

Cuando gobernar no es improvisar: Claves para entender y diseñar políticas públicas a través de tres casos recientes en España¹

Alfonso Novales,

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Instituto Complutense de Análisis Económico

Octubre de 2025

Resumen

El análisis de las políticas públicas requiere superar la percepción simplista de que constituyen concesiones discrecionales sin condicionantes. Por el contrario, toda política tiene un coste de oportunidad, debe ser coherente con otras intervenciones y responder a un diseño riguroso orientado a la consecución de objetivos definidos. Desde esta perspectiva, la elaboración de políticas puede entenderse como un ejercicio racional de decisión: establecer fines, reconocer limitaciones, seleccionar instrumentos adecuados y, posteriormente, evaluar su eficacia y eficiencia.

Consultar a expertos, abrir audiencias públicas, realizar evaluaciones antes y después de su ejecución y rendir cuentas de manera clara y continua son prácticas que no solo garantizan un uso más responsable de los recursos, sino que también hacen más visible y justificable la acción del Estado. En definitiva, mejoran la forma en que se gobierna y la manera en que la ciudadanía percibe ese gobierno.

En esta línea, este trabajo propone un conjunto de criterios que sirven para evaluar la calidad de las intervenciones públicas y distinguir aquellas políticas que fortalecen la legitimidad institucional de las que la debilitan. Al enfatizar la necesidad de coherencia, consistencia y evaluación, el análisis subraya que el éxito de las políticas públicas no depende únicamente de la disponibilidad de recursos, sino de la capacidad de integrarlos en un marco estratégico que responda a las prioridades colectivas y al interés general.

El grado de cumplimiento de los criterios propuestos es examinado en tres recientes políticas públicas: la implantación del Ingreso Mínimo Vital, el anuncio de una quita de deuda autonómica, y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En definitiva, instituciones sólidas hacen posibles políticas públicas eficaces; a su vez, políticas bien diseñadas y ejecutadas acrecientan la fortaleza institucional. Avanzar hacia políticas públicas más abiertas, evaluables y participativas no solo mejora la gestión de los recursos públicos: también profundiza la democracia, fortalece la confianza social y contribuye a construir un Estado más justo, transparente y digno de la ciudadanía a la que sirve.

¹ El autor agradece los comentarios recibidos de E. Huerta, que ayudaron a estructurar ordenadamente la presentación de las propuestas que se hacen en el trabajo.

1. Introducción: Lo que no debiera ser una política pública

Es frecuente observar que determinados colectivos sociales, económicos o políticos acudan al gobierno solicitando su intervención para resolver un problema sectorial o para atender a determinadas necesidades sociales, económicas o ambientales. El modo en que se desarrollan habitualmente las negociaciones en torno a este tipo de demandas suscita varias sensaciones:

En primer lugar, parecería que la concesión o denegación de tales solicitudes depende exclusivamente de la conveniencia o capricho del gobierno al que se recurre. En segundo lugar, quienes formulan la petición suelen confiar en la magnanimidad del poder público, bajo la creencia de que siempre existirán recursos económicos disponibles para actuar, o que, en su defecto, el gobierno podría generarlos sin gran dificultad mediante endeudamiento o aumento de impuestos. Por último, la sucesión de demandas y respuestas genera la percepción de que la política económica —entendida como el conjunto de actuaciones concretadas mediante políticas públicas y normalmente plasmadas en textos legislativos— se compone de acciones aisladas que, por acumulación, configuran un determinado contexto social y económico. Si surge un problema, se asume que el gobierno de turno aplicará un parche para mitigar sus efectos o, con suerte, resolverlo.

Esta interpretación de las políticas públicas refleja un modo de ejercer la labor de gobierno que transmite una imagen de discrecionalidad y arbitrariedad. Es una apariencia de poder, que puede resultar atractiva para quien gobierna, pero que constituye una manifestación de baja calidad democrática. Tampoco sorprende que las políticas públicas concebidas de este modo resulten frecuentemente ineficaces —alcanzando sus objetivos solo de manera parcial o circunstancial— e ineficientes, generando un gasto público creciente sin que los ciudadanos perciban una mejora sustantiva en la resolución de sus problemas. Las consecuencias son claras: elevada ineficiencia en el uso de los recursos públicos aportados por los ciudadanos y reducida eficacia, con problemas que se enquistan e incluso, lejos de resolverse, se deterioran adicionalmente.

Además, este modo de entender la acción pública carece de rigor, pues pasa por alto aspectos fundamentales estrechamente vinculados con la calidad democrática de una sociedad:

- Una política pública es un proceso complejo de decisiones y acciones mediante el cual un gobierno intenta concretar los objetivos de su programa electoral en ámbitos como la salud, la educación, la vivienda, el medio ambiente, el empleo o la seguridad. Su orientación debe ser el bienestar general, y su formulación y ejecución deben involucrar, además del sector público, a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado.
- Toda actuación pública tiene un coste que debe financiarse con cargo al presupuesto vigente o mediante recurso al endeudamiento. En este caso, las generaciones futuras, que no pueden expresar su opinión, contribuirán a sufragar su financiación, lo que, en rigor, solo debería ocurrir si también se van a beneficiar de los resultados de esa política.
- Todo uso de recursos públicos implica una transferencia de recursos entre ciudadanos —actuales o futuros—, ya sea a través de los tributos o del endeudamiento. Esta redistribución puede ser más o menos visible: resulta evidente en la actualización automática de las pensiones conforme a la inflación, y algo menos clara en la elevación del salario mínimo. En cualquier caso, siempre existe un proceso redistributivo subyacente a toda política pública.

- Dado que el gobierno actúa en el marco de un presupuesto anual previamente aprobado por el Parlamento, toda decisión de gasto conlleva un coste de oportunidad, puesto que los recursos asignados a una política no podrán destinarse a otras.
- Finalmente, responder a solicitudes discrecionales, motivadas solo por su oportunidad coyuntural, contradice la necesidad de coherencia que debe regir toda política económica. Una política pública eficaz no puede consistir en una sucesión de parches improvisados, sino en un conjunto articulado de acciones coherentes con los objetivos estratégicos definidos por el gobierno.

Estas consideraciones deberían guiar el diseño y la ejecución de toda política pública. En realidad, la lógica de dicho proceso tendría que ser similar a la que seguimos para tomar nuestras decisiones cotidianas: A modo de ejemplo, consideremos una persona joven que está comenzando su actividad profesional tras haber cursado unos primeros estudios universitarios. Pronto aprecia que podrá mejorar gradualmente su nivel profesional y su salario si continúa en su actual puesto, aunque con ciertas limitaciones. Para mejorar sus expectativas profesionales, podría completar su formación, simultaneando con su actual trabajo. Existen alternativas más drásticas: podría tomar un período sabático para realizar estudios de Máster, y podría hacerlo en España o en el extranjero, con la intención de optar a ocupaciones de mayor proyección. También podría buscar empleo en otra empresa o sector. Cada alternativa tiene un coste estimado diferente, y genera expectativas diferentes acerca del nivel de ingresos a que podría optar. Para tomar una decisión óptima, es importante que defina con precisión si su objetivo es disfrutar de un cierto status profesional o elevar sus ingresos salariales. Tendrá que ser realista respecto a los recursos económicos de que puede disponer, y también acerca de sus capacidades, porque tales restricciones pueden hacer inviable algunas opciones, que mejor haría en descartar.

