



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La experiencia evaluadora de AIReF

**IX ENCUENTRO DE COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA, FINANCIERA Y
FISCAL INTERGUBERNAMENTAL DE PAÍSES IBEROAMERICANOS**

Madrid, 4 al 6 de mayo de 2022

Eloísa del Pino
División de Evaluación del Gasto Público
6 de mayo de 2022

Desafíos de la evaluación de políticas públicas en Europa y América y también en España



Establecer un marco institucional

- Establecer el papel de los actores involucrados en la evaluación: quién decide qué se evalúa, quién evalúa, con qué finalidad/es



Planificación de la evaluación

- Establecer los flujos de evaluación y sus plazos
- Identificar las áreas de política pública prioritarias en los que (ahora o en el futuro cercano) centrar la provisión de evidencias



Trascendencia de las evaluaciones

- Facilitar el acceso a la evidencia para construir políticas informadas
- Involucrar a la sociedad civil y a los actores afectados por las políticas en la evaluación
- Difundir las evaluaciones en las administraciones e incorporación de las propuestas



Capacidad analítica y evaluadora

- Asegurar los conocimientos y habilidades para producir evidencias/ evaluación y analizarlas con calidad y rigor
- Establecer estándares de evaluación y supervisar la calidad de las evaluaciones
- Proporcionar los recursos humanos y tecnológicos adecuados



Producción y acceso a los datos

- Asegurarse de que la administración produce los datos necesarios para evaluar
- Garantizar la disponibilidad, accesibilidad y cruces de los datos para fines evaluadores

Marco Institucional de la Evaluación de Políticas en España (2022)

Antes de la AIREF

- 1980 y 1990: pocos sectores (educación, empleo, servicios sociales, sanidad, fondos europeos o cooperación); no carácter sistemático
- 1986 Ingreso en la UE
- 2006: **AEVAL**-hasta 2017: pasa a ser el **EIPP** (rango de SDG en la Secretaría de Estado de Función Pública)
- Otros
 - **Instituto de Estudios Fiscales**
 - **Tribunal de Cuentas** (legislativo) y la **Intervención de General de la Administración del Estado** (ejecutivo) realizan tareas de fiscalización y auditoría pública

AIREF

- 2013: **AIREF** (Estatuto orgánico de 2014)
 - 2017: primera evaluación
 - 2021: crea la División de Evaluación del Gasto Público
 - Independencia: financiación por tasa; selección de su presidenta: mayoría absoluta del Parlamento y se realiza fuera de las legislaturas

La incorporación de la evaluación de las políticas públicas a la misión de la AIReF

Evaluar es aplicar sistemáticamente técnicas de investigación para obtener evidencias sobre el diseño, implementación e impacto de las políticas públicas



Marco Normativo de la Evaluación de Políticas en España (2022)

Marco normativo general

- No existe una ley de EvPP
- Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, 2015: evaluación de los resultados de las políticas
- Constitución: asignación equitativa del gasto; su programación y ejecución responderán a los criterios de eficacia y eficiencia
- LO Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: eficiencia en la asignación y utilización de los recursos
- No han garantizado la práctica de la EvPP

Plasmación legal reciente

- 2022: se aprueba un anteproyecto de Evaluación de Políticas Públicas
- PRTR: EvPP en Componentes 11 (Modernización de las AAPP) y 29 (Mejora de la Eficacia del Gasto Público)
- 2021 y 2022: anteproyectos de ley incorporan compromisos de evaluación (creación de estructuras de evaluación, evaluación periódica, entre otros), como la Oficina del Análisis del Empleo recogida en el Anteproyecto de la Ley de Empleo
- Proyectos piloto innovadores, ej. del Ministerio de Inclusión, ejecutados por las administraciones subcentrales sobre IMV y su evaluación en 2024

Capacidad Evaluadora en España (2022)

- Capacidad para evaluar en los ministerios es limitada debido a la falta de experiencia.
- IEPP cuenta con once
 - El IEPP ha desarrollado numerosas guías de evaluación, pero su actividad evaluadora de los últimos años es limitada
- AIReF, no asciende a una decena
 - Apoyo externo (consultoras y/o universidades) para la mayoría de las evaluaciones
 - Se involucra intensamente con cada uno de los equipos externos, diseñando y dirigiendo las evaluaciones y coordinando su gobernanza.
- Grupo de Referencia en Evaluación de la Administración General del Estado que se reúne mensualmente.
- Datos para la realización de las evaluaciones
 - AIReF (2020) propuso una estrategia nacional
 - Además, algunos avances: Plan de Gobierno Abierto, Oficina del Dato, Directiva UE 2019/1024 sobre datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, Plan Estadístico Nacional 2021-2024
 - Nuevo marco de colaboración establecido entre *INE, Banco de España, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal*

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE Y EXPOST EN DISTINTOS SECTORES



Evaluaciones permanentes

- *Spending Review 2018-21*
- *Spending Review 2022-26*
- *Ingreso Mínimo Vital*



Evaluaciones puntuales

- *10 comunidades autónomas*
- *2 entidades locales*
- *2 Gobierno central*



Refuerzo de la función supervisora tradicional de la AIREF

- *Analizan los efectos distributivos y de comportamiento de las diferentes propuestas de política fiscal*

Convergencia en los enfoques de Evaluación de Políticas

(De Francesco y Pattyn, 2021)

	1ª Generación Medición	2ª Generación Descripción	3ª Generación Juicio	4ª Generación Pluralismo	5ª Generación Explicación
Papel del Evaluador	Proporcionar experiencia técnica	Describir	Juzgar eficacia y eficiencia	Negociar, constructivista	Explicar, causalidad
Características principales	Medir eficacia	Evaluación formativa	Estándar	Principalmente cualitativa, no estadística inferencial	Enfoques basados en la teoría

EVIDENCIAS OBTENIDAS CON METODOLOGÍA, TÉCNICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN DIVERSAS

**Metodologías
cuantitativas**



**Metodologías
cualitativas**



**Acuerdos con los principales
productores de datos**



La AIReF recibe encargos de evaluaciones permanentes de la administración central

