
19.10.2021

Las consideraciones de largo plazo en la política económica. El papel de las políticas basadas en evidencias

Acto de entrega al Banco de España de la Gran Cruz al Mérito en el Servicio de la Economía 2021 del Consejo General de Economistas

Pablo Hernández de Cos

Gobernador

Quiero iniciar mi intervención agradeciendo al Consejo General de Economistas, a su presidente Valentín Pich y, especialmente, a los miembros del jurado la entrega al Banco de España de la Gran Cruz al Mérito en el Servicio de la Economía. Esta distinción es un reconocimiento de todos y cada uno de quienes trabajamos en el Banco de España; del esfuerzo y de la dedicación constantes para ofrecer siempre el máximo valor a la sociedad española, pero especialmente en estos tiempos de incertidumbre tras el impacto económico sin precedentes derivado de la pandemia. Sin complacencia alguna, con plena conciencia del trabajo que queda por delante, este galardón nos señala que estamos en el buen camino para alcanzar nuestro objetivo de ser un banco central de referencia, dinámico y comprometido con la sociedad.

Este compromiso se asienta en unos valores fundamentales que impregnan la cultura del Banco de España, y que recoge nuestro Plan Estratégico: independencia, transparencia, servicio público, integridad y excelencia. Si perseveramos en el ejercicio diario y efectivo de estos valores, el Banco de España puede, en mi opinión, contribuir, entre otras cosas, a asentar en España una verdadera cultura de la evaluación que eleve el rendimiento de las políticas públicas, mejore su transparencia y nos permita como sociedad integrar adecuadamente las consideraciones de largo plazo en el proceso de toma de decisiones.

La importancia de incorporar las consideraciones de largo plazo en las acciones de política económica

La evidencia disponible sobre los determinantes del crecimiento a largo plazo señala que la democracia y la calidad de sus instituciones constituyen un factor que contribuye positivamente al crecimiento económico. Un elemento que puede ayudar a explicar esta relación es el hecho de que la calidad de las instituciones determina la capacidad de incorporar las consideraciones de largo plazo en la toma de decisiones. Estas consideraciones resultan esenciales en la idea de progreso y, en materia de política económica, en la definición y ejecución de medidas que promuevan la prosperidad y las oportunidades para todos los ciudadanos, no solo actuales, sino también futuros.

La independencia de los bancos centrales encuentra precisamente su justificación en este argumento¹. Cuando la autoridad monetaria no es independiente y, atendiendo a objetivos de corto plazo, utiliza la política monetaria para estimular la demanda de forma repetida y por encima de lo que sería coherente con su objetivo de inflación, se genera un sesgo inflacionista. A corto plazo, se pueden alcanzar niveles de actividad económica y de empleo más altos, pero los costes vienen más tarde. El sesgo inflacionista acaba siendo anticipado e incorporado en las expectativas de los agentes, y, por tanto, en la fijación de precios y en la negociación de salarios. El resultado final es una inflación más alta, sin mejoras persistentes del nivel de producción y del empleo en la economía. Esto hace que la política monetaria pierda su eficacia y que los compromisos con la estabilidad de precios dejen de ser creíbles.

Asumir la visión de largo plazo que requiere la estabilidad de precios resulta más difícil para el poder político, que puede tener incentivos a dar prioridad a consideraciones de más corto

¹ Para una discusión del papel de la independencia de los organismos reguladores económicos, véase P. Hernández de Cos (2020), *Comparecencia del gobernador del Banco de España ante la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, la Lucha contra la Corrupción y las Reformas Institucionales y Legales*.

plazo, ligadas al ciclo electoral. La independencia de los bancos centrales viene motivada, así, por consideraciones de interés general, con el convencimiento de que esa independencia permite lograr un beneficio para la sociedad superior al que se conseguiría si las competencias fueran asumidas directamente por la autoridad política. Y con la legitimidad que otorga el hecho de que ese estatus de independencia se adquiere por decisión de las máximas instituciones políticas del Estado (los parlamentos).

Por supuesto, la independencia debe ir acompañada de las garantías sobre competencia profesional e integridad personal de los miembros del organismo independiente, especialmente de los máximos responsables, así como de los controles y de la rendición de cuentas sobre su actuación. El control y la rendición de cuentas son también elementos fundamentales para la adecuada calidad institucional.

Pero, más allá de los bancos centrales independientes como ejemplo de un diseño institucional efectivo a la hora de incorporar las consideraciones de largo plazo en nuestras sociedades democráticas, querría dedicar esta intervención a esbozar tres aspectos, que resultan complementarios y que, en mi opinión, resultan esenciales para promover que las autoridades públicas incluyan esas consideraciones de largo plazo en la toma de sus decisiones de política económica, y a lo que instituciones independientes como el Banco de España pueden contribuir decisivamente.

