Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Experiencias de Evaluación de Políticas Públicas en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)

Jornadas sobre Instrumentos de Buen Gobierno

Evaluación de políticas

2 de junio, Murcia

José María Casado
Responsable de evaluación de políticas públicas de la AIReF

Contenido

1 Cuáles son los objetivos y principios de la evaluación en AIReF

2 Qué, a quién y cómo evalúa AIReF

3 Desafíos y retos a corto-medio plazo

1 Cuáles son los objetivos y principios de la evaluación en AIReF

Qué evaluación de políticas hace AIReF

"Aplicación sistemática de los procedimientos y técnicas de investigación para juzgar la concepción, el diseño, la implantación y/o el impacto de los programas públicos con el fin de producir evidencia empírica válida y fiable que permita valorar y perfeccionar los programas públicos"

(Rossi y Freeman, 1993)

Airef ha hecho **evaluaciones en todas las fases** del ciclo de vida de las políticas:

- Identificación de la necesidad, diseño, implementación, resultados
- ex ante, durante, **ex post**

Evaluador generalista de políticas de naturaleza estructural y con voluntad de permanencia

Rigor en el análisis al usar métodos de investigación suficientemente probados en función de la disponibilidad de información

- AIReF utiliza métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas adaptadas a cada caso

A diferencia de la academia, la evaluación **siempre pretende mejorar las políticas** (lo que condiciona esta actividad, p. ej. tiempo de evaluación)

- AIReF ya ha servido para adoptar decisiones

Evaluaciones que acompañen al ciclo de las políticas públicas

RESULTADOS

¿Hasta qué punto se logran los **objetivos que la intervención** se proponía? ¿se logran **gracias a ella** y no a otras causas? ¿De la forma más eficiente posible?

Si no se alcanzan los objetivos ¿**por qué**?

¿Se producen algunos **efectos no queridos**?

¿**Qué hacer para mejorar**?

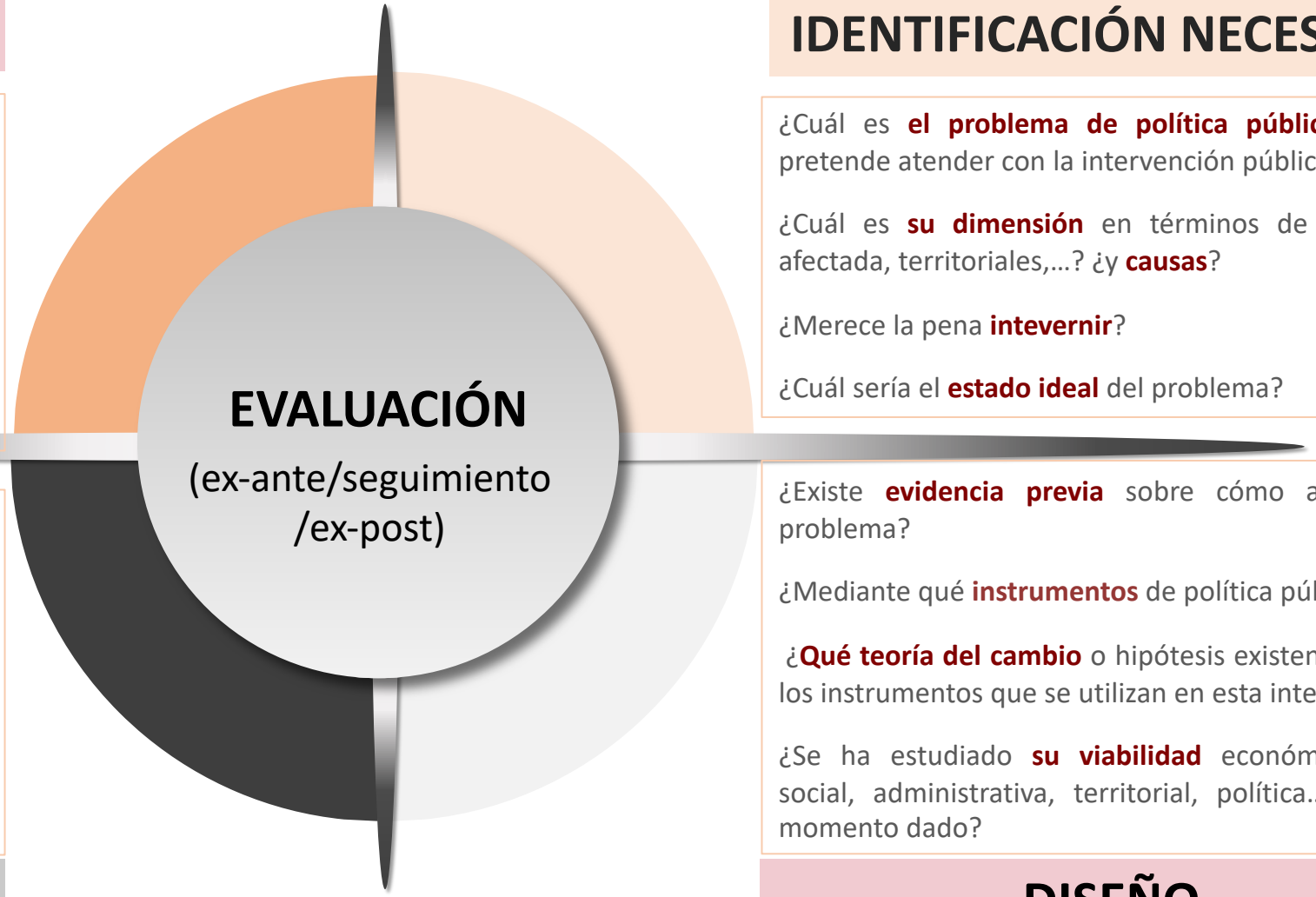
IDENTIFICACIÓN NECESIDAD

¿Cuál es **el problema de política pública** que se pretende atender con la intervención pública?