Spending Review 2018-2021 (104.100 M€)	Spending Review 2022-2026	Ingreso Mínimo Vital (3.000 M€)
Fase 1: 32.000 M€	Fase 1: 2.200 M€ – 142.200 M€	
<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos concesión de subvenciones 14.000 M€ • Medicamentos con receta médica 10.000 M€ • Políticas activas de empleo 6.500 M€ • Becas educación universitaria 820 M€ • Competitividad empresarial 540 M€ • Promoción talento y empleabilidad I+D+I 310 M€ • Correos y servicio postal 180 M€ 	<p>(En fase de elaboración del Plan de Acción)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos financieros apoyo a sectores productivos II Incluyendo COVID: hasta 140.000 M€ • Mutualismo 2.200 M€ 	<p>2022: Módulo 1,2,3 (Diseño, resultados y procedimientos)</p>
Fase 2: 58.000 M€	Resto de fases	
<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios fiscales 35.000 M€ • Farmacia hospitalaria y bienes de equipo 7.400 M€ • Incentivos a la contratación 2.000 M€ • Infraestructuras de transporte 13.500 M€ 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda Oficial al Desarrollo • Marco Financiero Plurianual • Políticas de empleo • Incapacidad Temporal 	<p>2022 – 2026: Resto de módulos IMV</p>
Fase 3: 14.000 M€		
<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos financieros apoyo a sectores productivos I: internacionalización 7.150 M€ • Gestión de residuos urbanos 6.700 M€ 		

Legenda texto: **Completada.** **En curso.** Encargada.

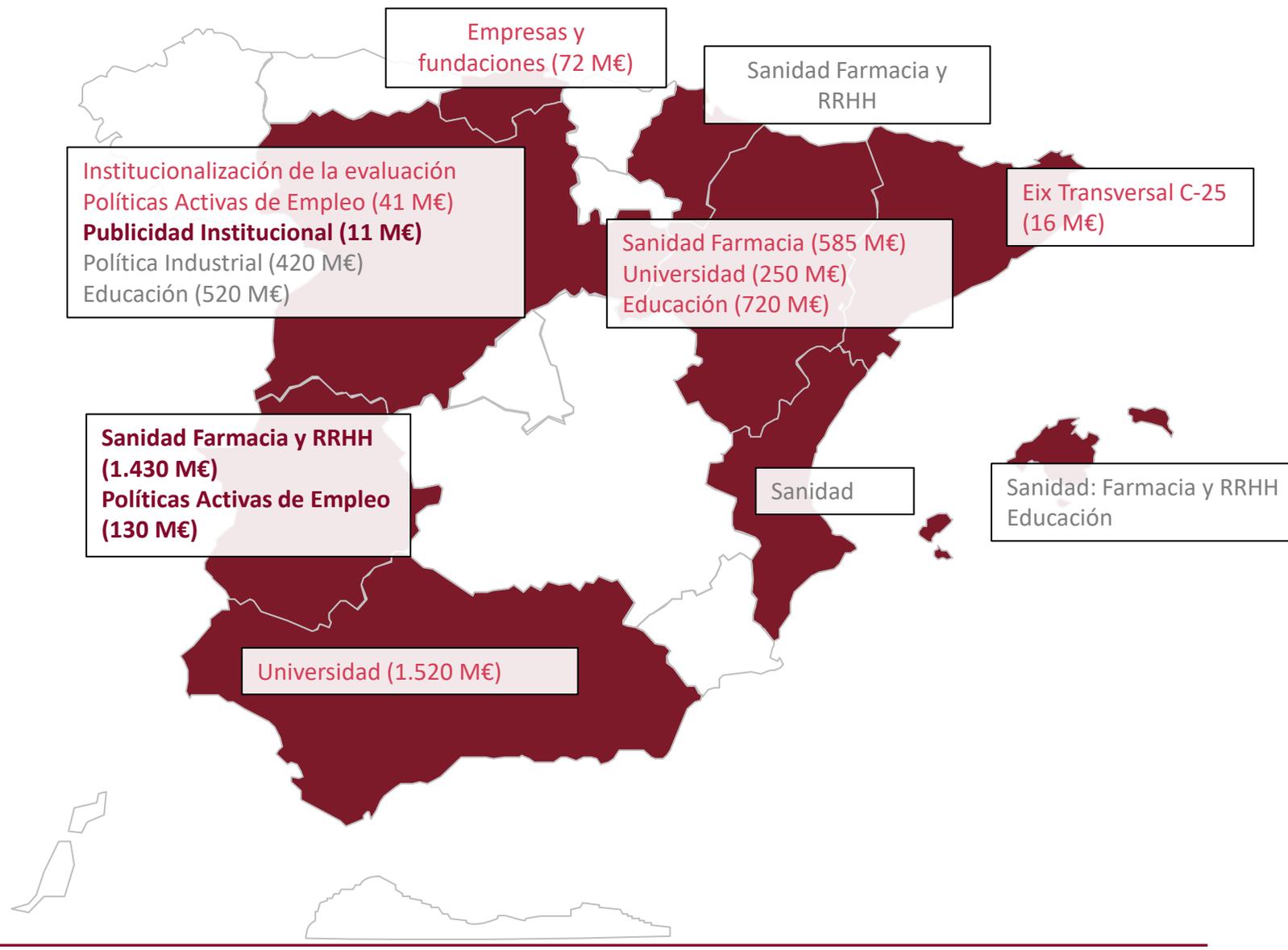
... y también realiza evaluaciones puntuales por encargo de diferentes administraciones

Administración central

- Rentas mínimas – ILP (7.000 M€)
- Cooperación financiera internacional - FONPRODE (500 M€)

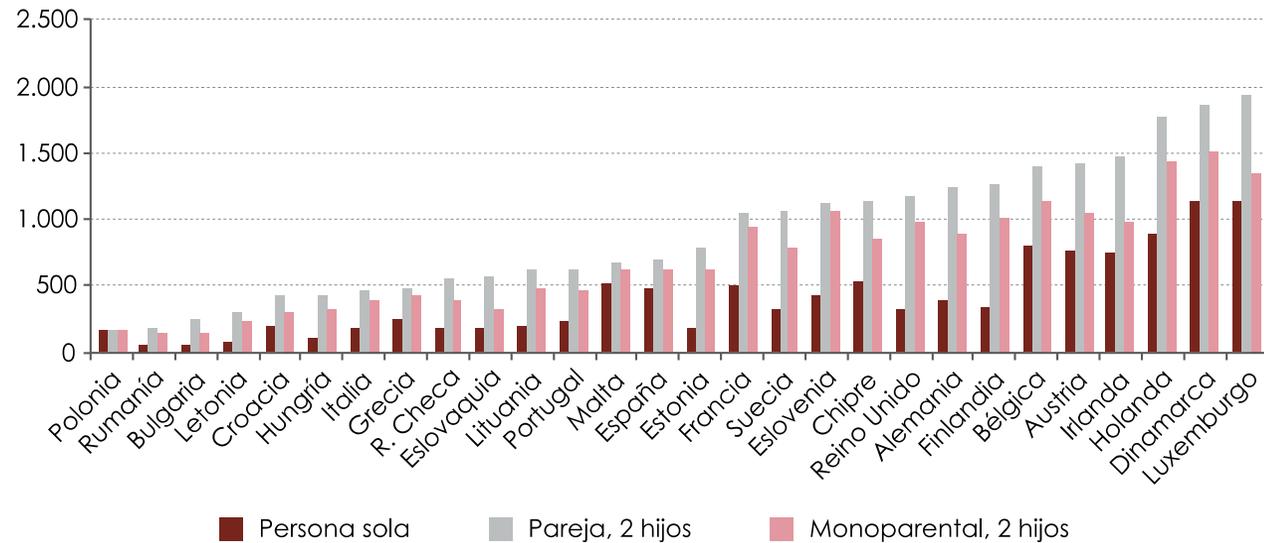
Leyenda texto:

