí es tenida en cuenta por el DoJ o la CMA. Esta decisión se debe a la necesidad de utilizar unos supuestos prudentes y de simplificar el análisis tanto como sea posible. Sin embargo, no cabe duda de que en teoría este componente debería incluirse, ya que el aumento de precio evitado no solo beneficia a los consumidores que permanecen en el mercado, sino también a aquellos que ya no se verían obligado a abandonarlo (Davies, 2013).

¹⁶ Combe y Monnier (2011) concluyeron, basándose en una encuesta, que los aumentos medios de los precios de los cárteles excedieron en promedio el 20% durante toda su duración; las simulaciones de Allain *et al.* (2013) utilizan incrementos del 5% al 30% como valores más probables; y Lianos *et al.* (2014) encontraron un incremento medio del precio entre un 10% y un 20% en su revisión de las estimaciones de otros estudios. Boyer y Kotchoni (2015) basaron su trabajo en Connor (2010) pero lo corrigieron, ya que la base de datos de este último solo incluía estimaciones, no observaciones. En su revisión, obtuvieron un valor promedio de aumento de precio corregido para toda la muestra del 17,5%.

estimar el efecto precio, un valor por defecto del 15% (OFT, 2010), mientras que la Comisión Europea utiliza por defecto un intervalo entre el 10% y el 15% (Deisenhofer *et al.*, 2022).

A la vista de estas consideraciones, cuando no haya información específica en el expediente ha parecido más adecuado utilizar un efecto precio del 10% para los cárteles y otros acuerdos colusorios.

En cuanto a los casos de abuso de posición de dominio, la OCDE propone un 5% (OCDE, 2014). La ACM también señala que utiliza un 5% en los casos de abuso de posición de dominio (Kemp *et al.*, 2022). Por otro lado, la CMA aplica un 15% en ausencia de información concreta o que permita estimar el efecto precio en el expediente (OFT, 2010), mientras que el DoJ aplicaría un efecto precio del 1% en casos de abuso de posición de dominio (OCDE, 2014). La Comisión Europea utiliza un intervalo de entre el 5% y el 10% (para casos de abuso y para otras prácticas anticompetitivas distintas de los cárteles) si no cuenta con información específica del caso (Deisenhofer *et al.*, 2022).

A la vista de todo lo anterior, ha parecido lo más adecuado utilizar un 5% en la estimación del impacto de las intervenciones de la CNMC cuando no haya información específica en el expediente, aunque no solo en casos de abuso, sino también en los expedientes de infracciones del artículo 3 de la LDC.

Duración esperada del efecto precio

Finalmente, es necesario contar con un valor de referencia de la duración futura de la infracción si la CNMC no hubiera intervenido, lo que determina la duración esperada del efecto precio.

La OCDE propone utilizar, en casos de cárteles y abusos de posición de dominio, una duración esperada del efecto precio de tres años (OCDE, 2014). La ACM asume también para todos los casos en su metodología actual un efecto precio de tres años de duración (a menos que haya información específica que indique una duración más corta), extendiendo los

ahorros generados por los casos publicados en un año a lo largo de los dos años siguientes (Dijkstra *et al.*, 2022). Por su parte, el DoJ asume en general un año de duración, salvo cuando la duración fuera inferior a un año en el momento de la detección, en cuyo caso se asume una duración futura del mismo número de meses que el cártel había estado activo (Werden, 2008). La CMA, cuando no dispone de información específica sobre el caso, asume que el efecto precio duraría seis años, y asigna al año en que se publican las decisiones el valor actualizado de los ahorros futuros con una tasa de descuento social del 3,5% (OFT, 2010)¹⁷. Finalmente, la Comisión Europea aplica una duración diferente (1, 3 o 6 años) en función del nivel de estabilidad de los acuerdos anticompetitivos según un análisis caso por caso que tiene en cuenta diferentes indicadores (Ilzkovitz y Dierx, 2020).

En atención a lo anterior, si hubiera datos en el expediente sobre la duración previsible de la infracción en ausencia de la intervención de la CNMC, sería preferible utilizar ese valor, pero los expedientes de competencia no suelen incluir esa información. Por este motivo, en el caso de conductas anticompetitivas se ha decidido escoger para este parámetro un valor por defecto de tres años, asumiendo que las infracciones habrían continuado al menos durante ese período de tiempo. Por otra parte, parece más adecuado seguir la práctica de la CMA y asignar al año en que se publican las decisiones el valor actualizado de los ahorros futuros, pero en nuestro caso utilizando la tasa de descuento del 3,0%¹⁸.

¹⁷ La tasa de descuento social es la tasa de descuento utilizada para calcular el valor actualizado de los fondos invertidos en proyectos de valor social que requieren un análisis de coste-beneficio para la adecuada toma de decisiones. La tasa de descuento debe reflejar el coste de oportunidad de los recursos empleados en cada proyecto al compararlo con lo que podría obtenerse en destinos alternativos. En el Reino Unido, el Departamento del Tesoro fija la tasa de descuento social para el sector público en el mencionado 3,5% (HM Treasury, 2018, p. 7).

¹⁸ La Comisión Europea (European Commission, 2015a, Annex III, 2.3.1, no. 4) recomienda utilizar como tasa de descuento social un 5% para los proyectos en países beneficiarios de fondos de cohesión y un 3% en el resto de los Estados miembros, entre los que se encuentra España.

TABLA 1
SUPUESTOS UTILIZADOS PARA LOS CASOS DE PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS

Autoridad	Tipo de caso	Ventas en el mercado afectado	Efecto precio (valor por defecto)	Duración del efecto precio (años)	Tasa de descuento
CNMC	Art. 1 LDC, 101 TFUE	Volumen de negocios en el mercado afectado	10%	3	3,0%
	Art. 2 y 3 LDC, art. 102 TFUE	Volumen de negocios en el mercado afectado	5%	3	3,0%
OCDE	Cárteles	Volumen de negocios <i>ex ante</i> de las empresas investigadas en el mercado afectado	10%	3	-
	Abuso	Volumen de negocios <i>ex ante</i> de las empresas investigadas en el mercado afectado	5%	3	-
CMA	Cárteles, abusos y otras prácticas anticompetitivas	Volumen de negocios de los bienes afectados	15%	6	3,5%
ACM	Cárteles	Volumen de negocios en el mercado afectado (compañías involucradas)	10%	3	-
	Abuso	Volumen de negocios de la empresa con posición dominante en el mercado relevante	5%	3	-
DG COMP	Cárteles	Volumen de negocios de las empresas implicadas en el cártel	10-15%	1/3/6	-
	Resto de prácticas anticompetitivas	Volumen de negocios en el mercado afectado de las empresas investigadas	5-10%	1/3/6	-
DoJ	Cárteles	Volumen de comercio en el mercado relevante	1%	1 año (o meses de vida cuando duración < 1 año)	-
	Abuso	Volumen de comercio de la empresa en el mercado afectado	1%	1	-

NOTA: En la columna del efecto precio se muestran los valores por defecto usados cuando no se dispone de información en los expedientes. FUENTE: OFT (2010), OCDE (2014), Ilzkovitz y Dierx (2015), European Commission (2015a), Kemp *et al.* (2022), Dijkstra *et al.* (2022) y Deisenhofer *et al.* (2022).

Supuestos utilizados por las autoridades de competencia para los casos de infracciones anticompetitivas

La Tabla 1 recoge los valores de los parámetros seleccionados para el análisis de impacto de la CNMC en materia de infracciones anticompetitivas, junto con los recomendados por la OCDE y los utilizados por otras autoridades de competencia.

Como se puede observar en la Tabla 1, los valores seleccionados para la CNMC se encuentran en línea con los utilizados por las autoridades de competencia con más experiencia en este tipo de análisis. Sin embargo, interesa destacar que, como se ha mencionado anteriormente, la duración del efecto precio no se aplica de la misma forma en todos los casos, por lo que los resultados no siempre son estrictamente comparables.

Casos excluidos

Se excluyen las empresas para las que no se dispone de información, las entidades que actúen como facilitadoras, y las asociaciones que sean multadas al mismo tiempo que sus empresas integrantes, en este último caso para evitar una doble contabilización.

En cambio, el análisis incluye casos en los que se sancionó a personas físicas por su actividad como autónomos que son identificados en los expedientes tanto por su propio nombre como por la razón social.

También se excluyen los casos en los que los efectos anticompetitivos de las conductas se dirigen «aguas arriba» (por ejemplo, acuerdos entre distribuidores que perjudican a los productores) salvo que el efecto sobre los consumidores sea inequívoco, aunque es indudable que la intervención de la CNMC en estos casos beneficia a la sociedad en su conjunto al mejorar las condiciones de competencia de los operadores.

La exclusión de algunas infracciones por los motivos mencionados en los párrafos anteriores implica que la evaluación de impacto debe considerarse como el límite inferior de los ahorros producidos por las decisiones de la CNMC en relación con las prácticas anticompetitivas.

4. Metodología para evaluar el impacto de las decisiones de control de concentraciones

Se incluyen en nuestro análisis los casos en los que la autoridad española de competencia ha bloqueado las concentraciones o en los que ha aprobado concentraciones con compromisos, ya sea en primera o segunda fase. También se incluyen las concentraciones que han sido retiradas en la segunda fase, salvo que exista evidencia de que fue por otras razones distintas de los problemas de competencia detectados por la autoridad.

La siguiente información se puede extraer de los archivos de casos de concentraciones:

- 1) Fecha de la decisión de la CNMC.
- 2) Empresas involucradas en la concentración.

3) Volumen de negocios en los mercados relevantes (VNMR), que es la suma de los volúmenes de negocios de las empresas implicadas y de sus rivales en los diferentes mercados relevantes afectados por la concentración en los que la autoridad ha detectado problemas para la competencia.

Como en el caso de las conductas anticompetitivas, de esta información se obtiene el tamaño del mercado relevante, que, junto con el efecto precio (el aumento de precio evitado por la intervención de la CNMC) y la duración esperada del efecto precio (el tiempo durante el cual el aumento de precio hubiera continuado sin la intervención), se utiliza para estimar el impacto, como se indica a continuación:

$$\begin{aligned} \text{Impacto decisiones año } t = \\ = \sum_{i=1}^{N_t} [\text{Ventas en mercado afectado}_i * \text{Efecto precio}_i * \\ * \text{Duración efecto precio}_i] \end{aligned}$$

En la expresión anterior t es el año del análisis y el subíndice i indica la concentración objeto de estudio, con un total de N concentraciones al año. De esta forma, los ahorros generados para los consumidores en el año t debido a las decisiones publicadas en el año t son el resultado de multiplicar, para cada caso, el volumen de ventas en el mercado relevante por el aumento de precio evitado (en porcentaje) y por la duración del efecto precio (en años), que indica la duración esperada del aumento del precio derivado de la concentración si la autoridad no hubiera intervenido¹⁹. Luego se suman los resultados de las diferentes concentraciones para obtener el impacto total de la actividad de control de concentraciones en ese año.

Los siguientes subapartados evalúan las opciones metodológicas de las principales autoridades y justifican

¹⁹ De nuevo, el subíndice i indica que en principio también el efecto precio y su duración pueden variar de unos expedientes a otros, aunque algunas autoridades utilizan también valores de referencia o por defecto.

la elección de los valores de los parámetros que se utilizarán para evaluar el impacto de las intervenciones de la CNMC.

Tamaño del mercado relevante

En los casos de concentraciones, los consumidores afectados se aproximan por el volumen de negocios en los mercados relevantes (VNMR) de la operación de concentración. Se asume que, en ausencia de una intervención de la autoridad de competencia, los precios de los productos de las empresas involucradas en la concentración y de los producidos por sus rivales podrían incrementarse debido al efecto paraguas de la concentración.

Esta es la opción utilizada por muchas de las otras autoridades de competencia al evaluar su actividad de control de concentraciones, aunque con algunas diferencias. La CMA utiliza el volumen de negocios de los bienes afectados por la concentración (OCDE, 2014). La ACM indica que el volumen de negocios seleccionado suele ser el de todo el mercado relevante, aunque no siempre se incluye todo el efecto de las intervenciones: si se aprueba la concentración con condiciones, consideran el 100 % del volumen de negocios; si se bloquea en la primera fase, el 70 %, y si se bloquea en la segunda fase, el 100 %; si las partes retiran la concentración, se asume que se debe en gran parte a la intervención de la ACM, por lo que tienen en cuenta un 70 % del volumen de negocios si sucede en la primera fase y un 100 % en la segunda fase (Kemp *et al.*, 2022). En los Estados Unidos, el DoJ emplea también el volumen de negocios del mercado relevante (OCDE, 2014). Por su parte, la DG COMP considera el tamaño del mercado relevante (Deisenhofer *et al.*, 2022).

Para estimar el impacto generado por la CNMC en su actividad de control de concentraciones, el volumen de negocios en el mercado relevante es el que aparece en el expediente, sin que sea necesario anualizar la cifra, como sucedía en las prácticas anticompetitivas, porque siempre son datos que se refieren a un año específico.

Efecto precio

En segundo lugar, se estima cuál es el aumento de precio evitado, es decir, el aumento de precio que se habría dado sin la intervención de la autoridad de competencia.

La gran mayoría de las autoridades de competencia utilizan los resultados de las simulaciones realizadas como valor del efecto del precio en los casos de concentraciones. Cuando no existe ese dato en el expediente, la mayoría utilizan por defecto valores muy prudentes del 1 % o el 3 %, sobre todo, a la luz de los resultados que ofrece la literatura especializada²⁰.

La OCDE (2014) recomienda un valor por defecto del 3 %. La CMA realiza simulaciones basadas en la elasticidad del precio de la demanda de las empresas, las cuotas de mercado y los márgenes. Cuando no disponen de este dato, utilizan como valor por defecto la media de simulaciones anteriores (OFT, 2010). La ACM también utiliza simulaciones junto con análisis de la presión al alza de los precios, y recurren a un efecto precio por defecto del 3 % solo cuando sus expedientes no ofrecen la información necesaria (Kemp *et al.*, 2022). El DoJ también utiliza simulaciones para establecer el efecto precio y, cuando no es posible realizarlas, se asume un incremento del 1 % (Werden, 2008). Finalmente, la Comisión Europea considera un valor por defecto del efecto precio entre el 3 % y el 5 % (Deisenhofer *et al.*, 2022).

En el caso de la CNMC, si hubiera datos en el expediente acerca del sobreprecio derivado de la operación de concentración planteada, debería utilizarse ese valor como efecto precio. Sin embargo, con relativa frecuencia los expedientes de control de concentraciones no

²⁰ Davies (2013) estima un incremento medio del precio del 3 %. Para Estados Unidos, Kwoka Jr. (2013) estima un incremento de precio medio del 7,2 %, aunque los resultados varían con las condiciones impuestas para la aprobación de las concentraciones. La Comisión Europea (European Commission, 2015b) reprodujo este estudio para la UE y encontró un incremento de precio promedio del 3,7 % (4,7 % para concentraciones aprobadas sin condiciones y 1,6 % para aquellas aprobadas con condiciones).

incluyen esa información. Por este motivo, en el caso de control de concentraciones se ha decidido escoger un valor por defecto del 3% para este parámetro.

Duración esperada del efecto precio

Finalmente, es necesario contar con un valor de referencia para la duración de la subida de precios si la CNMC no hubiera intervenido en el control de concentraciones.

La OCDE (2014) recomienda una duración del efecto precios de dos años, que es el valor utilizado por la CMA, aunque la autoridad británica —como sucedía con las infracciones— descuenta los ahorros futuros con una tasa de descuento del 3,5% (OFT, 2010). La ACM mantiene el criterio que utiliza en relación con las conductas anticompetitivas y asume que los efectos duran tres años (Dijkstra *et al.*, 2022). El DoJ mantiene la hipótesis de 1 año que utiliza en relación con los cárteles (Werden, 2008). Por su parte, la DG COMP asume valores de dos, tres o cinco años (Deisenhofer *et al.*, 2022).

Como parece preferible utilizar los datos que aparezcan en el expediente, se ha decidido utilizar como valor de la duración del efecto precios la especificada en el expediente para los compromisos aceptados por la empresa notificante. Si no existiera esa información, se asumirá una duración por defecto de dos años. Como ya se indicó para las infracciones, parece más adecuado asignar al año en que se publican las decisiones el valor actualizado de los ahorros futuros utilizando la tasa de descuento del 3,0% (European Commission, 2015a).

Supuestos utilizados por las autoridades de competencia para los casos de control de concentraciones

La Tabla 2 recoge los valores de los parámetros seleccionados para el análisis de impacto de la CNMC en materia de control de concentraciones, junto con los recomendados por la OCDE y los utilizados por otras autoridades de competencia.

Interesa recordar también aquí que la duración del efecto precio no se aplica de la misma manera en todos los casos, por lo que las cifras no siempre son estrictamente comparables.

5. Ahorros estimados para los consumidores (2012-2022)

Resultados para casos de conductas anticompetitivas

Para el análisis de casos de infracciones anticompetitivas se tuvieron en cuenta los siguientes datos de la Tabla 3.

Se analizaron un total de 1.181 entidades involucradas en 187 casos, de las cuales finalmente se incluyeron 945 en los cálculos para estimar los ahorros generados para los consumidores.

La exclusión de 236 entidades del análisis se debió, en la mayoría de los casos, a la falta de datos necesarios para la estimación (principalmente el volumen de negocios del mercado afectado). De acuerdo con lo mencionado anteriormente, también se excluyeron algunas asociaciones y facilitadores para evitar la doble contabilización, así como las empresas implicadas en expedientes donde no se percibía un efecto directo claro sobre los consumidores.

La duración media de las infracciones que se muestran en la Tabla 3 varía de un año a otro. La duración media de los casos y empresas incluidos entre 2012 y 2022 fue de seis años; en cinco de esos años igualó o superó los siete años, mientras que en 2014 apenas superó los cuatro años. La duración de las infracciones afecta directamente al cálculo de la media anual del volumen de negocios del mercado afectado y, por lo tanto, a la estimación final de los ahorros del consumidor.

Los ahorros estimados generados para los consumidores se presentan en la Tabla 4.

Las intervenciones de la autoridad española de competencia en casos de infracciones anticompetitivas entre 2012 y 2022 arrojaron una cifra de ahorro anual que osciló

TABLA 2
SUPUESTOS UTILIZADOS PARA LOS CASOS DE CONCENTRACIONES

Autoridad	Ventas en el mercado relevante	Efecto precio	Duración (años)	Tasa de descuento
CNMC	Volumen de negocios en el mercado relevante	3%	Duración de los compromisos aceptados; si no existe ese dato, 2	3,0%
OCDE	Volumen de negocio de todas las empresas en los mercados afectados	3%	2	-
CMA	Volumen de negocio de los bienes afectados (distintos % según la decisión)	Simulado para el caso; si no, promedio de simulaciones previas	2	3,5%
ACM	Volumen de negocios de los mercados afectados (mercado completo)	Simulado para el caso; si no, 3% como valor por defecto	3	-
DG COMP	Tamaño del mercado relevante (incluidas las empresas competidoras)	3-5%	2, 3 o 5	-
DoJ	Volumen de comercio en el mercado relevante	Simulado para el caso; si no, 1%	1	-

FUENTE: OFT (2010), OCDE (2014), Ilzkovitz y Dierx (2015), European Commission (2015a), Kemp *et al.* (2022), Dijkstra *et al.* (2022) y Deisenhofer *et al.* (2022).

TABLA 3
ENTIDADES INCLUIDAS Y EXCLUIDAS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO

Año	Expedientes analizados	Duración media de las infracciones para los casos incluidos (años)	Entidades incluidas	Entidades excluidas
2012	32	7,5	56	30
2013	32	7,1	142	50
2014	19	5,4	42	47
2015	22	4,2	267	37
2016	20	7,0	98	14
2017	10	9,5	62	8
2018	14	6,9	47	12
2019	11	6,1	101	18
2020	6	5,1	10	10
2021	12	4,7	100	9
2022	9	7,9	20	1
Total	187	6,0	945	236

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 4
AHORRO ESTIMADO DEL CONSUMIDOR POR CASOS
DE PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS
 (En millones de euros)

Años	Ahorro anual	Media móvil de los tres años anteriores
2012	344,5	-
2013	561,7	-
2014	262,4	389,5
2015	6.401,3	2.408,5
2016	823,1	2.495,6
2017	280,3	2.501,6
2018	262,1	455,2
2019	1.171,0	571,1
2020	13,7	482,3
2021	257,5	480,7
2022	1.942,2	737,8
Total	12.319,8	-
Media	1.120,0	1.169,1

FUENTE: Elaboración propia.

entre 13,7 millones de euros en 2020 y 6.401,3 millones de euros en 2015.

Como se puede ver en la Tabla 4, los ahorros en 2015 fueron particularmente altos. El motivo fue que varias decisiones de ese año se referían a casos que implicaban un volumen de negocios de mercado inusualmente elevado (más de 1.000 millones de euros) y una duración media de las infracciones (4,2 años) inferior a la duración media de los casos decididos entre 2012 y 2022 (seis años); por lo tanto, tanto el volumen de negocios medio anual del mercado afectado como los ahorros fueron mayores.

En conjunto, los resultados de 2015 y 2022 influyen significativamente en la media del ahorro anual (1.120,0 millones de euros), que es superior al ahorro anual de la mayoría de los años de la serie. Interesa destacar que el ahorro anual fue más alto en 2022 que en cualquier otro año exceptuando el año 2015.

Conviene señalar que los ahorros estimados en la Tabla 4 no coinciden con las multas impuestas por la CNMC puesto que el beneficio ilícito obtenido de una infracción por las empresas no es igual al daño causado, que es de lo que se parte para determinar el ahorro generado a los consumidores. Dado que las sanciones

TABLA 5

NÚMERO DE OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN INCLUIDAS EN EL ANÁLISIS

Años	Número de expedientes
2012	3
2013	5
2014	3
2015	3
2016	5
2017	3
2018	4
2019	5
2020	4
2021	8
2022	4
Total	47

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 6

AHORRO ESTIMADO PARA LOS CONSUMIDORES POR CASOS DE CONTROL DE CONCENTRACIONES (En millones de euros)

Año	Ahorro anual	Media móvil de los tres años anteriores
2012	395,6	-
2013	605,5	-
2014	662,1	554,4
2015	868,9	712,2
2016	297,4	609,5
2017	40,8	402,4
2018	52,7	130,3
2019	1.783,1	625,5
2020	189,5	675,1
2021	4.571,3	2.181,3
2022	1.888,3	2.216,3
Total	11.355,2	-
Media	1.032,3	900,8

FUENTE: Elaboración propia.

impuestas por la autoridad de competencia tienen un objetivo disuasorio, su cálculo se basa en los beneficios que las empresas han obtenido con su conducta en el mercado, mientras que el cálculo del impacto de las actuaciones de la CNMC se basa en el beneficio que los consumidores obtienen de las mismas.

Resultados de casos de control de concentraciones

Los casos de concentraciones se muestran en la Tabla 5. Como puede verse, la autoridad española de

competencia intervino —en el sentido de imponer compromisos o prohibir la concentración, como se explicó anteriormente— en un número limitado de casos cada año (alrededor del 5% del total de concentraciones notificadas), y el número es bastante estable durante todo el período analizado.

Como se indicaba en el apartado 4, los ahorros generados para los consumidores se estimaron con el supuesto prudente de que las intervenciones de control de concentraciones evitaron un aumento de precios

del 3% durante dos años. El resultado de la estimación para cada año se muestra en la Tabla 6.

Desde 2012, la autoridad española de competencia ha decidido intervenir en 47 casos de concentraciones²¹. Esas decisiones han producido un ahorro anual para los consumidores que oscila entre 40,8 millones de euros en 2017 y 4.571,3 millones de euros en 2021.

Como se ve en la Tabla 6, las diferencias en los ahorros pueden variar significativamente de un año a otro. Esto se debe, por un lado, al número de casos analizados y, por otro, al volumen de negocios del mercado relevante en cada caso, así como las distintas duraciones del efecto precio cuando se puede estimar con la información disponible en el expediente. Tanto en 2020 como en 2022, por ejemplo, la autoridad intervino en cuatro operaciones, pero el ahorro fue mayor en 2022, ya que involucraron a empresas muy grandes con mayores volúmenes de negocios relevantes en el mercado.

Los ahorros fueron significativamente elevados en 2021 debido tanto a las decisiones publicadas ese año, cuando se aprobaron hasta ocho operaciones con compromisos en la primera o en la segunda fase (la mayor cifra de la serie temporal disponible) como a que afectaron a mercados relevantes particularmente grandes.