Este es el esquema lógico: comenzamos definiendo con precisión un objetivo que queremos lograr; identificamos unas herramientas o instrumentos a nuestro alcance, sobre los que podemos actuar, que pensamos que pueden ayudarnos a conseguir nuestro objetivo; y consideramos las restricciones a las que nos enfrentamos.²

Establecidas estas características generales, examinemos ahora dos políticas públicas recientes: la propuesta de quita de deuda autonómica y el Ingreso Mínimo Vital.

2. Dos políticas públicas: La quita de deuda de las CCAA y el Ingreso Mínimo Vital

La quita de la deuda de las CCAA

La quita de la deuda autonómica se presentó con la pretensión de que las CCAA puedan volver a financiarse en los mercados, donde actualmente no consiguen financiación, o se la ofrecen a altos tipos de interés, por tener un nivel de endeudamiento muy superior a sus ingresos corrientes. Se anunciaron las cuantías de deuda de cada CCAA que pasaría al estado, pero curiosamente, la quita se concederá únicamente a las CCAA que lo soliciten. En todo caso, las cantidades anunciadas no permiten sanear suficientemente las cuentas de las CCAA, por lo que,

² Lo cual nos permitiría plantear un problema de planificación (o de control óptimo), eligiendo entre el conjunto de acciones alternativas disponibles, aquella que maximiza el valor de nuestra función objetivo, sujeta a las restricciones técnicas y presupuestarias a que nos enfrentemos.

si el objetivo fuera realmente el anunciado, la política se apreciaría ineficaz desde su inicio, y, por tanto, mal concebida en el uso del instrumento. Aunque también puede suceder que el objetivo perseguido sea distinto del declarado.

Adicionalmente, la propuesta se anunció de modo confuso: algunos miembros del gobierno aconsejaban a las CCAA aceptar la oferta, con el argumento de que la reducción de intereses resultante les dará margen para actuar en sanidad, educación, etc.. Pero la AIReF ha advertido de que tal cosa no es posible, puesto que las CCAA deben respetar el techo de gasto que tienen asignado. La confusión en el anuncio de una política no es buena; es contraria a la transparencia, y genera desconfianza en los sujetos pasivos de la misma, lo que puede condicionar sus respuestas. Y son estas reacciones al anuncio de una política las que determinan su eficacia que, sin credibilidad, será más débil de lo previsto.

En cuanto al diseño de la quita, si realmente se trasvasara al estado deuda de cada CCAA hasta dejarlas en niveles de endeudamiento razonables para los mercados, se estaría tratando las CCAA de modo muy heterogéneo, sin un criterio claro, e introduciendo un evidente componente de riesgo moral de cara al futuro, al incentivar la indisciplina fiscal.

En alguna ocasión se ha justificado la quita de deuda como compensación por la infrafinanciación producida desde la crisis financiera, en un contexto en que algunas CCAA han asumido mayores competencias. Pero, entonces, el criterio de reparto del presupuesto asignado a la política de condonación de deuda debiera ser la magnitud de infrafinanciación estimada, convenientemente acumulada a lo largo de los años, lo que habría definido un objetivo con precisión y rigor. Por el contrario, las cuantías asignadas a cada CCAA son el resultado de un proceso en tres fases de difícil justificación con criterios económicos.³

No sabemos aún cuál será el resultado de esta propuesta, que ha estado rodeada de confusión y cambios de parecer, cuenta con un objetivo anunciado que no se corresponde con las actuaciones anunciadas, y cuyos criterios de reparto son complejos, de difícil justificación y de escasa coherencia entre sí. Lo que es aún más importante, no introduce ningún incentivo a que el problema no se repita, y no pretende ser sino un parche, sin enmarcarlo en la reforma del sistema de financiación autonómica, pendiente de reforma desde hace años.

³ La cuantía propuesta para la quita es una estimación de la deuda extraordinaria generada por la falta de fondos durante la crisis financiera de 2010-2013. En una primera fase se reparte el 75% de la condonación según el criterio de población ajustada y, por tanto, de manera homogénea para todas las CCAA. En la segunda fase se aplica el criterio de que la condonación alcance como mínimo al 19,3% de la deuda de cada CCAA al cierre del año 2023, favoreciendo así a las CCAA más endeudadas. En la tercera fase se mezclan dos criterios distintos: por un lado, se corrige la infrafinanciación (comunidades que, por la propia configuración del sistema, reciben menos que la media nacional por habitante ajustado); por otro, se premia a las CCAA que han subido el IRPF. En la propuesta de quita, se condona a Cataluña un 87% más de lo que le correspondería con el criterio de infrafinanciación acumulada, a Madrid se le condona un 12% menos, y a la C. Valenciana un 39% menos [A. de la Fuente, *Notas sobre la propuesta de condonación parcial de la deuda autonómica*, FEDEA, Apuntes 2025/11, febrero 2025].

Diseño e implementación del Ingreso Mínimo Vital ⁴

El desarrollo del Ingreso Mínimo Vital (IMV) se vio pronto condicionado por las dificultades en hacer llegar la información a quienes podían ser beneficiarios de la ayuda. No se reconoció una notable restricción técnica: la administración central no podía identificar a dichas personas, porque la mayor parte de ellas no pueden ser localizados a partir de un determinado registro administrativo. En particular, lógicamente, no realizan declaración de IRPF.

Entre los posibles beneficiarios que conocieron inicialmente el programa de ayudas, muchos no supieron reconocer si realmente eran susceptibles de acogerse al mismo; otros tenían serias dificultades para confeccionar la solicitud. Muchos de quienes ya recibían ayudas de otros programas, no solicitaron el IMV por miedo a perder las ayudas que ya recibían. En parte, por falta de claridad en la descripción del programa, y también por falta de coordinación entre los programas de renta mínima de subsistencia de las CCAA y el IMV nacional, dados los recelos en compartir información. A día de hoy, no es posible conocer con claridad todas las ayudas de las distintas administraciones que recibe una persona.

Otra importante dificultad técnica surgió del diseño del programa, al depender la percepción del IMV de las condiciones de renta del año anterior. Esto significa que quienes actualmente pudieran ser beneficiarios, pero hubieran percibido rentas laborales el año anterior, no recibirían la ayuda. En sentido contrario, ha habido quienes han percibido el IMV porque el año anterior satisfacían las condiciones, sin hacerlo en la actualidad. Esto ha dado lugar a reclamaciones de devolución de la prestación por parte de la S. Social, que la AIReF estima en 3.000 euros de mediana.⁵ Recientemente, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), organismo del Consejo de Europa que vela por el cumplimiento de la Carta Social Europea, ha admitido a trámite una reclamación de la asociación ATD Cuarto Mundo sobre éste y otros aspectos del diseño del IMV.