Una cultura de evaluación para proyectarnos hacia el futuro

El primero de estos aspectos es el que se deriva de la incorporación de una cultura de evaluación continua y rigurosa de las políticas públicas. En una sociedad democrática, la evaluación del diseño y los efectos de las políticas públicas cumple diversas funciones políticas y técnicas. En primer lugar, promueve la transparencia sobre las actuaciones de los responsables políticos y sobre sus resultados, lo que facilita la rendición de cuentas y el control democrático por parte del Parlamento y de los ciudadanos. En segundo lugar, permite alimentar el proceso de toma de decisiones con información valiosa para mejorar su eficacia y su eficiencia. Por eso, cuando se promueven «políticas basadas en evidencias», se trata tanto de un alegato técnico a favor de la eficacia como de una afirmación política a favor del control democrático del poder por los ciudadanos y sus representantes.

Por supuesto que no todo en política puede estar sustentado en evidencias cuantitativas o en juicios estrictamente técnicos. Existen claros límites, impuestos por la compleja naturaleza de los problemas, por la disponibilidad de información o por el estado de las ciencias sociales para analizar y hacer previsiones fiables y unívocas en los plazos en los que la sociedad requiere respuestas adecuadas para los retos a los que se enfrenta. Y una de las labores fundamentales de los economistas debe ser precisamente poner en evidencia estos límites, de manera que se interpreten adecuadamente y con las debidas cautelas los resultados de las evaluaciones y análisis. Pero reconocer y poner en evidencia estos límites (especialmente, sobre la capacidad de evaluación *ex ante*, esto es, de prever en tiempo real los diferentes resultados que pueden rendir distintos cursos de acción en las múltiples dimensiones relevantes ante problemas complejos) no debe frenarnos en la ambición de que estas evaluaciones informen el proceso decisorio. Sus conclusiones, si bien no definitivas, aportan un elemento de referencia objetivo, relevante para la consecución de los fines deseados con las políticas públicas.

Aunque también se enfrentan a limitaciones teóricas y empíricas que no podemos ocultar, las evaluaciones *ex post* de políticas ya aplicadas están mucho más desarrolladas a nivel práctico, y sus beneficios como parte del proceso integral de las políticas públicas se encuentran muy asentados en las sociedades democráticas más avanzadas. En este ámbito, España va con retraso respecto a otros países de nuestro entorno. Y no es por falta de conocimientos técnicos disponibles, sino, en mi opinión, a causa de las limitaciones existentes en el actual ecosistema administrativo, político y social, que no fomenta suficientemente la inserción del proceso de evaluación dentro del ciclo de diseño y revisión de los programas de políticas públicas.

Aunque ha habido algún desarrollo reciente prometedor, como la obligación de evaluaciones periódicas para valorar el funcionamiento del Ingreso Mínimo Vital, existen todavía importantes carencias técnicas en gran parte del aparato administrativo español para el diseño de programas públicos que incorporen en ese diseño la eventual evaluación *ex ante* o, al menos, la evaluación posterior. Estas carencias limitan no solo la capacidad propia de la Administración Pública de realizar evaluaciones rigurosas, sino también el completo aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones externas. La acción política para solventar esas carencias es también una política relevante de largo plazo; por ejemplo, creando perfiles de plazas técnicas y mecanismos de contratación que atraigan a personas con la formación adecuada. Crear agencias sin planes de contratación de largo plazo no funciona.

Y no se trata solo de carencias en el sector público. También en el sector privado o en la sociedad civil, las instituciones y los foros dedicados a la evaluación rigurosa de políticas públicas en España son comparativamente escasos en comparación con otros países de nuestro entorno, y sus opiniones tienen escasa influencia en el debate público.

Por todo ello, considero que los organismos públicos independientes podemos y debemos desempeñar un papel relevante para aportar rigor e imparcialidad en las evaluaciones de las políticas públicas. En el Banco de España estamos comprometidos con esta cultura de la evaluación, tanto en la función que nos atribuye nuestra Ley de Autonomía de asesoramiento al Gobierno como en la autoevaluación de nuestras propias actuaciones. Y, más allá de las actuaciones del Banco de España, la reciente creación de una división de evaluación del gasto público en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), tras el fracaso de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL), es un paso en la buena dirección.