Resultados totales

Este último subapartado presenta el ahorro total para los consumidores por las actuaciones de la autoridad española de competencia. La Tabla 7 muestra las cifras de ahorro total, que se obtienen sumando las estimaciones presentadas en las Tablas 4 y 6, que corresponden a los ahorros producidos por las decisiones sancionadoras y por el control de concentraciones, respectivamente.

El ahorro anual para los consumidores gracias a las acciones de la CNMC en los casos de concentraciones

y conductas de 2012 a 2022 osciló entre 203,2 millones de euros en 2020 y 7.270,2 millones de euros en 2015, con una media anual de 2.152,3 millones de euros.

Aun sin tener en cuenta los ahorros extraordinarios de 2015, la media del ahorro anual entre 2012 y 2022 asciende a 1.640,5 millones de euros.

6. Conclusiones

Las principales autoridades de competencia del mundo realizan cada vez más evaluaciones de impacto para cuantificar los beneficios para la sociedad de su actividad. Comenzamos a realizar este tipo de evaluaciones para la CNMC en 2016, para mostrar cómo las intervenciones de la autoridad española de competencia en diferentes sectores de la economía benefician a los consumidores, midiendo al mismo tiempo la efectividad de sus actividades.

El estudio primero define el objetivo (medir el impacto de la actividad de la CNMC en forma de ahorro para los consumidores) y luego establece los indicadores que se deben calcular para obtener las estimaciones de impacto. Para establecer estos indicadores es necesario revisar todas las metodologías disponibles, tanto teóricas como utilizadas por las principales autoridades de competencia (CMA, ACM, DG COMP y DoJ), así como las recomendaciones de la OCDE sobre análisis de impacto. De esta forma, se puede elegir el mejor método para estimar el ahorro para los consumidores de las intervenciones de la CNMC.

Aunque se realizó *ex post*, el estudio utiliza información *ex ante*, y se considera que cada caso tiene un efecto a partir del año de publicación de la decisión final. Solo se incluyen los efectos directos, ya que los efectos indirectos (mejora de la productividad, innovación, disuasión, etc.) son difíciles de cuantificar y no existe una metodología definitiva. Se decidió estimar los beneficios de las políticas de competencia para los consumidores en base a tres variables (el mercado afectado, el efecto precio evitado por la intervención de la CNMC y la duración del efecto precio), y según parámetros previamente establecidos,

²¹ Como se indica en el apartado 4, las únicas concentraciones que se utilizaron fueron las notificadas a la autoridad española de competencia y que fueron bloqueadas o aprobadas con compromisos, ya sea en la primera o en la segunda fase, así como las retiradas en segunda fase por las empresas que no tengan justificación distinta a la valoración realizada por la CNMC.

TABLA 7
AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES POR ACTUACIONES DE LA CNMC
(En millones de euros)

Año	Ahorro anual	Media móvil de los tres años anteriores
2012	740,1	-
2013	1.167,2	-
2014	924,5	943,9
2015	7.270,2	3.120,7
2016	1.120,5	3.105,1
2017	321,1	2.903,9
2018	314,7	585,4
2019	2.954,1	1.196,6
2020	203,2	1.157,3
2021	4.828,8	2.662,0
2022	3.830,4	2.954,1
Total	23.674,8	-
Media	2.152,3	2.069,9

FUENTE: Elaboración propia.

en lugar de más sofisticados tales como la simulación. Finalmente, solo se incluyeron las decisiones sobre conductas anticompetitivas y concentraciones.

Esta metodología se utilizó para evaluar los beneficios para la sociedad de las acciones coercitivas de la CNMC de 2012 a 2022. El ahorro total anual para los consumidores oscila entre los 203,2 millones de euros en 2020 y un máximo de 7.270,2 millones en 2015. En 2022 el ahorro total ascendió a 3.830,4 millones de euros. Estos resultados muestran claramente el importante efecto positivo para los

consumidores de la actividad de la autoridad española de competencia.

Un análisis de sensibilidad confirmó que los valores de referencia elegidos están en línea con las recomendadas por la OCDE y otras autoridades de competencia, y aseguran que nuestras estimaciones del ahorro generado para los consumidores no están sobreestimadas. Si a esto se añade que el impacto estimado se restringió significativamente al excluir tanto los efectos indirectos como las actividades no relacionadas con conductas o concentraciones, las estimaciones publicadas para la

CNMC deben considerarse como un límite inferior del ahorro generado en beneficio de los consumidores.

Referencias bibliográficas

- Allain, M. L., Boyer, M., Kotchoni, R., & Ponsard, J. P. (2013). *Are Cartel Fines Optimal? Theory and Evidence from the European Union* (CIRANO Working Papers No. 2013s-24). Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations.
- Boyer, M., & Kotchoni, R. (2015). How much do cartel overcharge? *Review of Industrial Organization*, 47(2), 119-153.
- CMA. (2022). *CMA impact assessment 2021 to 2022*. <https://www.gov.uk/government/publications/cma-impact-assessment-2021-to-2022>
- Combe, E., & Monnier, C. (2011). Fines against hard core cartels in Europe: The myth of overenforcement. *The Antitrust Bulletin*, 56(2), 235-275.
- Connor, J. M. (2010). *Price-Fixing Overcharges: Revised 2nd Edition* (Purdue University Working Paper).
- Davies, S. (2010). *A review of the OFT's impact estimation methods* (OFT Working Papers No. 1164). Office of Fair Trading.
- Davies, S. (2013). *Assessment of the impact of competition authorities' activities*. OECD DAF/COMP/WP2(2013)1.
- Davies, S., & Ormosi, P. L. (2012). A comparative assessment of methodologies used to evaluate competition policy. *Journal of Competition Law and Economics*, 8(4), 769-803.
- Deisenhofer, T., Dierx, A., Ilzkovitz, F., Stevenson, A., & Verouden, V. (2022). *Customer savings generated by the Commission's antitrust and merger enforcement: a 10-year perspective*. Competition policy brief No. 1/2022. European Commission. Directorate-General for Competition. <https://data.europa.eu/doi/10.2763/80601>
- Delgado, J., Otero, H., & Pérez-Asenjo, E. (2016). Assessment of antitrust agencies' impact and performance: an analytical framework. *Journal of Antitrust Enforcement*, 4(2), 323-344.
- Dijkstra, P., Kopányi, D., & van Dijk, T. (2022). *Changes in the ACM outcome methodology*. Traducción del original en holandés: Dijkstra, P., Kopányi, D., & van Dijk, T. (2021). *Wijzigingen methodologie outcome ACM*.
- European Commission. (2015a). *Commission Implementing Regulation (EU) 2015/207 of 20 January 2015, Annex III Methodology for carrying out the cost-benefit analysis* (texto consolidado de 13 de marzo de 2021). http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/207/2021-03-13
- European Commission. (2015b). *A review of merger decisions in the EU: What can we learn from ex-post evaluations?* Directorate-General for Competition.
- HM Treasury. (2018). *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*.
- Hüschelrath, K., & Leheyda, N. (2010). A Methodology for the Evaluation of Competition Policy. *European Competition Journal*, 6(2), 397-425.
- Ilzkovitz, F., & Dierx, A. (2015). *Ex-post economic evaluation of competition policy enforcement: A review of the literature*. Publications Office of the European Union.
- Ilzkovitz, F., & Dierx, A. (2020). *Ex Post Economic Evaluation of Competition Policy: The EU Experience*. Kluwer Law International.
- Kemp, R., de Kleijn, H., Lamboo, E., Leliefeld, D., Postema, B., & Wolthoff, M. (2022). *ACM Outcome Method for calculating the outcome of ACM* (ACM Working paper No. 1). Association for Computing Machinery.
- Kwoka Jr., J. E. (2013). Does merger control work? A retrospective on US enforcement actions and merger outcomes. *Antitrust Law Journal*, 78(3), 619-650.
- Lianos, I., Jenny, F., Wagner-von Papp, F., Motchenkova, E., & David, E. (2014). *An Optimal and Just Financial Penalties System for Infringements of Competition Law: A Comparative Analysis* (CLES Research Paper No. 3/2014). Centre for Law, Economics and Society.
- Lyons, B. (2016, August 5). The dangerously distorted incentives created by the CMA's performance target. *Competition Policy Blog*. University of East Anglia-Centre for Competition Policy. <https://competitionpolicy.wordpress.com/2016/08/05/the-dangerously-distorted-incentives-created-by-the-cmas-performance-target/>
- OCDE. (2014). *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities*.
- OFT. (2010). *A guide to OFT's Impact Estimation Methods*.
- Van Sinderen, J., & Kemp, R. (2008). The Economic Effect of Competition Law Enforcement: The Case of The Netherlands. *De Economist*, 156(4), 365-385.
- Werden, G. J. (2008). Assessing the effects of antitrust enforcement in the United States. *De Economist*, 156(4), 433-451.

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS EN BOLETÍN ECONÓMICO



Eduardo Aguilar García*
Irene de la Rosa Pastor*
Pablo Valero Carrasco*

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL MECANISMO IBÉRICO Y LA BONIFICACIÓN DE LOS CARBURANTES: NO SOLO LA TÉCNICA IMPORTA

En este artículo se evalúa el impacto en precios de dos medidas: la bonificación de 20 céntimos al consumo de carburantes y el tope al precio del gas en la producción de energía eléctrica (mecanismo ibérico). En el caso de la bonificación de los carburantes, el efecto causal de la subida de precios atribuido en algunos estudios a la medida podría estar sesgado por otros factores y muy probablemente por las perturbaciones en el mercado de carburantes que se produjeron tras el inicio de la guerra en Ucrania. A su vez, tampoco se puede concluir de forma robusta que la aplicación del mecanismo ibérico tuviera efecto sobre los precios mayoristas de la electricidad, aunque sí redujera los precios minoristas.

Evaluation of the policies of the Iberian mechanism and the discount on fuel: not only the technique matters

This paper evaluates the impact on prices of two policy measures: the 20-cent subsidy for fuel consumption and the cap on the price of gas for the production of electricity (Iberian mechanism). In the case of the fuel subsidy, the small causal effect on prices attributed in some studies to the measure could be biased by other factors and, very likely, by the disruptions in fossil fuel markets that occurred after the start of the war in Ukraine. Moreover, it is not possible to robustly conclude that the application of the Iberian mechanism had an effect on wholesale electricity prices, although it did reduce retail prices.

Palabras clave: bonificación de carburantes, mecanismo ibérico, subsidios, precios energía.

Keywords: fuel discount, Iberian mechanism, subsidies, energy prices.

JEL: D04, H25, H32, Q41.

* Dirección General de Análisis Macroeconómico.

Contacto: eduardo.aguilar@economia.gob.es; irene.delarosa@economia.gob.es;
pablo.valero@economia.gob.es

El contenido de este artículo es responsabilidad exclusiva de los autores y sus opiniones y conclusiones no reflejan necesariamente la posición del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Los autores quieren agradecer los comentarios de Ignacio Arbués, Javier Sansa y del *peer reviewer* anónimo.

Versión de abril de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7609>

1. Introducción

El tiempo para el análisis y la información disponible para realizar ejercicios de evaluación en la Administración pública son limitados. La realidad es que la mayoría de las decisiones se adoptan en entornos altamente cambiantes y para dar respuesta a acontecimientos que están afectando contemporáneamente a la sociedad. El tiempo de reacción en la Administración es, la mayor parte de las veces, reducido y la presión a la hora de diseñar las medidas, elevada. Estos motivos hacen que casi siempre se deba recurrir a diseños cuasiexperimentales. En contraposición con los diseños experimentales, se trata de metodologías de evaluación que se utilizan cuando no es posible construir el grupo de control de forma aleatoria, por lo que se recurre a técnicas estadísticas que permiten crear un contrafactual lo más similar posible al grupo de tratamiento. El gran inconveniente de estos experimentos es que los resultados son mucho menos robustos y la posibilidad de que se produzcan importantes sesgos que invaliden el análisis o distorsionen fuertemente los resultados es elevada.

En los últimos años se han dado muchos ejemplos que ponen de manifiesto la dificultad de hacer evaluaciones de políticas económicas en tiempo real. En este artículo se analizan los casos de dos medidas que, por su relevancia, han acaparado gran parte del foco mediático en los últimos meses. Se trata de la bonificación de 20 céntimos al consumo de carburante (diésel y gasolina) y del tope al precio del gas en la producción de energía eléctrica (conocido como mecanismo ibérico). Se da, además, en estos casos la particularidad de que, al tratarse de medidas de carácter temporal, los ejercicios periódicos de evaluación adquieren una mayor importancia, pues de ellos dependen, en gran medida, la posibilidad de introducir cambios en su diseño o la valoración sobre la idoneidad de prorrogar las medidas.

Casi desde el mismo momento de su adopción, han sido muchos los analistas que han intentado evaluar el impacto de estas medidas con diversidad de enfoques

y métodos. No obstante, son varios los problemas que afectan a las técnicas econométricas que se han empleado en estos estudios (Jiménez *et al.*, 2022, 2023; Hidalgo *et al.*, 2022a; AIReF, 2022; Salas *et al.*, 2022) y que condicionan la validez de los resultados y sus conclusiones. Además, en International Monetary Fund (IMF, 2022) se realiza un análisis del impacto de estas medidas en términos fiscales. Este enfoque está fuera del alcance del presente trabajo. En el apartado 2 de este artículo se exponen las tres limitaciones fundamentales que se deben tener en cuenta para evaluar correctamente el impacto de estas medidas. El corolario es que un entorno de cambios estructurales, alta volatilidad e incertidumbre afecta enormemente al diseño de las metodologías de análisis, por lo que se antoja más relevante, si cabe, un buen diagnóstico previo de las variables objeto de estudio. En el apartado 3 se profundiza en los elementos clave que más afectan a las metodologías que se han utilizado para evaluar el impacto de la bonificación a carburantes en la evolución de los precios del diésel y la gasolina. Además, se proponen dos metodologías alternativas para contrarrestar los problemas detectados. En el apartado 4, se realiza el mismo ejercicio para evaluar el impacto sobre los precios minoristas de electricidad del mecanismo ibérico. Finalmente, el artículo concluye compartiendo una serie de lecciones derivadas de la experiencia de estas evaluaciones a tener en cuenta cuando se diseñen metodologías de análisis en un entorno como el actual.

2. Los problemas prácticos que afectan a las metodologías de evaluación de políticas públicas en un entorno de volatilidad e incertidumbre

Los problemas de aplicación práctica de metodologías de evaluación de políticas públicas en un entorno de volatilidad e incertidumbre se pueden sintetizar en dos categorías:

- *Inestabilidad temporal de la relación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control*: la identificación

del grupo de control con el que comparar a los individuos beneficiarios de una política se complica enormemente en un entorno de gran volatilidad e incertidumbre como en la actualidad, siempre que este altere la relación histórica entre la variable de interés y sus factores explicativos. También, puede suceder que alguno de los determinantes deje de ser significativo y se magnifica el riesgo de que el comportamiento de los individuos de los grupos de tratamiento y de control se vea alterado por otros factores contemporáneos a la intervención de política económica.

- **Determinación de las fechas de corte placebo:** para medir el impacto que tiene una determinada intervención, se requiere que no haya otros *shocks* que tengan una proximidad cercana en el tiempo a la medida que se quiere analizar y que afecten a la variable objetivo de esta. Si se producen casi simultáneamente distintas perturbaciones junto con la entrada en vigor de una política, la posibilidad de no poder diferenciar el efecto que produce cada una de ellas en los individuos aumenta drásticamente. La implicación práctica de este hecho es que los cambios observados pueden ser atribuidos erróneamente a la medida y no a un *shock* exógeno simultáneo. Por ello, los test placebo son herramientas clave para poder validar las estimaciones de impacto.

La implicación práctica de los dos puntos anteriores es que se puede atribuir a una medida los cambios observados en el comportamiento de los individuos cuando en realidad estas diferencias pueden ser originadas en cambios que se han producido en el entorno en el que operan.

En este contexto, cobran especial relevancia los análisis descriptivos previos a la aplicación de cualquier técnica econométrica más sofisticada para cuantificar el impacto de cualquier política. Un estudio minucioso y detallado del comportamiento de la variable de interés y de la normativa que le afecta, ayuda a diagnosticar mejor si los cambios observados en los individuos vienen causados por la aplicación de una determinada política o se deben a cambios en el entorno o la regulación

que afectan a las variables dependientes. A su vez, este diagnóstico es fundamental para poder diseñar mejor el modelo econométrico.

3. Análisis de evaluación de la bonificación del precio de carburantes

La bonificación extraordinaria y temporal del precio final de los carburantes se aprobó mediante el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo. La medida ha estado en vigor desde el 1 de abril de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2022.

La medida bonificaba la compra de ciertos productos energéticos, entre los que destacan la gasolina y el gasóleo, en un importe equivalente a 0,20 euros por litro. La aplicación de la medida corría a cargo de las instalaciones de suministro de combustibles (en adelante, estaciones de servicio). Así, las estaciones de servicio efectuaban un descuento equivalente a la bonificación, que posteriormente les reembolsa la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En términos económicos, la medida es parecida a una reducción del Impuesto Especial de Hidrocarburos.

Durante el periodo de vigencia de la medida, se han publicado numerosos artículos (Jiménez *et al.*, 2022, 2023; Hidalgo *et al.*, 2022b) que analizan su impacto. El objetivo de estos, así como de las alternativas que se proponen en el presente artículo, consiste en determinar si el precio final de venta al público de los carburantes afectados (gasolina y gasóleo) se redujo por un importe equivalente a la bonificación (0,20 euros por litro), o si, por el contrario, parte del descuento ha sido absorbido por las estaciones de servicio, ampliando sus márgenes operativos.

La formación de precios de carburantes en España

Antes de analizar los potenciales problemas asociados con esta evaluación, conviene detenerse previamente en describir cómo se forman los precios

minoristas de carburantes en España. Los precios minoristas se componen de cuatro elementos diferenciados: precio de petróleo, margen de refino, margen de comercialización e impuestos.

- **Precio de petróleo.** Es el precio del *input* que reciben las refinerías para transformarlo en producto final (gasóleo y gasolina, principalmente). En España, la referencia más usada es el barril Brent, que corresponde al petróleo del Mar del Norte. Este primer componente no está influido por el comportamiento de las estaciones de servicio en España, dado que su precio se fija en función de condiciones de oferta y demanda mundiales.
- **Margen de refino.** Se obtiene como diferencia entre el precio mayorista de los productos refinados finales (gasóleo y gasolina) y el precio del barril Brent. Su evolución depende del grado de capacidad utilizada en las refinerías a nivel global, así como de la demanda relativa de gasóleo y gasolina. En España, se usan las referencias MED (Mediterráneo) y NWE (North West Europe). Este segundo componente tampoco está influido por el comportamiento de las estaciones de servicio en España, dado que su precio se fija en función de condiciones de oferta y demanda mundiales.
- **Margen de comercialización.** Se obtiene como diferencia entre los precios minoristas (antes de impuestos) y los precios mayoristas (promedio ponderado de las referencias MED y NWE). Este margen comprende costes logísticos y comerciales (operación de gasolineras), así como diversas cargas normativas (como la obligación de suministro de biocarburantes). El remanente de este tercer componente, una vez deducidos los costes operativos, sí está influido por el comportamiento de las estaciones de servicio en España.
- **Impuestos.** En España, se gravan los carburantes con el Impuesto Especial de Hidrocarburos (*ad quantum*) y el IVA (*ad valorem*). Estos componentes no están afectados por el comportamiento de las estaciones de servicio en España, dado que se establecen legalmente.

Las limitaciones a tener en cuenta para evaluar el impacto de la medida

La bonificación de los carburantes se produjo en un contexto de elevada volatilidad de precios de materias primas y de introducción de medidas similares en otros países y, por lo tanto, tanto la inestabilidad temporal de la relación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control como la existencia de un componente determinístico fijo son factores muy determinantes a la hora de realizar su ejercicio de evaluación.

Inestabilidad temporal de la relación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control

La inestabilidad en la relación temporal entre el grupo de tratamiento y el grupo de control presenta ciertas especificidades dependiendo de si el estudio usa grupos de control espaciales o temporales.

a. Grupo de control espacial: mismo precio en otro mercado

Algunos análisis han intentado explotar la idea de que se puede identificar un grupo de individuos a los que les afecta la medida (grupo de control) y un grupo de individuos que opera en otro mercado geográfico y sobre el que la medida no tiene efectos (en este caso, un grupo de control espacial) para con posterioridad plantear un modelo de *differences-in-differences* (DID) (Jiménez *et al.*, 2022, 2023). En este caso, la robustez de los resultados depende, fundamentalmente, del cumplimiento de la condición del supuesto de tendencias paralelas (*parallel trend assumption*), es decir, las tendencias de la variable objetivo del grupo de control y de tratamiento deben evolucionar de forma paralela durante el periodo anterior a la aplicación de la medida.

En el caso de la bonificación de carburantes, la comprobación de esta hipótesis consiste en construir un índice de precios de carburantes de países en los que no se aplicó una medida similar a la de España. El

margen de comercialización es el único componente que está influido por el comportamiento de las estaciones de servicio en los distintos países, como se ha comentado en el apartado anterior. Así, se debería contrastar la *parallel trend assumption* solo para este componente. En los Paneles 1 y 2 de la Figura 1 se observa que los márgenes de comercialización de carburantes en España y en el grupo de control utilizado en Jiménez *et al.* (2022)¹ no siguieron una relación estable en el periodo anterior a la introducción de la medida, lo cual desaconseja el uso de modelos DID con grupo de control espacial como técnica de evaluación de la medida.

b. Grupo de control temporal: regresor exógeno explicativo

Una alternativa al enfoque anterior consiste en construir un grupo de control temporal que permita comparar la relación del precio antes y después de la bonificación utilizando como variable explicativa uno o varios regresores exógenos. Para estos diseños econométricos, la herramienta más comúnmente utilizada es la regresión por discontinuidad.

Con todo, para que el modelo de regresión esté correctamente especificado, es necesario que la evolución de la relación entre las variables explicativas y el precio haya sido estable en el periodo previo a la adopción de la medida.

Algunos de los modelos que se han planteado usan como regresor exógeno el precio del petróleo Brent, que tradicionalmente ha seguido una relación estable con los precios de carburantes, dada la reducida dispersión del margen de refino respecto al precio final del carburante. Sin embargo, a raíz del conflicto en Ucrania y las disrupciones en el suministro de productos refinados de petróleo a la Unión Europea, el margen de refino sufrió en los meses anteriores y posteriores a la adopción de la medida un fuerte incremento

tanto de su nivel como de su volatilidad (Panel 3 de la Figura 1). Por este motivo, el uso del precio del petróleo como regresor exógeno para explicar la formación de los precios de carburantes introduce importantes sesgos en la estimación.

Existencia de un componente determinístico

Una parte relevante del precio minorista de carburantes en España se explica por la existencia de impuestos de suma fija. Este componente del precio es, por definición, puramente determinístico, ya que se establece legalmente, por lo que no es necesario estimarlo. Así, sería conveniente usar como variable dependiente el precio minorista sin impuestos.

Necesidad de realizar test placebo

Cuando se utilizan técnicas de regresión en discontinuidad, se estiman efectos causales locales. De forma simplificada, los resultados del modelo son válidos si se cumplen las condiciones de aleatoriedad en la asignación de los individuos a uno de los grupos, de ausencia de diferencias en otras variables distintas a la variable objetivo en el entorno cercano al umbral, y de consistencia de los resultados tras la realización de test placebo.

La realización de estas pruebas placebo es fundamental para detectar problemas metodológicos en la evaluación. Estos test son más necesarios si cabe en este caso, porque todos los componentes del precio de los carburantes han experimentado una elevada volatilidad en el periodo de aplicación de la medida. El Panel 4 de la Figura 1 muestra cómo el margen de comercialización, el componente del precio que podría haberse visto afectado por la entrada en vigor de la bonificación, sufrió una elevada volatilidad antes y después de la aplicación de la medida. Ello dificulta el establecimiento de una relación de causalidad inequívoca entre la aprobación de la medida y su evolución.