Completada
En curso
Encargada

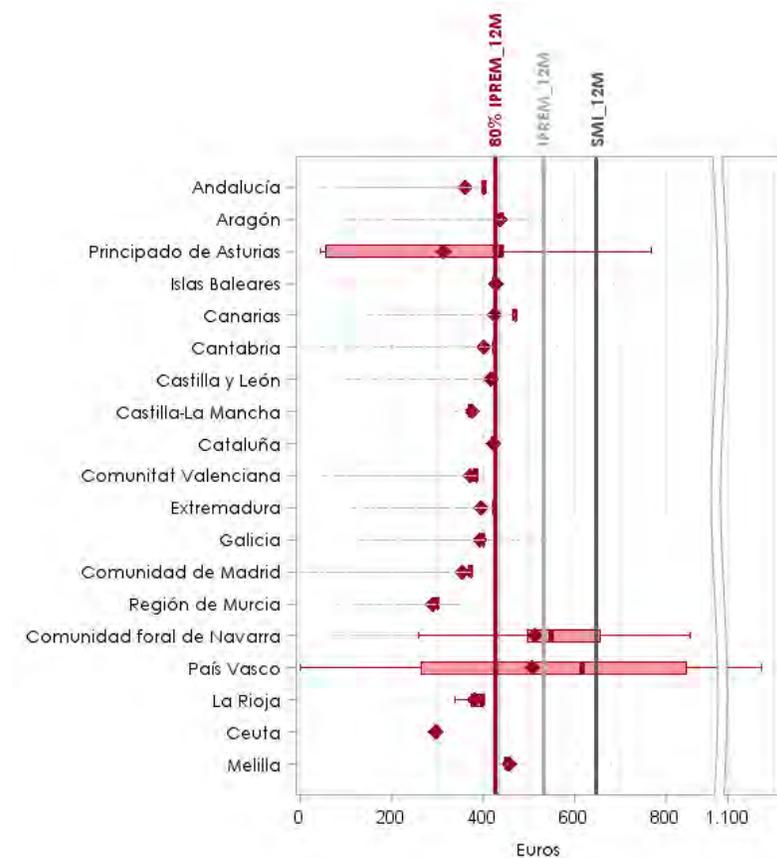


HALLAZGOS - POLÍTICAS SOCIALES: Ingreso Mínimo Vital

CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES EN PARIDADES DE PODER ADQUISITIVO



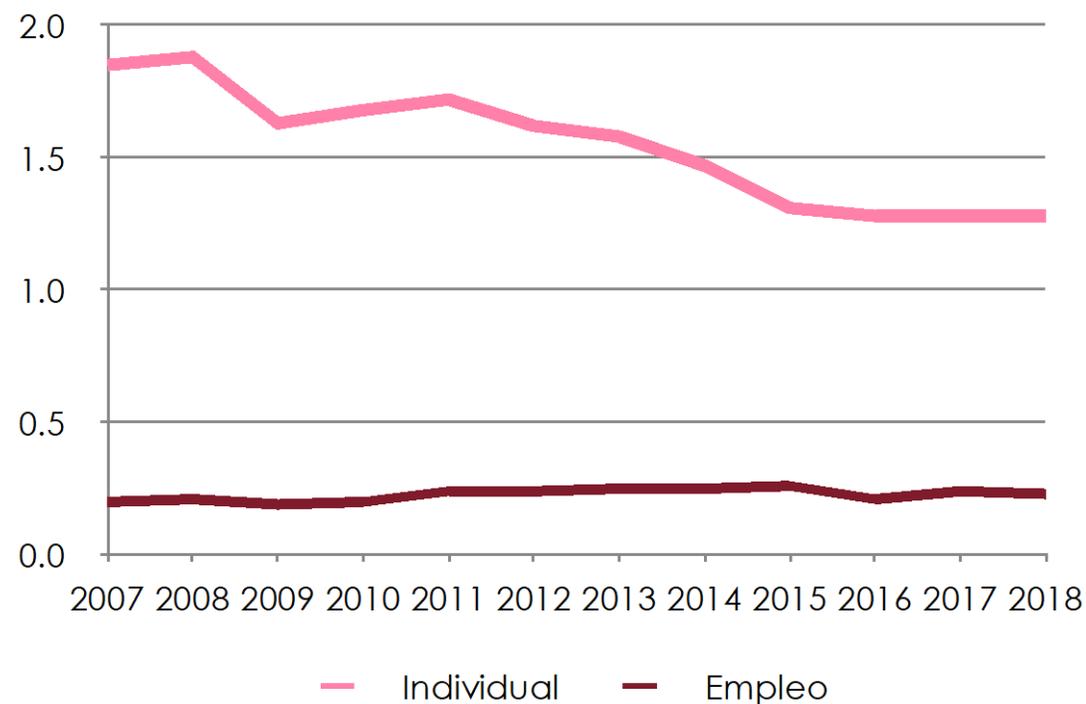
CUANTÍAS MENSUALES (2015) DE LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS CCAA EN RELACIÓN CON IPREM Y SMI