La falta de coherencia en la evaluación y el diseño de las ayudas sociales en España, se reflejó en el hecho de que la Seguridad Social agregase los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y del Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI),⁶ pese a ser prestaciones distintas con umbrales de renta muy diferentes —el del CAPI es tres veces mayor—. Esta agregación confunde

⁴ Dos informes de valoración del IMV español que mencionan las cuestiones que aquí se recogen: 4.a Opinión. Ingreso Mínimo Vital. Opinión 3/25, AIReF, Agencia Independiente de Responsabilidad Fiscal, Julio 2025, y El Ingreso Mínimo Vital. Evaluación de los tres primeros años de la gran iniciativa de protección social, Documento de Trabajo 233/2024, Fundación Alternativas.

⁵ “*El Consejo de Europa pone en duda el diseño del Ingreso Mínimo Vital de España*”, El Confidencial, 16/06/2025.

⁶ En uno de sus últimos datos, la S. Social daba 703 mil hogares en marzo, en los que conviven 2.145.000 personas. De ellas, 216 mil familias recibían el IMV básico, 237 mil reciben el IMV más el CAPI, y 250 mil solo el CAPI. Desde la S. Social argumentaron que el CAPI es también IMV, como muestra el estar incluido en su ley; pero la cuantía del CAPI muy inferior (su máximo es 115 euros por hijo entre 0 y 3 años), y 567 euros en media la del IMV (sin menores), 860 la de IMV más CAPI, y 124 euros de media la de familias que reciben únicamente el CAPI, por lo que agregar el número de beneficiarios distorsiona la imagen del IMV. Además, el crecimiento de hogares perceptores del IMV en 2024 fue mucho más lento (13%) que el de perceptores de CAPI (49%); en el informe de diciembre de 2024 de la S. Social se celebraba que el número de beneficiarios había crecido un 26,6% [“*Los datos oficiales de beneficiarios del IMV incluyen también a quienes solo reciben la ayuda a la infancia*”, Civio]

los datos sobre la eficacia del programa y dificulta su evaluación, al mezclar ayudas con objetivos similares, pero con criterios y tasas de implantación muy desiguales.

En la última evaluación de AIReF (12/2024) se menciona que de los 940 mil hogares que podían haber recibido el IMV en 2024, solo 390 mil lo recibían en diciembre de ese año (un 41%). El 55% de los hogares elegibles no solicitan el IMV, y al 44% de los que lo reciben, se les solicita devoluciones de importes por baja o ajustes de nóminas. El 60% de los hogares reciben el IMV durante más de 3 años. El hecho es que el IMV no ha servido para atajar la pobreza infantil, que incluso ha aumentado (27,4% en 2020, 28,9% actualmente). Para lograrlo hace falta mucho más dinero y quizá también actuaciones complementarias, posiblemente en la forma de una prestación universal por infancia.

En 2020, cuando se aprobó la ayuda, la tasa de riesgo de pobreza infantil (basado en la renta del año anterior) ascendía al 27,4 %, ahora llega al 28,9 %, según Eurostat, y alcanza el 34,5% si se considera el indicador AROPE de riesgo de pobreza o exclusión social (incluye riesgo de pobreza, carencia material y social severa, y baja intensidad en el empleo del hogar); el 13,5% de los menores se encuentran en situación de pobreza severa. En ese tiempo, ha habido una pandemia y una espiral inflacionista, pero también un crecimiento económico sostenido durante más de tres años y un discurso político que prometía no dejar a nadie atrás. El Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, creado en 2018 (RD419/2018) se suprimió en noviembre 2023, y sus funciones fueron asumidas por el Ministerio de Juventud e Infancia.

Adicionalmente, el gobierno debería ajustar la legislación para cumplir con la Carta Social Europea Revisada, documento que España ratificó voluntariamente en 2021, aunque existe todo un debate jurídico de hasta qué punto las resoluciones del CEDS son o no vinculantes, como sucede con el caso del despido restaurativo y el Tribunal Supremo. *“Investing in the future: The role of child cash support in mitigating child poverty”*, Science for Policy Brief, European Commission, 3/2024, contiene un análisis detallado de los programas puestos en práctica para reducir la pobreza infantil en Europa, siendo bastante crítico con el caso español.

En definitiva, el programa del IMV ha adolecido de ignorar algunas restricciones, un mal diseño técnico del instrumento junto con una insuficiencia en su intensidad, y de falta de coordinación con las ayudas de renta de las CCAA, así como con otras ayudas de la administración central.

3. ¿Cómo debiera ser el diseño de una política pública?

Acumulamos ya una dilatada experiencia de implantación de políticas públicas en democracia a lo largo de las décadas, unas con resultado positivo y otras no tanto. Debiera ser información suficiente para especificar algunas claves acerca de cómo diseñar una política pública eficaz en el logro de sus objetivos, y eficiente en el uso de los recursos públicos.⁷ En esta dirección trataré en lo que sigue de adelantar una propuesta.

⁷ Una preocupación compartida: el FMI dedica su último Fiscal Monitor (octubre 2025), al modo en que un gasto más eficiente puede contribuir a un mayor crecimiento y una menor desigualdad: Spending Smarter: How Efficient and Well-Allocated Public Spending Can Boost Economic Growth, Fiscal Monitor, IMF, octubre 2025.

Las características que considero precisas para un diseño correcto de una política pública pueden estructurarse en tres fases: Análisis, Ejecución, y Control [ver Figura 1].

Dos razones motivan esta presentación: en primer lugar, disponer de un listado exhaustivo de las etapas que deben cumplirse para intentar que una política alcance sus resultados con una gestión eficiente de los recursos públicos, entendiendo que omitir cualquiera de ellas generará alguna deficiencia en los resultados, como iré apuntando con algunos ejemplos; en segundo lugar, apreciar que los aspectos que hay que cubrir para tal diseño, deben responder a una cronología determinada.

La fase de Análisis comienza con:

1. La elección de objetivo e instrumentos: Los objetivos de las políticas públicas pueden ser diversos: reducir el abandono escolar, fomentar la empleabilidad de los jóvenes, estimular el crecimiento y la creación de empresas, aumentar la cohesión social, estimular la transición ecológica, etc., pero deben ser definidos con precisión. Para cada uno de ellos, es posible que tengamos distintos instrumentos, como lo es el IMV, cuando el objetivo es la lucha contra la pobreza, especialmente la pobreza infantil.
2. Reconocer las restricciones a que nos enfrentamos, tanto de carácter técnico, como presupuestario. Si sobreestimamos los medios de que disponemos, podemos tomar una decisión cuya puesta en práctica resulte ineficaz. Por ejemplo, si pretendemos incorporar un colectivo de inmigrantes con determinado nivel de formación, convendrá agilizar los procesos de convalidación de titulaciones.