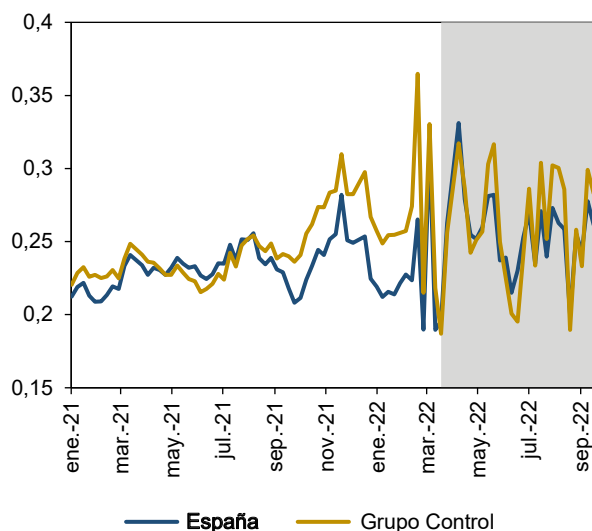
En definitiva, estimar el modelo con distintas fechas de corte permite descartar la posibilidad de que el efecto

¹ Austria, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Suecia.

FIGURA 1

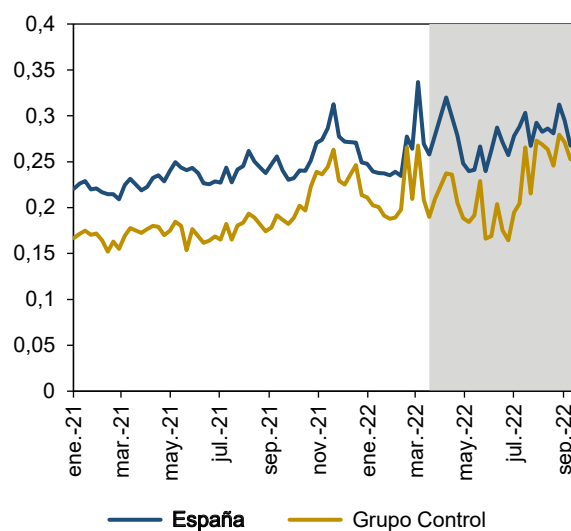
ANÁLISIS DE EVALUACIÓN DE LA BONIFICACIÓN A CARBURANTES

1. DIFERENCIAL MÁRGENES DE COMERCIALIZACIÓN ESPAÑA – GRUPO CONTROL (€/LITRO, GASÓLEO A)



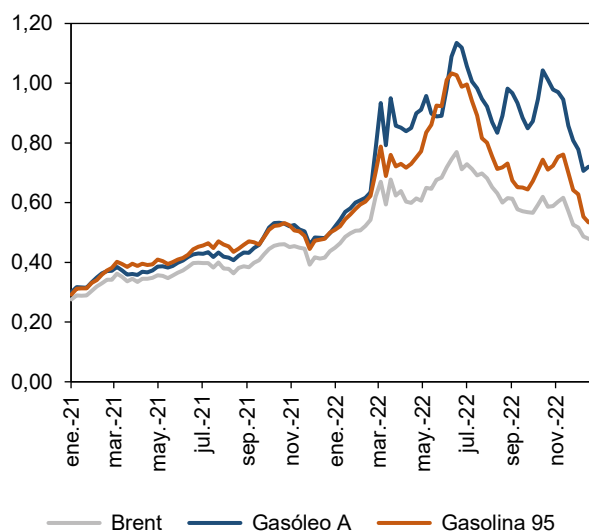
FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

2. DIFERENCIAL MÁRGENES DE COMERCIALIZACIÓN ESPAÑA – GRUPO CONTROL (€/LITRO, GASOLINA 95)



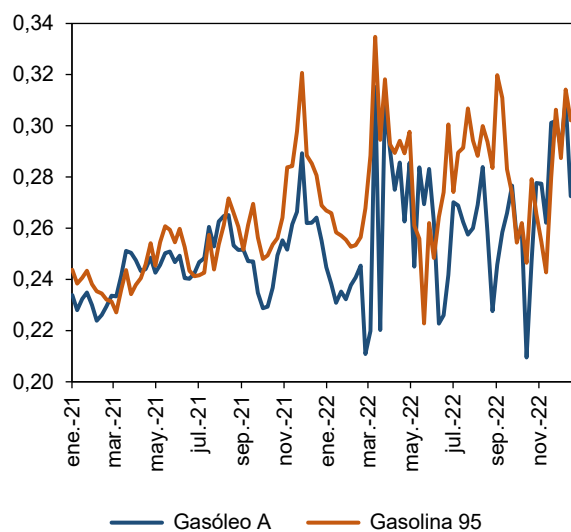
FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

3. PRECIOS DE PETRÓLEO Y CARBURANTES, MAYORISTAS (€/LITRO)



FUENTE: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), Reuters y elaboración propia.

4. MÁRGENES DE COMERCIALIZACIÓN (€/LITRO)



FUENTE: CNMC y elaboración propia.

estimado de la medida sobre la evolución de precios esté en realidad afectado por el efecto de otras perturbaciones contemporáneas a la entrada en vigor de la bonificación, como sucedió, en el caso de los carburantes, por la disrupción del mercado energético que se produjo como resultado de la guerra en Ucrania.

Conclusión y posibles alternativas

El diagnóstico inicial previo permite ya detectar los principales problemas que afectan a supuestos clave de las metodologías más comunes de evaluación, así como vislumbrar posibles especificaciones alternativas que mitiguen estas limitaciones. En concreto:

- 1) No se puede usar un grupo de control espacial por la inestabilidad en la relación de los márgenes de comercialización entre España y el grupo de control. Como alternativa, podría usarse un modelo de grupo de control sintético.
- 2) No es posible usar el precio del petróleo Brent como regresor exógeno en un grupo de control temporal. Sería más adecuado usar el precio mayorista de carburantes, que ya incorpora las variaciones de los márgenes de refino.
- 3) El uso del precio de carburantes después de impuestos como variable dependiente puede distorsionar el modelo. Parece más adecuado usar como variable dependiente el precio antes de impuestos.
- 4) La elevada volatilidad de todos los componentes del precio del petróleo aconseja realizar test placebo con diferentes fechas de corte para asegurar la robustez de las conclusiones.

Especificación alternativa 1: evaluación con controles sintéticos

Para evitar el problema de inestabilidad en la relación entre el grupo de control y el grupo de tratamiento, se propone, en primer lugar, un modelo basado en el synthetic control method (SCM), tal y como se describe en Abadie (2021). Este método permite evaluar el

efecto de la aplicación de una política construyendo el grupo de control como una media ponderada de un conjunto de países. Las ponderaciones se eligen de forma que el indicador sintético de los países sea lo más parecido al grupo de tratamiento, España, en el periodo previo a la aplicación de la política. Además, no es necesario que se cumpla la *parallel trend assumption*, ni que los individuos del grupo de control se comporten como los del grupo de tratamiento. Tampoco es necesario disponer de un número elevado de individuos para construir el indicador.

Para la estimación de este modelo se utilizan los precios semanales de la gasolina y gasóleo A antes de impuestos observados entre el 1 de enero de 2021 y el 3 de octubre de 2022, tanto para España como para los países europeos que en teoría no aplicaron ningún tipo de medida sobre los precios de los carburantes².

Para determinar si el efecto de la bonificación es significativo, se estiman mediante simulaciones los intervalos de predicción para los instantes posteriores a la intervención, usando como nivel de confianza $\alpha = 0,01$. Así, centrando el periodo de estimación desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de marzo de 2022, en el caso del gasóleo no se observa una subida de precios tras la aplicación de la bonificación de los 20 céntimos, puesto que los precios del sintético y los observados en España son prácticamente los mismos (ver Paneles 5 y 6 de la Figura 1).

En el caso de la gasolina, puede parecer que sí hubo un aumento de los precios, pero estos no fueron significativos³ y, además, la subida se inicia un par de semanas antes de la aplicación de la medida. En caso de que la subida de precios fuera consecuencia de la intervención de la política económica, esta se tendría que observar con posterioridad a la adopción de la bonificación y no antes.

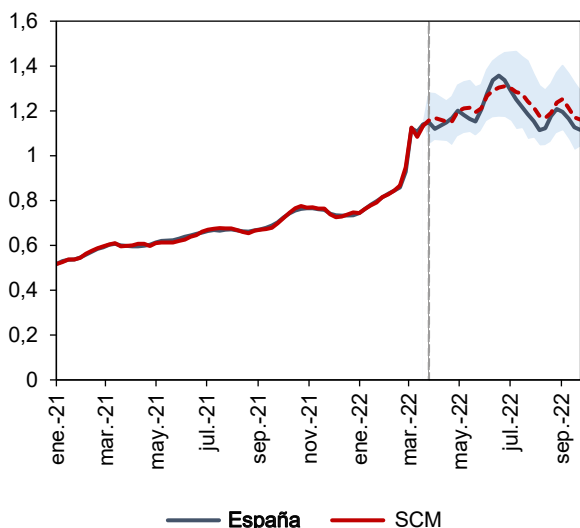
² Estos países son Austria, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Suecia.

³ Nótese que el indicador sintético se encuentra dentro del intervalo de confianza que construye el método, como puede observarse en los Paneles 5 y 6 de la Figura 1.

FIGURA 1 (CONTINUACIÓN)

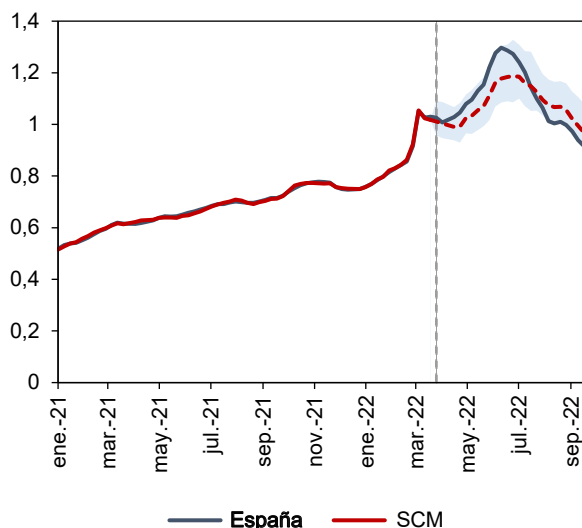
ANÁLISIS DE EVALUACIÓN DE LA BONIFICACIÓN A CARBURANTES

5. RESULTADO SYNTHETIC CONTROL METHOD (€/LITRO, GASÓLEO A)



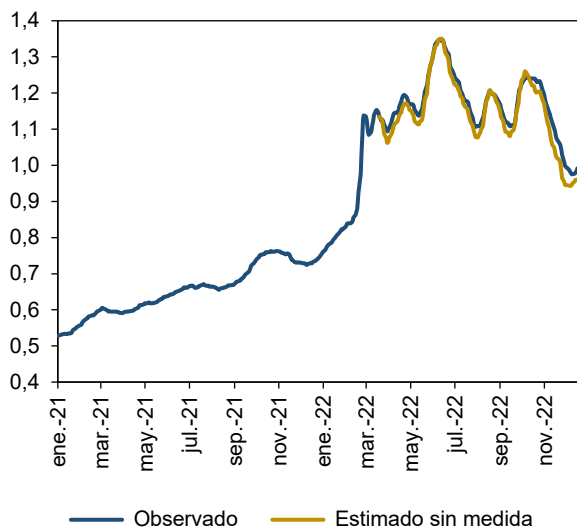
FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

6. RESULTADO SYNTHETIC CONTROL METHOD (€/LITRO, GASOLINA 95)



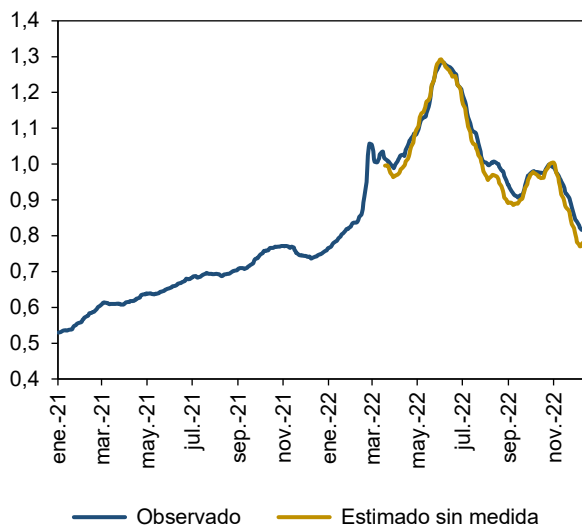
FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

7. RESULTADOS REGRESIÓN EN DISCONTINUIDAD (€/LITRO, GASÓLEO A)



FUENTE: CNMC, Reuters y elaboración propia.

8. RESULTADOS REGRESIÓN EN DISCONTINUIDAD (€/LITRO, GASOLINA 95)



FUENTE: CNMC, Reuters y elaboración propia.

Especificación alternativa 2: regresión en discontinuidad con diferentes fechas de corte placebo

Otra solución alternativa para estimar el impacto de la bonificación en el precio de los carburantes consiste en construir un modelo de regresión en discontinuidad con las siguientes particularidades:

- La variable dependiente es el precio minorista antes de impuestos, para evitar que la constante del modelo recoja el efecto del Impuesto Especial de Hidrocarburos, cuya cuantía es fija en €/litro.
- El regresor exógeno es el precio mayorista de carburantes (no el precio del petróleo), para incorporar la perturbación internacional en los márgenes de refino.
- Se incorpora como regresor exógeno adicional la variación semanal de precios mayoristas, para controlar los retardos temporales de transmisión de precios mayoristas a minoristas.
- Se estima el modelo con varias fechas de corte placebo para asegurar la robustez de las conclusiones.

Usando datos desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022, la especificación del modelo se muestra en la Fórmula 1:

$$p_min_t = \beta_0 + \beta_1 p_may_t + \beta_2 \Delta p_may_t + \beta_3 corte_t + \varepsilon_t \quad [1]$$

donde:

- p_min_t : precio minorista de carburantes antes de impuestos (gasolina o gasóleo) de media en España en el día t .
- p_may_t : precio mayorista de carburantes (gasolina o gasóleo) en España, media de los siete días anteriores a t , en euros.
- Δp_may_t : variación del precio mayorista de carburantes (gasolina o gasóleo) en España, entre las dos semanas anteriores a t .
- $corte_t$: variable que indica la discontinuidad (0 antes de la fecha de corte, 1 a partir de la fecha de corte). Se consideran diversas fechas de corte:

- 1 de abril de 2022: día de entrada en vigor de la medida.
- 24 de febrero de 2022: día del inicio de la guerra en Ucrania (por ser un día de cambio significativo en el precio del petróleo).
- Primer día de cada mes de vigencia de la medida: para poder contrastar fechas en las que no ha habido ningún evento significativo. A modo ilustrativo, se muestran en las Tablas 1 y 2 los resultados para el 1 de julio, 1 de septiembre y 1 de diciembre.

En dichas Tablas se presentan los resultados para gasolina 95 y gasóleo A, respectivamente, con las fechas de corte definidas anteriormente.

A simple vista, los resultados sugieren que la medida podría haber incrementado los precios del gasóleo en 2,1 céntimos y los de la gasolina en 1,95 céntimos (Tabla 1 y Tabla 2), si bien los resultados no son robustos a los diferentes cortes placebo. Así, el coeficiente de la medida es significativo con diferentes *cutoff dates*: inicio de la guerra de Ucrania y días 1 de cada mes⁴, lo que sugiere que el modelo no supera los test placebo. Por consiguiente, no se puede atribuir inequívocamente el incremento del precio de carburantes a la entrada en vigor de la medida a partir del 1 de abril. En efecto, el inicio de la guerra en Ucrania tuvo un efecto muy significativo y alcista en los márgenes de las gasolineras lo cual afectó a los precios de los carburantes mucho antes de la adopción de la bonificación sin que se observe a partir del 1 de abril un efecto diferencial por la entrada en vigor de la medida⁵.

Conclusiones del análisis

Los modelos analizados no permiten concluir que el incremento de precios minoristas se deba

⁴ En el caso del gasóleo, el coeficiente con menor valor corresponde al 1 de junio (0,005) y el de mayor valor al 1 de diciembre (0,0318). En el caso de la gasolina, el coeficiente con menor valor corresponde al 1 de mayo (0,0105) y el de mayor valor al 1 de diciembre (0,0361). En ambos casos, todos los coeficientes son significativos y con signo positivo.

⁵ Los resultados gráficos de los modelos de las Tablas 1 y 2 se muestran en los Paneles 7 y 8 de la Figura 1.

TABLA 1
REGRESIÓN GASÓLEO A

	Corte 1-abril	Corte 24-febrero	Corte 1-julio	Corte 1-septiembre	Corte 1-diciembre
β_0	0,2323*** (0,0026)	0,2475*** (0,0028)	0,2217*** (0,0019)	0,2200*** (0,0018)	0,2170*** (0,0016)
p_{may_t}	0,9973*** (0,0053)	0,9599*** (0,0062)	1,0222*** (0,0032)	1,0261*** (0,0028)	1,0317*** (0,0023)
Δp_{may_t}	-0,4017*** (0,0142)	-0,4146*** (0,0122)	-0,4208*** (0,0141)	-0,4274*** (0,0135)	-0,4337*** (0,0123)
$corte_t$	0,0210* (0,0027)	0,0393*** (0,0031)	0,0105* (0,0019)	0,0116* (0,0018)	0,0318* (0,0028)
R^2 ajustado	99,72%	99,76%	99,71%	99,71%	99,75%

NOTA: Criterio de significatividad: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.
Valores entre paréntesis indican error estándar del estimador.

FUENTE: S&P Global Commodity Insights y elaboración propia.

TABLA 2
REGRESIÓN GASOLINA 95

	Corte 1-abril	Corte 24-febrero	Corte 1-julio	Corte 1-septiembre	Corte 1-diciembre
β_0	0,2216*** (0,0037)	0,2399*** (0,0036)	0,2119*** (0,0028)	0,2062*** (0,0028)	0,2030*** (0,0028)
p_{may_t}	1,0316*** (0,0076)	0,9852*** (0,0078)	1,0514*** (0,0049)	1,0659*** (0,0047)	1,0736*** (0,0045)
Δp_{may_t}	-0,5389*** (0,0278)	-0,5306*** (0,0242)	-0,4932*** (0,0274)	-0,5658*** (0,0265)	-0,5704*** (0,0257)
$corte_t$	0,0195** (0,0029)	0,0380*** (0,0028)	0,0215* (0,0022)	0,0169* (0,0023)	0,0361* (0,0040)
R^2 ajustado	99,07%	99,25%	99,15%	99,08%	99,12%

NOTA: Criterio de significatividad: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.
Valores entre paréntesis indican error estándar del estimador.

FUENTE: S&P Global Commodity Insights y elaboración propia.

inequívocamente a la introducción de la bonificación de carburantes. Más allá de otras consideraciones importantes como el efecto de la medida en la competencia del mercado o el coste fiscal de la bonificación, lo cierto es que no parece que pueda afirmarse con certeza que las estaciones de servicio reaccionaran en el corto plazo aumentando los precios de los carburantes y capturarán una parte de la bonificación. El efecto causal atribuido en algunos estudios (Jiménez *et al.*, 2022, 2023; Hidalgo *et al.*, 2022b) podría estar sesgado por otros factores, como las perturbaciones en el mercado de carburantes que se produjeron tras el inicio de la guerra en Ucrania.

4. Análisis de evaluación del mecanismo ibérico

El mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista (en adelante, mecanismo ibérico) se aprobó mediante el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo. La medida entró en vigor el 15 de junio de 2022 y estará vigente hasta el 31 de mayo de 2023.

El mecanismo ibérico bonifica la producción de electricidad para instalaciones de ciclo combinado, carbón y ciertas instalaciones de cogeneración. Las instalaciones beneficiadas que vendan energía eléctrica en el mercado mayorista reciben un ajuste unitario por MWh vendido, a partir de la Fórmula 2:

$$Y_i = \frac{(P_{GN} - P_{RGN})}{0,55} \quad [2]$$

donde:

- Y_i es la cuantía unitaria diaria del ajuste, en €/MWh.
- P_{GN} es el precio del gas natural, en €/MWh en el Mercado Ibérico del Gas (MIBGAS).
- P_{RGN} es el precio de referencia del gas natural, en €/MWh, fijado en 40 €/MWh del 15 de junio de 2022 al 31 de diciembre de 2022, e incrementándose mensualmente en 5 €/MWh a partir de enero de 2023, hasta llegar a los 70 €/MWh en mayo de 2023.

La cuantía agregada del ajuste es costeada por la demanda en el mercado mayorista de electricidad mediante un cargo adicional a la factura eléctrica, del cual están exentos los agentes con determinados instrumentos de cobertura. Dado que los instrumentos de cobertura vencen con el tiempo, conforme avanzan los meses de vigencia de la medida, el porcentaje de la demanda exento de financiar el ajuste disminuye⁶.

Así, el efecto neto del mecanismo ibérico sobre el precio de la electricidad es la suma de la bonificación que reciben las instalaciones beneficiadas (que reduce el precio final) y el cargo adicional en precio para costear dicha bonificación (que aumenta el precio final).

Desde la entrada en vigor de la medida, se han publicado numerosos artículos que analizan su impacto (Hidalgo *et al.*, 2022a; AIReF, 2022; Salas *et al.*, 2022). El objetivo de los mismos, así como de la alternativa que se propone en el presente artículo, ha consistido en intentar determinar si el nuevo mecanismo ha rebajado la factura de la luz, es decir, si el precio minorista de la electricidad regulado (Precio Voluntario del Pequeño Consumidor o PVPC) ha sido menor que el contrafactual sin medida. Los análisis se centran en el PVPC, y no en los precios del mercado libre, dada la falta de información pública en tiempo real sobre los contratos en este segmento del mercado.

La formación del precio regulado de la electricidad (PVPC)

Para diseñar correctamente la metodología de evaluación de impacto del mecanismo, conviene recapitular, en primer lugar, los principales factores que inciden en la formación del precio regulado de la electricidad (Pacce *et al.*, 2021). El mercado minorista de la electricidad en España puede descomponerse en dos submercados: el mercado libre y el mercado regulado. En el mercado libre, el precio se fija mediante pacto voluntario

⁶ En el mes de febrero de 2023 (últimos datos disponibles), el porcentaje de la demanda que financia el ajuste asciende al 93,6%, frente al 59,2% en junio de 2022.

entre clientes y suministradores a partir de las condiciones de oferta y demanda. En el mercado regulado, el PVPC se fija según lo dispuesto en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, y solo pueden acogerse a él los titulares de puntos de suministro con potencia contratada menor o igual a 10 kW.

El PVPC consta de los siguientes componentes:

- **Cargos y peajes.** Cuantía determinada regulatoriamente y cuya finalidad es cubrir la remuneración de redes de transporte y distribución y otros costes del sistema (remuneración de las primas del régimen especial, cobertura del déficit de tarifa y otros). Parte de los cargos y peajes se facturan en función de la potencia contratada, y otra parte en función de la energía consumida.
- **Costes de comercialización.** Determinado regulatoriamente.
- **Coste de producción de energía eléctrica.** Determinado por el precio horario del mercado mayorista (diario e intradiario), incrementado por la cuantía de los costes de los servicios de ajuste y otros costes determinados regulatoriamente.
- **Impuestos ad valorem.** Impuesto Especial de Electricidad (IEE) e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Así, el PVPC se puede descomponer como la suma del precio mayorista de la electricidad (promedio diario del precio horario) y una serie de costes regulatorios fijados mediante Real Decreto u Orden Ministerial, en su caso. Es preciso subrayar que el mecanismo ibérico solo afecta al componente de precio mayorista (*pool*) al cual se añade la liquidación del ajuste del mecanismo ibérico descrito en el apartado anterior. Es decir, los componentes regulatorios que intervienen en el precio minorista no se ven alterados por la entrada en vigor del mecanismo ibérico.

Las limitaciones a tener en cuenta para evaluar el impacto del mecanismo ibérico

El mecanismo ibérico entró en vigor en un contexto de elevada volatilidad de precios de materias primas y se aplica en un mercado cuyo precio tiene un elevado

componente regulado. Así, la existencia de componentes determinísticos y la inestabilidad temporal de la relación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control son factores muy determinantes a la hora de realizar su ejercicio de evaluación.

Existencia de componentes determinísticos

A continuación, se detallan las implicaciones de la existencia de componentes determinísticos en el PVPC.

a. Componente determinístico I: costes regulatorios en el PVPC

Como se detalla en el apartado anterior, una parte importante del PVPC se determina mediante disposición normativa (peajes, cargos y otros costes regulados), por lo que no está afectado por el mecanismo ibérico y su cuantía es conocida *a priori* (determinística). Por lo tanto, el análisis del mecanismo ibérico debe circunscribirse únicamente al efecto en el precio mayorista, que es el componente del PVPC afectado por la medida y que puede tener un componente aleatorio.

b. Componente determinístico II: aplicación del mecanismo de ajuste

El análisis del mecanismo ibérico difiere de la bonificación de carburantes en tanto en cuanto no es necesario determinar el grado de traslación del ajuste al precio. En la compra de carburantes existen costes de transacción, como consecuencia de la distancia geográfica entre estaciones de servicio, por lo que puede darse el caso de diferencias en la traslación al consumidor de la bonificación. En el caso del mecanismo ibérico, no hay incentivos a no trasladar el menor coste del gas, ya que un agente que no traslade el ajuste quedará fuera del mercado al no casarse sus ofertas de venta en el *pool* eléctrico. En suma, la reducción del precio mayorista como consecuencia de la entrada en vigor del mecanismo es, en este caso, automática y determinística.