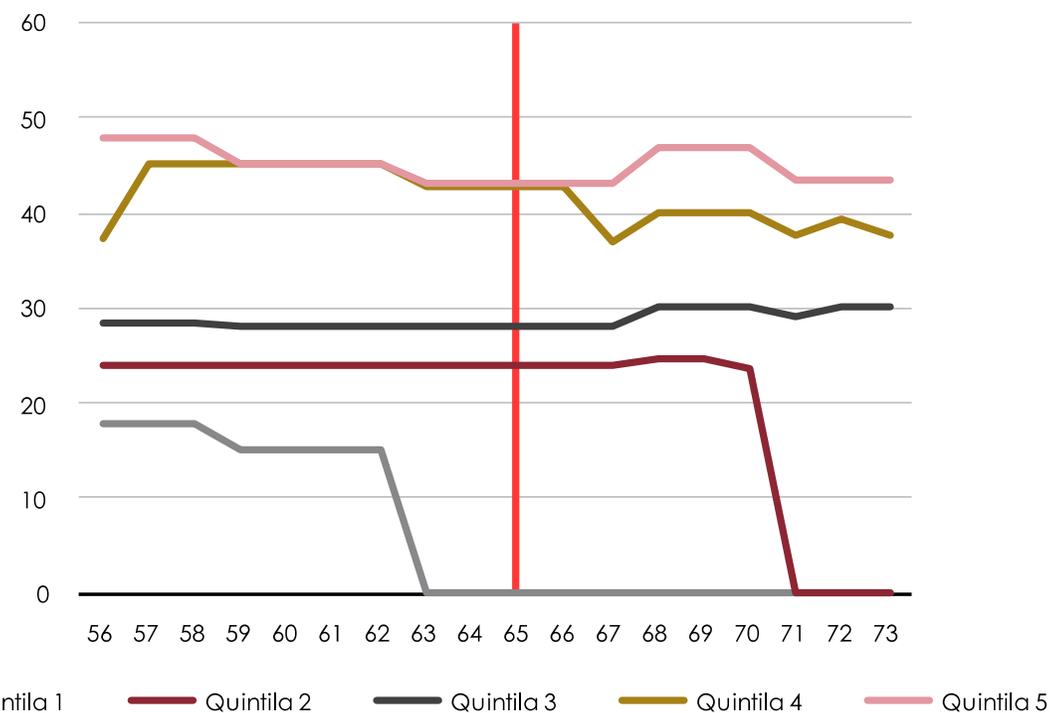
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas.

HALLAZGOS – PENSIONES: Incentivos a los planes de pensiones privados

COMISIONES DE LOS PLANES DE PENSIONES INDIVIDUALES VS LOS DE EMPRESA



TIPOS MARGINALES DEL IRPF EN EL CICLO VITAL

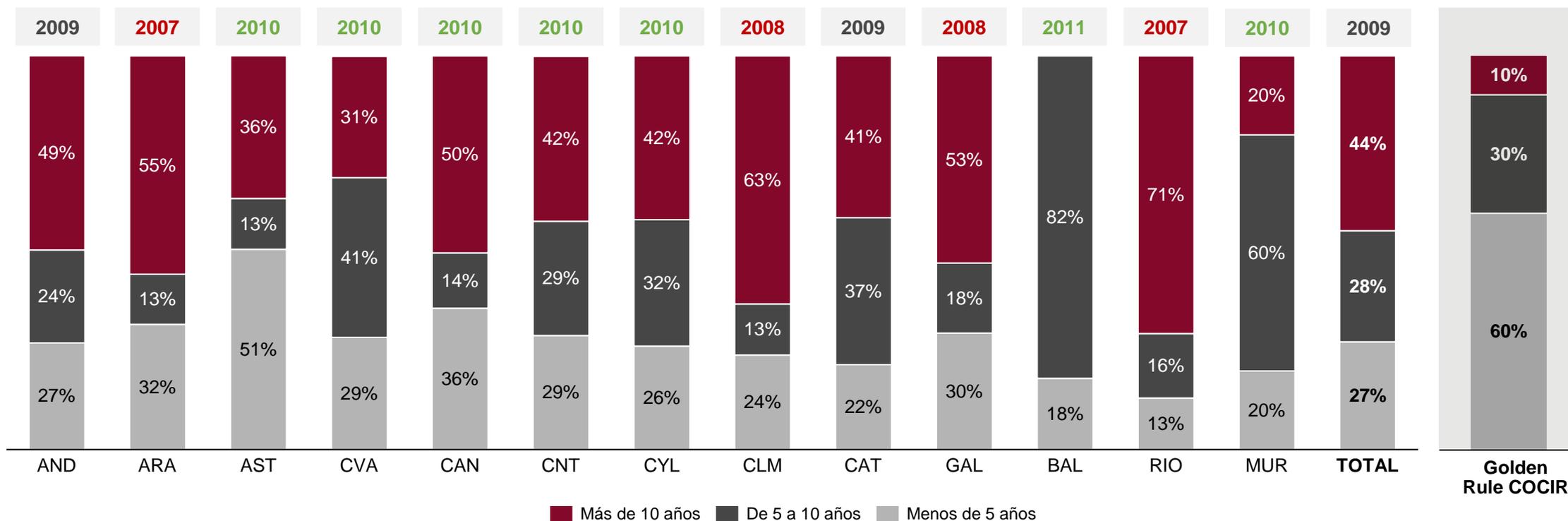


Fuente: Elaboración propia a partir del panel de declarantes de 20 años suministrado por la AEAT.

Los beneficios fiscales a los planes de pensiones individuales tiene efecto muy limitados a la hora de incentivar el ahorro

HALLAZGOS - SANIDAD: Equipos de alta tecnología

ANTIGÜEDAD DE LOS EQUIPOS DE AT INSTALADOS EN HOSPITALES PÚBLICOS EN ESPAÑA A CIERRE DE 2018 (Y AÑO DE PUESTA EN FUNCIONAMIENTO MEDIO)