Es lo que sucedería, asimismo, si se introduce un sistema de incentivos financieros a promotores privados para un ambicioso plan de construcción de vivienda social, pero sobrevaloramos la capacidad disponible de dicho colectivo para concurrir a tales convocatorias.

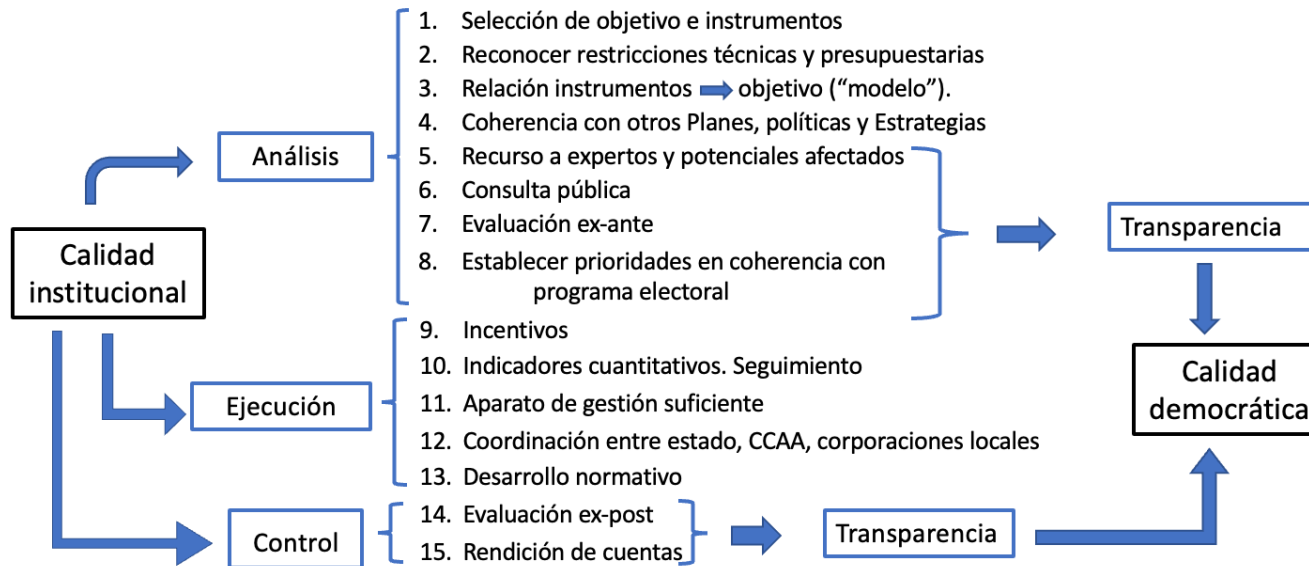
Otra restricción importante es la presupuestaria: Toda política debe tener un presupuesto asignado que, de no respetarse, restará recursos de otras actuaciones, o requerirá un nuevo esfuerzo de ellos contribuyentes actuales o futuros. Cuando es el propio gobierno quien lanza una determinada política, es frecuente que quede sin especificar de modo explícito cuál es el modo de financiar dicha actuación. De hecho, en la jerga actual, se nos dice habitualmente qué cuantía “se va a movilizar” para dicha política, sin que quede en absoluto claro si es una cantidad que se va a ejecutar en su totalidad, si es una referencia de máximos, o si carece de cualquier valor como estimación del coste de la política que se presenta.

Otro ejemplo: en el Plan estatal de Vivienda 2026-2030 se reactivan las ayudas para el acceso de jóvenes (30.000 euros) a viviendas de alquiler protegido, con opción posterior de compra, pero apenas se han planeado viviendas de este tipo; de haber estado vigente en 2024, solo habría podido financiar 65 operaciones.⁸

⁸ “La nueva medida estrella para el alquiler joven solo habría financiado 65 viviendas en 2024” 17-09-25-ABC

Figura 1

¿Cómo diseñar políticas públicas para el logro de sus objetivos?



Cuando gobernar no es improvisar, A. Novales, octubre 2025.
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,

3. Precisamos disponer de una representación del modo en que nuestras posibles intervenciones sobre los instrumentos disponibles afecten al objetivo perseguido: un “modelo estructural” o “modelo económico”.

Sin modelo, un banco central no sabría cuánto elevar los tipos de interés para reducir la inflación desde el 4% al nivel del 2% establecido como referencia de política monetaria, y tanto elevarlos excesivamente como hacerlo insuficientemente, tendría importantes costes. Algo similar sucedería si elevamos el SMI con el objetivo de reducir la desigualdad, en ausencia de un modelo que relacione este salario con la demanda de empleo. Si el empleo del colectivo de menores salarios se ve negativamente afectado por un aumento del SMI, la desigualdad podría aumentar, en contra del objetivo buscado.⁹

Al igual que en nuestra vida cotidiana, también en política económica obtendremos resultados no esperados si no tenemos en cuenta que los efectos de una política se dejan sentir a lo largo del tiempo, no solo con carácter inmediato. Así, con el objetivo de reducir el gasto en pensiones, podemos introducir incentivos al retraso en la edad de jubilación en forma de un porcentaje sobre la pensión de jubilación. Quienes retrasen su jubilación contribuirán a una reducción actual en el gasto, pero éste será mayor cuando la jubilación sea efectiva, debido a los incentivos prometidos, y nos equivocaremos si consideramos únicamente el efecto inmediato de nuestra política.¹⁰

Hay en esta fase de Análisis otros aspectos que, además de condicionar el éxito de una política, contribuyen al conocimiento, por parte de los ciudadanos, de los criterios utilizados en la gestión de los recursos públicos, y hacen posible su participación en la acción de gobierno proporcionando una base sólida para una mayor confianza en las instituciones y una mayor calidad democrática:

4. La eficiencia requiere establecer coherencia entre políticas, ya sea porque persiguen un objetivo similar o porque utilizan instrumentos análogos, de los que no dispondremos en cuantía ilimitada. Por el contrario, produce un notable asombro escuchar anuncios reiterados de nuevos Planes y Estrategias Nacionales sin que en ningún caso se mencionen las sinergias entre ellos. Adicionalmente, los efectos de toda política están condicionados siempre por características del entorno no predecibles o cuantificables, que pueden generar desviaciones respecto de los impactos esperados de nuestra actuación. El proceso de diseño

⁹ Algunos trabajos tratan estos tres primeros elementos que hemos descrito como parte de lo que denominan la evaluación del diseño de una política (ver “Guía de evaluación de diseño de políticas públicas”, Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, 2020, y “Guía práctica 3: Evaluación del diseño”, Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas, Instituto catalán de evaluación de políticas públicas).

¹⁰ “*Primeras valoraciones de los efectos de la Ley 21/2021 sobre la jubilación anticipada y demorada y estimaciones sobre el gasto en pensiones*”, DEVESA, E., DEVESA, M., DOMÍNGUEZ, I., ENCINAS, B., MENEU, R., Estudios sobre la Economía Española 2024/16, FEDEA, Junio 2024.