Siguiendo con lo dispuesto en la regulación del mecanismo, el efecto determinístico de la medida sobre el precio mayorista de la electricidad depende de tres factores: *i)* la diferencia entre el precio MIBGAS y el precio de referencia del ajuste; *ii)* el porcentaje de generación de electricidad cubierto por las instalaciones sujetas al ajuste; y *iii)* el porcentaje de demanda de electricidad sujeto a la liquidación del ajuste.

Así, la reducción del precio mayorista de la electricidad derivada de la aplicación del mecanismo ibérico será mayor cuanto más exceda el precio MIBGAS al precio de referencia, cuanto menor porcentaje de generación de electricidad esté cubierto por las instalaciones sujetas al ajuste (ciclo combinado, carbón y cogeneración) y cuanto mayor porcentaje de la demanda de electricidad esté sujeto a la liquidación del ajuste. Así, el mecanismo ibérico no tendrá efecto sobre el precio mayorista de la electricidad si el precio MIBGAS es inferior al precio de referencia, y solo reducirá el precio mayorista de electricidad si el porcentaje de generación cubierto es inferior al porcentaje de demanda sujeto.

Desde la entrada en vigor del mecanismo, el porcentaje de generación cubierto ha sido de media del 34 %, el porcentaje de demanda sujeto ha sido de media del 71 % y, en promedio, el diferencial entre el precio MIBGAS y el de referencia ha sido de 54 €/MWh. Por eso, se puede afirmar que el mecanismo ibérico ha reducido el precio mayorista de la electricidad. La cuantificación exacta de la reducción no requiere de una estimación econométrica, sino que resulta de aplicar las fórmulas dispuestas en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo.

c. Implicaciones de la existencia de componentes determinísticos

De lo anterior se concluye que el precio minorista regulado (PVPC) tiene un componente determinístico (cargos, peajes, costes regulados y el ajuste del mecanismo ibérico) y un componente aleatorio (precio

mayorista aumentado por la bonificación del mecanismo ibérico). Este componente aleatorio es el que se debe estimar mediante técnicas econométricas para evaluar si la entrada en vigor del mecanismo ibérico ha alterado la formación de precios en el mercado mayorista.

Inestabilidad temporal de la relación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control

La inestabilidad en la relación temporal entre el grupo de tratamiento y el grupo de control presenta ciertas especificidades dependiendo de si el estudio usa grupos de control espaciales o temporales.

a. Grupo de control espacial: mismo precio en otro mercado

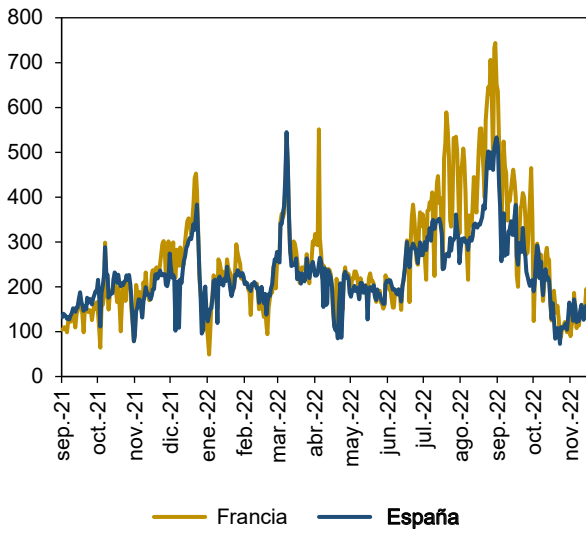
Como sucedía en el caso de los carburantes, algunos analistas han intentado explotar la idea de que el mecanismo ibérico afectó al mercado eléctrico de España y Portugal, pero no al de otros países de nuestro entorno, de tal forma que se puede construir un grupo de control espacial con el que comparar la evolución del precio mayorista de la electricidad antes y después de la entrada en vigor del mecanismo ibérico. Es el caso, por ejemplo, de Francia.

Sin embargo, como puede observarse en el Panel 9 de la Figura 2, la *parallel trend assumption* no se cumple, lo que invalida el uso de Francia como grupo de control. Esto es así porque el precio mayorista de la electricidad depende tanto del precio del gas natural como de factores meteorológicos que afectan al porcentaje de la energía producido a partir de las distintas tecnologías de generación. Dado que los fenómenos meteorológicos son, necesariamente, diferentes por país, el uso de precios mayoristas de electricidad de otros países como grupo de control se antoja problemático y desaconsejable. En el caso de Francia se añade la particularidad del uso y mantenimiento de sus centrales nucleares, que pueden ocasionar grandes interrupciones en momentos puntuales.

FIGURA 2

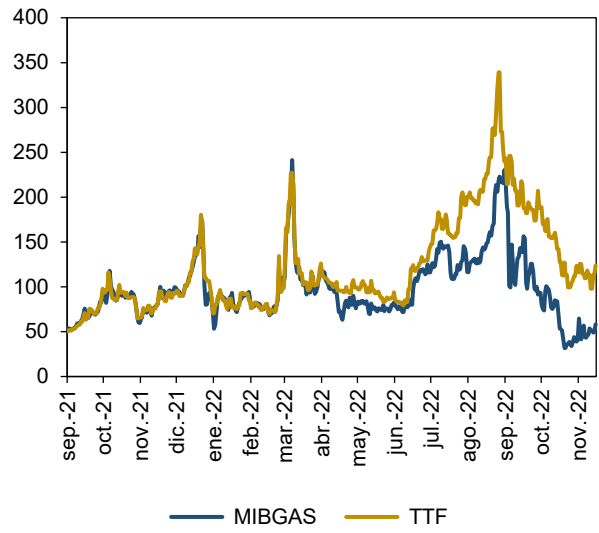
ANÁLISIS DE EVALUACIÓN DEL MECANISMO IBÉRICO

9. PRECIO MAYORISTA DE LA ELECTRICIDAD, FRANCIA Y ESPAÑA (€/MWH)



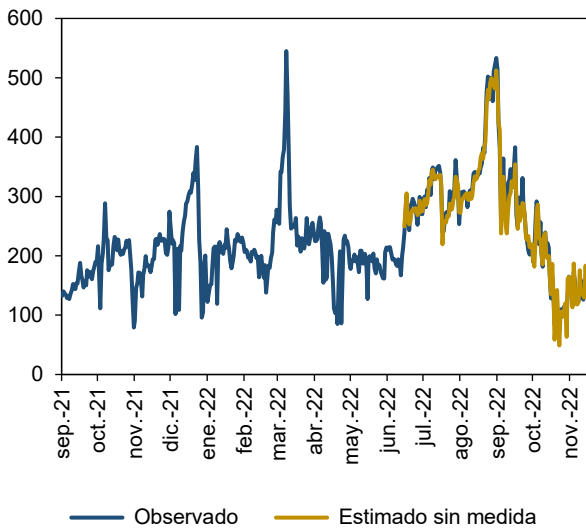
FUENTE: OMIE, Reuters y elaboración propia.

10. PRECIO MAYORISTA DEL GAS NATURAL (€/MWH)



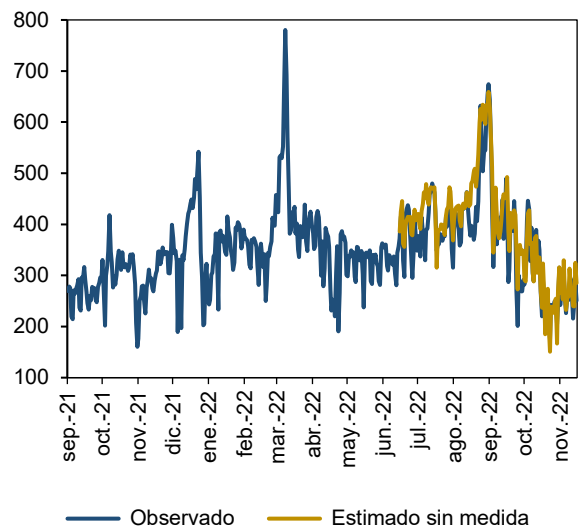
FUENTE: MIBGAS, Reuters y elaboración propia.

11. RESULTADO REGRESIÓN EN DISCONTINUIDAD (PRECIO MAYORISTA ELECTRICIDAD, €/MWH)



FUENTE: MIBGAS, Red Eléctrica de España (REE), Reuters, OMIE y elaboración propia.

12. RESULTADO MODELO COMPLETO (PVPC, €/MWH)



FUENTE: MIBGAS, REE, Reuters, OMIE y elaboración propia.

b. Grupo de control temporal: regresor exógeno explicativo

Otra alternativa explorada por algunos autores es la de construir un modelo de regresión en discontinuidad recogiendo los principales determinantes en la formación del precio de la electricidad. Así, por ejemplo, es común el uso como regresor exógeno del precio del gas (que marca el marginal del precio de la electricidad en muchas horas) de referencia en Europa central, el Transfer Title Facility (TTF) holandés. Esta elección podría parecer adecuada a simple vista, puesto que la evolución del TTF y del MIBGAS ha sido históricamente similar a pesar de que el mercado del gas está fuertemente segmentado. Sin embargo, a raíz de la crisis energética actual se ha producido un importante desacople entre ambas referencias, como se muestra en el Panel 10 de la Figura 2. Dado que el precio de referencia del gas natural para la producción de electricidad en España es el negociado en el mercado MIBGAS, por definición y lógica económica, se debería descartar el uso del TTF como regresor exógeno para evaluar el impacto de la medida ya que podría sesgar fuertemente las estimaciones.

La elección de la referencia del precio del gas no es el único aspecto relevante en el modelo de regresión en discontinuidad. Dado que el precio mayorista de la electricidad en España se fija hora a hora, la relación entre el precio del gas natural y el precio mayorista de la electricidad solo es estable si las tecnologías de generación que usan el gas natural marcan el coste marginal de producción de la electricidad todas las horas del día. En los días que no se cumple la condición anterior, la relación depende del porcentaje de horas en las que el gas natural fija el coste marginal. Así, si el porcentaje de horas en las que el gas natural fija el coste marginal de producción de electricidad no es el mismo en el periodo anterior y posterior a la aplicación de la medida, no se cumplirá la hipótesis de estabilidad en la relación necesaria para poder usar el precio del gas natural como regresor exógeno, o cuanto menos, el riesgo de sesgo en la estimación aumentará sustancialmente.

Para solucionar este problema, una opción es añadir una variable de control al análisis para los momentos en los que el precio del gas no fija el coste marginal de producción de electricidad. Para ello, primero se calcula la ratio de eficiencia implícita de producción de electricidad para cada día, y se observa si esta se encuentra en el rango consistente con la eficiencia de las plantas de ciclo combinado⁷ en España. A continuación, se crea una variable de control que toma valor 1 en aquellos días en los que la eficiencia queda fuera del rango considerado y valor 0 el resto. Así, el modelo solo estima la relación entre precios de gas y electricidad para aquellos días en los que el gas fija el coste marginal de producción, que son los días en que el mecanismo ibérico puede afectar a la formación de precios.

Necesidad de usar fechas de corte placebo

Durante el periodo en que ha estado en vigor el mecanismo ibérico, los precios de la electricidad y del gas natural han estado afectados por múltiples perturbaciones que han generado una volatilidad sin precedentes. Así, su variación antes y después de la adopción de la medida está afectada no solo por su entrada en vigor, sino también por otras perturbaciones de carácter extraordinario. En este contexto, es necesario realizar estimaciones introduciendo diversas fechas de corte placebo para garantizar la robustez de los resultados y así descartar la posibilidad de confundir el efecto de la medida con los efectos de otras perturbaciones contemporáneas a la entrada en vigor del mecanismo.

Conclusión y posibles alternativas

El propio análisis de la regulación del mecanismo y del contexto en el que se introduce permite de entrada detectar los principales problemas que afectan a los

⁷ Nótese que el rango de eficiencia considerado se encuentra entre 0,4 y 0,55.

supuestos básicos de las técnicas estadísticas de evaluación. En concreto:

- 1) Muchos de los componentes del precio de la electricidad están determinados por disposiciones normativas, por lo que son determinísticos. Así, es preferible que el modelo econométrico se diseñe para estimar el impacto de la medida excluyendo el componente regulado.
- 2) El ajuste del mecanismo ibérico viene determinado por una disposición normativa. Puesto que es conocida, no es necesario estimar la aplicación mecánica de la fórmula del ajuste.
- 3) En consecuencia, el diseño econométrico debe centrarse en estimar el impacto del mecanismo ibérico eliminando el componente regulado y excluyendo el impacto determinístico de la aplicación de la fórmula del Real Decreto-ley 10/2022.
- 4) El precio del gas TTF no es un regresor adecuado, dado que su relación con el precio del gas en España (MIBGAS) no es estable. Para evitar sesgos de estimación, debe usarse el precio del MIBGAS como regresor, pues es el precio de referencia del gas para la producción eléctrica en España.
- 5) Puesto que no se ven afectados por el mecanismo, los días en los que el gas no fija el coste marginal de producción de electricidad deben ser tratados de forma independiente en el modelo de estimación de impacto.
- 6) Dada la elevada volatilidad de los precios de la electricidad y el gas durante el periodo de aplicación de la medida, es conveniente usar fechas de corte placebo para evitar problemas de causalidad espuria.

Especificación alternativa: regresión en discontinuidad con fechas de corte placebo, aislando los efectos determinísticos

A continuación, se propone una metodología de evaluación de la medida en dos etapas. En una primera etapa, se separan los componentes aleatorio y determinístico del precio minorista de la electricidad. Para ello, primero se aísla el componente regulado del precio y se

aumenta el precio mayorista por el importe de la bonificación del mecanismo ibérico. Este precio mayorista ajustado pasa a ser la variable dependiente sobre la que se estima un modelo de regresión en discontinuidad con distintas fechas de corte placebo. En la segunda etapa, se calcula el efecto de aplicar la fórmula del mecanismo ibérico al precio estimado en la regresión.

El modelo de primera etapa tiene las siguientes características:

- La variable dependiente es el precio mayorista de la electricidad, aumentado por el importe de la bonificación del mecanismo ibérico.
- Se incluyen como regresores exógenos el precio del gas MIBGAS.
- Se añade una variable *dummy* para controlar por los días en que el gas no fija el coste marginal de producción de electricidad⁸.
- Se excluye la constante del modelo, dado que carece de significado económico.
- Se estima el modelo con distintas fechas de corte placebo para asegurar la robustez de las conclusiones.

Usando datos desde el 1 de septiembre de 2021 hasta el 15 de noviembre de 2022⁹, la especificación del modelo es según la Fórmula 3:

$$p_elec_ajustado_t = \beta_1 p_MIBGAS_t + \beta_2 CO2_t + \beta_3 dummy_eficiencia_t + \beta_4 corte_t + \varepsilon_t \quad [3]$$

donde:

- $p_elec_ajustado_t$: precio mayorista de la electricidad ajustado con el procedimiento descrito más arriba.

⁸ Se considera que el gas natural no fija el coste marginal de producción de electricidad si la eficiencia implícita de las plantas de gas está fuera del rango 0,4-0,55. Para calcular la eficiencia implícita, se divide el precio del gas natural entre el resultado de restar al precio mayorista de la electricidad el precio de los derechos de emisión de CO₂ por un coeficiente de 0,37.

⁹ Se elige esta fecha de inicio del periodo muestral por el cambio de nivel de precios del gas que se observa a partir de septiembre de 2021. La fecha de fin del periodo muestral se fija el 15 de noviembre de 2022 porque las semanas posteriores, y hasta finales de enero de 2023, están fuertemente afectadas por fenómenos meteorológicos anómalos que elevaron notablemente el porcentaje de días en los que el gas no fijó el coste marginal de producción de electricidad.

TABLA 3
MODELO DE REGRESIÓN EN DISCONTINUIDAD SOBRE
EL PRECIO MAYORISTA DE ELECTRICIDAD

	Corte 15-junio	Corte 24-febrero	Corte 1-julio	Corte 1-septiembre	Corte 1-octubre
p_MIBGAS_t	2,1061*** (0,0257)	2,1171*** (0,0250)	2,1064*** (0,0256)	2,1307*** (0,0246)	2,1344*** (0,0259)
$CO2_t$	0,3414*** (0,0327)	0,3220*** (0,0340)	0,3433*** (0,0327)	0,3263*** (0,0336)	0,3284*** (0,0360)
$dummy_eficiencia_t$	51,8574*** (1,9757)	52,9399*** (1,9113)	52,0808*** (1,9496)	52,6198*** (1,9406)	53,0833*** (1,9469)
$corte_t$	5,3610** (1,9722)	3,9121* (1,8782)	5,5445** (1,9876)	4,5360* (2,3001)	2,4734 (3,0227)
R^2 ajustado	99,46%	99,45%	99,46%	99,45%	99,45%

NOTA: Criterio de significatividad: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Valores entre paréntesis indican error estándar del estimador.

FUENTE: OMIE, MIBGAS, Reuters y elaboración propia.

- p_MIBGAS_t : precio mayorista del gas en España (referencia MIBGAS) en el día t .
- $CO2_t$: precio de los derechos de emisión de CO_2 en el mercado europeo ETS, en el día t .
- $dummy_e_eficiencia_t$: toma valor -1 si la eficiencia es superior a 0,55, valor 0 si la eficiencia está entre 0,4 y 0,55, y valor 1 si la eficiencia es inferior a 0,4.
- $corte_t$: variable que indica la discontinuidad (0 antes de la fecha de corte, 1 a partir de la fecha de corte). Se consideran diferentes fechas de corte:
 - 15 de junio de 2022: día de entrada en vigor de la medida.
 - 24 de febrero de 2022: día de inicio de la guerra en Ucrania.
 - Primer día de cada mes de vigencia de la medida: para poder contrastar fechas en las que no ha habido ningún evento significativo. A modo ilustrativo, se muestran en la Tabla 3 los resultados

para el 1 de julio, 1 de septiembre y 1 de octubre.

En esta Tabla se presentan los resultados de las tres estimaciones.

Los resultados de la Tabla 3 sugieren que la medida podría haber incrementado los precios mayoristas de electricidad en 5,4 euros (o un 2%), si bien el resultado no es robusto a los diferentes test placebo, como se muestra en el Panel 11 de la Figura 2. En efecto, todas las fechas alternativas seleccionadas tuvieron un efecto alcista en el precio de la electricidad. El hecho de que el coeficiente de la medida siga siendo significativo con diferentes *cutoff dates* sugiere que el efecto causal atribuido a la medida a partir del 1 de junio recoge en realidad el efecto de otros factores ligados a la crisis energética, la segmentación del mercado del gas y a la guerra en Ucrania (por ejemplo, a una mayor demanda de electricidad para exportación, debido al diferencial favorable de precios de gas en España frente a Francia).

En una segunda etapa se añaden mecánicamente los componentes determinísticos: la fórmula de ajuste del Real Decreto-ley 10/2022 y costes regulados. Así, se concluye que la aplicación de la fórmula del mecanismo ibérico habría reducido el precio mayorista de la electricidad en un 10,4 % de media desde su adopción. No obstante, dado que el componente regulado no está afectado por el mecanismo, el precio minorista total se redujo en menor proporción que el precio mayorista. En concreto, se estima que la introducción del mecanismo ibérico habría reducido el precio minorista de los clientes con tarifa PVPC alrededor de un 7,1 %, como se muestra en el Panel 12 de la Figura 2.

Conclusiones del análisis

De la metodología de evaluación propuesta no se puede concluir de forma robusta que la introducción del mecanismo ibérico tuviera un efecto sobre los precios mayoristas de la electricidad (antes de la aplicación del ajuste). Sin embargo, la aplicación de la fórmula del mecanismo ibérico habría reducido los precios mayoristas en un 10,4 %. Por consiguiente, se puede concluir que, en términos de precio minorista PVPC, una vez incorporados los componentes regulados, la reducción habría sido, como máximo, del 7,1 % en promedio desde la entrada en vigor de la medida.

5. Conclusión

En el último año, el fuerte incremento de precios de materias primas energéticas ha llevado a los países a adoptar medidas con el objetivo de abaratar los costes de la energía. En el caso de España, se han publicado muchos estudios analizando el impacto de la bonificación a los carburantes y del mecanismo ibérico, pero el entorno en el que se han aprobado estas medidas, marcado por fuertes cambios estructurales y elevada incertidumbre y volatilidad, introduce importantes limitaciones que afectan al diseño metodológico e interpretación de causalidad. En esta tesitura, cobra mayor importancia,

si cabe, el diagnóstico previo sobre las características propias de los mercados en los que se han introducido las medidas, analizando tanto los cambios regulatorios como las perturbaciones que han afectado a sus fundamentales casi de forma contemporánea a la entrada en vigor de las medidas. Estas cuestiones son esenciales para poder realizar un ejercicio de evaluación de impacto adecuado y robusto.

La evaluación de políticas económicas se realiza en situaciones de máxima dificultad para poder realizar ejercicios sólidos y robustos. Esta es la realidad a la que se enfrenta el trabajo diario en la Administración. Por ello, la extensión de la cultura de la evaluación consiste, ante todo, en entender que los elementos de análisis previos a la técnica econométrica son primordiales y en cómo afectan estas limitaciones a los aspectos más técnicos de los ejercicios de evaluación, así como a la interpretación de los resultados. Solo así se pueden adaptar a la práctica la multitud de técnicas econométricas disponibles con el objetivo de orientar mejor el diseño y la adopción de medidas de política económica y, a su vez, evaluar con la mayor celeridad posible los efectos que están teniendo.

Referencias bibliográficas

- Abadie, A. (2021). Using synthetic controls: Feasibility, data requirements, and methodological aspects. *Journal of Economic Literature*, 59(2), 391-425.
- AIReF. (2022). *Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2022*. <https://www.airef.es/es/centro-documental/informe-de-ejecucion-presupuestaria-deuda-publica-regla-de-gasto-2022-aapp/>
- Hidalgo, M., Escobar, R. M., Collado, N. y Galindo, J. (2022a). Estimando el efecto del tope al precio del gas. *EsadeEcPol*, 31. *Center for Economic Policy*.
- Hidalgo, M., Martínez, A. y Collado, N. (2022b). ¿Cómo ha afectado el descuento de los combustibles al precio en las estaciones de servicio? *EsadeEcPol Brief*, 28. *Center for Economic Policy*.
- IMF. (2022). *Spain – Staff Report for the 2022 Article IV Consultation*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/19/Spain-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-528338>

- Jiménez, J. L., Perdiguero, J. y Cazorla-Artiles, J. M. (2022). El efecto del descuento de 20 céntimos sobre los precios de gasolinás y diésel en España. *NadaEsGratis*. <https://nadaesgratis.es/juan-luis-jimenez/el-efecto-del-descuento-de-20-centimos-sobre-los-precios-de-gasolinás-y-diesel-en-espana>
- Jiménez, J. L., Perdiguero, J. y Cazorla-Artiles, J. M. (2023). ¿Cuánto dinero perdieron los españoles por culpa del subsidio de 20 céntimos a los combustibles? *NadaEsGratis*. <https://nadaesgratis.es/juan-luis-jimenez/cuanto-dinero-perdieron-los-espanoles-por-culpa-del-subsidio-de-20-centimos-a-los-combustibles>
- Pacce, M. J., Sánchez, I. y Suárez-Varela, M. C. (2021). *El papel del coste de los derechos de emisión de CO₂ y del encarecimiento del gas en la evolución reciente de los precios minoristas de la electricidad en España* (BdE Documentos Ocasionales del Banco de España n.º 2120). Banco de España.
- Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 77, de 29 de marzo de 2014, pp. 27397 a 27428. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/03/28/216>
- Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 76, de 30 de marzo de 2022, pp. 41386 a 41545. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-4972>
- Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 115, de 14 de mayo de 2022, pp. 67146 a 67208. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-7843>
- Salas, R., Jerez, M. y Álvarez, F. (2022). Efectos del tope al gas y comparación internacional. *NadaEsGratis*. <https://nadaesgratis.es/admin/efectos-del-tope-al-gas-y-comparacion-internacional>

CONTENIDOS DEL PRÓXIMO NÚMERO

Hacia una economía descarbonizada: transición energética en la Unión Europea



- Marco general de la transición energética: Paris, PNIEC, Fit for 55, etc.
- Geopolítica y energía
- The economics and governance of climate change at the European level
- Las reformas de los mercados energéticos en la UE
- La regulación del mercado eléctrico y los beneficios de la transición energética a largo plazo
- Dimensión social de la transición energética
- Eficiencia energética: las grandes transformaciones energéticas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
- Finanzas sostenibles y taxonomías
- El futuro de la fiscalidad verde
- La modelización macroeconómica del cambio climático y la transición energética

Coordinadores: Elena Aparici y Rafael Doménech

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS



- El proceso inflacionario en España y el área del euro: un análisis económico
- Autonomía estratégica

NÚMERO EN PREPARACIÓN

- Número conmemorativo del 125 aniversario de Revistas ICE

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos
a un proceso de evaluación externa anónima

Joaquín Recaño Valverde*

LA VIABILIDAD DEMOGRÁFICA DE LA ESPAÑA RURAL

En este artículo analizamos la demografía de los 4.925 municipios españoles que tenían menos de 1.000 habitantes en 2016, entidades que, por su escasa dimensión demográfica, muestran un mayor riesgo de despoblación. Realizamos un análisis de componentes principales (ACP) con 21 variables de naturaleza demográfica y geográfica. Posteriormente, construimos una tipología que identifica tres grupos de municipios, que revelan diversos grados de despoblación y para los que analizamos la evolución de su dinámica y estructura demográfica. Los resultados muestran las grandes dificultades de supervivencia demográfica futura de un amplio número de entidades municipales de los sectores rurales españoles.