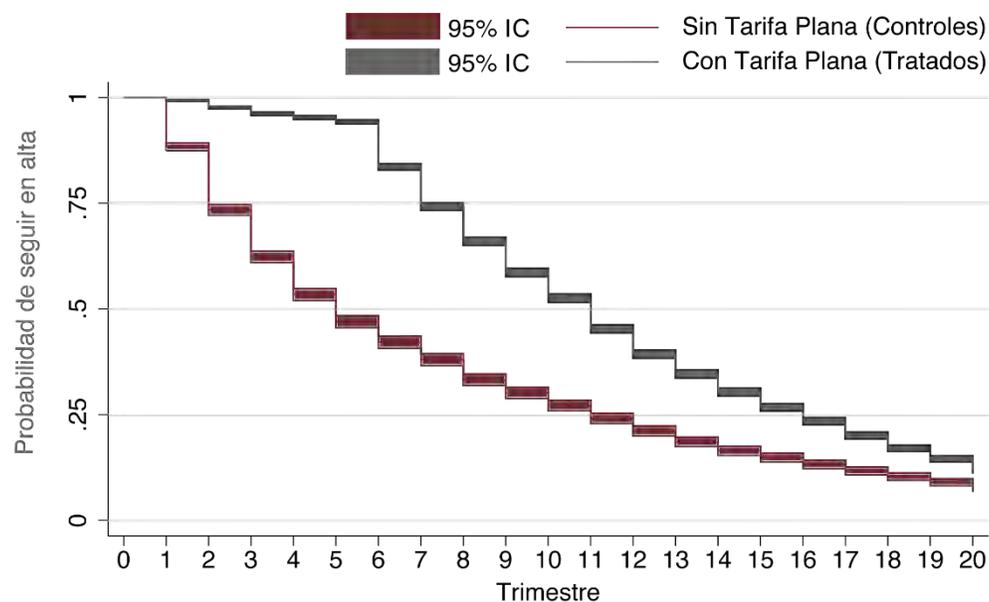


España presenta un mayor grado de antigüedad de los equipos que en otros países, con una variabilidad notable entre CC. AA. y es necesario una plan de renovación

HALLAZGOS - EMPLEO: Políticas Activas de Empleo

BONIFICACIONES / REDUCCIONES (Seguridad Social)

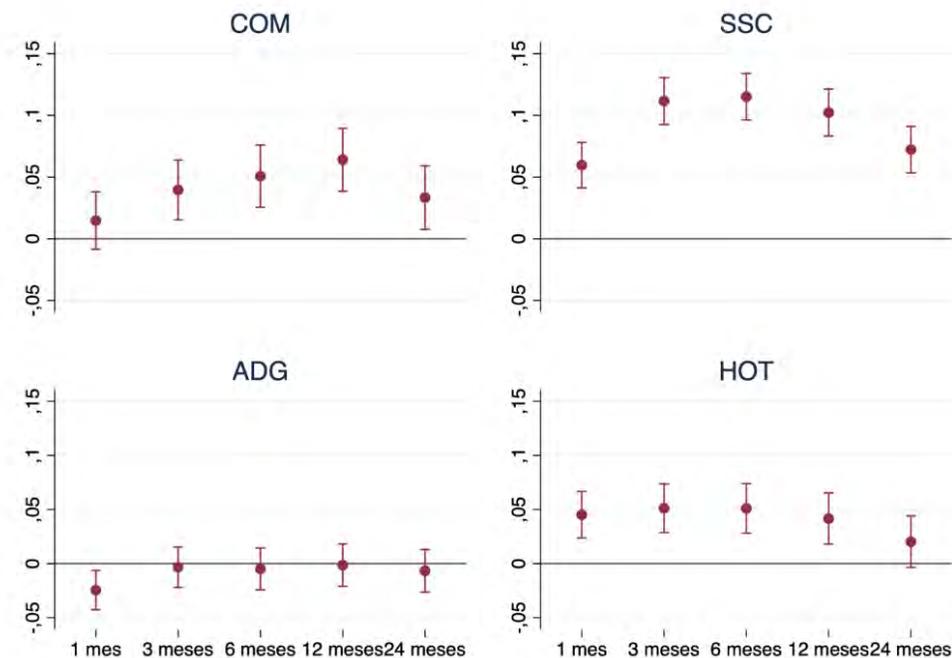
TARIFA PLANA AUTÓNOMOS



Identificamos con métodos cuantitativos contrafactuales que el efecto de la tarifa plana es positivo pero se desvanece con el tiempo

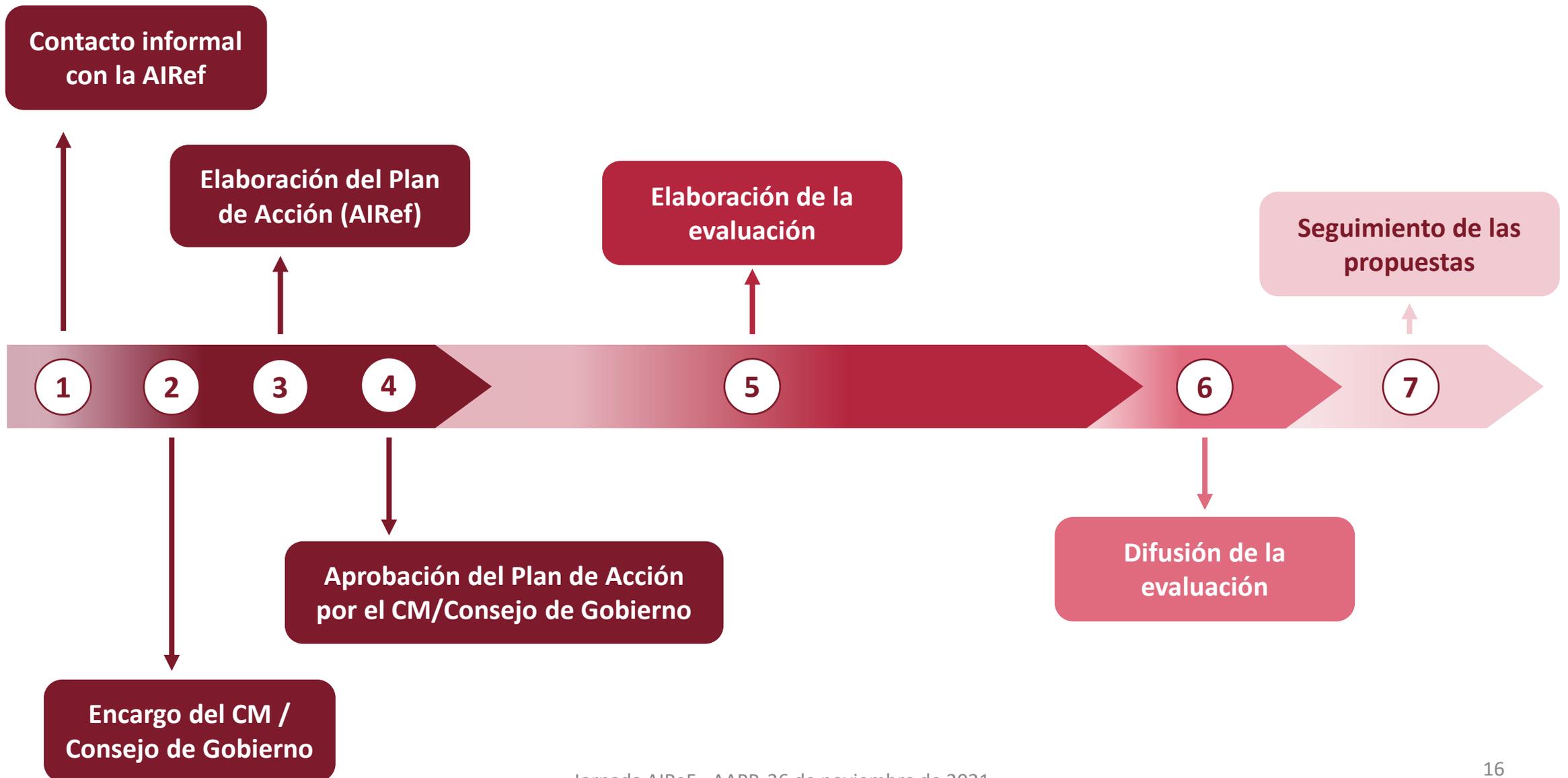
PROGRAMAS FORMACIÓN AL EMPLEO (Castilla y León)