¿Cuál es **su dimensión** en términos de población afectada, territoriales,…? ¿y **causas**?

¿Merece la pena **intevernir**?

¿Cuál sería el **estado ideal** del problema?



¿Es la **estrategia** adoptada para la puesta en funcionamiento eficaz?

¿La **cobertura**, en términos de beneficiarios, coincide con la población objetivo?

¿Los **servicios** y las funciones administrativas, organizativas, de coordinación y **procedimientos** que se programaron son las que están llevando a cabo?

IMPLEMENTACIÓN

¿Existe **evidencia previa** sobre cómo atender el problema?

¿Mediante qué **instrumentos** de política pública?

¿**Qué teoría del cambio** o hipótesis existen detrás de los instrumentos que se utilizan en esta intervención?

¿Se ha estudiado **su viabilidad** económica, legal, social, administrativa, territorial, política… en este momento dado?

DISEÑO

La misión de la AIReF en relación con la evaluación de políticas públicas

Dos grandes objetivos:

- **Asegurar que los recursos** que como sociedad destinamos democráticamente a determinados objetivos de política pública **se usan eficaz y eficientemente** **(el objetivo no es gastar menos sino gastar mejor)**
- Contribuir a la **rendición de cuentas y la transparencia** gubernamental

Además:

- Cumplir con un imperativo legal
- Garantizar a terceros que nos financian el uso adecuado de los recursos (Componente 29 PRR)
- Facilitar la adopción de decisiones
- Contribuir al aprendizaje de la organización
- Mejorar las políticas, basadas en la evidencia y la práctica
- Asegurar que las políticas son coherentes, pertinentes y sostenibles

Principios prácticos de evaluación en AIReF

	Definición
Independencia	Ausencia de presión política u organizativa, plena autonomía en el proceso de elaboración de las evaluaciones y comunicación de resultados, sin conflictos de intereses
Profesionalidad	Equipos multidisciplinares con conocimientos y habilidades para llevar a cabo las evaluaciones y mantener la integridad del proceso
Sistematicidad	Práctica periódica y normalizada de la evaluación gracias a que se dispone de una infraestructura, tecnología, recursos y planificación. Plataforma estable de provisión de datos para la evaluación
Eficiencia	Asegurar el logro de los objetivos de las evaluaciones con la cantidad adecuada de recursos y sin interferencia innecesaria en el funcionamiento de los organismos involucrados
Receptividad con los actores críticos	Identificación y participación de todos los involucrados en la política, lealtad institucional, comprensión de sus necesidades y demandas sin comprometer la independencia y profesionalidad
Relevancia	Garantizar la transcendencia y utilidad de las evaluaciones, seleccionando programas a evaluar en función de su importancia social o presupuestaria y asegurando la difusión y utilización de las evaluaciones
Transparencia y disposición a ser evaluado	Rendir cuentas de nuestras actividades (propuestas, metodologías, gestión…) y ser evaluado externamente de forma periódica
Posibilismo	Aprovechar todas las capacidades operativas ya existentes para la evaluación evitando duplicidades: datos administrativos, infraestructuras, legalidad, conocimiento dentro y fuera de la administración…

AIReF no puede ni debe ser el único agente

Otros países

- Existen Agencias Generales o Sectoriales (USA, UK) o Consejos de Cuentas (DK, UK)
- Algunos países: fuerte presencia de la evaluación en los ministerios (Alemania, Holanda y UK)

España

Generalistas

Sectoriales

Otros con actividades relacionadas

- Países anglosajones: más tradición de apoyarse en consultoras
- Países continentales: más en la academia

Necesidad de apoyo externo

AIReF: academia y consultoras

2 Qué, a quién y cómo evalúa AIReF

¿ Cómo se ha ido incorporando la evaluación de políticas públicas a la misión de la AIReF?

Origen (2017)	Impulso (2018 - 2019)	Desarrollo (2019 - 2020)	Consolidación (2021 -)
ENCARGOS DE CC. AA.	SPENDING REVIEW I (Impulso Europeo)	SPENDING REVIEW II Y NUEVOS ENCARGOS DE CC. AA.	SPENDING REVIEW III MÁS ENCARGOS CC. AA. (Impulso del Plan de Recuperación: C29)

Las evaluaciones de la AIReF

ENCARGO PLURIANUAL DEL GOBIERNO: SPENDING REVIEW

Fase 1 Spending Review (2018-2019) 18.000 M€ (1,5% del PIB)

1	Evaluación de estrategia y procedimiento en la concesión de subvenciones	
2	Medicamentos dispensados a través de receta médica	10.400 M€
3	Políticas activas de empleo	6.000 M€
4	Becas de educación universitaria	900 M€
5	Promoción de talento y empleabilidad en I+D+i	310 M€
6	Fortalecimiento de la competitividad empresarial	540 M€
7	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos	180 M€

Fase 2 Spending Review (2019-2020) 51.000 M€ (4% PIB)

1	Beneficios fiscales	35.000 M€
2	Gasto hospitalario del SNS: farmacia e inversión en bienes de equipo	7.000 M€
3	Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo	2.000 M€
4	Infraestructuras de transporte	7.000 M€

Fase 3 Spending Review (2021-) (en fase de definición)

1	Líneas de préstamos, ayudas e instrumentos financieros al tejido empresarial por entidades públicas
2	Gestión de los residuos urbanos

OTROS ENCARGOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Estudio sobre **renta mínima, IMV…**

Las evaluaciones de la AIReF

ENCARGOS ESPECÍFICOS DE EVALUACIONES DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS

Estudios finalizados (3 CC. AA.)	Estudios en curso (5 CC. AA.)
Estudio sobre empresas y fundaciones públicas autonómicas de Cantabria	Sanidad: farmacia hospitalaria, extrahospitalaria, sociosanitaria, inversión alta tecnología, sistemas información, recursos humanos, determinantes gasto
Concesión para la construcción y explotación del eje viario “Eix Transversal (C-25)”	Políticas activas de empleo: incentivos, formación, itinerarios, etc.
Estudio del sistema universitario público andaluz	Educación: universidades, gobernanza, actividad productiva, financiación
	Política industrial
	Comunicación institucional, transferencias de valor a los medios
	Institucionalización de la evaluación

Metodologías adaptadas y combinadas para cada tipo de evaluación

Quasiexperimentales: impacto/ Contrafactuales	Eficiencia/ económicas	Modelos de causalidad	Microsimuladores	Cualitativas
Métodos de emparejamiento (PSM)/ Emparejamiento dinámico	Coste - Beneficio	Forma reducida (análisis de elasticidad)	Sin comportamiento	Técnicas de recogida de información • Entrevista individual • Dinámica grupal • Análisis documental • Observación directa • Estudio de casos
Modalidades de Diferencias en Diferencias	Coste - Eficiencia	Modelos de equilibrio general	Con comportamiento	
Regresión en discontinuidad	Fronteras de eficiencia técnica			
Variables instrumentales				Técnicas de análisis de la información cualitativa • Análisis cuantitativo • Análisis de contenidos • Análisis marcos cognitivos
Métodos de tratamientos cuantílicos				

Las etapas de la evaluación en AIReF

Encargo

- Contactos informales de encargo (Gobierno Central, CC. AA. o Entidad Local)
- Carta a la presidencia de AIReF de solicitud de evaluación por parte del Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno

Aprobación del plan de acción por parte del evaluado

- Constitución equipo evaluador AIReF e interlocutores CC. AA.
- Elaboración plan de acción por parte de la AIReF pero de forma conjunta con el evaluado: (contexto, alcance, metodología, datos, gobernanza, cronograma, presupuesto, publicidad)
- Revisión por parte del consejo asesor-científico de la AIReF y aprobación comité de dirección

Ejecución de la evaluación y redacción del informe y otros materiales

- Recopilar datos y otras fuentes de información (trabajo de campo)
- Análisis y técnicas de evaluación
- Análisis comparado e identificación de BBPP
- Discusión del diagnóstico y propuestas con evaluados
- Redacción versiones del informe y revisión por Consejo asesor

Publicación y comunicación de la evaluación

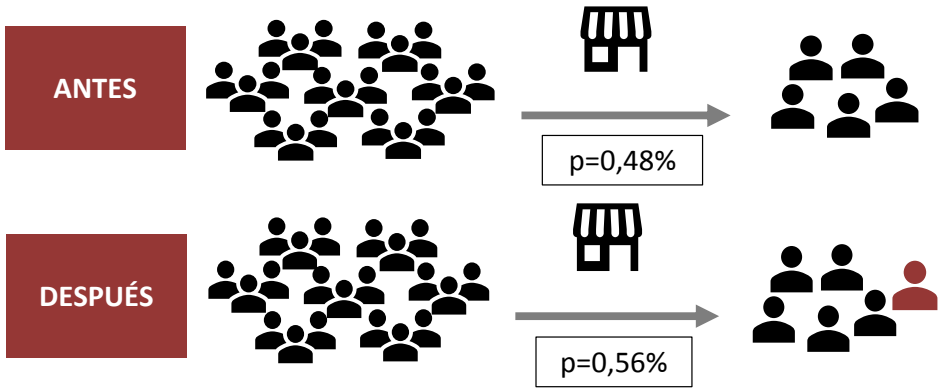
- Elaboración materiales para la difusión
- Identificación del target
- Plan de medios
- Identificación de eventos obligatorios y otros

Seguimiento de las propuestas (Observatorio)

- En proceso de creación: del observatorio AIReF de evidencias de la evaluación y seguimiento de recomendaciones
- Una unidad técnica del MINHAC deberá ser receptora de las recomendaciones de AIReF y remitir un informe anual al Consejo de Ministros del cumplimiento de las recomendaciones

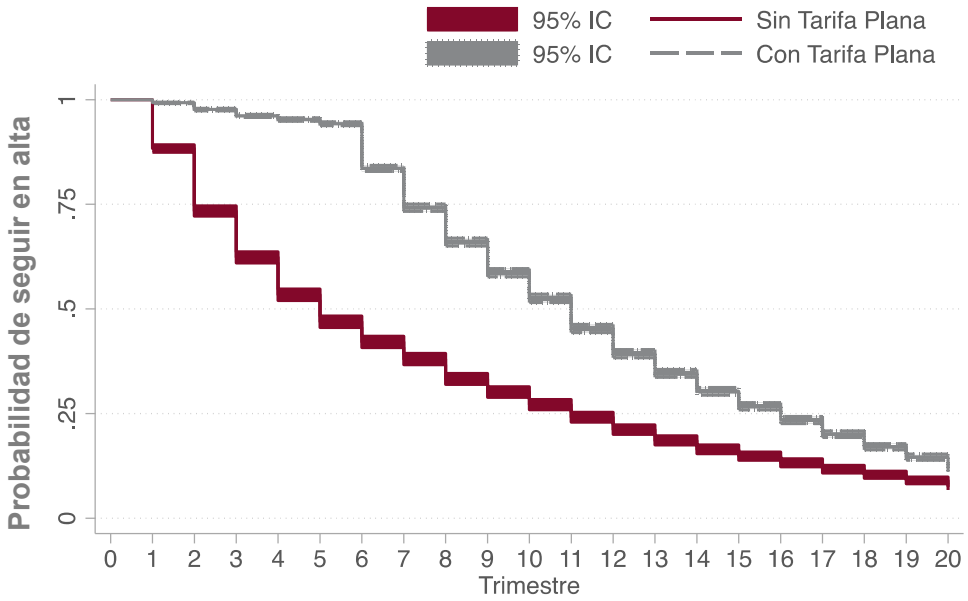
Ejemplo 1: Políticas Activas de Empleo
Metodología Diff-in-Diff para evaluar si los incentivos a la contratación aumentan la probabilidad de encontrar un empleo o su duración

PROBABILIDAD DE DARSE DE ALTA COMO AUTÓNOMO COMO CONSECUENCIA DE LA TARIFA PLANA



La entrada en vigor de la tarifa plana para jóvenes aumentó la probabilidad de que se diesen de alta como autónomos un 17%

PROBABILIDAD DE MANTENERSE EL ALTA COMO CONSECUENCIA DE LA TARIFA PLANA

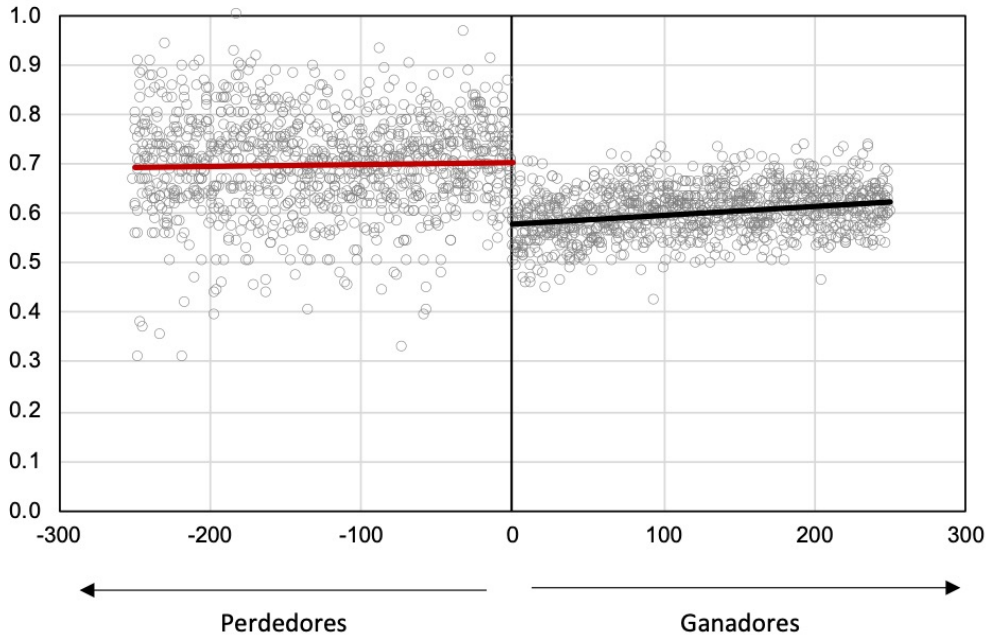


El efecto es desigual en el tiempo: más intenso mientras está en vigor y desaparece al finalizar el incentivo

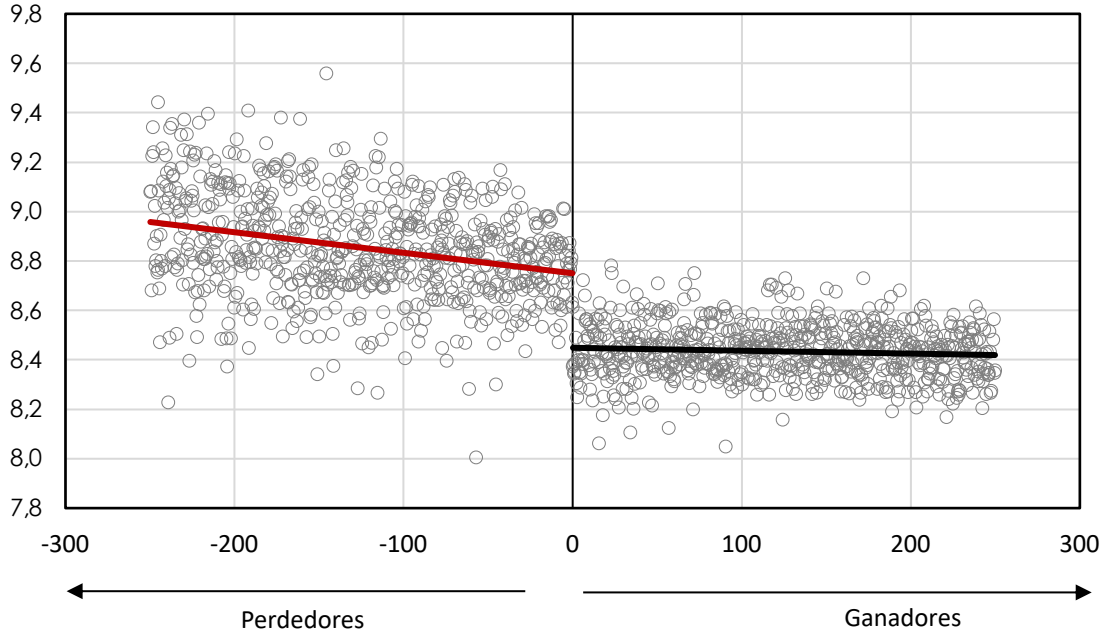
Fuente: MCVL 2018 y vidas laborales de los beneficiarios de la tarifa plana

Ejemplo 2: Fiscalidad Tributación conjunta
Metodología de regresión en discontinuidad para medir los efectos sobre el empleo

Participación laboral de las mujeres casadas y declaración conjunta



Ingresos laborales declarados de las mujeres casadas (en logaritmos), y ahorro/coste de la declaración conjunta



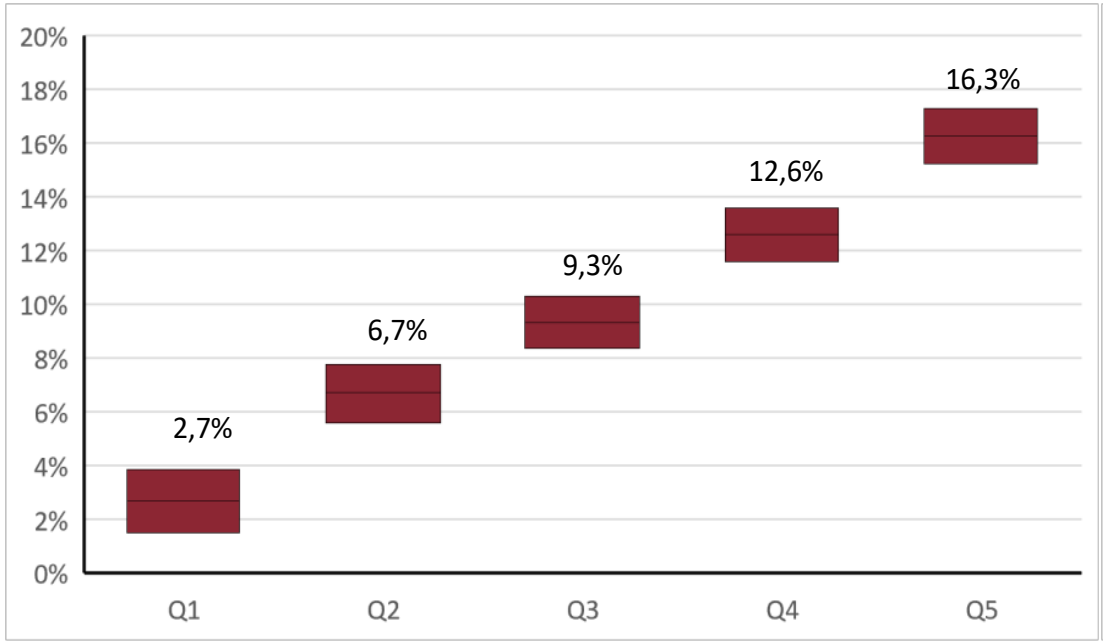
Genera un desincentivo a la participación laboral de las mujeres, acentuando los problemas de brecha de género de la economía española

Fuente y nota: Elaboración propia a partir de la población de declarantes de la AEAT 2016 (19,6 millones de declaraciones). La estimación contrala por la edad de la mujer y el nivel de ingresos del otro miembro del hogar

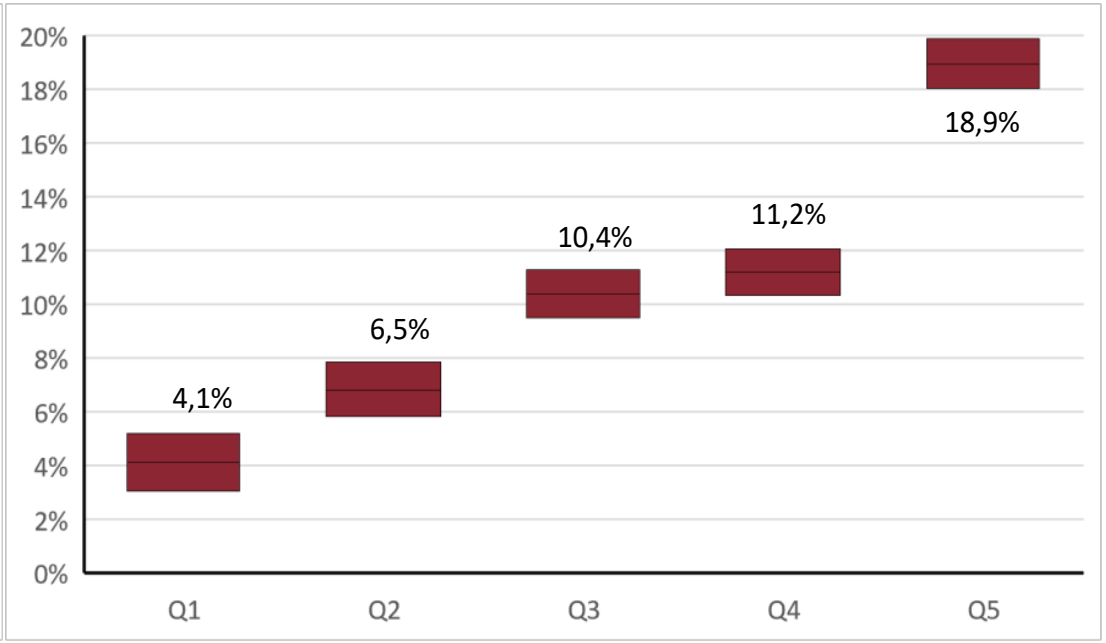
Ejemplo 3: Subvenciones al transporte aéreo de los residentes en territorios no peninsulares
Metodología de regresión cuantílica

INCREMENTO DE LOS PRECIOS POR QUINTILES DE CONCENTRACIÓN DE RESIDENTES
(Estimación por metodología 4)

Península-Canarias



Península-Illes Balears

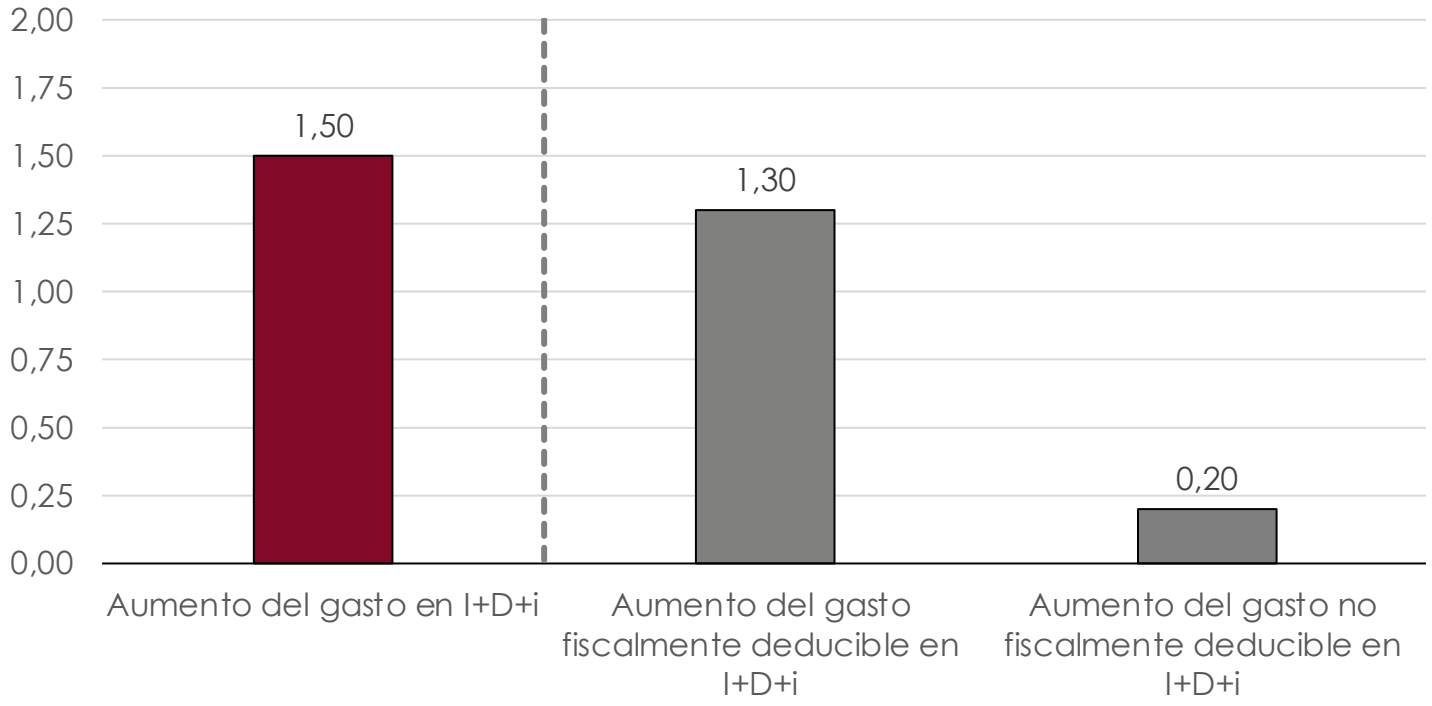


Se encuentra un incremento significativo de los precios especialmente en aquellas rutas con alta concentración de residentes

Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de los datos de operaciones aeroportuarias y los billetes de avión subvencionados

Ejemplo 4 Incentivos a la inversión en I+D+I:
Metodología de elasticidades para medir la relación entre la inversión privada en I+D+I y el incentivo fiscal

INCREMENTO DEL GASTO PRIVADO EN I+D+I POR CADA EURO DE BENEFICIO FISCAL (EN EUROS)



Por cada euro de gasto público en I+D+I aumenta el gasto privado en 1,5€

Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión del la Encuesta de Innovación de empresas (INE) con los microdatos Fiscales del Impuesto sobre Sociedades (AEAT)

Ejemplo 5: Renta Mínima – Ingreso Mínimo Vital
Metodología de evaluación ex ante mediante microsimuladores de políticas sociales

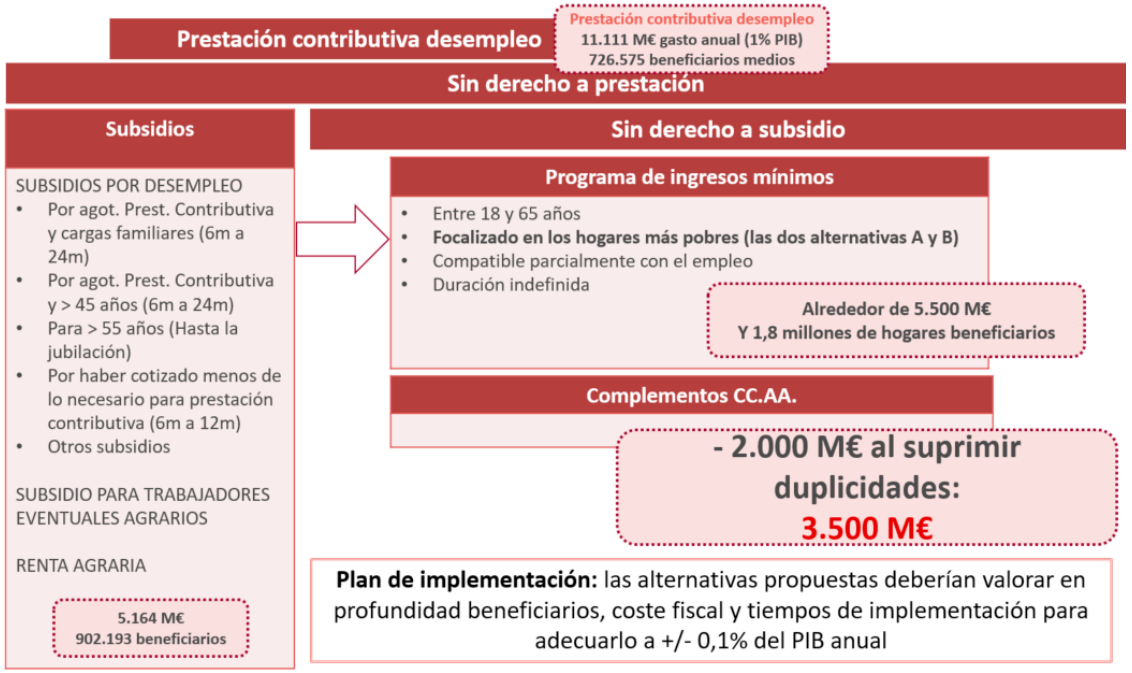
CUADRO 3. COMPARATIVA DEL COSTE FISCAL Y HOGARES BENEFICIARIOS DE LA ILP Y LAS DOS OPCIONES

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Coste (M€)	7.200	5.500	5.500
Hogares beneficiarios (millones)	1,1	1,8	1,8

CUADRO 4. COMPARATIVA DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LA ILP Y LAS DOS OPCIONES

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Gini	-4,2	-4,0	-4,2
Variación Tasa pobreza (60% mediana)	-12,1	-2,0	-4,7
Variación Tasa pobreza severa	-27,6	-60,4	-46,0

GRÁFICO 8. LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA TRAS LA PROPUESTA AIREF: DESCRIPCIÓN, COSTE Y BENEFICIARIOS



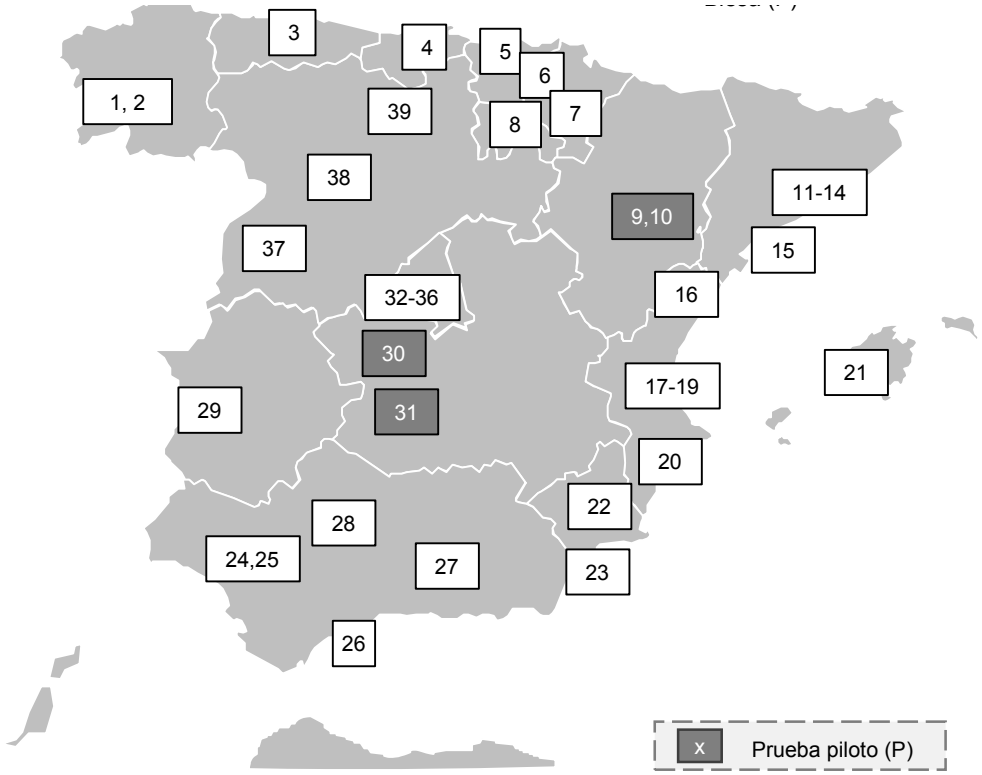
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y rentas mínimas de las CCAA y las propuestas AIReF.

Se evalúa la ILP de prestación de ingresos mínimos y se propone un IMV focalizado en pobreza extrema con eliminación de duplicidades

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida

Ejemplo 6: Sanidad: Gasto farmacéutico hospitalario
Metodología de entrevista grupal e individual- encuesta- entrevista

MAPA DE LOS HOSPITALES DONDE SE HAN REALIZADO LAS ENTREVISTAS



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas AIReF en hospitales

Estrategia de triangulación metodológica
(entrevistas grupales/ individuales en 41 hospitales; 220 cuestionarios)

Dos objetivos:

- **General:** Escuchar la definición y opiniones que los propios evaluados tienen de sus programas u organizaciones y **lograr la comprensión mutua del alcance y propósito de la evaluación**
- **Específico: Identificar temas y variables que podrían contribuir positiva o negativamente a la gestión farmacéutica** pero que no son evidentes (no aparecen en la literatura científica)

- Por ej. se evidenció que:
- **La falta de colaboración hace que se desaprovechen posibles economías de escala** para ampliar muestras a la hora de evaluar medicamentos
- **Para el objetivo de utilización de biosimilares se utilizan estrategias diversas**
- Que la práctica de la **re-dosificación** (dosis distinta a la de la presentación comercial) de los medicamentos está extendida y se utiliza como mecanismo de ahorro y para ser más eficaz

Web evaluaciones AIReF

https://www.airef.es/es/evaluaciones/

https://www.airef.es/en/evaluations

3 Desafíos y retos a corto-medio plazo

Grandes retos a partir de “pequeños” hitos
El Componente 29 del Plan de Recuperación: Mejora de la eficiencia del Gasto Público

Mejorar e incrementar la calidad del gasto público e incorporar los resultados de los procesos de revisión y evaluación del gasto público al proceso de toma de decisiones ligado al ciclo presupuestario mediante evaluaciones ex ante (C11) y ex post (C29)

INDEPENDENCIA:

- Encargo a organismo independiente / **Encargo separado del ciclo político**

PROFESIONALIDAD:

- **División permanente de *Spending Review* en AIReF**

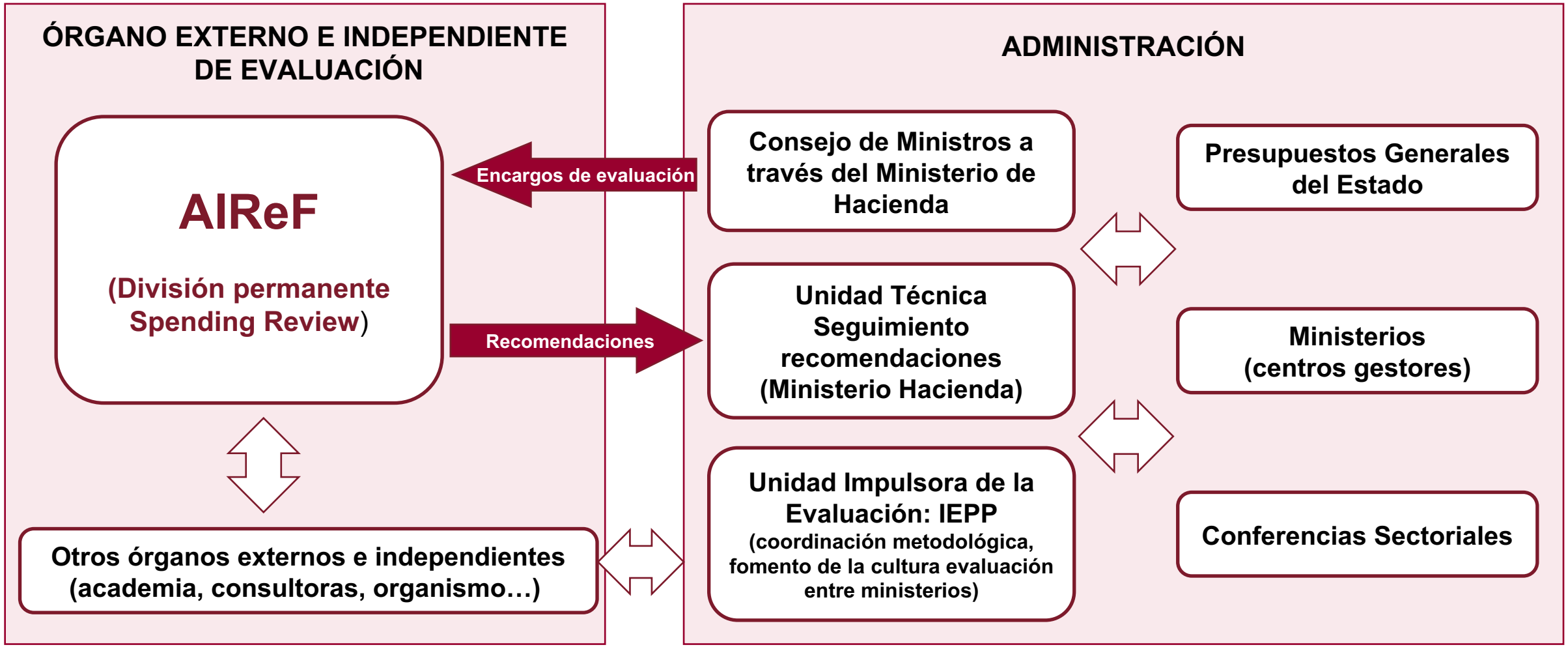
SISTEMATICIDAD:

- Se compromete a dar continuidad y permanencia a los SR de la AIReF mediante un **nuevo proceso de revisión del gasto 2022-2026** (5 fases)

RELEVANCIA:

- **Principio de cumplir o explicar** / Unidad Técnica en Hacienda para el seguimiento de las propuestas de la AIReF / Consideración en la realización de los PGE / Estado Autonómico: seguimiento de los SR en las Conferencias Sectoriales
- Antes del 31 de marzo de cada año, el M. de Hacienda remitirá al Consejo de Ministros un **informe con el estado de las recomendaciones - Observatorio de propuestas de la AIReF**

Grandes retos a partir de "pequeños" hitos
Arquitectura de la Evaluación tras la implementación del Plan de Recuperación (C11, C29)



El gran reto: avanzar en la institucionalización de la evaluación

Construir capacidad institucional

Estimular cultura de evaluación

Sistema profesional

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

Sistema político

* *Normas*
* *Infraestructura y práctica*
* *Planificación y uso en decisiones*

***Sistema* social**

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

AIReF