Demographic viability of rural Spain

In this article we analyse the demographics of the 4,925 Spanish municipalities with less than 1,000 inhabitants in 2016, entities that, due to their small demographic size, show a higher risk of depopulation. We performed a principal component analysis (ACP) with 21 variables of a demographic and geographical nature. We then constructed a typology that identifies three groups of municipalities, which reveal varying degrees of depopulation and for which we analysed the evolution of their demographic dynamics and structure. The results show the great difficulties for the future demographic survival of a large number of municipalities in the Spanish rural sectors.

Palabras clave: España Rural, demografía, despoblación, envejecimiento.

Keywords: rural Spain, demography, depopulation, ageing.

JEL: J11, Q56, R23.

* Profesor titular de Geografía Humana de la Universitat Autònoma de Barcelona e Investigador Asociado del Centre d'Estudis Demogràfics.

Este artículo se ha realizado en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación: «El impacto de la Covid-19 en los procesos migratorios y residenciales: España en perspectiva comparada (PID2020-113665RB-I00)».

Contacto: joaquin.recano@uab.es

Versión de abril de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7610>

1. Introducción

A principios de 2021, tras unos meses fatídicos desencadenados por la pandemia de COVID-19, la demografía de la España Rural recibía algo de oxígeno y revertía aparentemente su tendencia secular a la despoblación (González-Leonardo, López-Gay, Recaño *et al.*, 2022). La descripción de esos brotes verdes, nacidos inicialmente de la especulación de los medios de comunicación, con términos grandilocuentes como Éxodo Urbano y Renacimiento Rural, contenía algo de verdad, pero no contaba, en los momentos en que fueron emitidos, con un respaldo estadístico que los sostuviera. Publicados los datos definitivos y detallados a escala municipal del Padrón Continuo (PC) de 2021, el Movimiento Natural de la Población de 2020 y la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) de 2020 y 2021, ya sabemos algunas cosas: que la pandemia repercutió positivamente en la demografía rural, reteniendo los potenciales emigrantes internos y atrayendo una parte de las salidas de las ciudades; que el volumen de estas emigraciones internas fue pequeño, pero su impacto en los municipios rurales fue destacado para unos contextos de reducida dimensión demográfica, acostumbrados a la pérdida neta sistemática de migrantes; y que la acción combinada de la contracción de las salidas y el incremento de las entradas revirtió el saldo migratorio negativo estructural seña histórica de identidad de estos espacios (González-Leonardo, López-Gay, Newsham *et al.*, 2022). Sin embargo, esa oportunidad, que está por ver si se consolida a la espera de los resultados migratorios de 2022, retrasados este año por un cambio de estadística, no debe hacernos olvidar la continuación de ciertos factores estructurales que han dominado sistemáticamente la demografía de la España Rural desde hace décadas (Vidal y Recaño, 1986; Camarero, 1993): un espacio heterogéneo desde la perspectiva demográfica, con características regionales peculiares y lugares afectados por dinámicas demográficas profundamente negativas en el ámbito del crecimiento natural y migratorio y un acelerado proceso de envejecimiento (De Cos Guerra y Reques, 2019).

¿De qué hablamos cuando nos referimos a la demografía rural? La definición de rural es objeto todavía de cierta controversia entre los especialistas: algunos estudiosos utilizan el tamaño de la población como factor definitorio de esta categoría: rural es todo municipio con un tamaño de población determinado, por ejemplo, inferior a 10.000 habitantes (Collantes y Pinilla, 2019, 2020); otros investigadores introducen definiciones más complejas que contemplan elementos tanto geográficos, como productivos y poblacionales (Reig *et al.*, 2016; Molinero y Alario, 2019). A este debate se añade también el ruido conceptual que supone la asociación casi instantánea de los términos agrario y rural, cuando no todo ámbito rural es agrario, ni todos los espacios agrarios son rurales. El ejemplo más significativo de esta confusión tiene como muestra histórica más representativa las denominadas agrocidades del sur de la Península (López Ontiveros, 1994).

En el desarrollo de esta contribución, recuperamos las líneas metodológicas y los resultados de una investigación anterior que pivotaba sobre los datos del Padrón Continuo de 2016 (Recaño, 2017). Dada la extrema variedad de situaciones a la que nos enfrentamos cuando planteamos el estudio de la demografía rural en España, donde el número de entidades municipales a 1 de enero de 2016 ascendía a 8.125 municipios, vamos a centrar este artículo en el análisis de un subconjunto numeroso de entidades definido a partir de su tamaño: se trata de los municipios de menos de 1.000 habitantes, que por su escasa dimensión poblacional están sujetos a mayores riesgos de declive demográfico. Pero esta decisión estratégica contiene unos costes regionales: la configuración del poblamiento de Asturias y Galicia no permite constatar a través del análisis de los datos municipales la verdadera dimensión de la despoblación que afecta a las zonas rurales de esas regiones, al carecer prácticamente de municipios menores de 1.000 habitantes, razón por la cual los resultados obtenidos en este trabajo tienen poca relevancia en ambas regiones.

En el presente artículo hemos actualizado los resultados de población hasta el 1 de enero de 2021, último dato

TABLA 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS
DE MENOS DE 1.000 HABITANTES, 1981-2021

Variables	Censos		
	1981	2001	2021
N.º de municipios de < 1.000 hab.	4.838	4.899	4.985
Total de municipios	8.005	8.061	8.118
% Municipios < 1.000 hab.	60,4%	60,8%	61,4%
Población municipios < 1.000 hab.	1.682.641	1.571.451	1.447.374
Total población	37.043.520	41.100.779	47.385.107
% Población municipios de < 1.000 hab.	4,5%	3,8%	3,1%

FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los microdatos del censo de 1981 y los Padrones Continuos de 2001 y 2021.

disponible y oficial en la fecha de redacción del estudio, e introducido nuevos ámbitos de análisis demográfico: en concreto, hemos abordado con detalle la estructura de la población en los últimos 40 años con datos detallados del censo de 1981 y los padrones continuos de 2001 y 2021; añadiendo un análisis de largo plazo de los comportamientos demográficos (natalidad, mortalidad) desde 1975 hasta el año previo a la pandemia, 2019, cuyo impacto no hemos considerado por las perturbaciones que introduce la epidemia en los comportamientos estructurales del crecimiento natural y migratorio. En el mismo sentido, pero reduciendo el período temporal por la no disponibilidad de datos anteriores, contemplamos la evolución de las migraciones internas desde 1988 a 2019 y contabilizamos la migración exterior de 2002 a 2019¹.

¿Qué supone a efectos prácticos la elección de estos municipios tanto en la dimensión demográfica como en la

escala geográfica? En 2016, los municipios de menos de 1.000 habitantes representaban el 60 % de las entidades locales españolas, 5 años más tarde, en 2021, esa proporción había crecido ligeramente hasta un 61,4 % (Tabla 1), ocupaban el 40 % de la superficie española con una fuerte concentración regional, pero apenas agrupaba en ambas fechas el 3,1 % de la población, un aspecto poco destacado por los estudios y los medios de comunicación. La tendencia desde 1981 de este rango de municipios es de un continuo retroceso en su peso poblacional, a pesar del contexto demográfico favorable que supuso la gran aportación del gran ciclo inmigratorio entre 2001 y 2007 (Domingo y Recaño, 2009). En resumen, la población implicada en la despoblación de esta categoría de municipios no es numerosa, pero la elevada proporción de entidades municipales y Administraciones afectadas y su gran extensión superficial, concentrada en unas pocas provincias, son los principales factores que dotan de visibilidad pública y política al problema de la despoblación (Pazos-Vidal, 2022).

¹ Aunque disponemos de series de inmigración exterior por municipios procedentes de la EVR que se remontan a 1988, no es hasta 2002 que podemos obtener las emigraciones exteriores y calcular el saldo emigratorio exterior.

Antes de entrar en materia no estará de más dibujar unas breves pinceladas para contextualizar la historia de la despoblación y su manifestación en el territorio, un relato vinculado estrechamente con el desarrollo de las migraciones de la última centuria.

Los ciclos de migración interna y exterior de España acaecidos durante el siglo XX, principales responsables de la despoblación de numerosos territorios, tuvieron una cronología e intensidad desigual y una afectación territorial muy diversa.

La emigración exterior de España se caracteriza por un ciclo inicial que comienza a finales del siglo XIX y se extiende hasta 1930, con una etapa de máxima emigración en los años que transcurren entre 1911 y 1920 (Sánchez Alonso, 1995). Un segundo ciclo se desarrolla desde 1955 hasta mediados de la década de los setenta. Mientras la emigración más temprana se dirigió casi exclusivamente a Latinoamérica y fue protagonizada por emigrantes del noroeste peninsular y las Islas Canarias, en el segundo ciclo, la emigración a países europeos se erige como destino principal (Reques y de Cos Guerra, 2003), siendo la distribución geográfica de los orígenes de este segundo ciclo más uniforme en el territorio que la correspondiente al ciclo latinoamericano. En todo caso, la aportación de la emigración exterior a la despoblación será espacial y demográficamente menos intensa que la desarrollada por los cambios de residencia en España.

Las migraciones internas se caracterizan también por dos ciclos de intensidad demográfica y espacios involucrados muy desiguales. Desde finales del siglo XIX, Cataluña, Madrid y el País Vasco se convierten en destino de la emigración interna sobre espacios geográficos muy definidos hasta inicios de la década de los treinta del siglo XX (Arango, 1976; Vidal, 1976; Silvestre, 2002; González Portilla y García Abad, 2006; Recaño *et al.*, 1996). La progresión de estos espacios inmigratorios se ve interrumpida por la incidencia sucesiva de la gran crisis económica de los años treinta y el drama de la Guerra Civil. A finales de los años cincuenta del siglo XX se inicia el segundo ciclo migratorio interno,

más intenso y duradero, caracterizado por un éxodo rural hacia las ciudades que implica a la totalidad de los espacios rurales de la Península y afecta de manera menos intensa a las pequeñas ciudades situadas en los espacios rurales (García-Barbancho, 1967, 1975; Ródenas, 1994; Recaño, 2006).

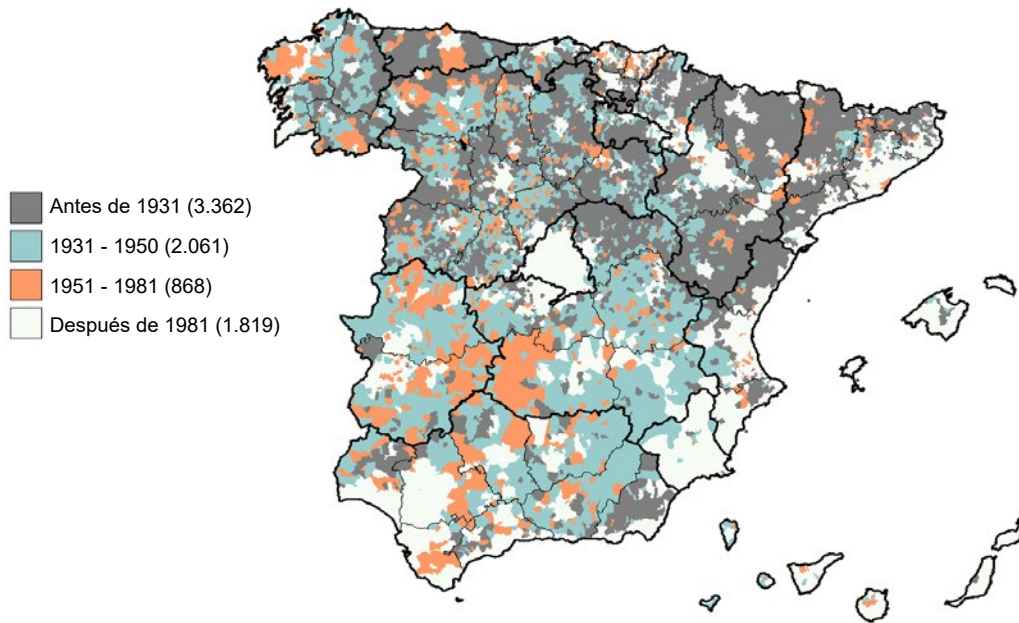
Este ciclo migratorio vació extensas áreas territoriales del interior peninsular y deprimió profundamente los demo-sistemas locales por la mayor propensión emigratoria de las mujeres rurales (Camarero y Sampedro, 2008). Como consecuencia de estos procesos se desencadenó una profunda desnatalidad y una crisis de los mercados nupciales locales cuyos efectos perduran hasta la actualidad (Vidal y Recaño, 1986). Esta situación, se prolonga desde la década de los cincuenta hasta mediados de los años setenta. Los patrones espaciales de emigración distinguen dos tipos de regiones: las emigratorias correspondientes a extensas áreas del centro, noroeste y sur de la Península y las inmigratorias, localizadas en sectores industriales, urbanos y litorales (Ródenas, 1994; Recaño, 2006).

La estructura territorial de España que surge de esa evolución temporal se plasma en una importante densificación del litoral mediterráneo y la concentración, aglomeración y creación de asentamientos situados en las grandes ciudades y sus periferias (las tramas más claras en la Figura 1); la aparición temprana de espacios despoblados, localizados en zonas geográficas de montaña (Vidal, 1979; Collantes, 2001) y del espacio central de la Península que experimentan antes de 1950 sus máximos poblacionales. En resumen, el mantenimiento de los desequilibrios entre las áreas de mayor crecimiento económico y renta: litoral mediterráneo, Cataluña, Madrid, Valle del Ebro y País Vasco frente a las regiones del Sur, Norte y Noroeste de la Península.

La desigual interacción temporal entre éxodo rural y emigración exterior generó un mapa con un amplio abanico de fases en la que los municipios alcanzan sus máximos de población a lo largo del período 1900-2021 (Figura 1). El primer tercio del siglo XX se caracteriza por el crecimiento demográfico generalizado

FIGURA 1

PERÍODO EN EL QUE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES
CONSIGUEN EL MÁXIMO DE POBLACIÓN, 1900-2021



FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de la serie homogeneizada de población de 1900-2011 (Goerlich *et al.*, 2015) y de los microdatos del PC de 2021.

de los municipios españoles, a pesar de la emigración exterior y los incipientes procesos de migración interna: un 67,5% de los municipios vio crecer su población, se trataba del 80,3% de la población que se extendía en una superficie del 75,7% del territorio, este crecimiento parte de la acción combinada producida por una significativa reducción de la mortalidad en un contexto de elevada fecundidad. Es decir, los ámbitos rurales crecen porque su crecimiento natural es aún mayor que su saldo migratorio negativo. Los espacios geográficos cercanos a los grandes núcleos industriales de la época, Cataluña y el País Vasco, además del área circundante de Madrid, constituyen las áreas que pierden población en ese período (Figura 1). Entre 1931 y 1950 crecen las áreas de despoblación, afectando casi a la mitad

de los municipios y el 40 de la superficie nacional: 1 de cada 4 españoles vivía a comienzos de la década de los treinta en municipios que acabaron perdiendo población en esos 20 años.

El período que se extiende entre 1951 y 1981 asiste a la generalización del proceso de despoblación que adquiere su máxima expresión en intensidad y extensión geográfica. Un 81% de los municipios españoles pierde población. En términos agregados, un 45% de la población de 1950 se vio involucrada en esas pérdidas en una superficie de casi el 80 de la superficie nacional; esas cifras se incrementan hasta el 90% de los municipios en regiones como Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y La Rioja. Durante esos años, los principales beneficiarios del éxodo rural son

las regiones metropolitanas de Madrid y Barcelona, una franja estrecha del litoral mediterráneo, áreas insulares y espacios dispersos del Valle del Guadalquivir, el País Vasco y el Valle del Ebro, así como diferentes capitales de provincia del interior. Desde finales de los años cincuenta, las áreas urbanas experimentan un fuerte crecimiento natural propiciado por un mercado matrimonial en plena expansión y la constante llegada de jóvenes que formarán sus familias en los centros urbanos que los acogen (Muñoz-Pérez y Recaño, 2011).

En el último período, 1981-2021, el espacio rural del centro y norte de la Península, ratifica su situación estructural de principal damnificado por los procesos de despoblación provocados por el éxodo rural, a los que se irá sumando progresivamente una continua caída de la natalidad y una creciente mortalidad vinculadas con el paulatino y acelerado envejecimiento de la población. En esta etapa pierden población el 63,7% de los municipios distribuidos por el 62,1% del territorio, involucrando casi al 30% de la población. En esos años, los valores del conjunto de España, beneficiada con una intensa inmigración, ocultan la grave situación que experimentan regiones como Aragón, Asturias, Castilla-León y Extremadura, donde las pérdidas netas se extienden al 80-90% de los municipios.

En las próximas páginas abordaremos una descripción más detallada de la evolución reciente de los diferentes municipios que integran el conjunto de entidades de menos de 1.000 habitantes y de su viabilidad demográfica, que constituye el grueso de nuestra aportación.

2. Metodología y fuentes empleadas en el estudio

Las fuentes empleadas en este trabajo son las siguientes:

a) La reconstrucción de la serie de población municipal desde 1900 a 2011. Los municipios cambian de tamaño, denominación y superficie, se segregan y unen a lo largo de la historia. Para obtener un retrato fidedigno de su evolución demográfica es necesario

un proceso previo de homogenización de la información que permita comparar las mismas entidades a lo largo del tiempo. En ese análisis hemos empleado las series censales de población estimadas por investigadores del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Goerlich *et al.*, 2015)², que mantienen los mismos términos municipales del censo de 2011 y estiman las series en sentido inverso hasta el año 1900, estos datos los hemos actualizado con información del Padrón Continuo de 2016 y 2021. Todas las poblaciones empleadas son poblaciones de derecho³.

b) La posición geográfica, altitud y superficie se ha obtenido de la base de datos del Instituto Geográfico Nacional (<https://www.ign.es>).

c) Se han empleado los microdatos del censo de 1981 (muestra del 25%) y explotaciones especiales de los microdatos de los Padrones Continuos de 2001, 2011 y 2021, con el objetivo de obtener la distribución de la población de todos los municipios por sexo y edad simple y algunos indicadores sobre intensidad migratoria a partir del Padrón Continuo de 2016, que se describen más adelante.

La metodología empleada en este artículo persigue establecer una tipología de municipios de menos de 1.000 habitantes a partir de la aplicación escalonada de dos técnicas estadísticas multivariantes: en una primera fase, realizamos un análisis factorial o de componentes principales, con el objetivo de reducir la información original de los municipios, consistente en una matriz de 21 variables geodemográficas a una serie

² https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/08/Series_homogeneas_poblacion-1_tcm269-545086.xlsx

³ Los datos de evolución de la población del conjunto de España no tienen en cuenta las poblaciones de Ceuta y Melilla, ni 5 municipios de más de 1.000 habitantes en 2016, estos últimos agrupaban unos 15.000 habitantes, que han mostrado algunas inconsistencias en su evolución. Por esta razón las sumas del total de municipios analizados son ligeramente inferiores a las del conjunto de España, pero no modifican en ningún caso los resultados obtenidos. También se han eliminado del análisis de los conglomerados, que definiremos más adelante, un total de 20 municipios que sumaban en 2021 apenas 8.500 habitantes y mostraban un comportamiento singular en el momento de constitución de los grupos.

de factores que faciliten una interpretación más sencilla de la heterogeneidad territorial de los municipios. Los factores obtenidos representan las variables originales con una pérdida mínima de información y pueden darnos una nueva interpretación de las relaciones entre las variables originales. Para realizar el análisis factorial sobre nuestros datos regionales hemos estimado la matriz de correlaciones de 21 variables, extraído posteriormente los factores cuyos valores propios eran superiores a 1, estos han sido girados y representados gráficamente para facilitar su interpretación y darles a continuación nombre y, por último, han sido calculadas las puntuaciones de cada factor correspondientes a cada municipio. En una segunda fase aplicamos el análisis de conglomerados a las puntuaciones factoriales, obteniendo una tipología de los municipios que los agrupa en 3 conjuntos, cuyas características se describen más adelante. En este artículo hemos utilizado un método de agrupación del tipo jerárquico ascendente empleando la distancia euclidiana al cuadrado para su delimitación, mientras que la distancia entre grupos se ha obtenido por el método de Ward.

3. Los factores geodemográficos que identifican las diferencias entre los municipios de menos de 1.000 habitantes

En la realización de este análisis hemos considerado 21 variables sobre aspectos ligados al tamaño de la población de los municipios y sus alrededores, la altitud, la tasa de crecimiento, la densidad de las entidades y los municipios circundantes, la relación de masculinidad, diferentes variables de estructura demográfica, la distancia a la capital de provincia y la intensidad de la emigración interna. Estamos considerando factores que la literatura académica asocia con las poblaciones en declive demográfico (Vidal y Recaño, 1986; Camarero, 1993; Collantes y Pinilla, 2020).

El análisis de componentes principales nos ha permitido identificar tres factores que explican más del 60 % de la varianza entre municipios con la presencia de

fuertes asociaciones estadísticas con algunas de las variables contempladas (Tabla 2 y Figura 2).

Los factores han sido nombrados siguiendo el orden de importancia:

- a) El primer factor está asociado al *envejecimiento* con una relación intensa con las variables de estructura y crecimiento; como se puede observar en la Tabla 2 y la Figura 2 (componentes rotados), todas las variables relacionadas con estructuras envejecidas (edad media y grupos de edad por encima de los 65 años) muestran una correlación positiva alta (por encima incluso del valor 0,9); por el contrario, las asociadas con estructuras con presencia de adultos jóvenes (20-44 años) y sus descendientes presentan vinculaciones de carácter negativo e intensidad elevada, esta carga estructural se relaciona indirectamente con una tasa negativa de crecimiento en los 30 años que transcurren entre 1981 y 2011. El contraste de estructuras es el factor que aporta un mayor poder explicativo en los factores obtenidos.
- b) Un segundo factor, con correlaciones más bajas pero igualmente significativas, se vincula con el *ámbito de la emigración* (correlación de 0,649), medida a partir de la proporción de personas nacidas en el municipio que residían en otro municipio de España en el año 2016, el tamaño de la población, la altitud (relacionada con el aislamiento) y los efectos de la emigración diferencial por sexos, expresada a partir de la relación global de masculinidad (correlación de 0,590), que indica una mayor presencia de las mujeres en la emigración rural y, por consiguiente, una presencia dominante de hombres en el municipio (Vidal y Recaño, 1986).
- c) Un último factor, definido por la *cercanía a los espacios más poblados*, se vincula de forma indirecta con el concepto de aislamiento, expresado a través del tamaño y densidad media de los municipios más cercanos y la distancia a la capital de la provincia, esta última de naturaleza negativa (Tabla 2). Este factor muestra también una correlación negativa con la intensidad emigratoria.