PROGRAMAS DE FORMACIÓN POR FAMILIA FORMATIVA



Los programas de formación aumentan la probabilidad de emplearse entre 5 y 10 puntos porcentuales

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN EN AIReF



LAS EVALUACIONES DE LA AIREF YA HAN IMPULSADO REFORMAS



Rediseño de los incentivos a los planes de pensiones privados



La renovación del parque tecnológico de los hospitales (plan INVEAT)



El compromiso del Plan de Recuperación con la simplificación y racionalización de los incentivos a la contratación y la modernización de las PAE



Ingreso Mínimo Vital



El fortalecimiento de la evaluación de políticas en Castilla y León



Plan de Recuperación,
Transformación y Resiliencia

EL PAÍS

La Autoridad Fiscal propone una renta mínima estatal contra la pobreza que beneficiaría a 1,8 millones de hogares

El ingreso mínimo vital llega al rescate de 850.000 familias

elPeriódico

Trabajo plantea incentivos de hasta 7.500 euros para las empresas que hagan contratos indefinidos

El planteamiento de Trabajo, a falta de ir modelándolo con el consenso de las patronales y los sindicatos, sigue parte de las recomendaciones que hizo públicas recientemente la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF).

SORIANoticias

Castilla y León renueva y amplía 39 equipos sanitarios de alta tecnología; solo 1 en Soria

En la planificación de estas inversiones, desarrollada por el Ministerio de Sanidad conjuntamente con las comunidades autónomas, han participado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del SNS (RedETS) y seis sociedades científicas (Sociedad Española de Radiología

elDiario.es

El Gobierno se compromete a revisar 15 beneficios fiscales que "distorsionan la progresividad y la redistribución"

Hacienda tomará de referencia un documento de la AIREF que señalaba algunas reducciones en impuestos como el IRPF, Sociedades o el IVA, aunque no los reformará antes de 2023.

LAS EVALUACIONES DE LA AIReF YA HAN IMPULSADO REFORMAS

- **Sanidad:** renovación de los equipos de alta tecnología hospitalaria (*INVEAT – Componente 18 - PRTR*)
- **Fiscalidad:** incentivos a los planes de pensiones privados y tipo reducido IVA bebidas azucaradas (*Art. 51,52 Ley 11/2020 -PGE*)
- **Empleo:** simplificación y racionalización incentivos contratación y modernización de PAE (*Componente 23; Estrategia de Apoyo Activo al Empleo 21-24, Anteproyecto de Ley de Empleo*)
- **Educación:** reforma sistema de becas modificando cuantías, umbrales y eliminar méritos académicos. Conocimiento de ser beneficiario antes de inicio del curso académico (*Componente 21 PRTR*)
- **Infraestructuras:** se espera recoger prácticamente la totalidad de las propuesta realizadas por AIReF (nueva ley de movilidad, en fase de desarrollo)
- **I+D+I:** alinear todos los agentes I+D+I, refuerzo evaluación, mejora accesibilidad a información de ayudas, contratos (pos)doctorales (*Anteproyecto Ley Ciencia, Componente 23 PRTR*)
- **Políticas sociales:** RRMM - Ingreso Mínimo Vital (*Ley 19/2021*)

Utilización de las Evaluaciones en Países Seleccionados (2022)

Holanda	<ul style="list-style-type: none">*Evaluaciones suelen publicarse y enviarse al Parlamento*Parlamento acostumbra a utilizar las evaluaciones
Suiza	<ul style="list-style-type: none">*Evaluaciones deben ser accesibles. Base de datos*Parlamento puede solicitar evaluación*Elevada percepción de utilidad
Canadá	<ul style="list-style-type: none">*Evaluaciones deben publicarse
Alemania	<ul style="list-style-type: none">*Evaluaciones no siempre se publican*Uso desigual; los responsables de programas son los receptores, más que los políticos*Creciente interés del parlamento por la evaluación
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none">*Protocolo de publicaciones (2021)* 9 What Works: divulgación sistemáticaNAO: alto uso de las evaluaciones.Centros What Works producir y diseminar evidencia
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none">*Planes de evaluación deben incluir información sobre difusión y uso*Centros de intercambio de información en ministerios*Centros What Works identifican, resumen y divulgan evidencia
Francia	<ul style="list-style-type: none">*Un análisis del impacto de 80 evaluaciones: impacto del 44%*Consejo de Estado cree que EvPP no es aún herramienta que sirva para las decisiones

Desafíos de la evaluación de políticas públicas en Europa y América y también en España



Establecer un marco institucional

- Establecer el papel de los actores involucrados en la evaluación: quién decide qué se evalúa, quién evalúa, con qué finalidad/es



Planificación de la evaluación

- Establecer los flujos de evaluación y sus plazos
- Identificar las áreas de política pública prioritarias en los que (ahora o en el futuro cercano) centrar la provisión de evidencias



Trascendencia de las evaluaciones

- Facilitar el acceso a la evidencia para construir políticas informadas
- Involucrar a la sociedad civil y a los actores afectados por las políticas en la evaluación
- Difundir las evaluaciones en las administraciones e incorporación de las propuestas



Capacidad analítica y evaluadora

- Asegurar los conocimientos y habilidades para producir evidencias/ evaluación y analizarlas con calidad y rigor
- Establecer estándares de evaluación y supervisar la calidad de las evaluaciones
- Proporcionar los recursos humanos y tecnológicos adecuados



Producción y acceso a los datos

- Asegurarse de que la administración produce los datos necesarios para evaluar
- Garantizar la disponibilidad, accesibilidad y cruces de los datos para fines evaluadores

Para más información puede contactar con

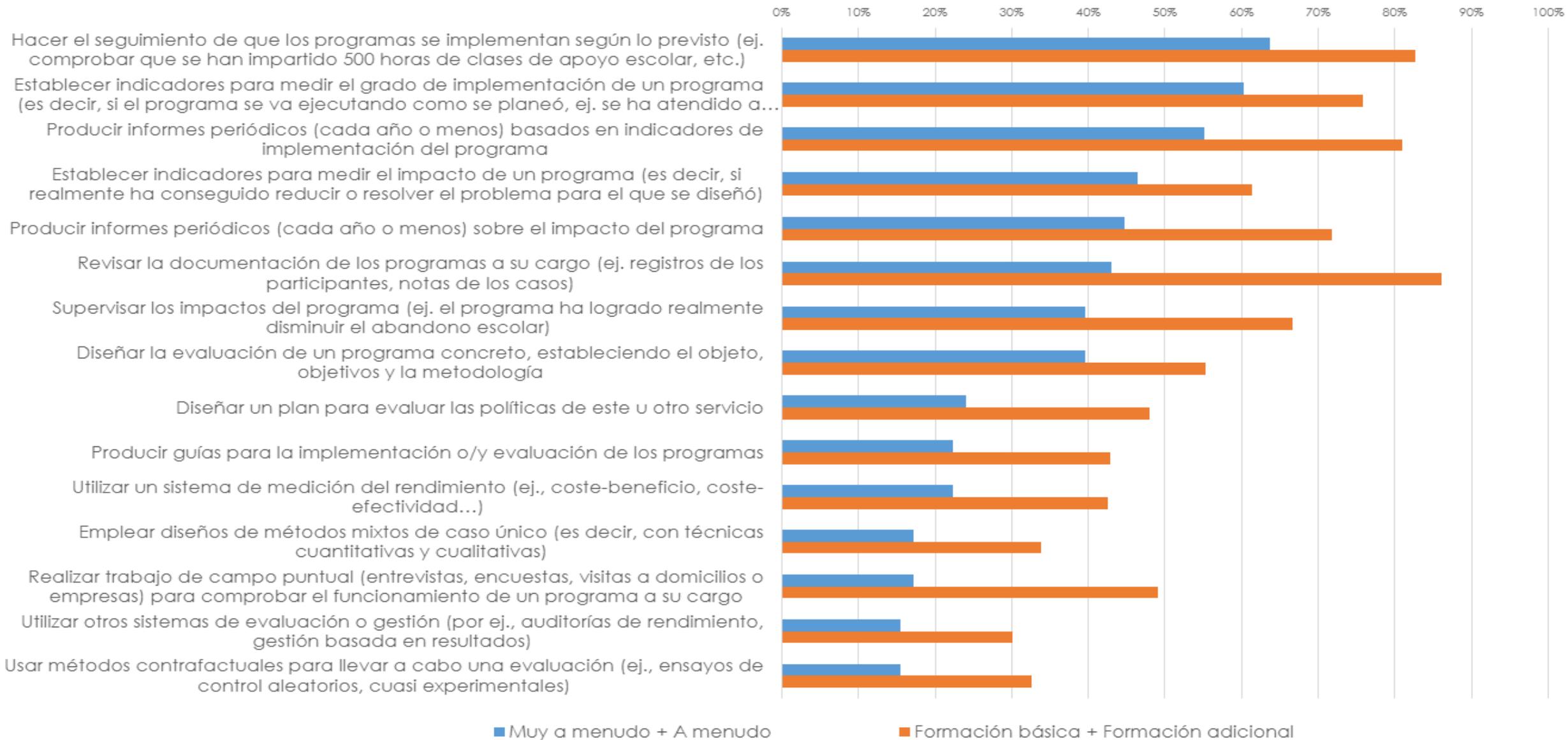
evaluación@airef.es



4

Retos en perspectiva comparada.
El papel de la AIReF en la
evaluación

Cultura de Evaluación de Política en España (2022)



Capacidades Evaluadoras en España (2022)

- Capacidad para evaluar en las administraciones es limitada debido a 1) la falta de experiencia; 2) falta de capacidad analítica y 3) recursos
- IEPP cuenta con once efectivos
 - El IEPP ha desarrollado numerosas guías de evaluación, pero su actividad evaluadora de los últimos años es limitada
 - El C-11 del PRTR y el anteproyecto de ley de evaluación aprobado en abril de 2022 parece darle más papel
- AIReF, no asciende a una decena
 - Aunque el C-29 demuestra un fuerte apoyo del gobierno; entre ellas la creación de la División de Evaluación y refuerzo fuerte de la plantilla
 - Apoyo externo (consultoras y/o universidades) para la mayoría de las evaluaciones
 - Se involucra intensamente con cada uno de los equipos externos, diseñando y dirigiendo las evaluaciones y coordinando su gobernanza.
- Grupo de Referencia en Evaluación de la Administración General del Estado que se reúne mensualmente.
- Datos para la realización de las evaluaciones
 - AIReF (2020) propuso una estrategia nacional
 - Además, algunos avances: Plan de Gobierno Abierto, Oficina del Dato, Directiva UE 2019/1024 sobre datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, Plan Estadístico Nacional 2021-2024
 - Nuevo marco de colaboración establecido entre *INE, Banco de España, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal*

Quedan importantes retos. Uno fundamental es el uso de las evaluaciones:

¿Qué hacer para incrementar el uso de las evaluaciones?

1. **Protocolos de publicación y herramientas de divulgación:** existen en Reino Unido, USA, UE, Canadá; publicación obligatoria, fácilmente localizable, formato accesible y comprensible.

En AIReF contribuiremos:

- **Publicando todas las evaluaciones**
- Publicando los resultados cuantitativos de las evaluaciones en **formatos editables**
- Elaborando **informes “instrumentos de política que funcionan/What Works”** en las áreas más evaluadas por AIReF (sanidad, educación, mercado de trabajo, políticas sociales...)
- Creando un **Observatorio de hallazgos y seguimiento de las propuestas** de las evaluaciones de la AIReF (próxima aparición en la web)

**Contribuir a *Políticas Informadas por la Evidencia:*
La evaluación como un *input* que el decisor debe tener en cuenta**

...quedan importantes retos. Uno fundamental es el uso de las evaluaciones

¿Qué hacer para incrementar el uso de las evaluaciones?