Según los datos oficiales de población del Instituto Nacional de estadística (INE) está previsto que en los próximos diez años 5,3 millones de trabajadores alcancen las edades de jubilación (actualmente tienen 55 años o más), pero solo alrededor de 1,8 millones de jóvenes que ahora tienen entre 6 y 15 años se incorporarán al mercado de trabajo (existen 4,8 millones de personas con esas edades pero solo alrededor del 38% de los menores de 25 años tienen un empleo o lo buscan). Según estas cifras, por cada tres personas que se jubilen, solo una se incorporará al mercado de trabajo. España se enfrentaría así a la falta de 3,5 millones de trabajadores en diez años para mantener la fuerza laboral. [*La gran jubilación: el retiro de los ‘baby boomers’ copará la creación de empleo los próximos diez años*, El País, 26/8/2025]

de la misma debe incluir una estimación del rango de resultados posibles y la verosimilitud de los mismos; es decir, qué valores del objetivo podrían obtenerse y con qué probabilidad. Es ésta la información con la que debieran compararse actuaciones alternativas que persiguen un determinado objetivo. Podremos elegir entonces, en términos del mejor resultado esperado, o de manera conservadora, minimizando la probabilidad de que nuestra actuación genere determinado resultado adverso que podamos considerar, o en términos de maximizar la verosimilitud de obtener un resultado positivo superior a cierto umbral.

5. Como parte de una gestión transparente, es obligado consultar un proyecto normativo con expertos, como también debiera serlo recabar la opinión de los colectivos que puedan verse afectados por la puesta en práctica de la política pública. Esto no es habitual en nuestros gobernantes: es frecuente que una propuesta normativa sea contraria a la opinión de expertos sobre el tema, a quienes no se ha consultado previamente, y cuya opinión discordante, cuando es pública, es ignorada. O incluso se recaban opiniones, pero se desechan, como sucedió con los Libros Blancos sobre la reforma tributaria de 2014 y 2022; el Libro Blanco para la revisión del sistema de financiación autonómica, de 2017, o el informe España 2050.

Con estos precedentes, se abrió este año una convocatoria para contratar científicos como asesores de los distintos ministerios. Su papel es orientar en el diseño de una política, indicando cuáles son los desarrollos científicos que pueden sugerir el mejor modo de lograr los objetivos que se persiguen, qué dificultades pueden encontrarse, y a qué investigadores puede consultarse sobre estas cuestiones. Habrá que esperar para ver si dicha medida activa realmente la interacción entre los gobiernos y el sistema nacional de ciencia; hasta ahora el problema no era tanto la ausencia de un intermediario con el sistema científico, sino la falta de sensibilidad por someter la validación ex-ante de las propuestas de gobierno al criterio de los expertos.

6. Los procesos de audiencia y consulta pública que se han ido introduciendo en la administración española, constituyen una excelente oportunidad de interaccionar con los ciudadanos, permitiendo recibir de ellos sus solicitudes y sus opiniones acerca del diseño, objetivos, y ejecución de una determinada política pública. El Foro de Gobierno Abierto y los planes de Gobierno Abierto y de Parlamento Abierto¹¹ han de aportar una mayor transparencia y una mayor participación ciudadana en el desarrollo normativo, pero deben mejorar todavía bastante su organización, funcionamiento y gobernanza para cumplir con su misión.
7. Como parte de la evaluación ex-ante, el texto (sea real decreto, ley o de otro tipo) que acompañe la definición de toda política pública debe: a) justificar la elección de un

¹¹ “El I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados aborda a lo largo de sus cuatro ejes, la transparencia y el acceso a la información, la participación, la integridad, la rendición de cuentas y la sensibilización y la formación en este ámbito.[...] Y las políticas de Gobierno Abierto y de Parlamento Abierto buscan ese objetivo a través de una mayor apertura de los datos de gestión, de una mayor participación de la ciudadanía y de un esfuerzo por explicar a la ciudadanía cómo se realizan esas políticas públicas. Las políticas de Parlamento Abierto son un camino necesario para restablecer la legitimidad de las instituciones, que ya la tienen de origen, pero que es necesario fortalecer a través de un mejor conocimiento de lo hacen los diputados en el Parlamento y también de lo que hacemos las personas que trabajamos dentro del servicio público parlamentario”, “Hacia un Parlamento Abierto: transparencia y participación”, Fuera de Agenda, blog del Congreso de los Diputados, Junio 12, 2025.

determinado tipo de actuación, frente a otras alternativas, b) explicar cómo la intervención diseñada, y el presupuesto asignado, pueden ser suficientes para alcanzar su objetivo, b) mencionar las fuentes e informes consultados, y las opiniones recabadas de expertos, c) mencionar las instancias (lobbies) que hayan podido sugerir o influir en el lanzamiento de esa política, así como su huella normativa, d) incorporar una comparativa internacional con experiencias similares, describiendo sus diseños y resultados. En definitiva, aunque pueda no ser obligado, los requisitos exigidos a las Memorias de Impacto Normativo (MAIN) introducidas en la Ley 50/1997, del Gobierno, y reguladas por el RD 1083/2009 y el DL 931/2017. Las MAIN están dirigidas a una evaluación ex-ante, que requieren justificar cada nueva norma, analizando su impacto jurídico, e indicando normas que puedan quedar derogadas por la nueva ley. También deben incorporar su impacto económico y presupuestario, describir los informes consultados para el diseño y redacción de la nueva norma y las contribuciones recibidas de los expertos e instituciones contactadas y los resultados de los procesos de opinión pública y de información pública a los que debe someterse un anteproyecto de ley, antes de su aprobación.

8. Precisamente porque la ejecución de toda política pública tiene un coste de oportunidad en términos de los recursos que consume, es crucial justificar por qué se llevan a cabo determinadas actuaciones y no otras. En definitiva, el ejercicio de la política consiste en establecer prioridades, teniendo en cuenta las limitaciones técnicas y presupuestarias. Se deben fijar prioridades no solo en cuanto a objetivos, sino también en cuanto a colectivos de ciudadanos que puedan verse beneficiados o afectados. En una democracia de calidad, este ranking de prioridades, así como la necesaria coherencia entre políticas, Planes y Estrategias Nacionales a las que antes me referí, deben responder al programa de gobierno que fue respaldado por los ciudadanos en período electoral.

Una vez definido el plan estratégico para una política pública, podría comenzar la fase de Ejecución:

9. Según la naturaleza de la política, la acción óptima puede ser una intervención directa del gobierno (fijación de tipos impositivos), o el establecimiento de un determinado sistema de incentivos (créditos a la compra de coche eléctrico), en ambos casos utilizando los instrumentos disponibles.

Una actuación de errónea intensidad o unos incentivos exiguos pueden dar al traste con una política: así, el programa de demora de jubilación introducido en 2021 ha tenido escasa aceptación, especialmente en el colectivo de trabajadores asalariados, debido a que el incentivo ofrecido fue insuficiente.¹²

Otro ejemplo de incentivos insuficientes es el sistema de avales retornables que puso en marcha el ICO en febrero de 2024 por el 20%-25% del importe de la compra de vivienda para jóvenes y familias con menores a cargo. Ha resultado muy poco eficaz, como alertó desde el inicio el Consejo General de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, porque el límite de renta salarial exigido impide superar los tests de solvencia de las entidades financieras. Las entidades financieras asumían, además el riesgo de que un

¹² “Los efectos de la reforma de pensiones de 2021-23: Un análisis con el modelo MSSP-OLG”, A.R. Sánchez Martín, Á. de la Fuente, M.A. García Díaz, Conferencia del 40 aniversario de la fundación de Fedea, FEDEA, Estudios sobre la Economía Española 2025/21

solicitante al que se concediera el crédito, posteriormente no obtuviese el aval del ICO. Hasta octubre de 2025 se ha cubierto el 15,7% de las 50.000 operaciones previstas por el Ministerio de Vivienda cuando se abrió esta línea de crédito. Para poder acceder a este aval, que cubre el 20% o 25% de la entrada, los solicitantes deben tener menos de 35 años o tener hijos menores a cargo, disponer de ingresos anuales que no superen los 37.800 euros en caso de un solo comprador (o hasta 75.600 euros si son dos compradores), y que la vivienda sea la primera que adquieren y se destine a residencia habitual. El plan también pretendía impulsar la oferta de vivienda asequible mediante financiación a promotores para la construcción [*“Los avales ICO del Gobierno para comprar la primera vivienda se desaceleran pese a la crisis”*, The Objective, 7/10/2025].

Un tercer ejemplo es el de las subvenciones a los precios de billetes de líneas aéreas para residentes en las islas, que recientemente se elevó desde el 50% al 75% del importe de todos los billetes, sean primera clase o turista. En un contexto de oferta fija, subvencionar la demanda no tiene sino el efecto de elevar los precios, beneficiando a las compañías que ofrecen el servicio. Es un sistema, por tanto, ineficaz, además de regresivo. Y tiene un coste elevado, actualmente en torno a los 1.200 millones de euros, suficiente para financiar a las Universidades Carlos III y Complutense. La AIReF y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia emitieron sendos informes muy críticos con esta política, que fueron ignorados.

10. Para llevar a cabo un seguimiento de los efectos de una política es preciso disponer de indicadores medibles y observables. En su ausencia, actuaremos por instinto o intuición, y nunca quedará claro si hemos alcanzado el objetivo perseguido, todo será argumentable. Un sistema de indicadores cuantitativos permite establecer trayectorias esperadas de acuerdo con los objetivos previamente trazados. De este modo se pueden valorar los resultados que se van obteniendo con carácter provisional, lo que puede sugerir alguna modificación para mejorar la eficacia de la política. Las observaciones obtenidas en este proceso deben ser públicas, por razón de transparencia, pero también para que puedan examinarse por investigadores y expertos.
11. Antes de ejecutar una política debe analizarse detalladamente si se dispone de un aparato de gestión suficiente. No tenerlo sería una restricción técnica de la mayor relevancia, conducente a serias limitaciones en resultados.
12. Cuando se tiene un alto grado de descentralización de gobierno, la eficacia de una política requiere la colaboración y la lealtad entre los distintos niveles de la administración; un aspecto clave es el necesario intercambio de información entre administraciones. Es frecuente encontrar solapamientos entre actuaciones y también lagunas, y no siempre queda claro cuál sea la competencia y la responsabilidad de cada administración en la resolución de un problema, como hemos aprendido trágicamente tras la dana de Levante de 2024 y el verano de incendios de 2025.
13. Evidentemente, para que una política sea eficaz es imprescindible desarrollar su normativa y poner en funcionamiento los medios necesarios, lo que no sucede en algunos casos muy relevantes: los tres organismos que se anunciaron en la Ley para la Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas de 2022 continúan sin ser creados.

Por último, la fase de Control, generalmente al término de la ejecución de una política pública, consta de la evaluación de resultados finales y de la rendición de cuentas por parte de los gestores públicos, aspectos esenciales en una democracia de calidad.

14. La evaluación ex-post de las políticas públicas debe basarse en objetivos cuantitativos y observables. Hablar del cumplimiento de objetivos cualitativos como “mejorar la cohesión social”, “reforzar el tejido empresarial” o “modernizar la justicia” es arbitrario, por mucho que se haga habitualmente e incluso, sorprendentemente, se proporcionen porcentajes de cumplimiento de un objetivo cualitativo.

De modo similar, en septiembre de 2024 se presentó en Moncloa el Plan de Acción por la Democracia, creándose una comisión interministerial para el seguimiento del mismo. Como es casi norma, se trata de una comisión de carácter interno, constituida por altos cargos ministeriales. Dicha comisión debía reunirse cada tres meses, pero únicamente existe constancia de una reunión el pasado mes de junio, en la que se certificó el logro del 48% de los objetivos del Plan de Acción por la Democracia, sorprendiendo tanto el corto período de tiempo en el logro de objetivos como la precisa contabilización del porcentaje ya alcanzado de los mismos, ya que son de carácter cualitativo. En todo caso, no disponemos de actas de dicha reunión [*“Bolaños preside una nueva reunión de la Comisión Interministerial del Plan de Acción por la Democracia”*. La Moncloa. 17_06_2025].

Medir solo lo ejecutado —como kilómetros construidos o presupuesto gastado— no equivale a evaluar el impacto real o el beneficio social de una política. Para una evaluación eficaz, es necesario planificar desde el inicio un sistema de recogida de datos, presupuesto y seguimiento, así como contar con agencias independientes y personal especializado, incluyendo la colaboración del ámbito científico, algo poco desarrollado en España.¹³

15. Junto con la evaluación ex-ante y ex-post, la rendición de cuentas cumple con la exigencia democrática de explicar a los ciudadanos los resultados del uso de recursos públicos. Puede ser específica de una política, pero es aún más apropiada para explicar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en un programa electoral, que debe desarrollarse mediante un conjunto de políticas públicas coherentes entre sí y con el programa de gobierno. El actual gobierno instauró una rendición de cuentas periódica mediante comparecencias apoyadas en los informes “Cumpliendo” y la página web <https://www.lamoncloa.gob.es/paginas/cumpliendo/index.aspx>. A pesar de contar con un comité académico que estableció su metodología de rendición de cuentas, llama la atención que continuamente se presenten porcentajes de cumplimiento de objetivos de carácter cualitativo. Un objetivo se da por cumplido si se ha aprobado una determinada normativa; en ocasiones aparecen expresiones del tipo: “Se ha continuado apostando por”, “Se han promovido medidas de”, “Se ha trabajado en el impulso de políticas”, habiendo conducido

¹³ La evaluación de políticas públicas en España: equívocos e incumplimientos, A. Novales; Evaluación de políticas públicas, VVAA, (2022), *Papeles de Economía Española*, nº 172, Coordinado por Francisco Pedraja Chaparro; La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos, VVAA, (2021), *Cuadernos Económicos del ICE*, nº 102, coordinado por Juan Francisco Jimeno; de la Fuente, A. (coordinador); G. de Rus; Fernández, M.; García, M. A.; Jansen, M.; Jiménez, S.; Novales, A.; Onrubia, J.; Pérez Renobales, J.; Sastre, E.; Sicilia, J. (2021): *“La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma”*, Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper, 2021-09. Madrid. <https://bit.ly/3mnb4Y5>

a la “preparación de una propuesta de resolución o del borrador de un proyecto” para dar por cumplido un objetivo.¹⁴

Anteriormente examinamos la propuesta de quita de deuda autonómica y el ingreso mínimo vital desde el punto de vista de la coherencia necesaria entre sus objetivos, las restricciones a que se enfrentan, la capacidad de intervenir sobre los instrumentos disponibles, y el grado en que dichas intervenciones puedan lograr el objetivo buscado. Ahora que hemos avanzado en una propuesta de condiciones para una política pública eficaz y eficiente, revisemos la medida en que un programa tan relevante como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia satisface tales condiciones.¹⁵

4. Un análisis del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

En su descripción, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) incluye 4 “Ejes transversales”, 10 “Políticas palanca”, y 30 “Componentes”, pero ningún “Objetivo”. Fue concebido con objetivos de amplio alcance y de naturaleza predominantemente cualitativa (*“modernización de la economía española; aumento sostenido de la productividad y del crecimiento potencial, mejor funcionamiento del mercado laboral, refuerzo del tejido empresarial”*), sin que se establecieran indicadores precisos que permitieran medir de manera objetiva los avances en su cumplimiento. Esta falta de concreción ha dificultado la evaluación de resultados y ha permitido incluir bajo sus metas una gran diversidad de actuaciones, algunas de las cuales se habrían desarrollado igualmente al margen de los fondos Next Generation EU.

Asimismo, las propuestas del PRTR se superponen con diversos programas y estrategias nacionales —entre ellos la Estrategia España 2050— sin que se haya clarificado de forma suficiente su articulación o coherencia interna. Concretamente, hay solapamiento con el Marco Estratégico en Política de PYME 2030 (abril 2019), o la fallida Comisión para la Reforma de la Administración (CORA);¹ con programas lanzados unos pocos meses antes, como la Estrategia Española de Economía Circular (junio 2020), el plan España Digital 2025 (julio 2020, que presenta 50 medidas en torno a 10 ejes estratégicos), la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (septiembre 2020), la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (noviembre 2020), la estrategia España Nación Emprendedora (febrero 2021)); así como con planes presentados los meses siguientes, como el plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 (junio 2021), o el anteproyecto de ley de Creación y crecimiento de empresas (julio 2021).

El proceso de elaboración del plan adoleció, además, de un escaso nivel de participación y de integración del conocimiento experto. Ni las propuestas formuladas en el seno de la Comisión del Congreso para la Reconstrucción Social y Económica, ni las aportaciones procedentes del ámbito académico y de los grupos de investigación fueron incorporadas de manera significativa. De este modo, se desaprovechó una oportunidad valiosa para dotar al plan de un mayor sustento técnico y de mecanismos rigurosos de evaluación ex ante y ex post.

¹⁴ “[Cumplimientos y realidades](#)”, A. Novales, Nada es Gratis, 4/01/2021

¹⁵ Un análisis más detallado, hecho con anterioridad, puede verse en: “*La economía política del plan de recuperación, transformación y resiliencia*”, A. Novales, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, LXXIV, Madrid 2022

Desde el punto de vista institucional, la estructura de gobernanza y gestión del PRTR —centrada en una comisión interministerial con apoyo técnico y en la participación de una comisión sectorial autonómica— ha demostrado ser insuficiente ante la magnitud de los recursos movilizados, el elevado número de convocatorias y los exigentes plazos de ejecución impuestos por la Unión Europea. No disponer de una agencia pública especializada, con autonomía funcional y capacidad técnica, ha limitado la eficacia del seguimiento y la rendición de cuentas, al tiempo que ha dificultado la desvinculación de determinadas decisiones económicas de los ciclos políticos. A ello se suma que la descentralización de fondos hacia las comunidades autónomas no fue acompañada de un sistema robusto de coordinación con la Administración General del Estado, generando redundancias, solapamientos y áreas de actuación insuficientemente cubiertas.

Otro de los aspectos críticos del PRTR reside en la falta de mecanismos sólidos de transparencia, evaluación y rendición de cuentas. Desconocemos el número de solicitudes recibidas en cada convocatoria, los criterios de valoración de las mismas, y no se hacen públicas las actas de las reuniones del Comité de Seguimiento del PRTR. La información disponible a través del portal oficial del plan se presenta de forma fragmentaria, poco estructurada y, en ocasiones, ambigua. Instituciones como la AIREF, la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo han expresado en reiteradas ocasiones su preocupación por la opacidad en la asignación de proyectos y en la ejecución de los fondos, lo que limita la capacidad de escrutinio público y la evaluación independiente de su impacto. Las sucesivas plataformas Minerva, Coffee, Elisa, han resultado muy insuficientes para hacer un seguimiento mínimamente interesante de la ejecución de los fondos NextGen.

El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea ha emitido un aviso sobre las deficiencias continuas en el sistema de control del fondo de recuperación y resiliencia de España, destacando problemas para monitorear los fondos hasta su destinatario final. La revisión realizada en la auditoría de los planes de recuperación y resiliencia para el año 2024, incluyó la evaluación de los sistemas de gestión y control de varios países incluyendo Alemania, España, Francia, Grecia e Italia. El informe del Tribunal destaca las «insuficiencias persistentes» en los controles nacionales y menciona la falta de fiabilidad en los datos enviados por los países miembros a la Comisión Europea. Además, se señala que España y Francia carecen de un sistema centralizado que permita recoger información detallada de los gastos de los receptores finales, como empresas o beneficiarios de subvenciones, limitando la trazabilidad del dinero público y complicando la verificación de su impacto real en la economía, aunque se aclara que estas deficiencias no implican necesariamente fraude o malversación, pero representan un riesgo estructural para la rendición de cuentas y la transparencia.

No cabe duda de que la magnitud presupuestaria del PRTR y los estrictos plazos de ejecución establecidos por la Unión Europea han contribuido de manera significativa al dinamismo del crecimiento del PIB desde 2021, aunque al mencionar este hecho no se suele hacer referencia a los fondos europeos. Dicho crecimiento se ha sustentado principalmente en el incremento del empleo y de la demanda interna, sin que se observe una mejora sostenida de la productividad, uno de los objetivos fundamentales del plan.¹⁶ Las previsiones oficiales apuntan, de hecho, a

¹⁶ Posiblemente, España habrá desaprovechado una oportunidad única de financiación, porque incluso lo puede no parece haber servido para transformar el país como se pretendía. La aportación al crecimiento

una moderación del crecimiento a partir de 2026 y no anticipan avances estructurales en materia de productividad. Esto se debe, en parte, a que la atracción de inversión extranjera en sectores tecnológicos estratégicos —como el vehículo eléctrico o los semiconductores— no se ha acompañado de una estrategia nacional coherente orientada al desarrollo tecnológico propio, desaprovechando así una oportunidad para fortalecer la capacidad innovadora, la productividad y la competitividad del tejido económico español a medio y largo plazo.