El potencial de mejora en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas en España es, por tanto, significativo; una mejora de la que podrían beneficiarse tanto el poder ejecutivo, a la hora de diseñar y aplicar las políticas públicas, como el poder legislativo, en su papel de control al Gobierno. De ahí que dotar a las cámaras legislativas de potentes órganos de asesoramiento técnico independiente basado en evidencias fiables supondría un enriquecimiento notable del debate público en España.

Si traemos esta problemática al contexto actual, el despliegue masivo de fondos europeos, por ejemplo, con el objetivo declarado de transformar la economía y aumentar su potencial de crecimiento, es una ocasión óptima para reforzar la evaluación de políticas públicas. En un contexto en el que se requieren, por una parte, agilidad en el uso de los fondos para afianzar la recuperación y, por otra, alcanzar un impacto duradero para propiciar la

transformación estructural, la evaluación constante de los proyectos financiados con dichos fondos es la respuesta más eficaz para hacer compatibles estos objetivos de corto y largo plazo, así como para reforzar los necesarios mecanismos de control del dinero público. La evaluación constante facilita la experimentación con nuevas ideas y proyectos transformadores, y minimiza el peligro de seguir aportando recursos a proyectos atractivos *a priori*, pero que no rinden los resultados esperados. Errar, en ocasiones, puede ser parte del éxito a largo plazo; perseverar en el error nunca lo es. España y Europa necesitan del éxito del programa *Next Generation EU*, tanto por lo que supone de oportunidad para adaptarnos al futuro como por el efecto demostrativo que puede tener para el futuro de la integración europea.

La necesidad de que los fondos europeos sirvan para favorecer, precisamente, una transformación de nuestra economía está también determinada por la exigencia de que su uso venga acompañado de la aplicación de las reformas que permitan abordar las deficiencias estructurales que, conforme a la evidencia, han lastrado el crecimiento y el bienestar de nuestra sociedad desde hace décadas, como las relacionadas con la baja productividad o el funcionamiento inadecuado de nuestro mercado laboral. La evidencia histórica de programas europeos anteriores analizada recientemente por los expertos del Banco de España pone de relieve la presencia de importantes efectos sinérgicos entre, por un lado, la ejecución de grandes planes de inversión y, por otro lado, la aplicación de reformas estructurales en los principales mercados de productos y factores dirigidas a mejorar el funcionamiento de los mismos². De hecho, los fondos podrían emplearse también para mitigar los costes que estas reformas, en ocasiones, acarrearán para algunos colectivos a corto plazo, en pos de los beneficios que generarían para el conjunto de la sociedad a medio y a largo plazo. De nuevo, resultaría particularmente deseable evaluar adecuadamente las distintas alternativas de reforma.

Para alimentar adecuadamente el debate y la decisión política, resulta fundamental que esas evaluaciones de las potenciales reformas proporcionen un análisis integral, en el que las estimaciones de impacto agregado de las mismas se complementen con una mejor comprensión de los efectos microeconómicos, en particular sobre los grupos poblacionales más afectados por aquellas, así como del impacto durante el período de transición hasta que las políticas públicas despliegan todos sus efectos. Estos desarrollos permitirán una mejor integración de la evaluación en el proceso decisorio de las políticas económicas, al facilitar información completa sobre sus efectos a corto, medio y largo plazo.

La importancia del uso de los datos administrativos y su puesta a disposición de los investigadores

El segundo elemento al que quiero hacer referencia es el relativo a la necesidad de disponer de datos que informen el proceso de decisiones³. Los datos son también la materia prima que nutre el proceso de evaluación. Sin datos adecuados, de calidad, disponibles oportunamente y con la suficiente granularidad, una buena evaluación no es posible. En el sector privado se habla de la economía del dato. Nuevos sectores de actividad han surgido

² Véase Albrizio, S., y J.F. Geli (2021), "[Un análisis empírico de los factores que pueden potenciar la efectividad del programa Next Generation EU](#)", Banco de España, Artículo Analítico, Boletín Económico 4/2021.

³ Para una discusión sobre la importancia del uso de los datos administrativos por los investigadores, véase M. Arellano (2018), «El acceso a los microdatos administrativos públicos: la nueva frontera de la investigación económica y social», XVIII Aula de Verano Ortega y Gasset, UIMP, Santander, 20-21 de agosto.

en torno a la recopilación y a la monetización de los datos; y otros sectores, más tradicionales, se han visto afectados crucialmente en sus dinámicas competitivas por el uso de los datos o por la tecnología, como lo atestiguan los cambios en el sector financiero, por usar de ejemplo aquel que mejor conozco. El sector público no puede quedarse atrás en el tratamiento de los datos.