2. **Creación de unidades enlace entre evaluador y evaluado:** Canadá, Estados Unidos para difundir y hacer seguimiento de las evaluaciones
3. **Involucrar a las instituciones** del Ejecutivo y Legislativo en el proceso de evaluación y en su difusión, todos los países

En la AIReF contribuiremos:

- Interlocución constante con la **nueva unidad del Ministerio de Hacienda**, que difundirá y hará un seguimiento de las propuestas de la AIReF entre los **centros gestores**, las **conferencias sectoriales** y las **Cortes Generales**

4. **Agendas de Investigación Estratégica:** UE, Reino Unido, Holanda y Estados Unidos, para identificar temas de política pública sobre los que las administraciones y la sociedad civil necesitan más evidencia

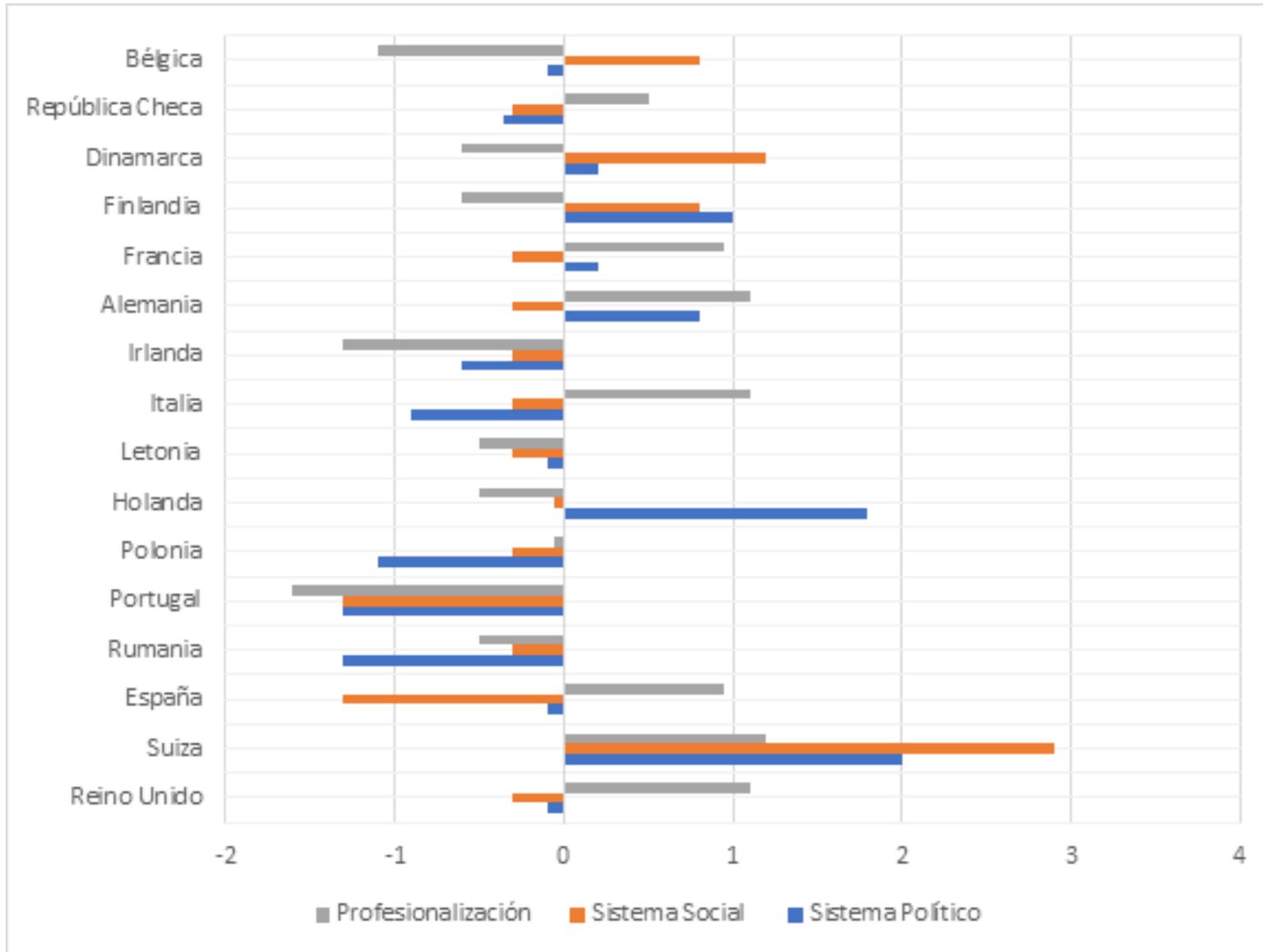
En la AIReF contribuiremos:

- Estableciendo **foros de diálogo con las administraciones y la sociedad civil** para identificar necesidades de evidencia

**Contribuir a *Políticas Informadas por la Evidencia:*
La evaluación como un *input* que el decisor debe tener en cuenta**

¿Divergencia en la institucionalización de Políticas?

(Stockmann, Meyer y Taube, 2020)



Dimensiones de la institucionalización de la evaluación

Sistema profesional

- * Formación y publicaciones
- * Profesión organizada
- * Estándares y evaluaciones del evaluador

Sistema político

- * Marco normativo
- * Marco organizativo
- * Capacidad para hacer evaluaciones
- * Uso de las evaluaciones por las AAPP u otras instituciones

Sistema social

- * Uso por sociedad civil
- * Demanda a los responsables públicos
- * Discusión pública

Evaluar es aplicar sistemáticamente técnicas de investigación para obtener evidencias sobre el diseño, implementación e impacto de las políticas públicas

Ayuda a que los *gobiernos* tengan evidencia contrastada para:

- *Saber si las políticas cumplen con los objetivos para los que se diseñaron*
- *Las razones por las que a veces las políticas no logran sus propósitos*
- *Si existe una forma más eficaz y eficiente de lograr los objetivos de cada política **facilitando alternativas para su rediseño***
- *Ayudan a definir prioridades en épocas expansivas o contractivas de gasto*

Proporciona información rigurosa a los *ciudadanos* sobre:

- *Los recursos invertidos en las políticas*
- *Los resultados de la acción pública*
- *Las alternativas más eficaces de las que disponen los gobiernos para diseñar sus políticas*
- *Las dificultades de la gestión pública*

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS en Europa

Convergencia

- *Integración europea*
- *Nueva Gestión Pública*
 - *Descentralización*
 - *Desconcentración*
- *Contexto de control del gasto*

Divergencia

- *Instituciones*
 - *Cultura político administrativa*
- que funcionan como filtros de las presiones europeas*

EL PAPEL DE LA AIReF EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA EVALUACIÓN