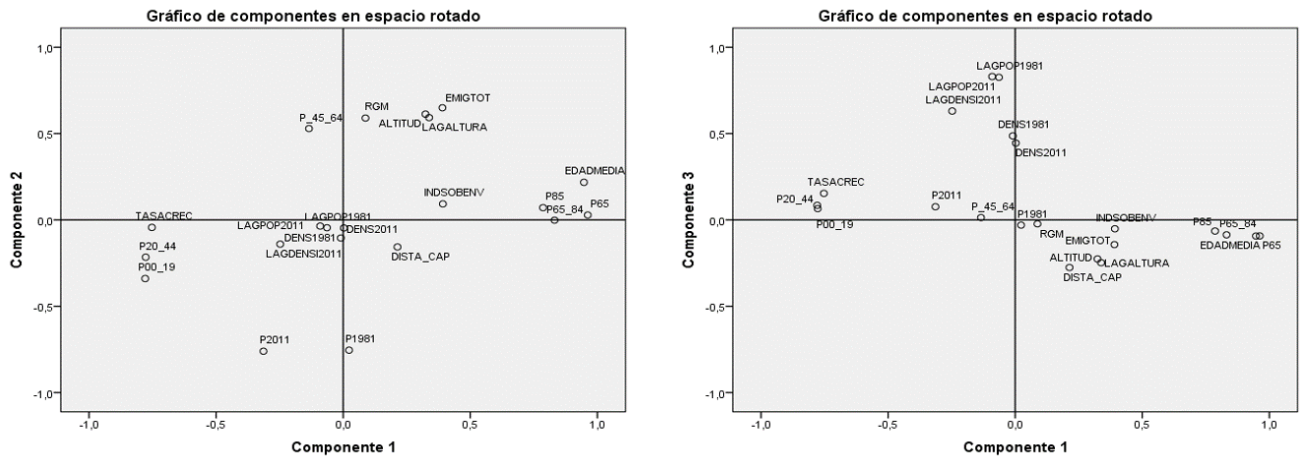
TABLA 2
COEFICIENTES DE CORRELACIÓN DE PEARSON DE LA MATRIZ
DE COMPONENTES ROTADOS CON DIFERENTES VARIABLES
QUE INTEGRAN EL ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES

Descripción de las variables que intervienen en el análisis factorial	Siglas variables	Factores		
		(1)	(2)	(3)
		Envejecimiento	Emigración	Proximidad a espacios poblados
Población en 1981	P1981	,023	-,754	-,030
Retardo espacial Rook de orden 1 población 1981	LAGPOP1981	-,064	-,045	,826
Población en 2011	P2011	-,314	-,760	,076
Retardo espacial Rook de orden 1 población 2011	LAGPOP2011	-,091	-,036	,830
Altitud	ALTITUD	,324	,613	-,226
Retardo espacial Rook de orden 1 Altitud	LAGALTURA	,338	,593	-,248
Tasa de crecimiento (1981-2011)	TASACREC	-,753	-,044	,154
Densidad en 1981	DENS1981	-,009	-,105	,486
Densidad en 2011	DENS2011	,003	-,047	,445
Retardo espacial Rook de orden 1 densidad 2011	LAGDENSI2011	-,248	-,140	,631
Relación global de masculinidad	RGM	,088	,590	-,023
Edad media de la población	EDADMEDIA	,947	,218	-,093
% Población 0-19 años	P00_19	-,779	-,340	,084
% Población 20-44 años	P20_44	-,777	-,216	,065
% Población 45-64 años	P_45_64	-,135	,529	,014
% Población 65-84 años	P65_84	,832	-,002	-,086
% Población 85 y más años	P85	,786	,071	-,064
% Población 65 y más años	P65	,962	,028	-,093
Índice de sobrevejecimiento (P85/P65)	INDSOBENV	,392	,093	-,051
Distancia a la capital de provincia	DISTA_CAP	,214	-,157	-,275
Intensidad emigratoria total (proporción de personas nacidas en el municipio que viven en otros municipios PC 2016)	EMIGTOT	,390	,649	-,143

FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los datos de los censos de 1981, 2011 y los microdatos del Padrón Continuo de 2016 sometidos a diversos tratamientos estadísticos multivariantes y de estadística espacial.

FIGURA 2

DISPERSIÓN DE LOS COMPONENTES EN ESPACIO ROTADO PARA LA ELABORACIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS



FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los datos de los censos de 1981, 2011 y los microdatos del Padrón Continuo de 2016 sometidos a diversos tratamientos estadísticos multivariantes y de estadística espacial.

En la Figura 2 se presentan las asociaciones de las variables con los factores rotados donde se puede observar la asociación de los conjuntos de variables que intervienen en la definición de los factores obtenidos.

4. Una tipología geodemográfica de los municipios rurales de menos de 1.000 habitantes

Los municipios que integran el marco de análisis de este artículo muestran una clara diversidad demográfica acentuada por los contrastes regionales: por ejemplo, los espacios rurales periféricos situados en el sur y en los alrededores de la costa mediterránea y atlántica gozan de una mejor salud demográfica; mientras, por el contrario, los situados en el centro e interior del país han sido los más afectados por la despoblación. Así, entre 1981 y 2021, solo un 16 % de los municipios de población inferior a los 1.000 habitantes registró

incrementos poblacionales. El resto, un 84 %, correspondiente a 4.149 municipios, tuvieron una merma de población. Las dinámicas poblacionales de esos municipios son diversas y esa variedad hace necesaria, una vez identificados los factores que los diferencian, elaborar una tipología que tenga en cuenta en cada municipio el peso de cada factor a través de sus puntuaciones factoriales y recoja los aspectos más característicos de los municipios que muestran una mayor resiliencia a la despoblación y aquellos que se encuentran en una situación de riesgo de extinción demográfica. La aplicación del análisis de conglomerados a esos factores define tres espacios demográficos rurales con unas peculiares características demográficas. La elevada dispersión de los diferentes indicadores medida por el coeficiente de variación de Pearson, recomienda como indicador más robusto el uso de la mediana como estadístico de tendencia central y es el que emplearemos para caracterizar todos

los conglomerados que hemos obtenido, centrándonos en los resultados más recientes correspondientes a 2021 (Tabla 3).

El primer espacio demográfico lo integran 1.463 municipios, que conforman lo que denominaremos como *espacios de resiliencia demográfica*. Se trata de entidades de mayor población, 536 habitantes, menor altitud, en torno a los 475 metros; con unas tasas de crecimiento/decrecimiento de población de escasa entidad; densidades de población más elevadas que la media rural del resto de grupos, 16,3 habitantes por km²; un índice de masculinidad ligeramente superior al conjunto de España, en torno a 1,07 hombres por cada mujer; una edad mediana más joven, 48,5 años; y un menor impacto de la emigración, ligeramente por encima del 64 % de los nacidos en esos municipios residían en otro municipio. Se trata, por tanto, de los municipios rurales que disponen de una mejor situación demográfica frente a la despoblación.

El segundo clúster reúne 1.622 municipios que tienen como principales características, una altitud media elevada en torno a los 833 metros; una pequeña dimensión demográfica, 170 habitantes; una bajísima densidad de 5,5 habitantes por km²; tasas de crecimiento claramente negativas (un índice de crecimiento de 66 en 2021 en relación con el año 1981, que representa el índice 100 de referencia) y, por tanto, una mediana de decrecimiento del 34 %; un significativo nivel de masculinidad muy superior al grupo anterior de 1,2 hombres por cada mujer; un relativo nivel de envejecimiento; y un elevado impacto de la emigración, casi el 80 % de los nacidos residen en otros municipios. Se trata de lo que hemos denominado como *espacios de emigración*.

El tercer conglomerado está integrado por 1.840 municipios que reúnen las características más extremas vinculadas con la despoblación: máxima altitud, 853 metros; muy pequeña dimensión demográfica, 103 habitantes; las densidades más bajas, 3,5 habitantes por km²; máximo envejecimiento con edades medianas próximas a los 60 años y un 44,1 % de sus habitantes de más de 65 años. Son los municipios que han experimentado

una elevada emigración, el 82,1 % de los nacidos en esos municipios residían en 2016 en un municipio distinto al de nacimiento y se caracterizan, además, por un importante desequilibrio de sexos, 1,2 hombres por cada mujer. Hemos denominado a estos municipios por su complicada situación demográfica: *espacios en riesgo de despoblación irreversible*.

Los tres conglomerados muestran una gradación de los indicadores demográficos, mientras los más positivos se encuentran en el primer grupo, los otros dos grupos se caracterizan por una cierta asimetría con una mayor proximidad entre sus indicadores. Este resultado supone una mala noticia, porque los indicadores estructurales y las pirámides implicadas se mueven entre valores que no garantizan la supervivencia demográfica (Tabla 3 y Figuras 3 y 4).

En las próximas páginas vamos a abordar, una vez caracterizados los tres tipos de municipios, el análisis de la evolución temporal de largo plazo de los efectivos implicados, las estructuras y los comportamientos demográficos.

5. Evolución de la población de los municipios de menos de 1.000 habitantes (1900-2021)

A principios del siglo XX, 1 de cada 5 habitantes en España, un poco más de 4 millones de personas, residía en municipios que en 2016 tenían menos de 1.000 habitantes, la densidad de población superaba ligeramente los 20 habitantes por km², no muy inferior a la del conjunto de España en ese año, 37 habitantes por km². Poco más de un siglo después, en 2016, la población de ese grupo de municipios se había reducido a 1,4 millones, casi una tercera parte de los habitantes iniciales, apenas suponía el 3,1 % del conjunto español y su densidad era de 7,3 habitantes por km² frente a los 91,9 habitantes por km² del conjunto español, consolidando un vasto mundo vacío en el interior de la Península. Cinco años más tarde, en 2021, el peso de este grupo se situaba ya por debajo del 3 % del conjunto de la población española.

TABLA 3
INDICADORES ESTADÍSTICOS BÁSICOS DE LOS MUNICIPIOS
DE < 1.000 HABITANTES SEGÚN LA TIPOLOGÍA ESTABLECIDA

Ámbito	Variable	> 1.000 habs.		Resilientes		Emigratorios		En riesgo de despoblación irreversible	
		Mediana	Coefficiente de variación	Mediana	Coefficiente de variación	Mediana	Coefficiente de variación	Mediana	Coefficiente de variación
Población	P1900	2.569	347,3	888	64,3	539	70,4	545	85,2
	P1910	2.802	344,5	939	64,2	556	70,5	575	85,3
	P1920	2.929	391,0	969	62,8	552	69,1	572	86,9
	P1930	3.151	445,9	1.008	62,8	547	69,6	578	87,5
	P1940	3.273	486,8	1.002	63,0	541	70,0	577	87,4
	P1950	3.371	527,1	1.002	64,6	517	69,9	563	87,7
	P1960	3.437	604,9	922	62,7	458	70,5	509	89,2
	P1970	3.245	698,4	747	57,3	314	72,3	340	96,6
	P1981	3.052	642,9	618	54,4	229	73,7	235	106,8
	P1991	3.014	598,2	571	51,4	195	72,3	184	99,7
	P2001	3.206	551,6	550	46,9	184	69,2	148	98,1
	P2011	3.703	519,9	578	42,9	183	68,9	122	98,5
	P2021	3.663	524,4	536	43,3	170	71,4	103	99,3
	LAGPOP1981	5.057	380,7	1.641	154,8	526	126,6	566	199,1
	LAGPOP2011	6.726	331,4	1.815	165,7	466	148,2	386	273,4
INDEXCREC2021	113,8	797,8	79,8	69,7	66,2	76,6	42,6	38,9	
Altitud	ALTITUD	357	76,5	475	55,8	833	27,4	858	23,9
	LAGALTITUD	375	70,6	476	55,3	826	27,0	853	22,9
Densidad	DENS1981	55,8	410,2	19,4	214,3	8,0	90,4	8,2	102,5
	DENS2001	62,1	351,3	16,9	217,9	6,3	93,5	5,2	104,6
	DENS2011	73,8	321,7	17,6	230,9	6,2	100,7	4,3	108,0
	DENS2021	75,1	317,3	16,3	234,6	5,46	111,7	3,5	111,1
	LAGDENS12011	87,35	245,5	32,0	162,8	9,6	125,6	7,45	133,4
Masculinidad	RGM	1,01	5,9	1,07	10,6	1,20	29,3	1,20	26,6
Estructura de la población	EDADMEDIA	43,5	10,3	48,5	8,4	51,6	7,7	59,05	6,4
	P00_19	19,3%	24,1	14,7%	29,4	10,9%	44,6	5,2%	66,6
	P20_44	32,7%	13,1	28,5%	14,6	26,7%	19,8	20,0%	28,3
	P_45_64	27,8%	8,4	28,8%	11,1	31,9%	20,1	29,7%	21,5
	P65_84	16,6%	32,1	22,0%	24,5	23,3%	25,1	33,3%	21,9
	P85	3,2%	53,8	5,1%	41,0	6,1%	47,1	11,0%	40,7
	P65	19,8%	34,5	27,4%	24,8	29,9%	22,5	44,1%	17,1
Emigración	EMIGTOT	46,9%	31,7	64,2%	18,8	79,8%	11,4	82,1%	9,6

FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de la serie homogeneizada de población de 1900-2011 (Goerlich *et al.*, 2015), de los microdatos del PC de 2016 y 2021 derivados de la tipología presentada en el apartado 4.

La evolución de la población de esos municipios entre 1900 y 2021 se presenta en la Tabla 4⁴.

Los municipios resilientes tuvieron ligeros incrementos de población hasta la década de los treinta del siglo XX, cuando alcanzan el máximo histórico de la serie. Las tasas de crecimiento acumulativo por mil (‰) correspondientes a esos años indican, por su escasa entidad, por debajo del 2 ‰ entre 1911 y 1930, que prácticamente todas las ganancias por crecimiento natural del período eran fagocitadas por un saldo migratorio negativo, sin incidir todavía en la categoría de despoblamiento, pero no hay ninguna duda que la intensidad emigratoria era en esos años elevada (García Barbancho, 1967)⁵. A partir de 1930 comienza un incipiente proceso de despoblamiento con tasas negativas de crecimiento en las dos décadas siguientes, que se incrementan en el período 1951-1960, cuando se alcanza una tasa de crecimiento del -7 ‰. Entre 1961 y 1981 se registra el ritmo más intenso de despoblación, con tasas inferiores al -20 ‰ en ambas décadas. En esa fase podemos hablar sin tapujos de verdadero éxodo y abandono rural. En la década siguiente, el crecimiento negativo se reduce a la mitad cuando se dejan sentir los primeros efectos del cambio de modelo migratorio (Recaño, 2020). A partir de 1991 se frena la intensidad de la despoblación en consonancia con la dinámica de las migraciones internas en España durante ese período (Ródenas y Martí, 2005). Una década más tarde, los municipios resilientes se benefician tímidamente de la inmigración exterior, aunque el crecimiento natural negativo provoca finalmente un exiguo incremento de población. En la última década analizada, el incremento relativo de este grupo de población vuelve al espectro negativo, con

unas tasas similares a las experimentadas en el período 1951-1960. Sin embargo, el aspecto más notable en esta transición es la inversión de los factores que incidían en la dinámica recesiva, en esta última década es el crecimiento natural negativo el actor principal de la despoblación de los municipios resilientes.

El conglomerado denominado espacios de la emigración experimenta una ligera despoblación de 1911 a 1950, fecha a partir de la cual el proceso se aviva, alcanzando en las décadas de los sesenta y setenta niveles de verdadero paroxismo emigratorio. En esos 20 años este grupo de municipios pierde la mitad de la población con tasas anuales de crecimiento negativo por encima del 30 ‰ (Tabla 4 y Figura 3). Al igual que los municipios resilientes, las tasas de crecimiento negativo se moderan en la década de los ochenta y noventa, aunque siguen siendo negativas. Este grupo de población pasará de puntillas sobre la oleada inmigratoria de la primera década del siglo XXI. Las ganancias migratorias permitirán, no obstante, reducir al mínimo las tasas de crecimiento negativo, situadas en esos años en el -1 ‰. La recesión económica de 2008 y la caída de los flujos inmigratorios que se experimenta a continuación (Domingo y Blanes, 2015), en un contexto de crecimiento natural negativo, acabarán por hundir las tasas de crecimiento del período 2011-2021 a niveles negativos comparables a los de la década de los cincuenta del siglo XX.

Los municipios situados en los espacios en riesgo de despoblación irreversible siguen un esquema cronológico similar al del segundo grupo, pero la duración e intensidad del proceso de despoblación son más intensas y duraderas. Desde 1981 hasta 2021, las tasas de crecimiento demográfico acumulativo negativo no registran cambios significativos entre el -18,6 ‰ y el -23,7 ‰. En este caso, el peso de las estructuras y los comportamientos demográficos se aúnan y esbozan una situación de inviabilidad demográfica en los próximos años. En las próximas páginas vamos a ver cómo se combinan dinámicas y estructuras en el dibujo de este nada favorable paisaje demográfico futuro. En resumen, los tres

⁴ Al homogeneizar las series de población podemos saber cómo ha sido su evolución con datos perfectamente comparables que eliminan los cambios de rango de tamaño de los municipios a lo largo del tiempo. Por poner un ejemplo, Blesa, municipio de Teruel, tenía en 1900 una población de derecho de 1.325 habitantes, transcurrido más de un siglo el Padrón Continuo de 2021 registraba tan solo 85 habitantes.

⁵ Durante la primera mitad del siglo XX, las tasas de crecimiento natural se sitúan en valores próximos al 10 ‰, cualquier valor del crecimiento demográfico inferior a ese rango de datos nos indica la intervención de un saldo migratorio negativo (Cabré *et al.*, 2002).

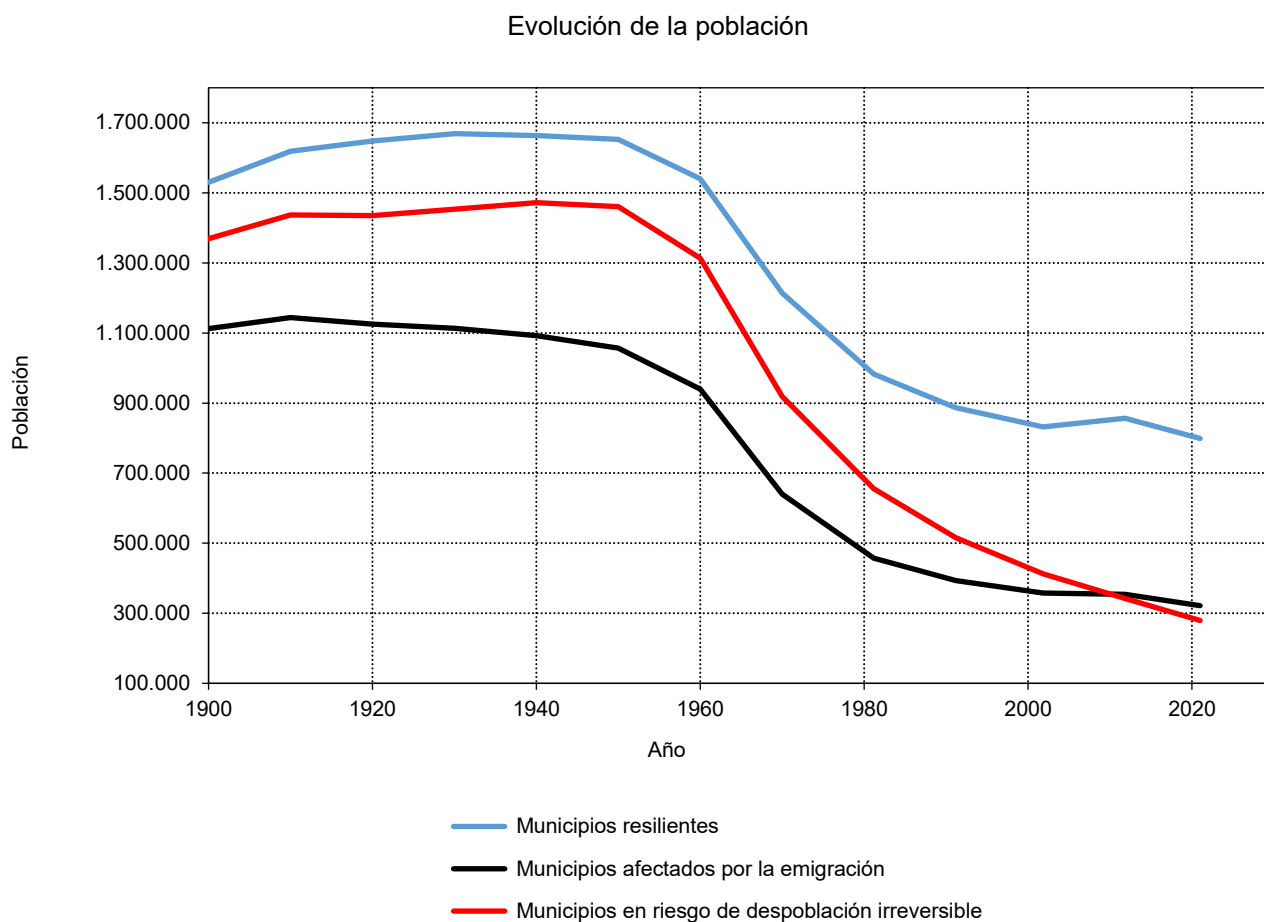
TABLA 4

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE < 1.000 HABITANTES EN 2016 SEGÚN LA TIPOLOGÍA ESTABLECIDA, 1900-2021

Variable	Año	Municipios resilientes	Municipios afectados por la emigración	Municipios en riesgo de despoblación irreversible	Municipios de < 1.000 hab.	Municipios de > 1.000 hab.
Población	1.900	1.530.227	1.112.381	1.369.407	4.012.015	14.765.901
	1.910	1.618.716	1.144.109	1.436.717	4.199.542	16.066.235
	1.920	1.648.088	1.125.728	1.435.231	4.209.047	17.684.579
	1.930	1.669.083	1.113.561	1.453.644	4.236.288	19.640.806
	1.940	1.663.581	1.092.729	1.472.043	4.228.353	21.992.201
	1.950	1.652.869	1.056.399	1.460.498	4.169.766	23.836.477
	1.960	1.540.085	939.410	1.313.918	3.793.413	26.814.643
	1.970	1.214.394	640.321	918.757	2.773.472	31.115.384
	1.981	982.971	457.668	655.494	2.096.133	35.443.796
	1.991	886.419	393.611	515.754	1.795.784	36.930.824
	2.001	831.759	358.109	412.888	1.602.756	39.086.141
	2.011	856.825	354.488	342.366	1.553.679	45.073.791
	2.021	799.041	321.745	279.465	1.400.251	45.761.719
Tasas de crecimiento anual acumulativo (por 1.000)	1901-1910	5,6	2,8	4,8	4,6	8,5
	1911-1920	1,8	-1,6	-0,1	0,2	9,6
	1921-1930	1,3	-1,1	1,3	0,6	10,5
	1931-1940	-0,3	-1,9	1,3	-0,2	11,4
	1941-1950	-0,6	-3,4	-0,8	-1,4	8,1
	1951-1960	-7,0	-11,7	-10,5	-9,4	11,8
	1961-1970	-23,5	-37,6	-35,1	-30,8	15,0
	1971-1981	-20,6	-32,5	-32,7	-27,2	12,9
	1981-1991	-10,3	-15,0	-23,7	-15,3	4,1
	1991-2001	-6,3	-9,4	-22,0	-11,3	5,7
	2001-2011	3,0	-1,0	-18,6	-3,1	14,4
2011-2021	-7,0	-9,6	-20,1	-10,3	1,5	

FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de la serie homogeneizada de población de 1900-2011 (Goerlich *et al.*, 2015), de los microdatos del PC de 2021 derivados de la tipología presentada en la Tabla 3.

FIGURA 3
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LA TIPOLOGÍA
DE MUNICIPIOS DE MENOS DE 1.000 HABITANTES, 1900-2021



FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de la serie homogeneizada de población de 1900-2011 (Goerlich *et al.*, 2015), de los microdatos del PC de 2021 derivados de la tipología presentada en la Tabla 3.

grupos de población muestran un abanico de tasas de crecimiento demográfico negativo en la última década, 2011-2021, con valores del -7, -9,6 y -20 ‰, respectivamente. Crecimientos que no pueden más que alarmarnos desde la perspectiva demográfica: difícilmente con estas alforjas se puede realizar un viaje hacia la reversión de la despoblación de los municipios menores de 1.000 habitantes.

6. Unas estructuras demográficas fuertemente envejecidas

Las estructuras demográficas de los espacios rurales contenidos en las tres categorías que hemos confeccionado responden al desigual impacto del envejecimiento, la desnatalidad, la emigración y la escasez de mujeres en los tramos centrales y altos de la pirámide.