El incremento en la capacidad de almacenamiento de los datos y de su tratamiento ha aumentado de manera exponencial las posibilidades de ampliar el conocimiento sobre la realidad. La Administración Pública no es ajena a ese fenómeno. De hecho, en su actividad diaria la Administración Pública acumula una información ingente que, convenientemente tratada, puede resultar crucial para realizar un diagnóstico certero de los problemas a los que se enfrenta la sociedad, y también de las políticas más adecuadas para afrontarlos. El cruce de los datos de que disponen las distintas administraciones amplía de manera acelerada las capacidades de diagnóstico y de evaluación.

Asimismo, la puesta de esos datos —convenientemente anonimizados— a disposición de la comunidad investigadora representa una oportunidad para mejorar nuestro conocimiento. Y añade también un mecanismo adicional de control de las autoridades, que refuerza la calidad del debate público y de la democracia. El laboratorio de datos puesto en marcha recientemente por el Banco de España (BELab) es un buen ejemplo de este servicio a la sociedad, ya que pone a disposición de los investigadores los microdatos de muchas de nuestras principales bases de datos. También lo es el acuerdo reciente entre el Instituto Nacional de Estadística, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Seguridad Social y el Banco de España, como titulares de una cantidad importante de información administrativa y de datos granulares recogidos con fines estadísticos, para el diseño conjunto de un sistema colaborativo de datos al que los investigadores tendrán acceso, siempre que la información vaya a ser utilizada con fines científicos de interés público. El objetivo de este acuerdo es también promover la incorporación futura de otras instituciones que sean titulares de registros administrativos o de otras bases de datos granulares de interés para la investigación. Las autoridades participantes tenemos ahora la obligación de acelerar la concreción práctica de este acuerdo, que podría suponer un hito sin precedentes en la disponibilidad de información para fines de investigación económica y de evaluación en nuestro país.

La necesidad de mejorar la educación económico-financiera de la población

Así pues, datos de calidad, capacidad técnica, rigor e independencia en el análisis parecerían los ingredientes necesarios para constituir una cultura de la evaluación que llevase a la formulación de políticas públicas sobre la base de evidencias. En mi opinión, esta receta sería como la del pan sin levadura. Faltaría un tercer ingrediente clave: una adecuada educación económico-financiera de la población en general. Con una ciudadanía capacitada para interiorizar críticamente en sus decisiones individuales, en el ámbito económico-financiero, tanto los resultados fundamentales de estas evaluaciones independientes como los distintos beneficios y costes asociados a diferentes cursos de acción, sería más fácil asentar una cultura de la evaluación. En este escenario, los decisores de política económica no solo observarían el beneficio de largo plazo que puede proporcionar para la prosperidad general el comprometerse de forma creíble con unas políticas basadas en evidencias, sino que también percibirían el eventual rédito político de corto plazo de incorporar los resultados de estas evaluaciones a sus procesos decisorios.

Pues bien, como ya he afirmado en ocasiones anteriores, la situación de partida en España no es buena. De nuevo, recurriendo para ilustrar este punto a un ejemplo que tengo próximo, resulta significativo que más de un 40 % de la población española no comprenda adecuadamente el significado de la inflación⁴. No se nos escapa lo que esto significa sobre la capacidad efectiva de los ciudadanos para entender y valorar el desempeño de unas instituciones —como el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales— cuyo mandato incluye, precisamente, la estabilidad de precios.

El Banco de España, junto con la Comisión Nacional del Mercado de Valores, impulsa un Plan de Educación Financiera, al que se incorporará a partir del próximo año el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y que, con la participación de un amplio número de colaboradores públicos y privados, entre los que se encuentra el Consejo General de Economistas, tiene precisamente como objetivo incrementar los conocimientos económico-financieros de la población en general. Para la consecución de este objetivo considero que sería importante profundizar en la incorporación de los conocimientos económicos y financieros en el *currículum* escolar tanto en educación secundaria como en primaria, como recomiendan las instituciones internacionales.

Por supuesto, los promotores del Plan tenemos la obligación, como propugno para el conjunto de las políticas públicas, de apoyar nuestras acciones en las evidencias empíricas que avalen la eficacia y eficiencia de nuestras acciones. Para la obtención de datos sobre los que basar la evaluación, me gustaría destacar que el Banco de España va a realizar en los próximos meses la segunda ola de la Encuesta de Competencias Financieras. Y, en coordinación con la OCDE, se acaba de concluir un trabajo para valorar las competencias financieras entre nuestras pequeñas y medianas empresas.

