



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Compromiso con la evaluación: avances y retos

Evaluación de las políticas pública y la mejora en la eficiencia de la Administración

GENERALITAT VALENCIANA - IVIE

José María Casado
Director de la División de Evaluación del Gasto Público

28 de marzo 2023

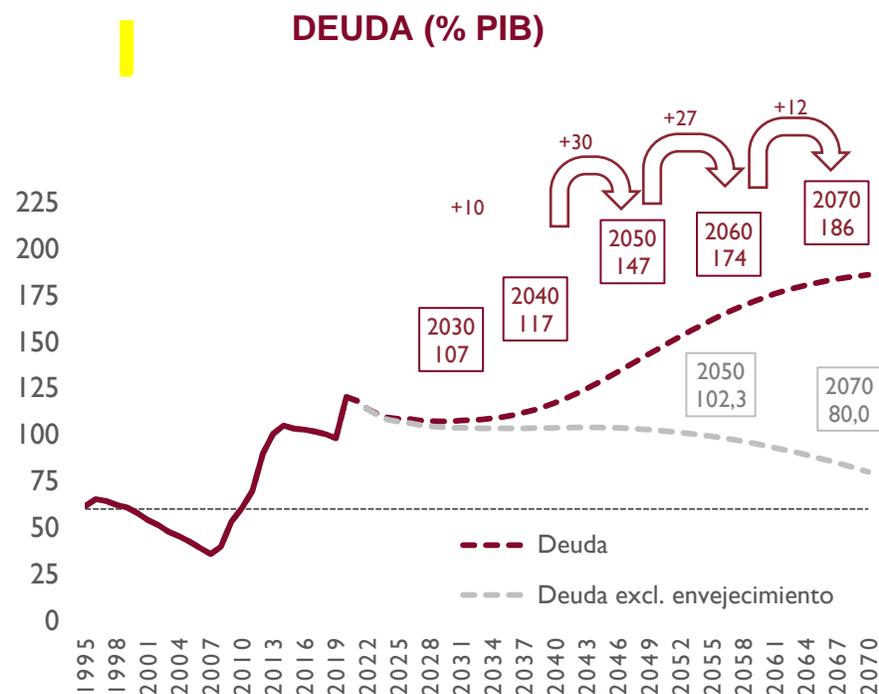
Contenido

- 1 **La utilidad de la evaluación**
- 2 **Algunos hallazgos y propuestas para la mejora de la eficiencia**
- 3 **Avances y retos**

1

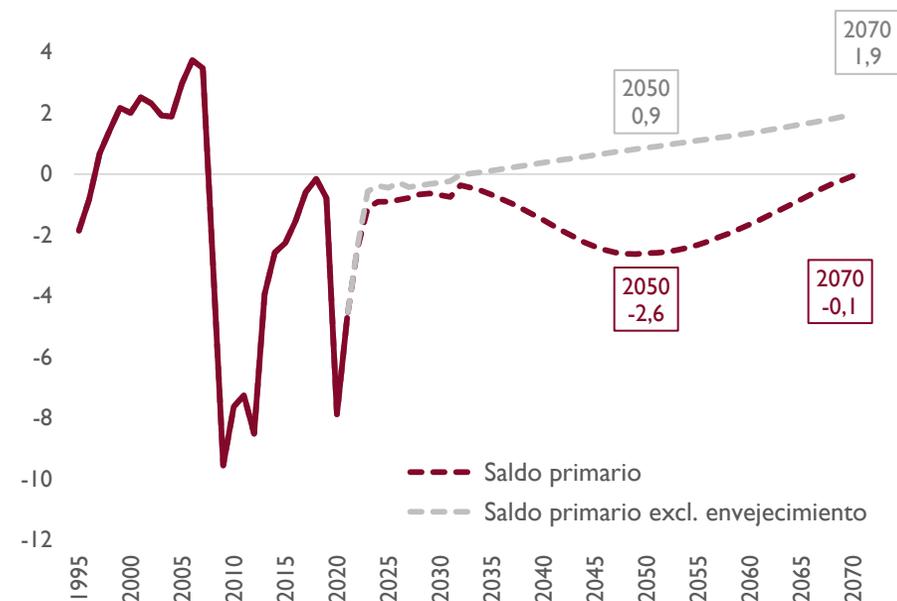
La utilidad de la evaluación

La reciente opinión sobre sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo de la AIReF muestra tensiones en las finanzas públicas vinculadas a la presión del envejecimiento



Fuente: AIReF

DÉFICIT PRIMARIO (% PIB)



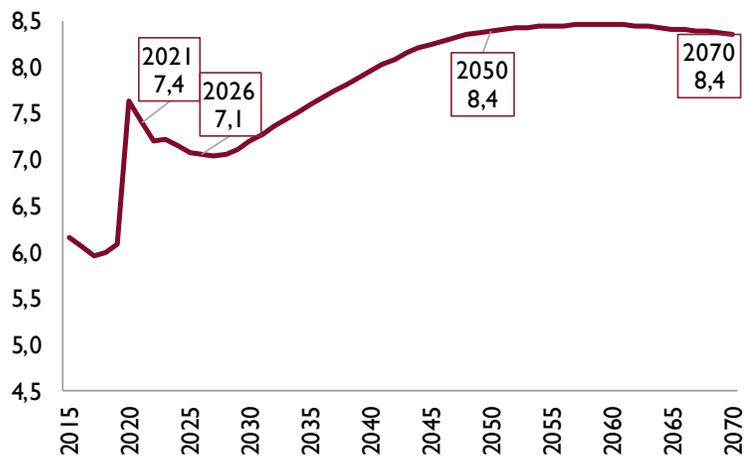
Fuente: AIReF

La ratio de deuda alcanzaría un 147% del PIB en 2050 (186% en 2070)

A partir de los 30, las proyecciones de la AIReF muestran un deterioro del saldo primario como consecuencia del envejecimiento de la población que presiona al alza la deuda...

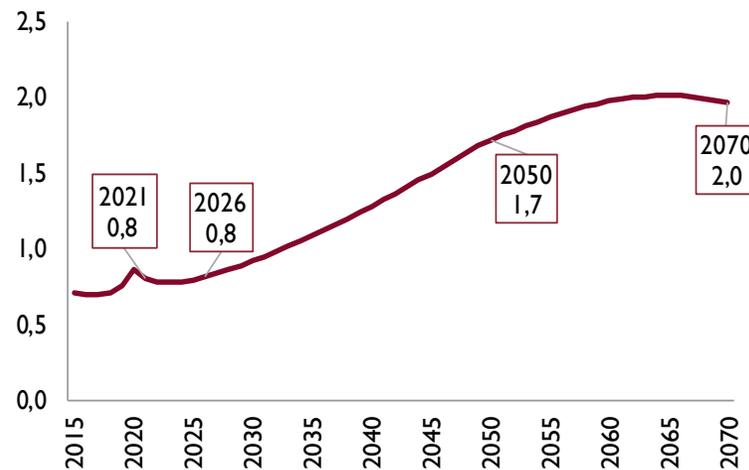
El envejecimiento elevará el gasto de servicios públicos esenciales

GASTO EN SANIDAD (% PIB)



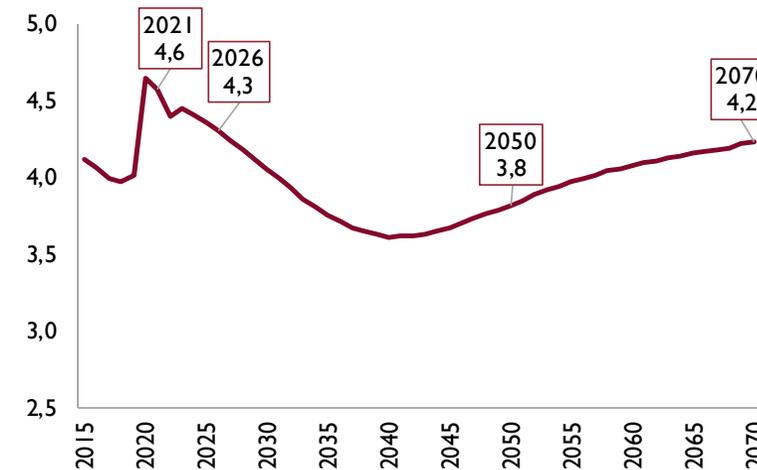
Fuente: IGAE y AIReF

GASTO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

GASTO EN EDUCACIÓN (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF

La AIReF proyecta que **el gasto sanitario aumente** un punto de PIB entre 2021 y 2050 y se mantenga hasta 2070

El **gasto en cuidados de larga duración aumenta** 0,9 puntos de 2021 a 2050 y tres décimas adicionales de 2050 a 2070

El **gasto en educación se reduce** en 0,8 puntos de 2021 a 2050 para luego aumentar cuatro décimas de 2050 a 2070

Las tensiones del gasto público acentuarán la necesidad de buscar mejoras de eficiencia para identificar espacios fiscales mediante el uso de evaluaciones

Ayuda a que los gobiernos tengan evidencia contrastada para:

- Conocer 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

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

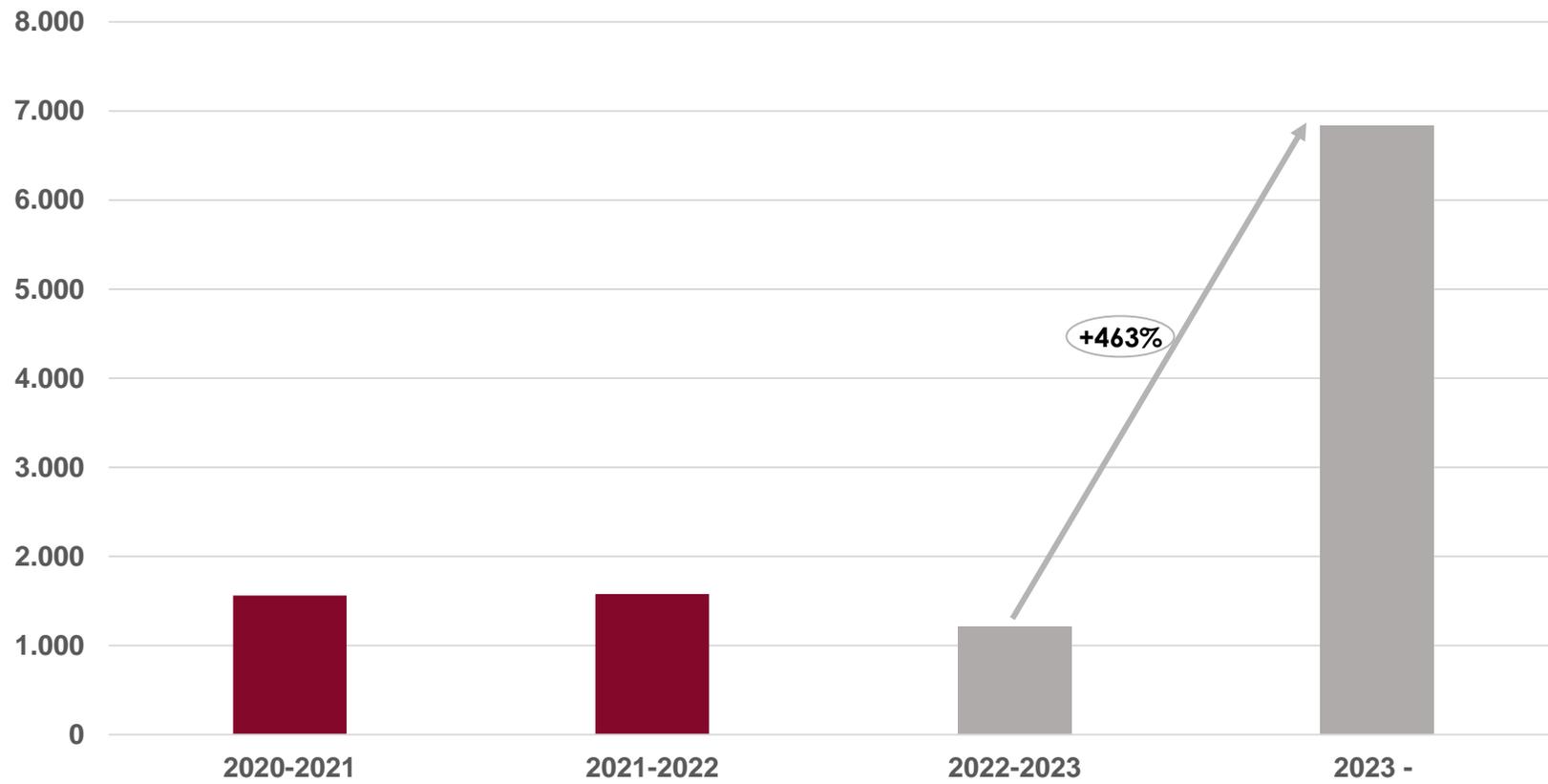
Desplazar el foco del *gastar más o menos* al *gastar mejor*

La AIReF ha realizado evaluaciones para la AGE desde el año 2018

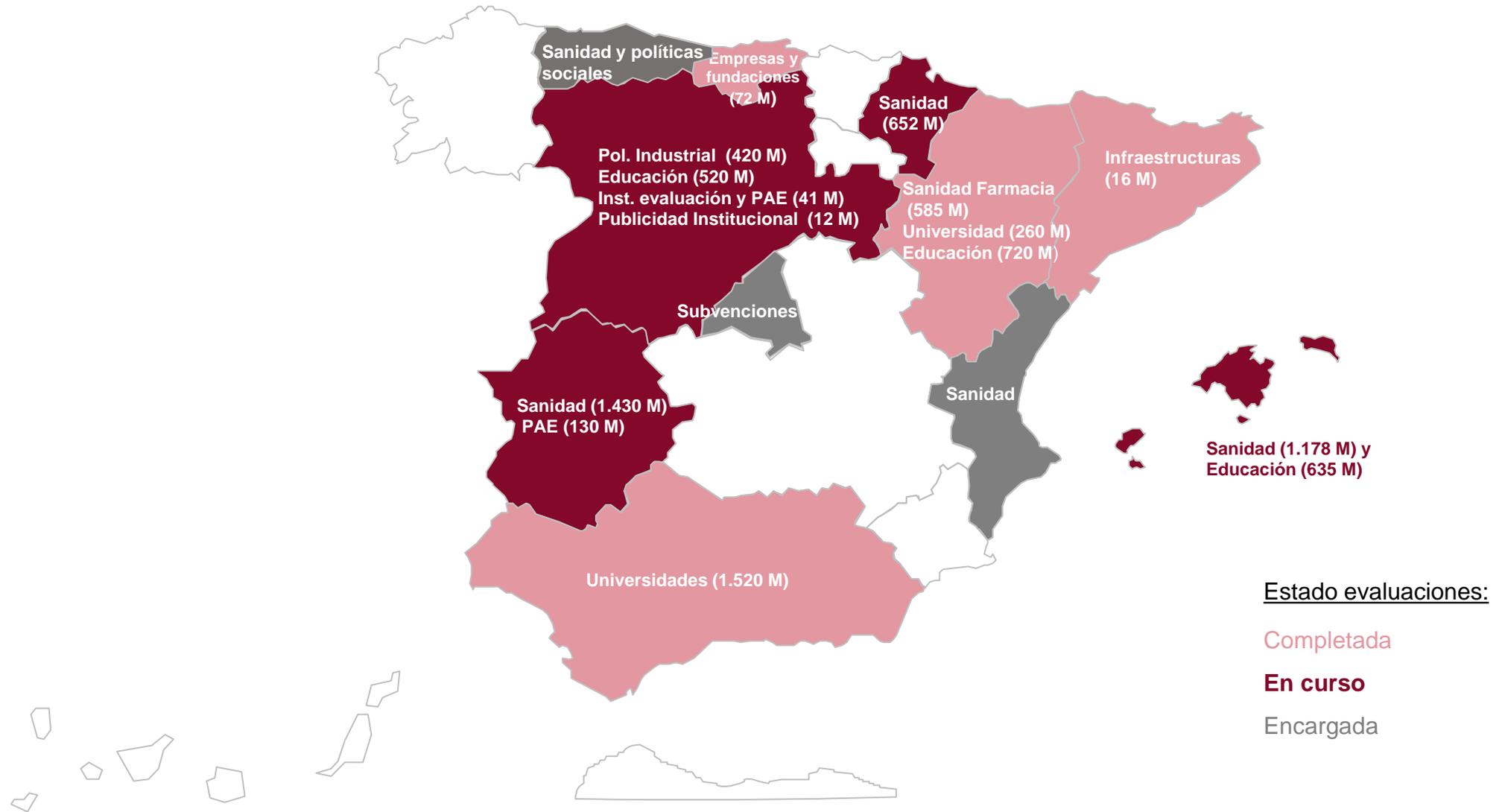
Spending Review 2018-2021 (104.000 M€)	Spending Review 2022-2026
Fase 1: 33.000 M€	Fase 1: 10.000 M€
<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos concesión de subvenciones 14.300 M€ • Medicamentos con receta médica 10.171 M€ • Políticas activas de empleo 6.500 M€ • Becas educación universitaria 816 M€ • Competitividad empresarial 539 M€ • Promoción talento y empleabilidad I+D+I 310 M€ • Correos y servicio postal 180 M€ 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos II 8.200 M€ • Mutualismo 2.200 M€
Fase 2: 57.000 M€	Resto de fases
<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios fiscales 35.000 M€ • Farmacia hospitalaria y bienes de equipo 6.933 M€ • Incentivos a la contratación 2.050 M€ • Infraestructuras de transporte 13.000 M€ 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda Oficial al Desarrollo • Marco Financiero Plurianual • Políticas de empleo • Incapacidad Temporal
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€ 	<p><u>Estado evaluaciones:</u></p> <p>Completada</p> <p>En curso</p> <p>Encargada</p>

El volumen de gasto de las evaluaciones encargadas por las comunidades autónomas a la AIReF ha aumentado

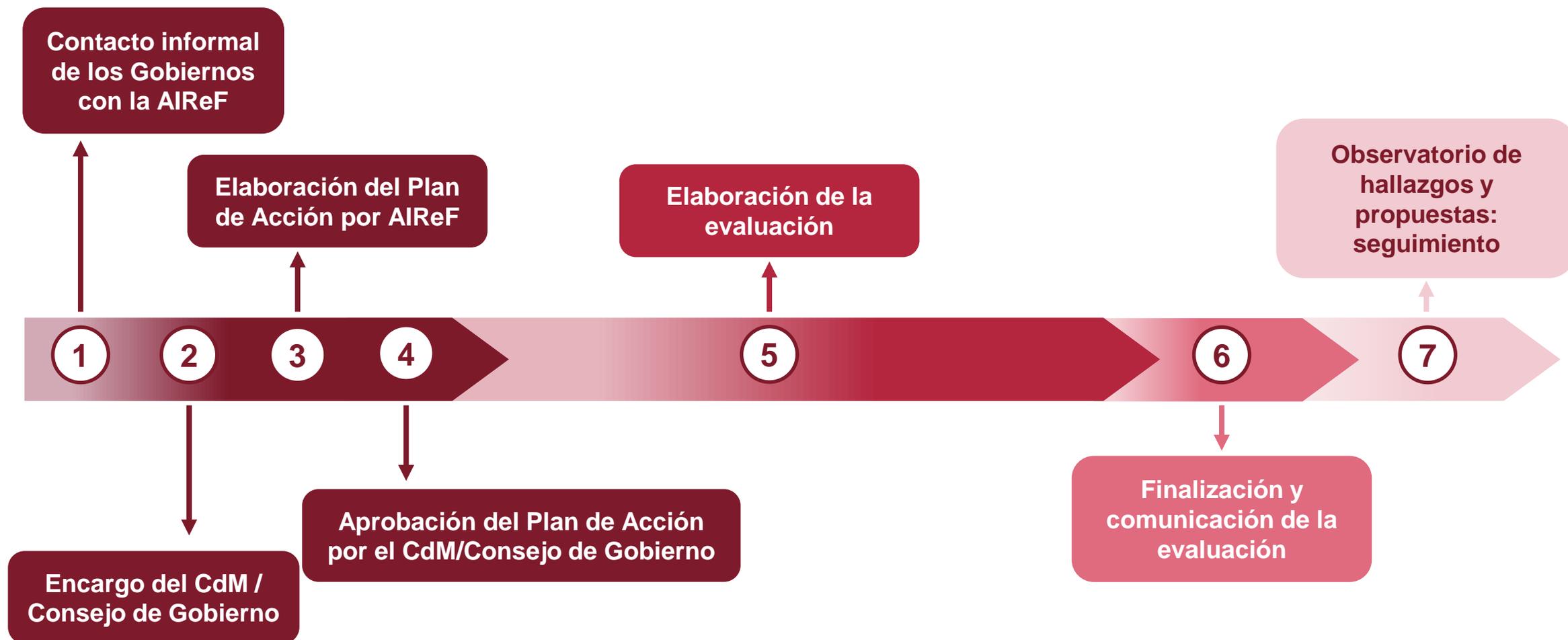
Evolución de importes de las evaluaciones de las comunidades autónomas
(millones de euros)



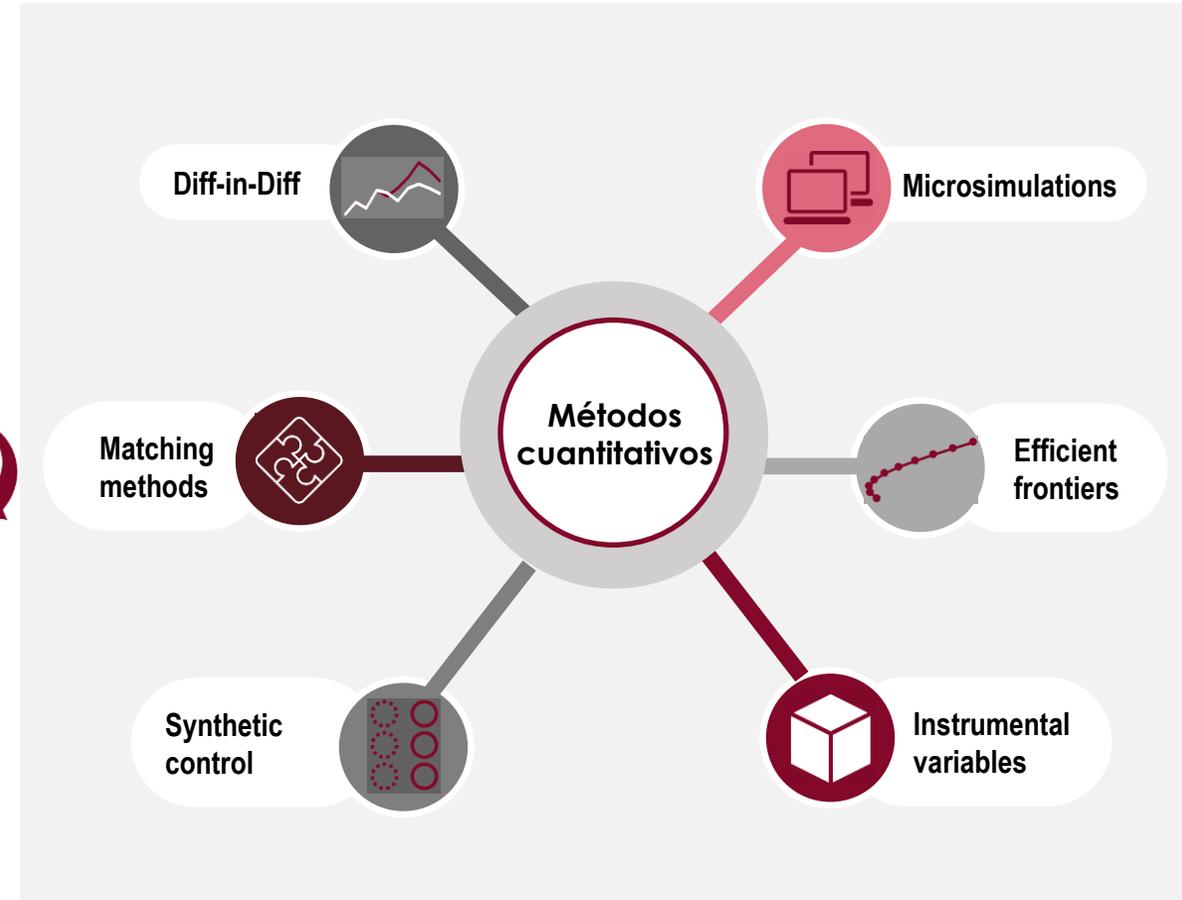
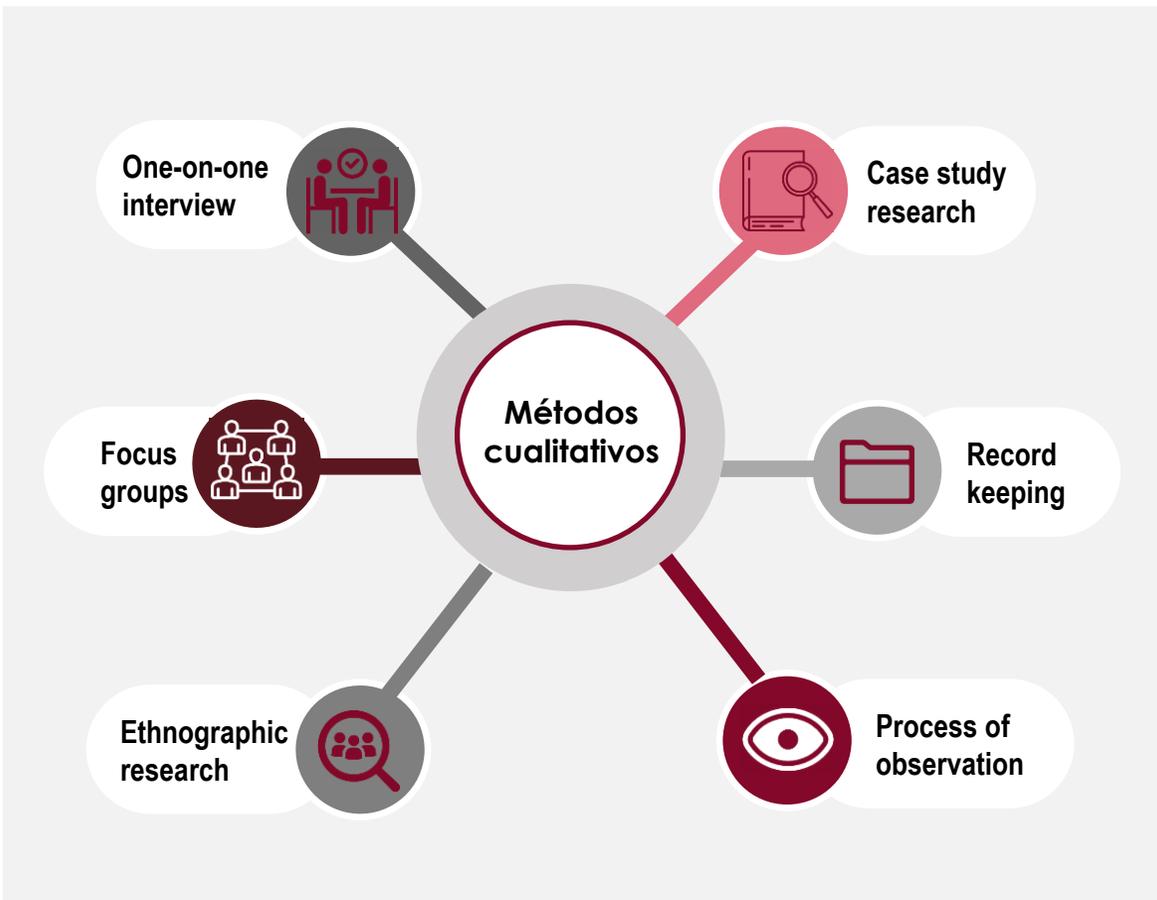
Mapa de evaluaciones: comunidades autónomas



Las evaluaciones de la AIReF siguen una metodología muy centrada en el análisis causal, el uso de datos y el desarrollo de propuestas prácticas e implementables



En la AIReF empleamos múltiples metodologías de evaluación que requieren de la combinación de métodos cualitativos y cuantitativos para poder analizar tanto el impacto como la implementación o diseño de las políticas públicas



Hacemos uso de un conjunto muy amplio de información y microdatos administrativos que fusionamos (mediante acuerdos y convenios)

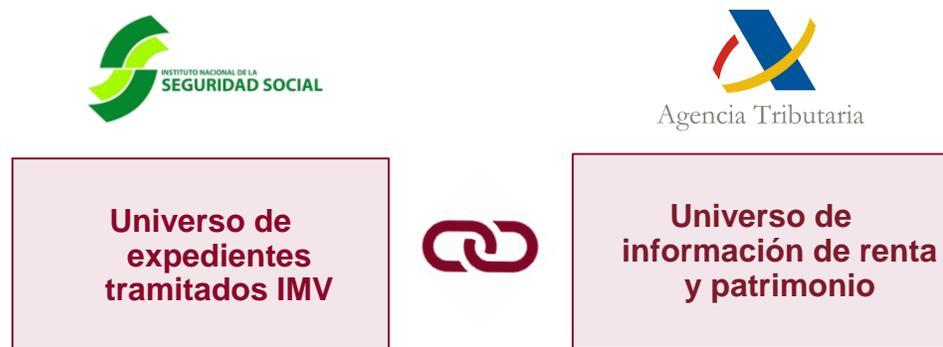
BENEFICIOS FISCALES



POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO – CC. AA.



INGRESO MÍNIMO VITAL



INSTRUMENTOS FINANCIEROS



Con el fin de acercar las evidencias de nuestras evaluaciones hemos elaborado el Observatorio de Hallazgos y Propuestas que permite acceder por múltiples filtros de búsqueda a los principales resultados



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Sede electrónica



“Nuestra misión es garantizar el cumplimiento efectivo del principio de sostenibilidad financiera por las Administraciones Públicas”

ACTUALIDAD ▾ SOBRE NOSOTROS ▾ PUBLICACIONES ▾ EVALUACIÓN GASTO PÚBLICO ▾ DATOS Y ANÁLISIS ▾ TRANSPARENCIA ▾ 🔍

Observatorio de Hallazgos-Propuestas Evaluaciones

🔍 Buscar...

Estudio ▾ Política de gasto ▾

Organismo ▾ Ámbito geográfico ▾

Instrumento ▾

🔍 Buscar

📄 Exportar CSV

↓ Fecha publicación

<https://www.airef.es/es/buscador-hallazgos/>

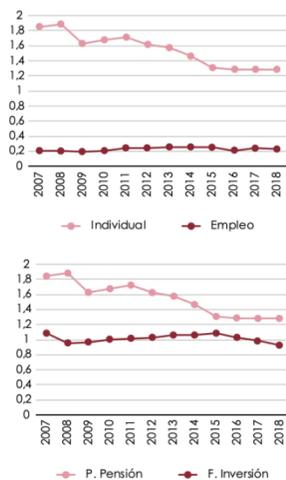


El Observatorio suministra información resumida de los hallazgos de las evaluaciones y de las metodologías utilizadas

— La reducción por aportaciones a sistemas de previsión social no consigue incentivar el ahorro a largo plazo

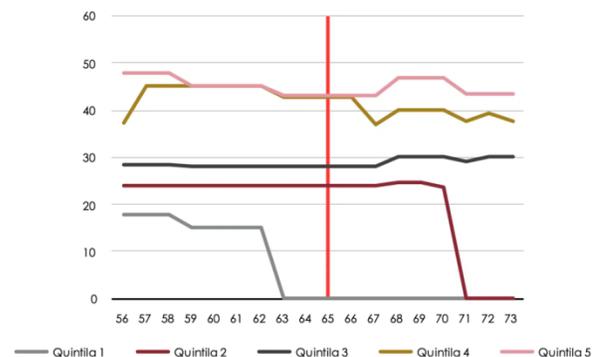
La reducción de hasta 8.000 € por las aportaciones de los contribuyentes a distintos sistemas de previsión social no consigue su objetivo de incentivar el ahorro a largo plazo como complemento al sistema público de pensiones. De hecho, de la evaluación se desprende que el incentivo fiscal puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores, una que vez se tienen en cuenta la fiscalidad de las prestaciones en el momento de la jubilación, las comisiones de los planes de pensiones y la tasa de preferencia intertemporal.

GRÁFICO 32. COMISIONES MEDIAS DE LOS PLANES DE PENSIONES (INDIVIDUALES Y DE EMPLEO) Y LOS FONDOS DE INVERSIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Seguros y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

GRÁFICO 31. TIPO MARGINAL ANTES Y DESPUÉS DE LA JUBILACIÓN POR QUINTILAS DE RENTA BRUTA



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

Metodologías: microsimuladores, análisis distributivo, análisis estadístico descriptivo, regresiones en discontinuidad, análisis de elasticidades

PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Reformulación del beneficio de acuerdo a recomendaciones Pacto de Toledo	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Implementada

Y permite conocer el grado de implementación de las propuestas y la justificación del organismo responsable

+ La diferencia de tipos entre diesel y gasolina han conseguido reducir los costes del transporte

PROPUUESTAS

+ Actualizar fiscalie

+ Los tipos reduci

la inversión

PROPUUESTAS

+ Reforzar requisit

de la inversión

+ La tributación co

PROPUUESTAS

+ Desaparición de l

+ La reducción por

PROPUUESTAS

+ Reformulación de

+ La reducción por

PROPUUESTAS

+ Armonización y c

+ La reducción por

PROPUUESTAS

+ Focalización del

Justificación del organismo

En el informe publicado en marzo de 2022 (Informe):

Esta propuesta se ha cumplido mediante la modificación de los límites de reducción en la base imponible de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.

En la actualización anexa posterior de diciembre de 2022 (Anexo):

Esta propuesta se ha cumplido mediante la modificación de los límites de reducción en la base imponible de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.

PRIMERO. Se modificó el artículo 51 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, con efectos desde 1 de enero de 2021, por el art. 62.1 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17339#a6-4>)

Con esta medida, se modificaron las reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, para incentivar las contribuciones empresariales a favor del ahorro de los trabajadores, ampliando el límite conjunto aplicable de 8.000 a 10.000 euros, si bien limitando las aportaciones individuales de los contribuyentes a 2.000 euros.

Por tanto, se limitó la reducción para las aportaciones individuales más elevadas, que se concentraban en las rentas más altas (en el año 2017, tan sólo contribuyentes con rentas superiores a 50.000 euros hicieron aportaciones superiores, de media, a 2.000 euros, por lo que la reducción era regresiva: beneficiaba especialmente a las rentas más altas).

SEGUNDO. Se volvió a modificar el artículo 51 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, con efectos desde 1 de enero de 2022, por el art. 59.1 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre. (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21653#a5-11>)

Con esta modificación, se volvió a reducir el límite de las aportaciones individuales a los contribuyentes, dejándolo en 1.500 euros, con el objetivo de seguir mejorando la progresividad del impuesto y promover el esfuerzo compartido entre trabajadores y empresas. Además, se prevé que el límite pueda incrementarse no solo mediante la realización de contribuciones empresariales, sino también mediante aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social

Nota: Estado y justificación de la propuesta comunicada por el organismo al que va dirigida

E P e c s M d t r P a e B e u P t e l F t c d S E C T
s r n o u e i r e o c m e d n r a m + o o o s o s e
t o n b d s a c l t p c u i o l p D r m e c t r l
r c c v i p v e í l a c v m e l + t p m i a r é
a e e e c e é t t v e s a e o n e i a e p e t e g
t d s n a n s a i a o c r c t a l t r d a o r
e i i c m s c s i s i o b e d i e a l s a
g m ó i e a m a ó i ó i c e t s d f
i i n o n d é s n t n l i i a o
a e n t o d a i m v r s
n e o s i r d i i i
t l d s s d c d d i a e l d a d
y o a e a e a e e a y d n a a l e y

B i f s G H l d l v l c a e t a o l t a t r
e o i a o a e n o a o c l r u n r s r t
n s s s r l c s n i a t f u s a e
e c t p i e t ó b ó r c n
f a o i o S n r n a n a t s
i l t N t a j o e u p
c e a S i t t o m s r d o
a y e

I Ciclo Spending Reviews: Fases I y II

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES
FORMULADAS EN LOS PROCESOS DE REVISIÓN DEL GASTO
PÚBLICO (SPENDING REVIEWS)

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

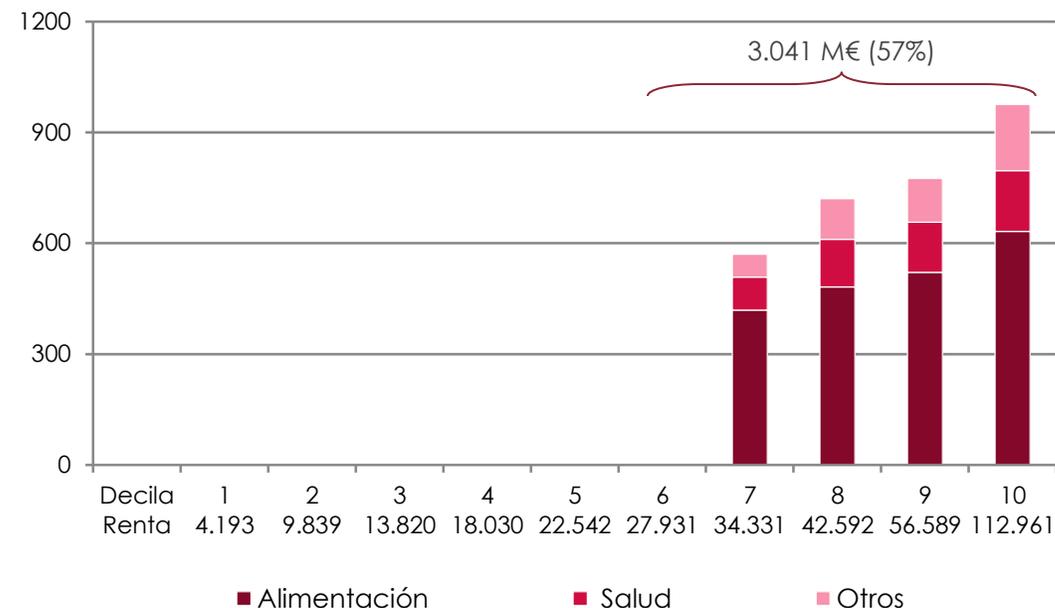
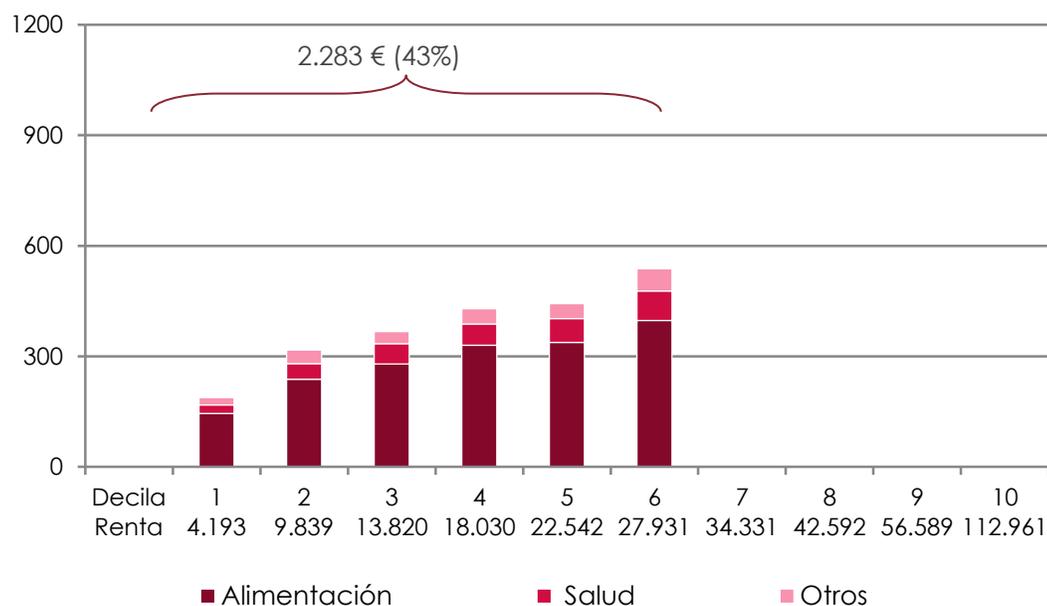
2

Algunos hallazgos –
propuestas para la mejora
de la eficacia y la eficiencia

Ejemplo 1: FISCALIDAD – Tipos superreducidos IVA

Tienen por objetivo garantizar el acceso a los bienes de primera necesidad pero no cumplen el principio de eficiencia distributiva

Coste fiscal tipos superreducidos por decilas de renta bruta, en millones (Total = 5.327 M€)

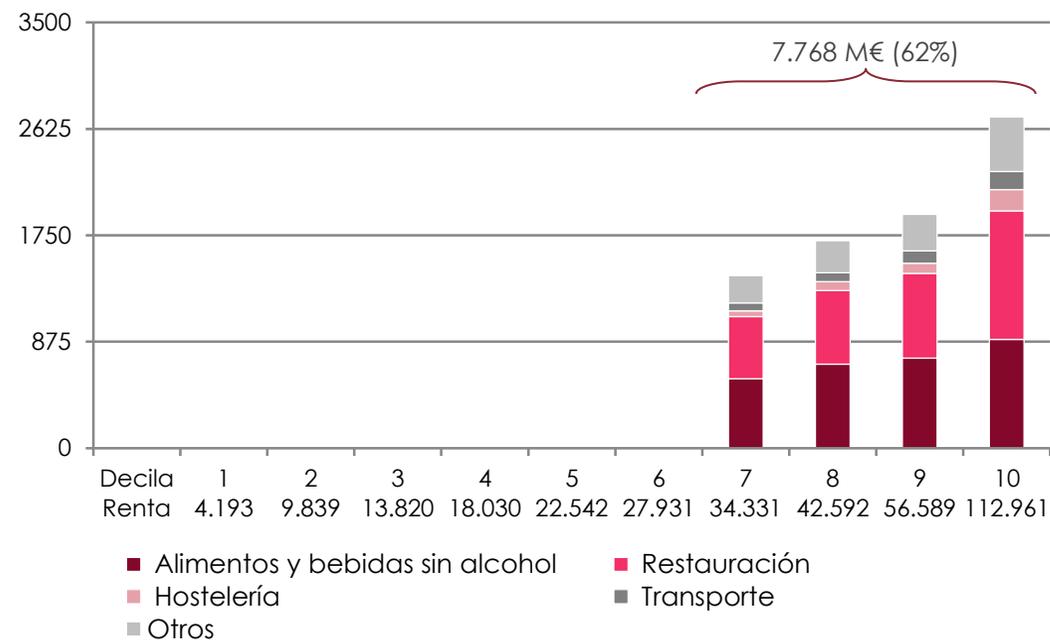
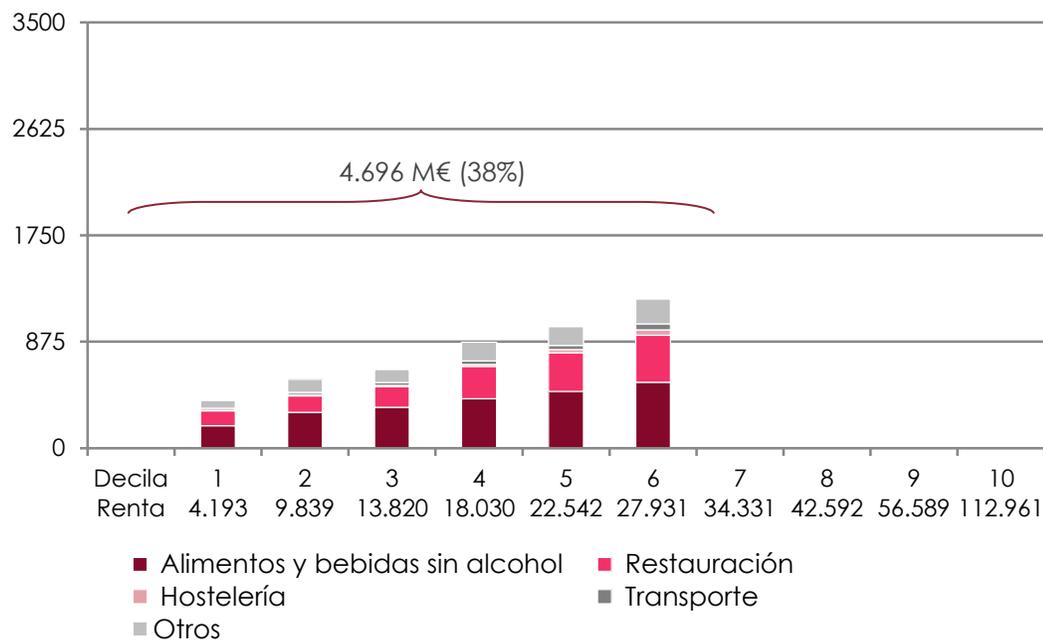


Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los Datos Fiscales de las Declaraciones de la Renta Bruta (Agencia Tributaria).

Ejemplo 1: FISCALIDAD – Tipos reducidos IVA

Tienen por objetivo garantizar el acceso a los bienes de primera necesidad pero no cumplen el principio de eficiencia distributiva

Coste fiscal tipos reducidos por decilas de renta bruta, en millones (Total = 12.463€)



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los Datos Fiscales de las Declaraciones de la Renta Bruta (Agencia Tributaria).

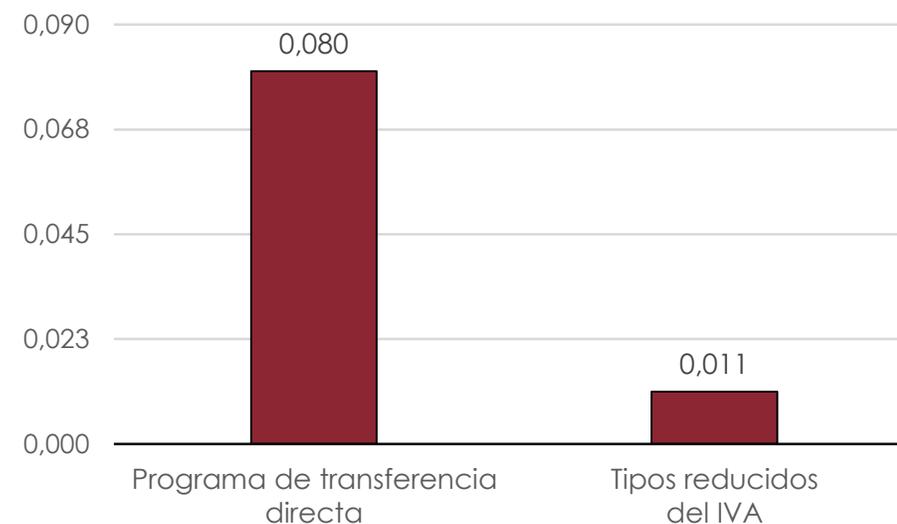
Ejemplo 1: FISCALIDAD – Tipos reducidos IVA

En definitiva.... casi 7000 millones de euros (excluyendo alimentos) destinados a financiar a rentas medias-altas el acceso a bienes de primera necesidad o estratégicos

Bienes a tipos reducidos o superreducidos en los que más del 70% del beneficio fiscal se destina a las rentas medias-altas (>40.000 €)

Bienes	Importe (Mill. €)
Restaurantes, cafeterías y similares	4.860
Transporte de pasajeros	560
Hostelería	490
Libros y prensa	483
Paquetes turísticos	303
Jardinería	67
TOTAL	6.763

Reducción del índice de Gini por cada 100 millones de euros destinados a tipos reducidos vs. programa de transferencia directa (en puntos porcentuales)



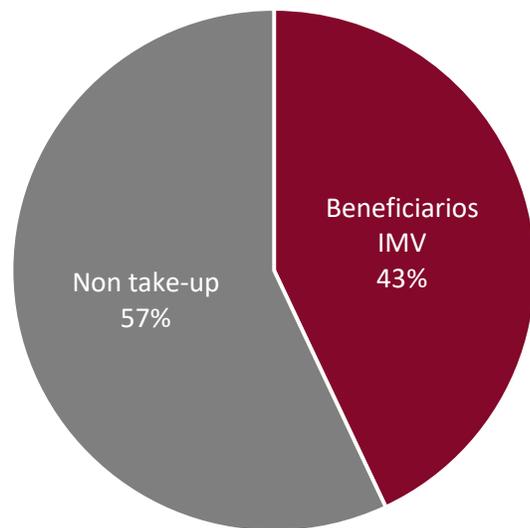
Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las declaraciones de la renta (Agencia Tributaria)

Un programa de transferencia directa sería ocho veces más eficiente desde el punto de vista distributivo que los tipos reducidos IVA

Ejemplo 2: POLÍTICAS SOCIALES – IMV

El IMV llega al 40% de sus potenciales beneficiarios y puede mejorar su coordinación con las RRMM de las comunidades autónomas

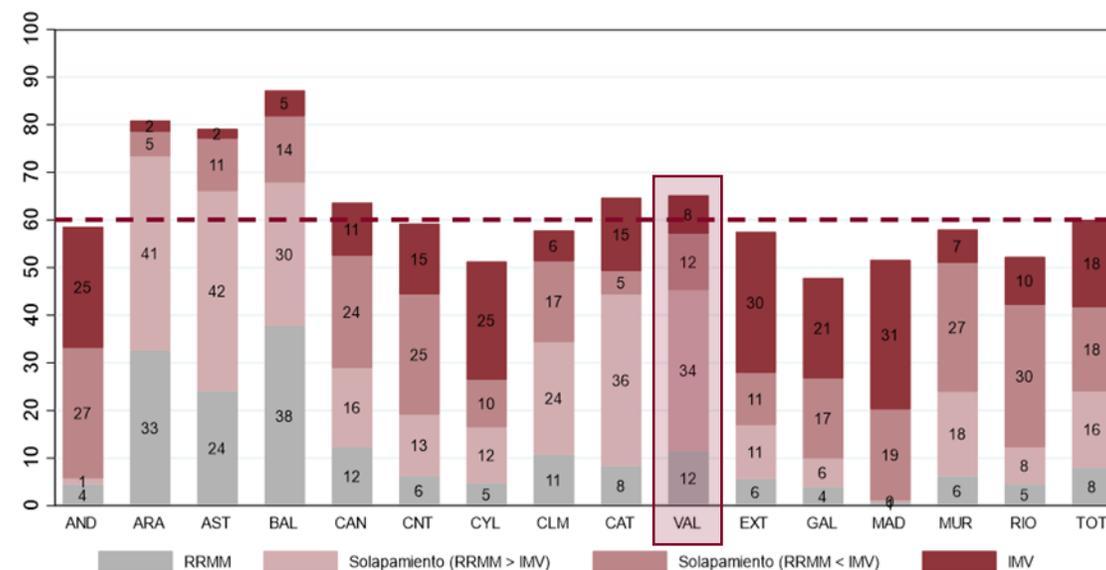
BENEFICIARIOS IMV
(284.000; 43% del total - Datos 2021)



Los programas de transferencia directa necesitan de un sistema coordinado de información de renta, ayudas y prestaciones que permitan avanzar hacia prestaciones de oficio

IMV y RENTAS MÍNIMAS

Cobertura del IMV diseñado respecto a los hogares en pobreza y las rentas de las comunidades autónomas. Porcentaje de hogares

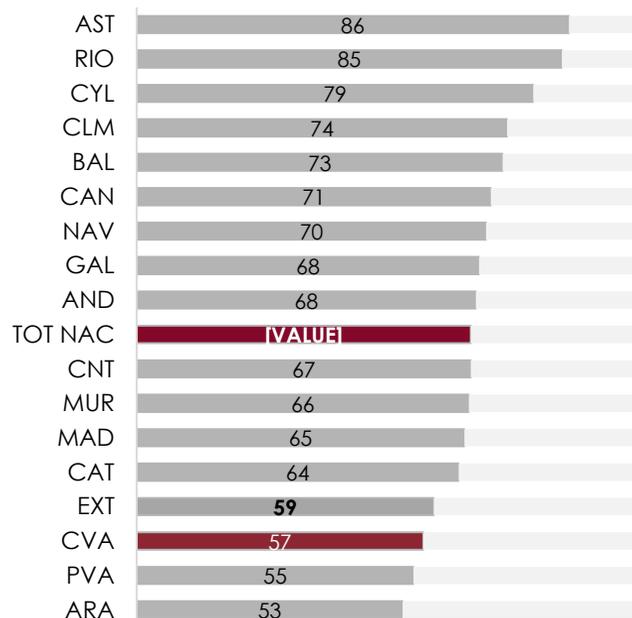


El diseño del IMV tiene por objetivo los mismo beneficiarios que el programa de RR.MM de la comunidad

Ejemplo 3: SANIDAD – Farmacia hospitalaria

Se han identificado, entre otras, márgenes de mejora en el uso de biosimilares y en las estrategias de contratación para reducir los precios de compra

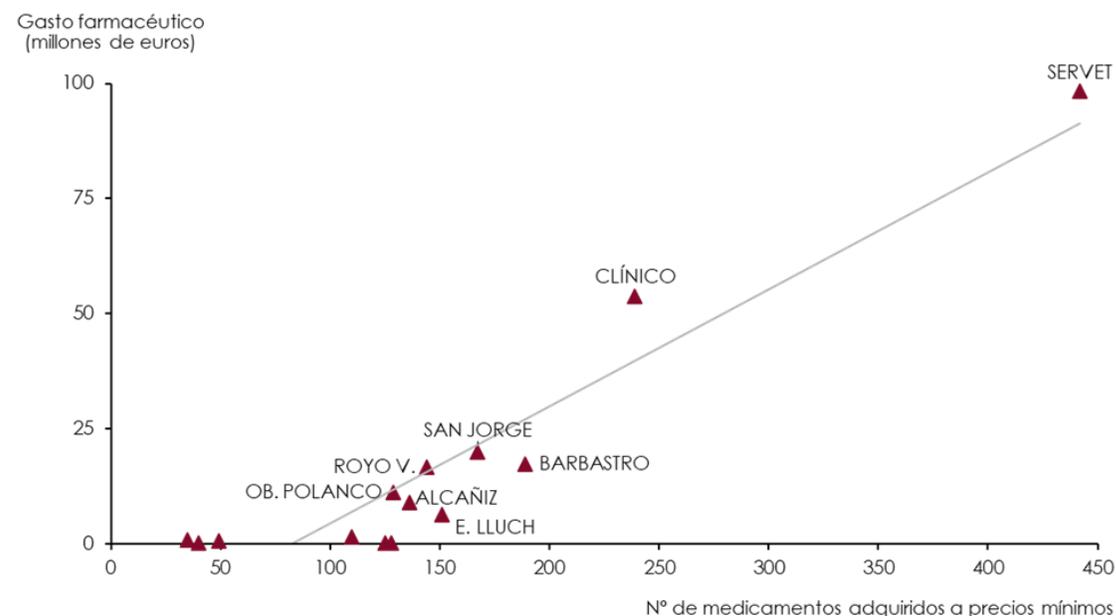
Penetración de biosimilares ajustado por coste del principio activo en hospitales públicos. 2021. (Indicador sintético)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información de Consumo Hospitalario
 Notas: Para el cálculo de indicador se ha otorgado una puntuación a cada principio activo en función de su peso sobre el gasto total en moléculas con biosimilar disponible

Aunque ha mejorado en los últimos años aún hay margen en algunos principios activos que suponen elevadas cifras de gasto público

Relación entre gasto farmacéutico y medicamentos adquiridos a precio mínimo en Aragón. 2020.



Las estrategias de compra aún pueden mejorar para alcanzar que todos los medicamentos se compren al menor precio sin perder calidad

Ejemplo 3: SANIDAD – Recursos Humanos

En anteriores evaluaciones de Sanidad se ha identificado la necesidad de analizar la eficiencia de los recursos humanos del ámbito sanitario

Políticas de recursos humanos: ejes

Planificación, ordenación y gestión de personal

- Dimensionamiento y distribución de plantillas
- Instrumentos de ordenación del personal
- Sistemas de reclutamiento y gestión del talento
- Registros de profesionales y cuadros de mando
- Temporalidad

Desarrollo y desempeño profesional

- Modelo de carrera profesional
- Competencias profesionales
- Formación de los profesionales
- Modelo retributivo
- Evaluación del desempeño profesional

Comunidades que han encargado evaluaciones a AIReF en RR.HH

Navarra

Extremadura

Baleares

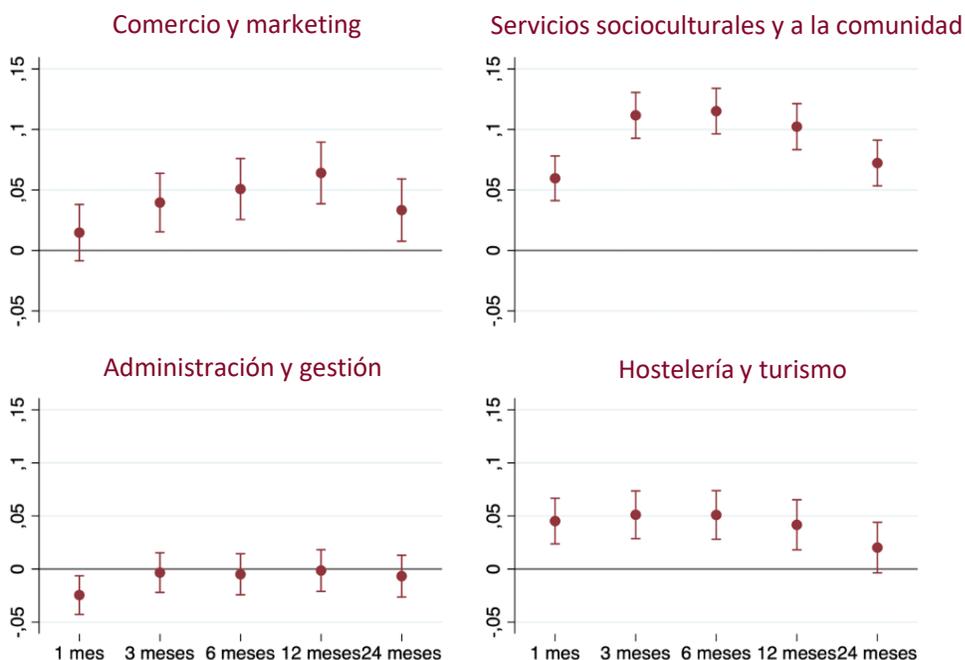
Asturias

Comunitat Valenciana
(en proceso de encargo)

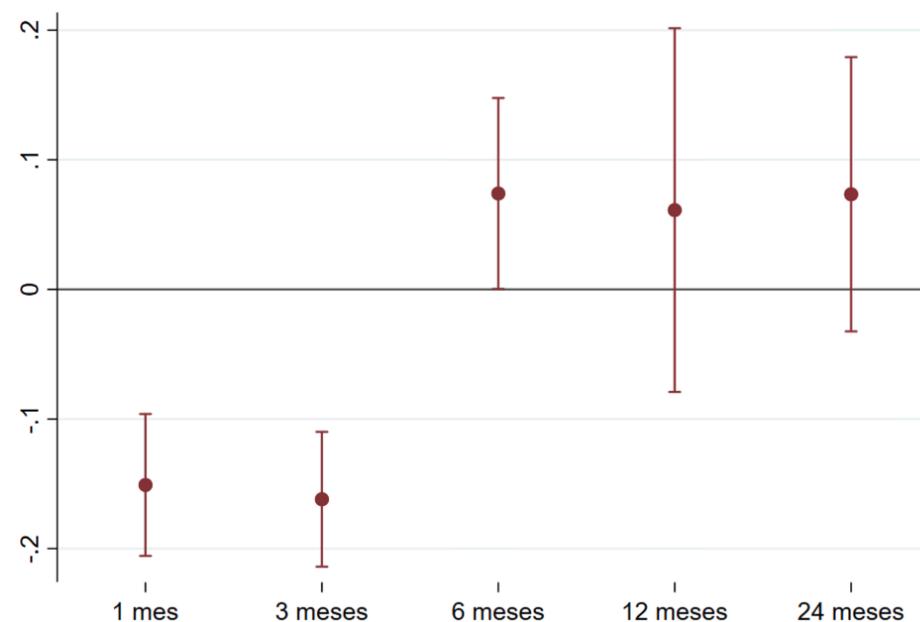
Ejemplo 4: EMPLEO – Políticas activas de empleo

Las PAE son, en su mayoría, programas muy generalistas cuya eficacia mejoraría con un diseño micro y muy focalizado en personas de baja empleabilidad (no en colectivos generalistas)

Programas de formación al empleo por familia formativa
(Castilla y León)



Programas de contratación directa
(Castilla y León)



Los itinerarios personalizados con orientación e inserción muestran un grado de eficacia mayor y menor peso muerto

Los programas de contratación directa no mejoran la empleabilidad y en ocasiones generan trampas de pobreza

Ejemplo 5: EDUCACIÓN - UNIVERSIDAD

Reforzar la vinculación de la financiación con los resultados y la calidad, garantizando la suficiencia

COMPONENTES	DESEMPEÑO FUNCIONAL	INDICADORES
FINANCIACIÓN POR RESULTADOS	Docente	<ul style="list-style-type: none"> • Créditos matriculados (coste estándar)
	Investigador	<ul style="list-style-type: none"> • Publicaciones científicas • Recursos públicos captados en convocatorias competitivas
	Transferencia de conocimiento e innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos captados en contratos con empresas, organismos públicos e ISFL • Sexenios de transferencia acreditados
FINANCIACIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE SUS RESULTADOS	Docente	<ul style="list-style-type: none"> • Rendimiento académico y abandono universitario • Captación de alumnos extranjeros e intercambios académicos de los alumnos • Inserción laboral de los egresados
	Investigador	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad investigadora (n.º de citas, publicación en las mejores revistas, etc.) • Desarrollo de grupos de excelencia
	Transferencia de conocimiento e innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Patentes registradas • Doctorados industriales y empleabilidad de estos

La AIReF ya ha realizado evaluaciones en 22 ámbitos de política y ha formulado más de 400 propuestas

103.000 M€
gasto público
anual evaluado

294
hallazgos

440
propuestas

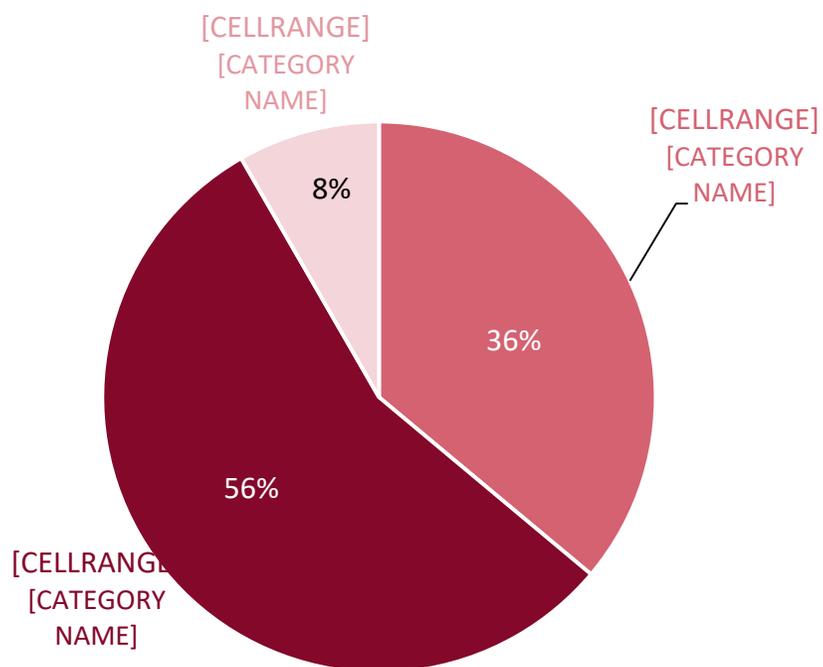
21
estudios

22
políticas
evaluadas

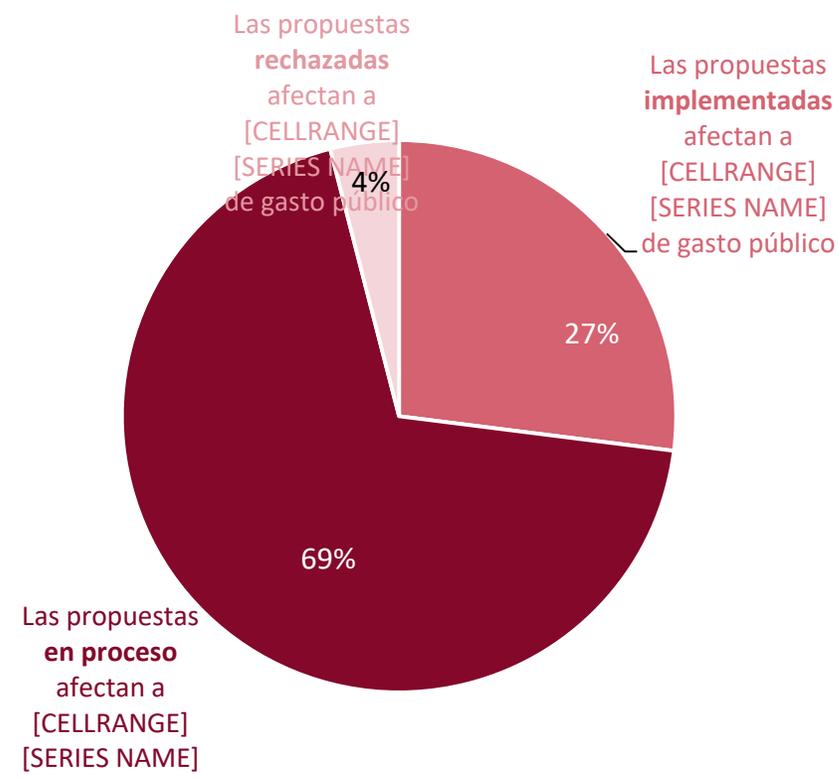
40
organismos a los se
dirigen las propuestas

El 44% de las propuestas han sido utilizadas para la toma de decisiones (según los organismos responsables)

Grado de implementación de las propuestas (número de propuestas)



Grado de implementación de las propuestas (gasto afectado en M€)



81.000 millones de euros de gasto público afectado por las propuestas de AIReF

3

Avances y retos

En los cuatro últimos años se han producido importantes avances, en parte gracias al impulso europeo

Creación de una estructura permanente en el Ministerio de Hacienda para hacer un seguimiento activo de la implementación de los resultados de las revisiones del gasto. Hito 397

Aprobación por el Consejo de Ministros del nuevo ciclo (2022-2026) de revisiones del gasto que se encargarán a la AIReF. Hito 400

Reforzar el sistema público de evaluación de la AGE (no del conjunto de AAPP)

C-29 del PRTR marca un hito: mejora de la eficiencia del gasto público

C-11 del PRTR modernización de las administraciones públicas

Publicación de un informe de seguimiento extendiendo el compromiso de cumplir o explicar. Hito 401

Creación de una división permanente en la AIReF encargada de llevar a cabo las revisiones del gasto encomendadas por el Gobierno. Hito 399

Ley de Evaluación de Políticas Públicas: plan de evaluaciones estratégicas y agencia de evaluación ex ante (órgano impulsor, evaluabilidad, principios, indicadores...)

La pregunta ya no es solo ¿qué políticas? Sino ¿funcionan? ¿son eficientes?

Pero aún quedan importantes retos

Retos de la evaluación de políticas públicas



Fuente: OECD Survey on Policy Evaluation (2018) realizada 42 instituciones evaluadoras de 35 países OCDE. 31 departamentos salud de 28 países OCDE y 25 departamentos de sector público de 20 países OCDE

Retos la institucionalización de la evaluación

Marco normativo

Una Ley de evaluación no es una condición ni necesaria ni suficiente para promover la evaluación. No existe mayoritariamente en los países de nuestro entorno.

La nueva ley aprobada no facilita el acceso a los microdatos necesarios para hacer evaluaciones y no se aproxima a la evaluación causal.

Estructura organizativa

La centralización de la evaluación en torno a un único agente no es una práctica generalizada ni de éxito.

La evaluación es una actividad multi-agente.

Capacidad y cultura de evaluación

Avance en concienciación, pero necesidad de reforzar el nivel formativo (especialmente el causal-impacto).

Las capacidades son aún limitadas, la ley no aclara quién realizará las evaluaciones (externos?)

Planificación y utilización

Planificación disfuncional (exante – ex post) de la evaluación con una plan estratégico con escaso grado de concreción. Positivo cumplir o explicar (art 23) para garantizar que la evaluación cumple su función de que la evidencia sea utilizada



Institucionalización de la Evaluación: estructura organizativa