TABLA 5
INDICADORES DE ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN
DE LOS DIFERENTES TIPOS DE MUNICIPIOS, 1981-2021

Tipología de los municipios	Indicador	Hombres			Mujeres		
		1981	2001	2021	1981	2001	2021
Municipios de > 1.000 habitantes	Edad media	32,0	38,3	42,2	34,5	41,1	44,9
	% 0-19	36,8%	21,8%	20,4%	33,5%	19,8%	18,5%
	% 20-64	54,6%	64,1%	62,5%	54,2%	61,4%	60,0%
	% 65+	8,6%	14,1%	17,0%	12,2%	18,8%	21,5%
	% 85+	0,4%	1,1%	2,2%	0,8%	2,4%	4,2%
Municipios resilientes	Edad media	38,8	45,0	47,7	41,1	47,7	49,6
	% 0-19	27,9%	16,1%	14,8%	26,8%	15,9%	15,1%
	% 20-64	55,8%	58,9%	60,8%	52,7%	52,9%	55,6%
	% 65+	16,2%	25,1%	24,4%	20,5%	31,2%	29,2%
	% 85+	0,8%	2,4%	4,2%	1,4%	4,6%	7,5%
Municipios de emigración	Edad media	40,2	47,3	50,3	42,6	50,3	51,7
	% 0-19	26,0%	13,1%	11,2%	25,3%	13,4%	12,6%
	% 20-64	55,8%	58,8%	61,9%	52,1%	51,1%	55,9%
	% 65+	18,2%	28,2%	26,9%	22,5%	35,5%	31,4%
	% 85+	1,0%	3,0%	4,9%	1,6%	6,0%	8,7%
En riesgo de despoblación irreversible	Edad media	42,0	51,9	56,8	44,4	55,9	60,5
	% 0-19	23,4%	10%	6%	23%	9%	7%
	% 20-64	56,6%	54%	56%	53%	45%	45%
	% 65+	20,0%	37%	38%	24%	46%	48%
	% 85+	1,1%	4,4%	8,8%	1,7%	7,8%	15,9%

FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los datos de los censos de 1981 y los microdatos del Padrón Continuo de 2021.

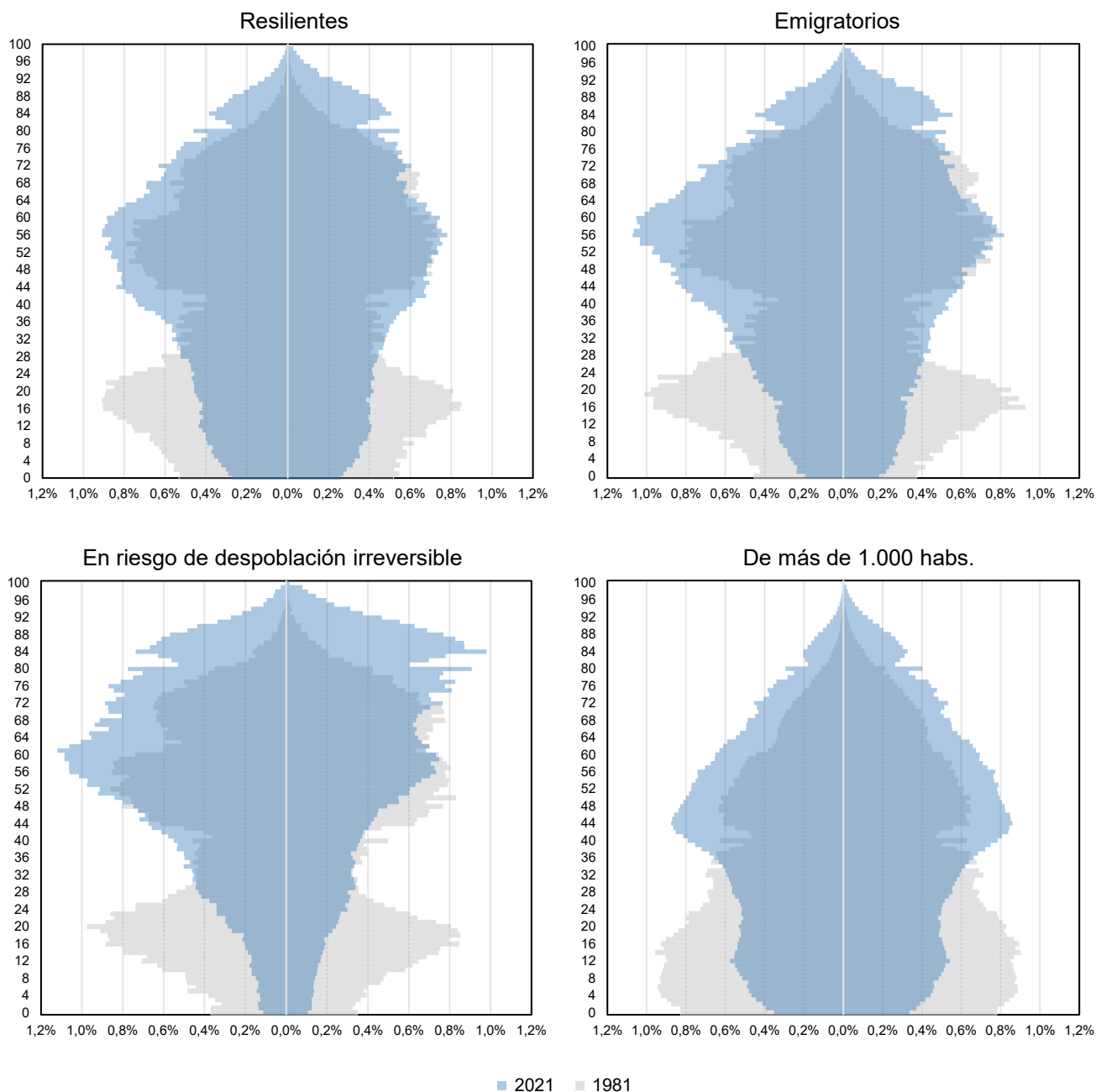
En la Tabla 5 se puede observar la evolución de los principales indicadores de estructura por sexos. Entre 1981 y 2021, las edades medias de los hombres en los dos primeros grupos experimentan un incremento próximo a los 10 años, mientras que en los municipios en riesgo de despoblación este aumento se eleva a los 14,8 años, hasta alcanzar los 56,8 años. El envejecimiento masculino se caracterizaría por situaciones más benévolas en los municipios de resiliencia demográfica y menos positivas en los municipios en riesgo de despoblación irreversible, el otro extremo. Por otra parte, las estructuras más jóvenes en 2021, como era de esperar, corresponden a los municipios de más de 1.000 habitantes, mientras que las pirámides más envejecidas se encuentran en el grupo de municipios en riesgo de despoblación irreversible, donde la población masculina de más de 65 años representa el 38% de la población, frente al 24% de los municipios resilientes. Entre las mujeres, los indicadores siguen una misma tónica, pero con valores más elevados en todas las categorías hasta alcanzar en los municipios en riesgo de despoblación irreversible la nada desdeñable cifra de 60,5 años de edad media en 2021. Entre 1981 y 2021, la edad media de las mujeres aumenta en los primeros municipios unos 8 años, mientras que en las zonas de mayor declive demográfico se incrementa en 16 años. Esta dinámica nos indica que los municipios en riesgo de despoblación irreversible experimentan un proceso más acelerado de envejecimiento que el resto de los municipios rurales de menos de 1.000 habitantes. Tres son los factores que favorecen la aceleración del envejecimiento en esas zonas: una mayor proporción de personas de más 40 años en 1981 y 2021 (como se puede observar en la Figura 4), una emigración más intensa de las mujeres más jóvenes (Recaño, 2020) y una baja fecundidad (Carioli, Recaño y Devolder, 2021). En resumen, estructuras poblacionales fuertemente envejecidas que arrastran una gran inercia negativa que favorece el despostramiento futuro. Los datos consolidados de 2021 auguran un crecimiento estructural de la mortalidad en los próximos años en los municipios en riesgo de despoblación irreversible.

A continuación, se representa las pirámides de los tres clústeres y del conjunto de municipios de más de 1.000 habitantes en 1981 y 2021 (Figura 4). Todas las pirámides muestran, sin excepción, una base estrecha vinculada a la baja natalidad provocada por el escaso peso de los grupos de edad implicados en la fecundidad. Las singularidades de cada pirámide están correlacionadas con los indicadores que presentamos en la Tabla 5.

Para comenzar, la pirámide de los municipios resilientes, la más sostenible de los municipios rurales desde una perspectiva demográfica, se caracteriza por una base algo más estrecha que la de los municipios de más de 1.000 habitantes y un acusado nivel de envejecimiento; estas diferencias se acentúan, no obstante, en los otros dos grupos considerados, en ambos la base de la pirámide experimenta una reducción paulatina, hasta alcanzar unos porcentajes pírricos en el grupo de municipios en riesgo de despoblación irreversible; paralelamente, los grupos de edad que representan los adultos jóvenes sufren un pronunciado y significativo estrangulamiento, cuyo correlato es una escasez relativa de la población en edades fértiles. El otro factor clave a destacar es la asimetría que se produce entre los efectivos de hombres y mujeres que sigue, una vez más, una jerarquía ascendente, alcanzando en los municipios en riesgo de despoblación irreversible los valores más elevados.

La asimetría demográfica entre hombres y mujeres que muestran las pirámides de población se expresa de forma más nítida a través de las tasas de masculinidad por edades representadas en la Figura 5 (el cociente entre los efectivos de hombres y mujeres a una misma edad). Esa magnitud se vio fuertemente afectada durante las fases iniciales y más intensas del proceso de despoblación rural por la emigración de jóvenes, sobre todo, mujeres (Vidal, 1993; Camarero y Sampedro, 2008). La salida de jóvenes incidió también en la futura desnatalidad, inicialmente: la de los nacidos en las áreas rurales correspondientes a la primera generación migratoria y la de los que ya no nacerían en estas poblaciones por la emigración de sus potenciales

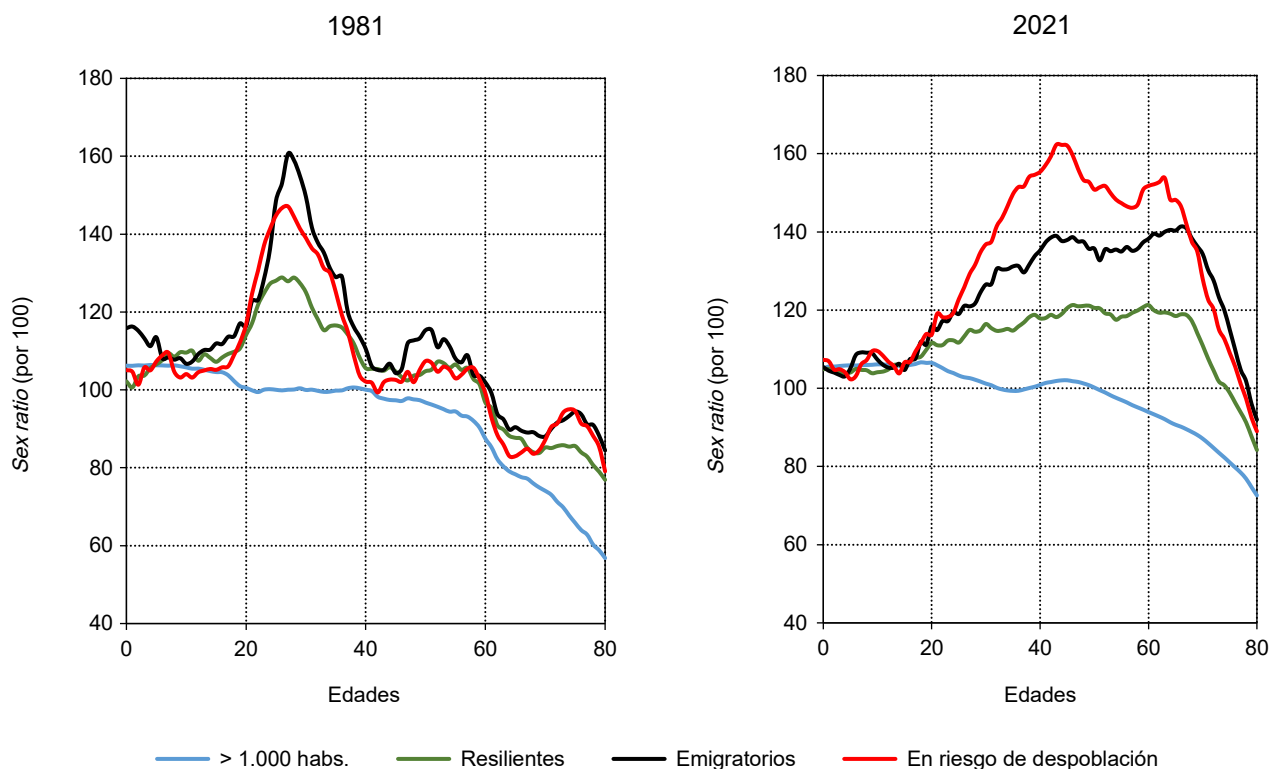
FIGURA 4
PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN
LA TIPOLOGÍA DE PERTENENCIA, 1981-2021



FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los datos de los censos de 1981 y los microdatos del Padrón Continuo de 2021.

FIGURA 5

TASAS DE MASCULINIDAD POR EDADES SEGÚN LA TIPOLOGÍA DEL MUNICIPIO, 1981-2021
(En %)



FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los microdatos del censo de 1981 y Padrón Continuo de 2021.

padres. En un contexto de matrimonio temprano, intenso y universal, la pauta dominante en España en la década de los sesenta y setenta, la salida de jóvenes desde las zonas rurales desencadenó una profunda depresión de los mercados matrimoniales locales, situación que se ha mantenido y agravado en numerosas zonas rurales hasta la actualidad (Figura 5). Esta situación es especialmente comprometida en los municipios en riesgo de despoblación irreversible donde se registran, en 2021, magnitudes por encima de los 150 hombres por cada 100 mujeres entre los 30 y 40 años. De esta forma, al grave problema de la despoblación se le une

la dificultad de encontrar pareja en esos territorios, que tensionan a la baja la fecundidad.

7. Componentes del crecimiento demográfico en los municipios de menos de 1.000 habitantes

¿Cuáles son las dinámicas demográficas que han contribuido a la gestación de estas estructuras de población? En las últimas décadas, las causas demográficas implicadas en los procesos de despoblación rural han sufrido importantes cambios. Hasta inicios de los años noventa del siglo XX, el mecanismo dominante de la

TABLA 6
COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE LOS MUNICIPIOS DE
< 1.000 HABITANTES SEGÚN LA TIPOLOGÍA ESTABLECIDA, 2002-2019

Componente demográfico	Espacios rurales de resiliencia demográfica	Espacios rurales de emigración	Espacios rurales en riesgo de despoblación irreversible
Nacimientos	97.196	30.126	15.301
Defunciones	196.504	82.481	117.904
Crecimiento natural (a)	-99.308	-52.355	-102.603
Saldo migratorio interno	-20.745	-26.310	-52.712
Saldo migratorio exterior	74.370	30.947	16.714
Saldo migratorio (b)	53.625	4.637	-35.998
Crecimiento real (a+b)	-45.683	-47.718	-138.601

FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los microdatos del Movimiento Natural de la Población (MNP) y la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR).

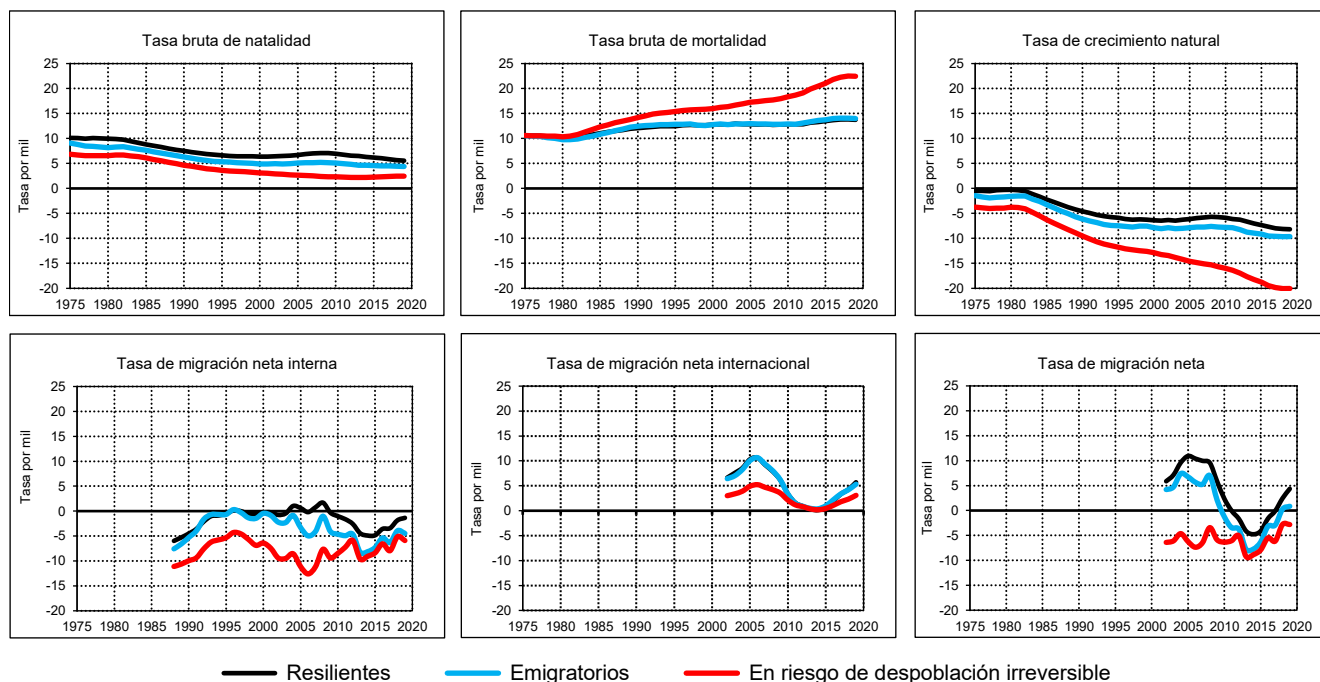
despoblación era la emigración interna; sin embargo, en la actualidad este componente, todavía persistente en términos relativos, tiene una menor entidad en términos absolutos por la merma de efectivos jóvenes en las áreas rurales que puedan sumarse a la emigración. Desde esas fechas, las pérdidas demográficas están dominadas por la dinámica del crecimiento natural: una natalidad muy baja y una mortalidad creciente, ambas asociadas a unas estructuras demográficas muy envejecidas, especialmente, entre los municipios pertenecientes a la categoría que comprende la tercera agrupación (espacios rurales en riesgo de despoblación irreversible). Por otra parte, mientras las ciudades y áreas periurbanas se han beneficiado con el aporte inmigratorio exterior desde 2001, el impacto de esta inmigración ha tenido una dimensión mucho menor en los ámbitos rurales españoles y apenas ha mitigado las pérdidas que se producen por los otros elementos de la dinámica demográfica: los municipios de menos de

1.000 habitantes solo han captado el 1,85% de la inmigración exterior, un valor significativamente por debajo del 3,1% que representaba su población en el conjunto de España en 2016 (Tabla 6).

A partir de una explotación inédita de los microdatos del Movimiento Natural de la Población (1975-2019) y la Estadística de Variaciones Residenciales (1988-2019) es posible reconstruir por agregación, los comportamientos demográficos de las tipologías municipales que hemos desarrollado: la natalidad, mortalidad, crecimiento natural entre 1975 y 2019 y el componente migratorio, interior y exterior para un período más corto (Figura 6). Entre los años 2002-2019, años en los que podemos identificar todas las series demográficas que intervienen en el crecimiento demográfico (al recoger la EVR la emigración exterior solo desde 2002), el crecimiento natural y la migración interna constituyen los factores de despoblación y la migración exterior constituye el freno a esa despoblación, aunque con intensidades

FIGURA 6

COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE LOS MUNICIPIOS DE < 1.000 HABITANTES SEGÚN LA TIPOLOGÍA ESTABLECIDA, 1975-2019



FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los microdatos del Movimiento Natural de la Población (MNP) y la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) y para los denominadores una interpolación de las poblaciones censales y padronales. A partir de 1998 es la población anual del Padrón Continuo.

muy desiguales según el tipo de municipio implicado. La situación más problemática se encuentra una vez más en los municipios en riesgo de despoblación irreversible, que son los que tienen un peor diagnóstico presente y futuro (Tabla 6).

Desde mediados de la década de los setenta, cuando se inicia nuestra serie agregada, la natalidad ha experimentado un continuo descenso y la mortalidad ha seguido una senda contraria asociada al envejecimiento progresivo, con diversas gradaciones. La tipología rural correspondiente a los municipios en riesgo de despoblación irreversible muestra las tasas de natalidad más bajas, las más altas de mortalidad y, por consiguiente, el menor crecimiento natural (negativo en toda la serie

estadística entre 1975 y 2019), una mayor emigración interna neta y la inmigración exterior neta de menor volumen. Se trata del caso extremo de decrecimiento entre los municipios investigados. Por su parte, los municipios integrados en los grupos de resiliencia demográfica y los espacios de emigración muestran tasas muy cercanas de mortalidad y migraciones internas, con crecimiento natural y migración neta negativa en su conjunto. En resumen, desde 1975 a 2019, el crecimiento natural de los tres grupos ha sido negativo en cada año.

La inmigración ha sido considerada por algunos autores como una panacea para la solución de los problemas de despoblamiento rural (Bayona-Carrasco y Gil-Alonso, 2013; Collantes *et al.*, 2014; Camarero y Sampedro,

2020). Las observaciones del fenómeno basadas en los *stocks* y no en los flujos tanto internos como exteriores de la población nacida en otros países pueden ofrecer una visión distorsionada del fenómeno: la aportación de los inmigrantes del exterior sigue siendo muy baja y se diluye cuando descomponemos el saldo migratorio interno según el lugar de nacimiento (Recaño, 2017). Si observamos la dinámica migratoria desde esta perspectiva descubrimos que una parte significativa de los nacidos en el extranjero que llegaron como inmigrantes a los municipios en declive demográfico vuelve a emigrar tras pasar un período más o menos corto en esos destinos. En el período 2000-2019, los municipios rurales españoles tuvieron un saldo migratorio interno negativo de la población nacida en el extranjero, aunque este fue de rango muy inferior al de los autóctonos, que siguen siendo los protagonistas de estos movimientos internos. Tras una primera radicación de los inmigrantes en algunos municipios rurales, se produce una reemigración asociada a una fuerte circulación de mano de obra temporal, cuando esa inmigración reproduce los mismos factores que expulsan a los jóvenes autóctonos de las áreas rurales en declive (Recaño, 2020). Malas noticias, por tanto, respecto al papel de la dinámica demográfica y su relación con el despoblamiento en los tres tipos de municipios: la emigración como factor de despoblamiento ha cedido el protagonismo al crecimiento natural como principal actor del declive demográfico, un protagonismo que disfruta de una sólida base estructural, de difícil reversión en la actualidad.

8. La distribución territorial de las áreas de despoblación

¿Cómo se distribuyen en el territorio nacional los tres grupos de municipios que hemos analizado? La distribución espacial de los municipios correspondientes a las dos categorías más perjudicadas por la despoblación, los municipios emigratorios y en riesgo de despoblación irreversible, conforman un área geográfica continua en los espacios rurales de las Comunidades limítrofes

con Madrid: Castilla-León, donde todas sus provincias están implicadas en menor o mayor medida en el declive demográfico; Castilla-La Mancha, con especial mención de los municipios más pequeños de las provincias de Guadalajara y Cuenca; Aragón, que concentra su despoblación en la provincia de Teruel y, finalmente, buena parte de las zonas rurales de La Rioja. En la situación contraria, los municipios con una mayor resiliencia demográfica se localizan en amplias zonas del Valle del Ebro, el espacio al sur de Madrid, el Pirineo y el litoral mediterráneo y sus alrededores (Figura 7). Se trata de los espacios geográficos más alejados de las áreas de montaña del Sistema Ibérico y la Cordillera Central, las áreas cercanas a los núcleos de población más importantes, especialmente las capitales de provincia y centros comarcales de cierta dimensión demográfica, como corroboraba la asociación negativa y significativa de la distancia con la capital de los municipios resilientes.