5. Consideraciones finales

El PRTR obtendría una calificación muy baja en un examen del cumplimiento de las 15 condiciones que he propuesto. Tampoco el diseño del IMV (especialmente el diseño inicial) ni la propuesta de quita de deuda autonómica obtendrían buena nota. Pero quiero hacer varias consideraciones: en primer lugar, lo que es evidente: estamos bastante lejos de disponer de una cultura de cumplimiento de las 15 condiciones aquí propuestas. En segundo lugar, mi convencimiento de que, si se hubiera establecido un proceso reposado de consulta con expertos y potenciales afectados, muchas de las limitaciones y deficiencias que he apuntado podrían haberse evitado, con una mayor eficacia en el cumplimiento de objetivos. En tercer lugar, he considerado en este trabajo políticas recientes porque todas las tenemos en mente. Pero he apreciado deficiencias similares repetidamente, en políticas públicas bajo diferentes gobiernos, de distinto signo; el mal diseño y ejecución de políticas no tiene color político, es consecuencia de la baja calidad de nuestras instituciones informales: códigos de conducta, costumbres, normas sociales y valores, y no seremos una sociedad más eficaz y eficiente en el logro de nuestros objetivos hasta que no mejore apreciablemente nuestra calidad institucional.¹⁷ Por último, he insistido en la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas porque no son simples formalidades administrativas: son pilares que equilibran la eficacia con la legitimidad, y el ejercicio del poder con la responsabilidad. Son, además, la mejor estrategia de prevención de la corrupción, tarea en la que es evidente que hemos de mejorar mucho.

¿Qué cabe esperar a partir de ahora? El GRECO (Grupo de Países Contra la Corrupción), que viene denunciando reiteradamente los incumplimientos de España para adaptar la normativa anticorrupción a los estándares europeos, envió al gobierno español un nuevo informe en julio de este año. El gobierno reaccionó presentando el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción (9/7/2025), que incluye la creación de una agencia de protección del denunciante, y de una Agencia Independiente de Integridad Pública, un mayor control sobre la financiación de los partidos políticos, y fortalecer la Plataforma de Contratación del Sector Público, un área que, sin duda, debe mejorar mucho en rigor en el cumplimiento de la normativa y en transparencia. Este plan complementa el Plan de Acción por la Democracia (17/9/2024), que considera la creación de un registro de lobbies, reforma de la ley de secretos oficiales, publicación anual de la publicidad institucional de todas las administraciones.

económico está siendo de apenas un 0,4% como media desde 2021, según CaixaBank Research, cuando desde el gobierno se pronosticaron inicialmente dos puntos anuales. La productividad ha continuado por debajo de la media europea, sin lograr converger con economías líderes como Alemania o Francia. Durante la ejecución del PRTR la mejora de la productividad no ha superado el 1%.

¹⁷ Como argumenta convincentemente el profesor C. Sebastián en sus libros: “España estancada: por qué somos poco eficientes”, 2016, y “Para que España avance”, 2019, ambos en Galaxia Gutenberg.

Actualmente, se está elaborando el Consenso por una Administración abierta, una hoja de ruta para la transformación de la Administración del Estado, construida de forma innovadora y participativa para que resulte sostenible en el tiempo. Estos planes, cuyas interrelaciones distan de ser completamente claras, pretenden resolver una amplia lista de carencias apuntadas repetidamente desde las instancias europeas.¹⁸ El Consenso por una Administración Abierta propone un complejo enfoque administrativo, para clasificar actuaciones públicas, contabilizando carencias y el potencial de participación social, dando por bueno el actual sistema de gestión pública, con notorias deficiencias, y sin contemplar un diseño estructurado y justificado de las políticas públicas en una búsqueda del mayor progreso y bienestar social.

Habrà que esperar a ver si el desarrollo normativo es suficientemente amplio y bien concebido, si se cumplen las normas, si se crean las agencias que se anuncian, y si se dotan de los medios materiales y humanos precisos para llevar a cabo eficazmente su labor, lo cual no ha sido siempre el caso. Pero me resulta difícil considerar como muy verosímil el súbito cumplimiento de un largo listado de compromisos algunos de los cuales, como la difusión de información sobre publicidad institucional, la evaluación de políticas o la colaboración con el sistema de ciencia, ya deberían haberse cumplido hace tiempo. Otros, exigen un volumen ingente de preparación y provisión de información, como la pretendida obligación legal de rendición de cuentas semestral de todas las administraciones.

Quiero finalizar enfatizando que la preocupación por el éxito de una política trasciende los aspectos de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos —aunque estos sean, sin duda, de la mayor importancia: La calidad de las políticas públicas está estrechamente vinculada a la calidad institucional del entorno en que se desarrollan. Sin instituciones sólidas, los procesos de evaluación ex ante y ex post, el recurso a la evidencia y a la asesoría experta, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos se ven gravemente debilitados, cuando no directamente ignorados. En la otra dirección, unas políticas públicas bien diseñadas —con rigor técnico, transparencia y apertura— contribuyen a fortalecer esas mismas instituciones y a consolidar la confianza ciudadana en ellas.

Asimismo, cuando las decisiones públicas se adoptan con transparencia y se sustentan en evidencia, la ciudadanía puede comprender, debatir y evaluar las razones que las justifican. Avanzar hacia políticas públicas más abiertas, evaluables y participativas no solo mejora la gestión de los recursos públicos: también profundiza la democracia, fortalece la confianza social

¹⁸ El Consenso por una Administración Abierta tiene como finalidad “*Fortalecer el diseño y evaluación de las políticas públicas*”, y menciona la necesaria colaboración con el sistema de ciencia, cuestiones que podrían asemejarle al objeto de este trabajo. Pero difiere mucho en su enfoque, que gira alrededor de un “mapa de políticas” siguiendo la clasificación funcional del gasto de las administraciones públicas, aceptada internacionalmente, para identificar las capacidades de asesoramiento científico y de participación ciudadana disponibles en base a dicho mapa. “*Sobre esta base se construirán los mapas de recursos humanos, tecnológicos y de datos de la organización, que se sumarán a los inventarios de información administrativa existentes, como el Sistema de Información Administrativa (SIA), el Directorio Común de Órganos y Organismos (DIR) y la explotación estadística del Registro Central de Personal (RCP), conformando de este modo el primer conjunto de datos maestros de alto valor que se incorporará al Espacio del Dato de la Administración del Estado para desarrollar capacidades analíticas y de planificación avanzada*” (pág.30).

y contribuye a construir un Estado más justo, transparente y digno de la ciudadanía a la que sirve.