La evaluación como fundamento del consenso político

Este alegato a favor de unas políticas públicas basadas en evidencias como elemento importante para el progreso y la libertad en las sociedades democráticas no debe entenderse, por contraposición, como opuesto al sano debate ideológico propio de las sociedades libres y plurales. Al contrario, creo que ambos elementos han de complementarse. La ideología tiene, al menos, un doble papel en el proceso decisorio de las políticas públicas. El primero está relacionado con los fines. Aporta una noción ética sobre lo que es bueno o malo para la sociedad. Y esto no puede ni debe estar sometido a evaluación, pues es una cuestión de preferencias personales que, en caso de legítima discrepancia, debe dirimirse en el ámbito político a través del proceso democrático, en el marco constitucional de cada nación.

El profesor Fuentes Quintana, que también recibe en este acto un merecido reconocimiento del Consejo General de Economistas, ya señalaba en 1948: «que la realidad viva quede dominada a su luz es la aspiración del teórico, y es el político el que debe, en fin, convertir los propósitos teóricos en abundante cosecha de realidades venturosas. Mas lo que no puede pretenderse —sería cocear contra el agujijón— es enfrentarse a la realidad con el

⁴ Véase la «[Encuesta de Competencias Financieras](#)» del Banco de España.

desamparo de ridículos instrumentos teóricos. Tan solo podrá conseguirse la amargura de la impotencia.»⁵

Un segundo papel de la ideología es aportar puntos de partida iniciales sobre cómo cabría, *a priori*, abordar estos fines cuando no contamos con una sólida evidencia sobre el mejor curso de acción para su consecución. En cierto sentido, la ideología viene a cubrir en ocasiones las lagunas de la evaluación rigurosa basada en datos fiables, que ya resalté anteriormente. En este segundo ámbito, existe un amplio campo para el diálogo fructífero entre ideología y evaluación, y para ello solo es necesario un prerrequisito: que, por muy firmes que sean los postulados ideológicos sobre los medios que se deben emplear, los decisores de política económica estén abiertos a dejarse interpelar por los resultados de evaluaciones rigurosas e independientes.

El fruto de este diálogo puede ser muy enriquecedor para la sociedad: la emergencia de unos consensos mínimos sobre la forma de abordar, mediante las políticas públicas, determinados retos que sean identificados como tales por un espectro político muy amplio. Como ya he comentado en distintas ocasiones anteriores, desde que nuestra sociedad y nuestra economía fueron impactadas por la pandemia, estos consensos sociales y políticos básicos son particularmente necesarios para afrontar situaciones de enorme incertidumbre como la actual, en que se precisan reformas de calado para mejorar el bienestar de los ciudadanos. Un consenso sobre qué reformas realizar y con qué contenido, apoyadas en los resultados de evaluaciones económicas sólidas, proporcionaría a la política económica estabilidad más allá del ciclo electoral y, por tanto, credibilidad frente a los ciudadanos y a los inversores, multiplicando así su impacto positivo.

De nuevo, estos principios pueden ser también particularmente relevantes a la hora de maximizar el impacto transformador de los fondos europeos que llegarán a nuestra economía en los próximos años. Un acuerdo amplio sobre su destino, sobre la base de una constante y rigurosa evaluación, ofrecería las mayores posibilidades de alcanzar un país más próspero, que proporcione más y mejores oportunidades para todos: para nuestros jóvenes, para que puedan desarrollar en libertad y con confianza sus proyectos vitales de futuro; para nuestros mayores, para que puedan afrontar su jubilación con seguridad; para los trabajadores, para que puedan adaptarse y prosperar en un mundo cada vez más exigente y competitivo.

En suma, necesitamos amplios acuerdos —políticos, sociales y también intergeneracionales— para afrontar con confianza el futuro. En nuestra historia reciente, siempre que la sociedad española ha puesto las luces largas y abordado con determinación un horizonte de largo plazo, el resultado han sido mayores cotas de libertad y de prosperidad.

En el Banco de España creemos que, desde el rigor y la independencia, podemos contribuir decisivamente a este objetivo, adoptando una cultura de evaluación permanente de las actuaciones derivadas de nuestras responsabilidades, proporcionando a otros decisores de política económica los mejores análisis y propuestas para mejorar el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos, facilitando y colaborando con la comunidad investigadora en el uso de la información de que disponemos para contribuir en mayor

⁵E. Fuentes Quintana (1948), «Efectos económicos de la política fiscal: comentario a las tesis suecas», *Anales de Economía*, vol. 8, n.º 32 (octubre-diciembre), pp. 487-497.

medida a ese objetivo, y promocionando —también en colaboración con el sector público y privado— la educación económica y financiera de los ciudadanos, que les permita comprender y valorar adecuadamente las políticas públicas y tomar las mejores decisiones financieras que les afectan. Todo esto es parte integral de nuestro compromiso con la sociedad española, a la que servimos.