En la Tabla 7 especificamos con más detalle la distribución provincial de los clústeres que hemos construido, señalando las superficies y poblaciones actualizadas al año 2021. El dato más significativo es la elevada proporción de espacios en riesgos de despoblación irreversible que supera en 10 provincias más del 30 % de la superficie. Todas ellas se encuentran en las regiones de Castilla y León, Castilla-La Mancha y la Rioja, superando en Soria y Zamora más del 50 % del territorio, sin desdeñar las grandes extensiones afectadas por la emigración en otras provincias.

En el ámbito demográfico, Ávila, Soria y Zamora son las provincias que muestran una mayor proporción de población implicada en esta categoría de fuerte despoblación, destacando entre ellas Zamora, la provincia más afectada, donde casi uno de cada cinco habitantes vive en 2021 en un municipio en riesgo de despoblación irreversible. La gran diversidad de situaciones que encontramos descritas en la Tabla 7 nos sugiere que las políticas de respuesta a la despoblación deben ser diversas y que el territorio rural no debe ser tratado como un ente homogéneo cuando se aborden sus problemas demográficos.

TABLA 7
IMPLICACIONES GEOGRÁFICAS Y DEMOGRÁFICAS
DE LA TIPOLOGÍA MUNICIPAL EN LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS, 2021

Provincias	Superficie						Población 2021					
	Superficie total	> 1.000 habitantes	Municipios de menos de 1.000 habitantes				Población total	> 1.000 habitantes	Municipios de menos de 1.000 habitantes			
			De resiliencia	De emigración	En riesgo de despoblación irreversible	Total			De resiliencia	De emigración	En riesgo de despoblación irreversible	Total
Álava	2.963	58,0%	34,1%	5,1%	2,9%	42,0%	333.626	96,0%	3,3%	0,5%	0,1%	4,0%
Albacete	14.917	75,4%	9,2%	7,1%	8,3%	24,6%	386.464	95,2%	2,5%	1,0%	1,3%	4,8%
Alicante	5.818	84,5%	10,5%	3,8%	1,0%	15,2%	1.881.762	98,9%	0,9%	0,1%	0,0%	1,1%
Almería	8.773	76,2%	13,7%	9,6%	0,5%	23,8%	728.833	97,1%	2,1%	0,8%	0,0%	2,9%
Asturias	10.601	88,2%	6,2%	0,3%	5,4%	11,8%	1.011.792	99,2%	0,6%	0,0%	0,2%	0,8%
Ávila	8.050	21,8%	10,4%	22,1%	45,7%	78,2%	158.421	72,7%	8,5%	8,2%	10,6%	27,3%
Badajoz	21.766	82,3%	16,0%	0,4%	1,4%	17,7%	667.478	95,3%	4,4%	0,1%	0,2%	4,7%
Baleares (Illes)	4.991	95,4%	4,6%	0,0%	0,0%	4,6%	1.173.008	99,7%	0,3%	0,0%	0,0%	0,3%
Barcelona	7.731	64,0%	16,7%	19,3%	0,0%	36,0%	5.714.730	99,3%	0,5%	0,2%	0,0%	0,7%
Burgos	14.023	22,5%	9,6%	32,8%	35,1%	77,5%	356.055	82,9%	4,4%	8,0%	4,7%	17,1%
Cáceres	19.868	56,3%	26,2%	4,4%	13,1%	43,7%	387.913	83,7%	11,8%	1,0%	3,5%	16,3%
Cádiz	7.436	98,0%	2,0%	0,0%	0,0%	2,0%	1.243.139	99,8%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
Cantabria	5.261	63,4%	26,7%	5,8%	4,1%	36,6%	584.507	97,1%	2,5%	0,2%	0,2%	2,9%
Castellón	6.632	50,0%	18,6%	24,2%	7,1%	50,0%	587.064	95,2%	3,4%	1,1%	0,4%	4,8%
Ciudad Real	19.813	78,7%	14,7%	2,0%	4,6%	21,3%	492.591	96,0%	3,4%	0,2%	0,4%	4,0%
Córdoba	13.771	95,1%	4,6%	0,3%	0,0%	4,9%	774.291	99,2%	0,7%	0,0%	0,0%	0,8%
Coruña (La)	7.812	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1.114.964	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cuenca	17.140	26,9%	17,1%	17,4%	38,6%	73,1%	195.516	75,8%	11,6%	5,4%	7,3%	24,2%
Girona	5.908	49,7%	31,7%	18,6%	0,0%	50,3%	786.596	92,5%	6,5%	1,0%	0,0%	7,5%
Granada	12.647	80,0%	9,6%	8,7%	1,4%	19,8%	913.697	96,2%	2,2%	1,4%	0,1%	3,7%
Guadalajara	12.167	19,8%	4,5%	32,3%	43,4%	80,2%	265.588	88,8%	3,1%	4,6%	3,5%	11,2%
Guipúzcoa	1.911	83,2%	15,7%	1,1%	0,0%	16,8%	726.033	98,2%	1,7%	0,0%	0,0%	1,8%
Huelva	10.126	82,8%	14,4%	1,3%	1,4%	17,2%	524.583	97,7%	2,1%	0,1%	0,1%	2,3%
Huesca	15.627	30,9%	26,2%	35,8%	7,1%	69,1%	224.264	77,3%	13,1%	8,0%	1,6%	22,7%
Jaén	13.489	92,9%	6,9%	0,3%	0,0%	7,1%	627.190	98,4%	1,5%	0,1%	0,0%	1,6%
León	15.571	33,7%	10,2%	10,6%	45,4%	66,3%	451.706	86,9%	3,4%	1,9%	7,8%	13,1%

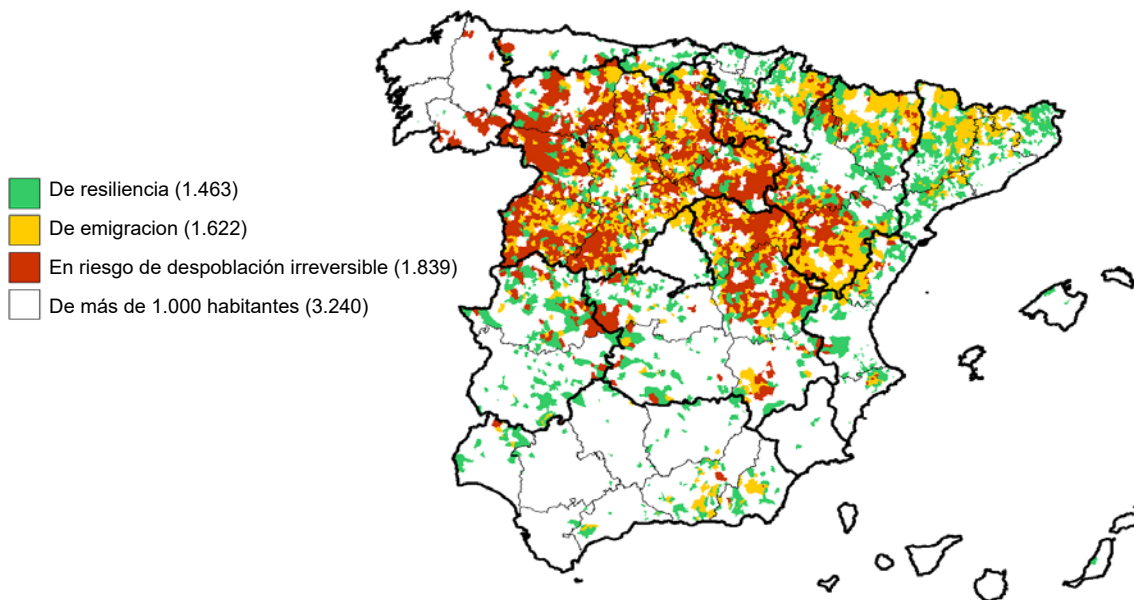
TABLA 7 (CONTINUACIÓN)
IMPLICACIONES GEOGRÁFICAS Y DEMOGRÁFICAS
DE LA TIPOLOGÍA MUNICIPAL EN LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS, 2021

Provincias	Superficie						Población 2021					
	Superficie total	> 1.000 habitantes	Municipios de menos de 1.000 habitantes				Población total	> 1.000 habitantes	Municipios de menos de 1.000 habitantes			
			De resiliencia	De emigración	En riesgo de despoblación irreversible	Total			De resiliencia	De emigración	En riesgo de despoblación irreversible	Total
Lleida	12.169	33,8%	32,3%	33,1%	0,8%	66,2%	439.727	86,1%	10,7%	3,1%	0,1%	13,9%
Lugo	9.856	95,7%	0,5%	0,7%	3,1%	4,3%	326.013	99,1%	0,2%	0,1%	0,6%	0,9%
Madrid	8.025	83,6%	6,3%	9,6%	0,5%	16,4%	6.751.251	99,7%	0,2%	0,1%	0,0%	0,3%
Málaga	7.241	91,7%	6,0%	1,9%	0,0%	7,9%	1.691.329	99,3%	0,6%	0,1%	0,0%	0,6%
Murcia	11.317	98,8%	1,2%	0,0%	0,0%	1,2%	1.518.486	99,8%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
Navarra	9.643	43,0%	25,8%	23,7%	7,3%	56,9%	661.537	91,8%	5,9%	1,9%	0,4%	8,1%
Orense	7.273	75,3%	1,3%	0,0%	23,4%	24,7%	305.223	94,7%	1,0%	0,0%	4,3%	5,3%
Palencia	8.053	28,0%	6,3%	31,3%	34,4%	72,0%	159.123	81,1%	4,6%	8,5%	5,8%	18,9%
Palmas (Las)	4.066	97,4%	2,6%	0,0%	0,0%	2,6%	1.128.539	99,9%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Pontevedra	4.493	99,9%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	938.556	99,9%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Rioja (La)	5.028	30,2%	7,8%	30,3%	31,7%	69,8%	319.796	91,2%	3,4%	3,0%	2,4%	8,8%
Salamanca	12.349	11,4%	9,2%	32,4%	47,0%	88,6%	327.338	77,4%	4,4%	9,7%	8,5%	22,6%
Sta. Cruz de Tenerife	3.378	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1.044.405	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Segovia	6.851	32,1%	9,0%	30,1%	28,8%	67,9%	153.663	76,1%	8,1%	10,9%	4,9%	23,9%
Sevilla	14.036	98,4%	1,6%	0,0%	0,0%	1,6%	1.945.512	99,8%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
Soria	10.303	21,7%	9,1%	16,2%	53,0%	78,3%	88.747	77,5%	5,0%	6,7%	10,7%	22,5%
Tarragona	6.297	61,5%	28,8%	8,6%	1,0%	38,5%	816.376	95,2%	4,4%	0,4%	0,0%	4,8%
Teruel	14.797	22,9%	12,4%	38,3%	26,5%	77,1%	134.545	69,5%	11,2%	12,4%	6,9%	30,5%
Toledo	15.368	72,6%	14,3%	3,5%	9,5%	27,4%	709.403	94,1%	4,2%	0,6%	1,1%	5,9%
Valencia	10.809	73,4%	19,3%	5,2%	2,1%	26,6%	2.589.312	98,5%	1,3%	0,1%	0,1%	1,4%
Valladolid	8.111	31,9%	14,0%	27,9%	24,1%	66,1%	519.361	92,9%	2,1%	2,9%	1,8%	6,8%
Vizcaya	2.213	76,0%	23,9%	0,1%	0,0%	24,0%	1.154.334	98,2%	1,7%	0,0%	0,0%	1,8%
Zamora	10.561	15,1%	10,6%	12,8%	61,6%	84,9%	168.725	63,9%	9,6%	6,9%	19,7%	36,1%
Zaragoza	17.275	44,7%	21,8%	10,7%	20,4%	52,9%	967.452	94,2%	3,5%	0,8%	1,3%	5,5%
España	504.325	60,2%	12,8%	12,3%	14,6%	39,7%	47.170.564	97,0%	1,7%	0,7%	0,6%	3,0%

FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los microdatos del Padrón Continuo de 2021 y la información del Instituto Geográfico Nacional (IGN) para las superficies municipales.

FIGURA 7

LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN SU TIPOLOGÍA, 2016



FUENTE: INE. Elaboración propia a partir de los datos de los censos de 1981, 2011 y los microdatos del Padrón Continuo de 2016 sometidos a diversos tratamientos estadísticos multivariantes y de estadística espacial.

9. Conclusiones

La aplicación de diferentes técnicas estadísticas de análisis multivariante a los municipios de menos de 1.000 habitantes nos ha permitido establecer una tipología de espacios rurales que identifica, básicamente, 3 categorías: unos municipios rurales con una cierta resiliencia demográfica, caracterizados por un mayor tamaño y proximidad a los espacios más poblados y capitales de provincia, y dos categorías de municipios con graves problemas de viabilidad demográfica, el primero de ellos afectado por la emigración y una última categoría que representa una forma agravada de la segunda tipología en la que está gravemente en riesgo su supervivencia demográfica a medio plazo. Estos últimos municipios, situados en espacios de montaña con

bajas densidades y un relativo aislamiento, se concentran en las comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y La Rioja y constituyen el pilar de lo que se ha dado por denominar, con gran éxito mediático, la España Vacía o Vaciada.

El diagnóstico futuro de estos espacios en declive demográfico varía entre el pronóstico reservado de los municipios con resiliencia demográfica y la extrema gravedad de los municipios caracterizados por la emigración y/o en riesgo de despoblación irreversible. En los municipios con una cierta resistencia a la despoblación, las actividades económicas como el turismo rural, la abundancia de segundas residencias cercanas a los núcleos de mayor dimensión demográfica y la existencia de recursos agrarios e industriales característicos de ciertos territorios, pueden garantizar el mantenimiento

de unos mínimos poblacionales. Por el contrario, un grupo importante de núcleos rurales son incapaces de retener a los pocos jóvenes que residen y, por su aislamiento, no son atractivos para los inmigrantes jóvenes. El crecimiento natural negativo se ha convertido en el principal mecanismo de despoblación, un factor de naturaleza estructural de difícil modificación a corto y medio plazo. No se vislumbran en la actualidad ni el futuro próximas aportaciones endógenas de carácter demográfico, derivadas de una recuperación de la fecundidad, que ayuden en la reversión de la despoblación. Solo un mecanismo exógeno, la inmigración de jóvenes, podría enderezar, o más bien retrasar, la preocupante situación demográfica de la población rural. Tras la pandemia, los datos que conocemos no atisban cambios hacia una reversión de la situación demográfica.

La elevada heterogeneidad de los espacios rurales en declive demográfico exige una difícil pero necesaria priorización demográfica en aras de una actuación política eficaz. No todos los municipios son recuperables, es preferible apostar por los espacios con menor riesgo de despoblación y por las capitales comarcales, que son los únicos que realmente pueden articular y mantener el territorio rural en unas mínimas condiciones de sostenibilidad demográfica.

Referencias bibliográficas

- Arango, J. (1976). Cambio económico y movimientos migratorios en la España oriental del primer tercio del siglo XX: algunas hipótesis sobre determinantes y consecuencias. *Hacienda Pública Española*, 38, 51-80.
- Bayona-Carrasco, J., & Gil-Alonso, F. (2013). Is Foreign Immigration the Solution to Rural Depopulation? The Case of Catalonia (1996-2009). *Sociología Ruralis*, 53(1), 26-51.
- Cabré, A., Domingo, A. y Menacho, T. (2002). Demografía y crecimiento de la población española durante el siglo XX. *Mediterráneo Económico*, 1, 121-138.
- Camarero, L. A. (1993). *Del éxodo rural y del éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*, 81. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones.
- Camarero, L. y Sampedro, R. (2008). ¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 124(1), 73-105.
- Camarero, L. y Sampedro, R. (2020). La inmigración dinamiza la España rural. *Observatorio Social, Fundación La Caixa*. <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org//la-inmigracion-dinamiza-la-espana-rural>
- Carioli, A., Recaño, J., & Devolder, D. (2021). The changing geographies of fertility in Spain (1981-2018). *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 50, 147-167.
- Collantes, F. (2001). El declive demográfico de la montaña española, 1860-1991: revisión crítica de propuestas teóricas. *Historia Agraria*, 24, 203-225.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2020). *La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas*. Asociación Española de Historia Económica (AEHE).
- Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L. A., & Silvestre, J. (2014). Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration. *Population, Space and Place*, 20(7), 606-621.
- De Cos Guerra, O. y Reques, P. (2019). Vulnerabilidad territorial y demográfica en España: posibilidades del análisis multicriterio y la lógica difusa para la definición de patrones espaciales. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 45, 201-225.
- Domingo, A. y Blanes, A. (2015). Inmigración y emigración en España: estado de la cuestión y perspectivas de futuro. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 91-122.
- Domingo, A. y Recaño, J. (2009). La inflexión en el ciclo migratorio internacional en España: impacto y consecuencias demográficas. *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España (edición 2009)*, 182-207.
- García Barbancho, A. (1967). *Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900*. Estudios del Instituto de Desarrollo Económico.
- García Barbancho, A. (1975). *Las migraciones interiores españolas en 1961-1970*. Instituto de Estudios Económicos.
- Goerlich, F. J., Ruiz, F., Chorén, P. y Pérez, C. A. (2015). *Cambios en la estructura y localización de la población: Una visión de largo plazo (1842-2011)*. Fundación BBVA.
- González-Leonardo, M., López-Gay, A., Newsham, N., Recaño, J., & Rowe, F. (2022). Understanding patterns of internal migration during the COVID-19 pandemic in Spain. *Population, Space and Place*, 28(6), e2578. <https://doi.org/10.1002/psp.2578>
- González-Leonardo, M., López-Gay, A., Recaño, J., & Rowe, F. (2022). Cambios de residencia en tiempos de COVID-19: un poco de oxígeno para el despoblamiento rural. *Perspectives Demográfiques*, 26, 1-4. <https://doi.org/10.46710/ced.pd.esp.26>

- González Portilla, M. y García Abad, R. (2006). Migraciones interiores y migraciones en familia durante el ciclo industrial moderno. El área metropolitana de la ría de Bilbao. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 10(218).
- López Ontiveros, A. (1994). La agrocuidad andaluza: Caracterización, estructura y problemática. *Estudios regionales*, 39, 59-91.
- Moliner, F. y Alario, M. E. (2019). Ante el reto de la despoblación de la España interior y sus diferencias regionales. *Perspectives on rural development*, 3, 41-79.
- Muñoz-Pérez, F., & Recaño, J. (2011). A Century of Nuptiality in Spain, 1900-2007: Un siècle de nuptialité en Espagne, 1900-2007. *European Journal of Population / Revue européenne de Démographie*, 27(4), 487-515.
- Pazos-Vidal, S. (2022). "Emptied Spain" and the limits of domestic and EU territorial mobilisation. *Revista Galega de Economía*, 31(2), 1-28. <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8365>
- Recaño, J. (2004). Migraciones internas y distribución espacial de la población española. En *Informe sobre la situación demográfica en España* (pp. 187-230). Fundación Fernando Abril Martorell.
- Recaño, J. (2006). Los intercambios poblacionales entre las regiones españolas. En *Análisis territorial de la demografía española: 2006* (pp. 273-318). Fundación Fernando Abril Martorell.
- Recaño, J. (2017). La sostenibilidad demográfica de la España vacía. *Perspectives demogràfiques*, 7, 1-4.
- Recaño, J. (2020). Cambios y continuidades en las migraciones internas en España. En J. D. Sampere-Souvannavong, C. Cortés Samper, E. Cutillas Orgilés y J. R. Valero Escandell (Eds.), *Población y territorio: España tras la crisis de 2008* (pp. 229-265). Comares.
- Recaño, J., Aracil, R., Segura-Mas, A. y Ferrer, L. (1996). La inmigración en la Catalunya rural (1860-1940): estructura demográfica y componentes espaciales. En *Los movimientos migratorios en la construcción de las sociedades modernas* (pp. 281-314). UPV, Servicio de Publicaciones.
- Reig, E., Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2016). Construcción de una tipología rural/urbana para los municipios españoles. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 35, 151-173.
- Reques, P. y de Cos Guerra, O. (2003). La emigración olvidada: la diáspora española en la actualidad. *Papeles de Geografía*, 37, 199-216.
- Ródenas, C. (1994). *Emigración y economía en España (1960-1990)*. Civitas.
- Ródenas, C. y Martí, M. (2005). El nuevo mapa de las migraciones interiores en España: los cambios en el patrón de los sesenta. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 6, 21-39.
- Sánchez Alonso, B. (1995). *Las causas de la emigración española, 1880-1930*. Alianza Editorial.
- Silvestre, J. (2002). Las emigraciones interiores en España durante los siglos XIX y XX: una revisión bibliográfica. *Ager. Revista de Estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 2, 227-248.
- Vidal, T. (1976). Migraciones y cambio económico desigual en España. Ensayo de análisis cuantitativo. *Revista de geografía*, 10, 35-47.
- Vidal, T. (1979). Èxode rural i problemàtica demospacial a Catalunya (1860-1970). *Estudis d'història agrària*, 2, 193-207.
- Vidal, T. (1993). La dimensión geodemográfica de las migraciones: expectativas en Europa Occidental. *Polígonos: Revista de geografía*, 3, 105-134.
- Vidal, T., & Recaño, J. (1986). Rural Demography in Spain today. *Espace Populations Sociétés*, 4(3), 63-73.

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

ISSN 0019-977X

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (4 NÚMEROS AL AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	EUROPA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	50,00 €	50,00 €	50,00 €
Gastos de envío España	4,68 €	6,84 €	8,88 €
Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,19 €		
TOTAL	56,87 €	56,84 €	58,88 €

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	EUROPA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	15,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	1,17 €	1,71 €	2,22 €
Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,65 €		
TOTAL	16,82 €	16,71 €	17,22 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 1.

Teléfono: 91 349 43 35 (ventas y suscripciones)

Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE DESARROLLO NORMATIVO,
INFORMES Y PUBLICACIONES

CENTRO DE PUBLICACIONES

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web de la Revista de **Información Comercial Española, Revista de Economía**, donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/about#Principios>).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico revistasice.ssc@mincotur.es. También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Solo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo **Excel editable** independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. **La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 10 páginas ni superior a 15** (aproximadamente entre 5.000 y 7.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, **interlineado sencillo** y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:
 - **El título con una extensión máxima de 2 líneas** (aproximadamente 12 palabras).
 - **Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas** (aproximadamente 100 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - **De 2 a 6 palabras clave** que no sean coincidentes con el título.
 - **De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature** (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas. Si hubiera anexos, se insertarán tras las referencias bibliográficas y deberán llevar título.
9. Los encabezamientos de los apartados se numerarán en arábigos con punto, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:
 - 1. Título del apartado** (1.º nivel)
 - Subapartado** (2.º nivel)
 - Sección del subapartado* (3.º nivel)
10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en fuente Times New Roman, tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección: <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations/paraphrasing>
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

• Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Editorial.

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Libro electrónico con DOI (o URL)

Apellido, A. A. (Año). *Título*. <https://doi.org/xxx>

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. <https://doi.org/10.1007/97-0-xxxx>

Capítulo de libro

Apellido, A. A. & Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial.

Demas, M. & Agnew, N. (2013). Conservation and sustainable development of archaeological sites. In I. Rizzo & A. Mignosa, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage* (pp. 326-343). Edward Elgar.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B. & Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A. & Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas online con DOI (o URL)

Apellido, A. A., Apellido, B. B. & Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Fernández-Blanco, V., Orea, L. & Prieto-Rodríguez, J. (2009). Analyzing consumers' heterogeneity and self-reported tastes: an approach consistent with the consumer's decision making process. *Journal of Economic Psychology*, 30(4), 622-633. <https://doi.org/10.1016/j.joep.xxxx>

Informe oficial en web

Organismo. (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

Ley/Reglamento

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

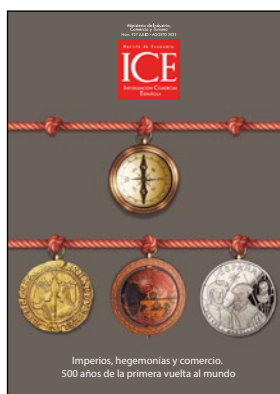
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado* n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero, los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por orden alfabético.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor/a y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

Últimos números publicados



Núm. 927

*Imperios, hegemonías y comercio.
500 años de la primera vuelta
al mundo*



Núm. 928

*El reto de la concentración
urbana y la despoblación rural*



Núm. 929

*El proceso inflacionario
en España y el área del euro:
un análisis económico*



Núm. 930

Autonomía estratégica

Números en preparación

*Hacia una economía descarbonizada:
transición energética en la Unión Europea*

*Número conmemorativo
del 125 aniversario de Revistas ICE*

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA

Ministerio de Industria, Comercio
y Turismo



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO