Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Similitudes y diferencias en la Evaluación de Políticas Públicas en ocho países: España en perspectiva comparada

Departamento de Economía
Facultad de Económicas
Universidad de Extremadura

Eloísa del Pino

2 de marzo 2022

CONTENIDO

1 Convergencias y divergencias en los enfoques e institucionalización de Evaluación de Políticas

2 ¿Cómo medir la institucionalización de la Evaluación y para qué?

3 Marco organizativo y normativo

4 Capacidad evaluadora

5 Utilización de las evaluaciones

1 Convergencias y divergencias en los enfoques e institucionalización de Evaluación de Políticas

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

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

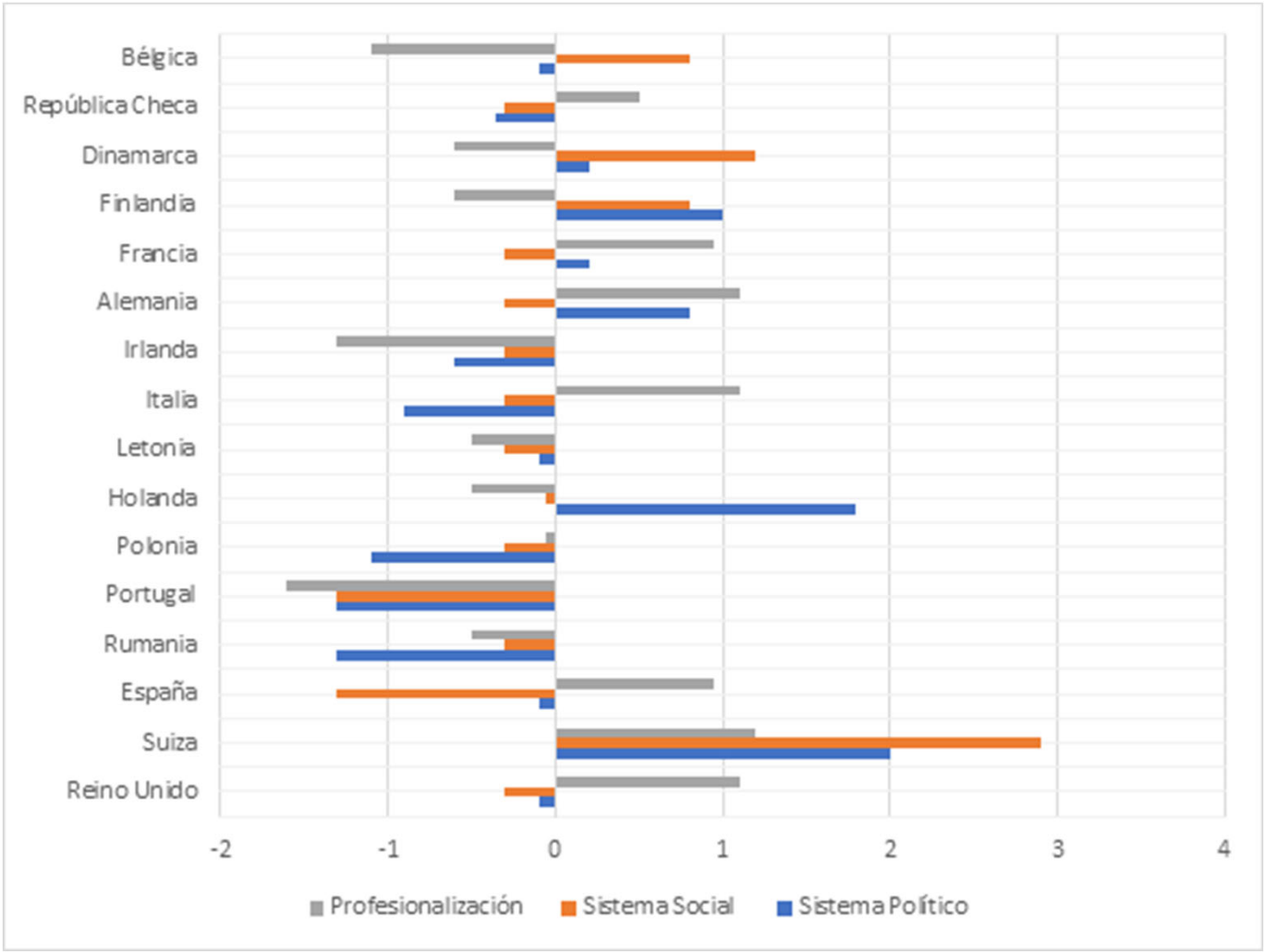
Convergencia en los enfoques de Evaluación de Políticas

(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

¿Divergencia en la institucionalización de Políticas?

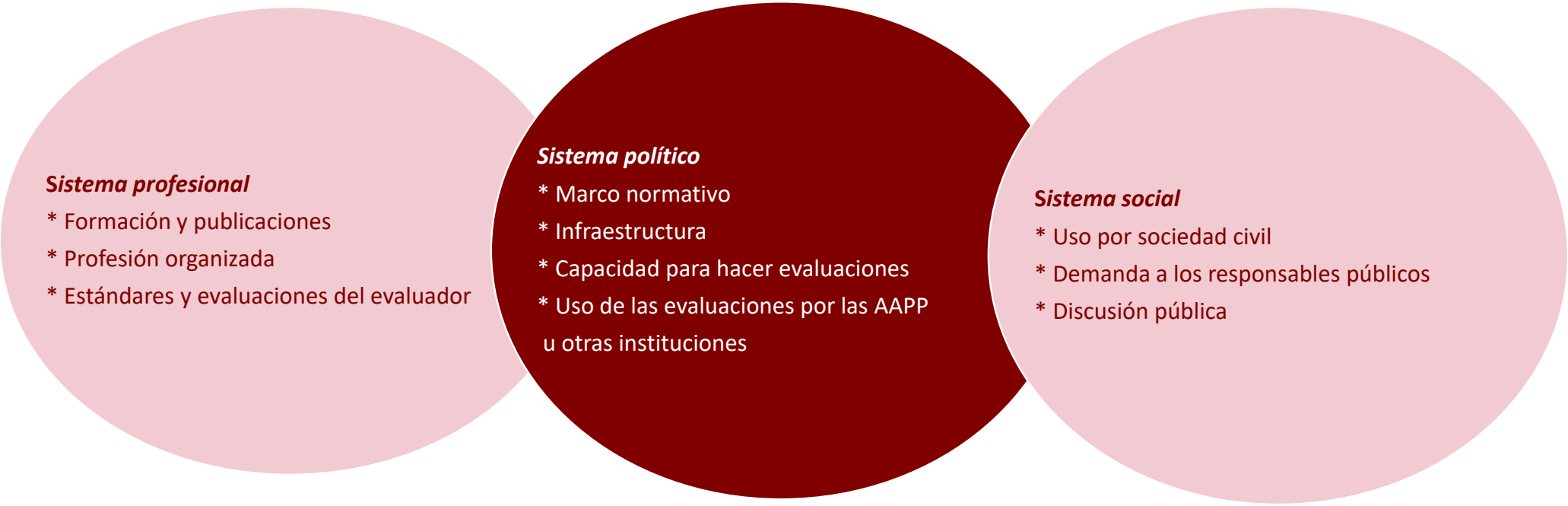
(Stockmann, Meyer y Taube, 2020)



2

¿Cómo medir la institucionalización de la Evaluación de Políticas y para qué?

Dimensiones de la institucionalización de la evaluación



Países analizados: Suiza y Holanda; Reino Unido, Estados Unidos, Canadá; Alemania, Francia y España

2

Marco normativo y organizativo

Marco Normativo e Institucional de la Evaluación de Política en Países Seleccionados (2022)

Marco normativo	Marco organizativo
• Constitución Suiza y Francia • Ley específica Canadá y EEUU • Disposiciones genéricas (generales o sectoriales): resto de países	• En Ejecutivo y Legislativo • Ejecutivo: Canadá y EEUU: coordinación y política de evaluación Alemania, Francia o RU: sin coordinación en el ejecutivo • Legislativo: TC en algunos países, también EvPP. Mayor interés en Parlamento

Marco Normativo e Institucional de la Evaluación de Política en Países Seleccionados (2022)

Holanda	*Evaluación regulada en la Ley de Cuentas + Disposiciones de EvPP en normas sectoriales *Ministros responsables de evaluar sus políticas *Tribunal de Cuentas: eficacia y eficiencia de las políticas *Parlamento decide si las evaluaciones son suficientes *Oficina de Análisis de Política Económica realiza evaluaciones
Suiza	*Constitución: parlamento velará por la evaluación de las medidas federales + Disposiciones de EvPP en numerosas normas sectoriales *Parlamento: una unidad de evaluación, CPA. Ejecutivo obligado a responder. CPA coordina su evaluación con el Tribunal de Cuentas *Ministerios realizan unas 80 evaluaciones anuales
Canadá	*Existe una política de evaluación y normativa específica *El Consejo del Tesoro (TBS) coordina la política y los ministerios tienen estructura de evaluación *Parlamento: la OAGC y la OPC realizan importantes labores de auditoría; proporcionan a los diputados análisis independientes sobre el presupuesto
Alemania	*No legislación; Código Presupuestario: auditorías deben valorar el logro de objetivos, impactos y rentabilidad +*Aumentan normas sectoriales con obligaciones de EvPP * EvPP poco coordinada; ministerios: gran autonomía *Institutos de evaluación públicos potentes en algunos sectores *Importante papel del Tribunal de Cuentas
Reino Unido	*No hay regulación general sobre EvPP + Nuevos programas incluyen evaluación *Ministerios de Hacienda y Presidencia: dirección informal de evaluaciones *Ministerio planifican y ejecutan sus evaluaciones *NAO actividad de supervisión del gasto
Estados Unidos	*Ley de Fundamentos para la Elaboración de Políticas Basadas en la Evidencia *OMB supervisa y coordina las evaluaciones ministeriales en el Ejecutivo *Algunos ministerios tienen potentes unidades de evaluación *En el Parlamento, varias agencias evalúan (GAO, CBO, CRS)
Francia	*Evaluación incluida en la Constitución + No normas concretas, pero sí disposiciones sectoriales *Cada ministerio es responsable de sus evaluaciones *Iniciativas concretas de EvPP, no sistemáticas

Marco Normativo e Institucional de la Evaluación de Políticas en Países en España (2022)

Marco organizativo

- 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)
- 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
- 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

Marco normativo

- 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
- 2021: consulta pública para un anteproyecto de ley
- 2022: Plan Normativo nacional incluye una ley de evaluación
- 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

2

Capacidad Evaluadora

Capacidad Evaluadora en Países Seleccionados (2022)

- **Inquietud por la calidad**
- **Capacidades de los evaluadores y de las unidades de evaluación**
  - ¿Conocimientos y ni suficiente personal?
  - A veces examinadas e incluso acreditadas
- **Estándares de evaluación**
  - Por las sociedades de evaluación nacionales o por las AAPP
- **Guías y cajas de herramientas**
- **Unidades que apoyen** sistemáticamente el desarrollo de la evaluación en ministerios
- **Agendas de Evidencia**
- **Mejorar la disponibilidad y uso de los datos administrativos**

- **Evaluaciones internas y con terceros**
  Generalmente en búsqueda de calidad e independencia
  Porcentaje es variable por país
  Empresas privadas/ Institutos de investigación semipúblico

- **Evaluación depende**
  - Del sector, de disponibilidad de datos,…

Capacidad de Evaluación de Política en Países Seleccionados (2022)

Holanda	*Operación Insight into Quality para mejorar las políticas y la calidad de la evaluación ***Agenda de Evaluación Estratégica** *Estándares evaluación, guías, herramientas *En Ministerios no hay unidades de EvPP; hay institutos de investigación semiindependientes que hacen EvPP (CPB) *También se contratan a consultoras y academia
Suiza	*2001, formalización de los estándares de evaluación *la mayoría de las evaluaciones se contratan externamente *Se discute si sería necesaria la acreditación de los evaluadores
Canadá	*mayoría de las evaluaciones son internas (450 evaluadores) *TBS certifica competencia y calidad evaluadores y unidades de EvPP de ministerios *Guías, formación, hoja de ruta para la explotación de datos
Alemania	Evaluaciones realizadas principalmente por institutos no universitarios *Disponibilidad de datos favorece la evaluación *No hay falta de voluntad política o administrativa, sí falta de capacidad ministerial para evaluar *No directrices generales, se están desarrollando. Existen guías
Reino Unido	*Intenso esfuerzo de mejora de capacidades internas, pero frecuente la subcontratación *3 iniciativas: Policy Profession (grupo de empleados para el que se exige competencias en evaluación); *Identificar **Áreas de Interés para Investigar** en los ministerios; Guías Libro Verde, El Libro Magenta
Estados Unidos	* **Agenda de Aprendizaje**, cada ministerio identifica temas que necesitan evidencia *Se evalúan capacidades ministeriales; se diseña un Plan de Evaluación Anual *Cada ministerio: jefe de datos, responsable de evaluación y de estadística *Trabajan para garantizar disponibilidad y calidad de datos administrativos
Francia	*Medidas para mejorar la calidad de la evaluación *65% de las evaluaciones se encargan a consultoras privadas *France Stratégie elabora guías metodológicas *CASD datos

Capacidad Evaluadora en España (2022)

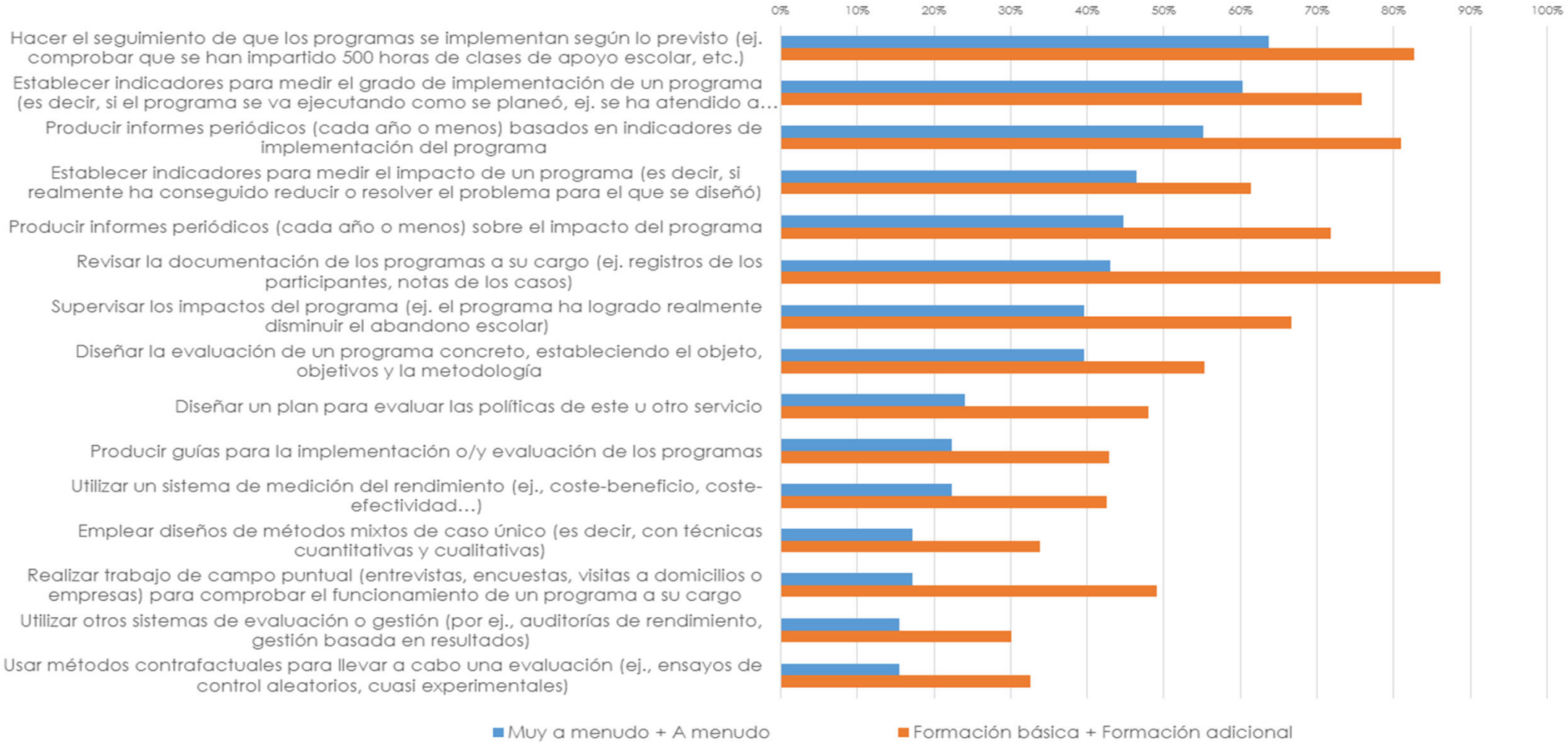
- Capacidad para evaluar en los ministerios es limitada debido a la falta de experiencia.

- 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*

Cultura de Evaluación de Política en España (2022)



La AIReF recibe encargos de evaluaciones permanentes de la administración central

Spending Review 2018-2021
(104.100 M€)

Fase 1: 32.000 M€

• 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€

Fase 2: 58.000 M€

• 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€

Fase 3: 14.000 M€

• **Instrumentos financieros apoyo a sectores productivos I: internacionalización**	**7.150 M€**
• **Gestión de residuos urbanos**	**6.700 M€**

Spending Review 2022-2026

Fase 1: 2.200 M€ – 142.200 M€

(En fase de elaboración del Plan de Acción)

- **Instrumentos financieros apoyo a sectores productivos II** Incluyendo COVID: hasta **140.000 M€**
- **Mutualismo** **2.200 M€**

Resto de fases

- Ayuda Oficial al Desarrollo
- Marco Financiero Plurianual
- Políticas de empleo
- Incapacidad Temporal

Ingreso Mínimo Vital
(3.000 M€)

2022: Módulo 1,2,3

(Diseño, resultados y procedimientos)

2022 – 2026:

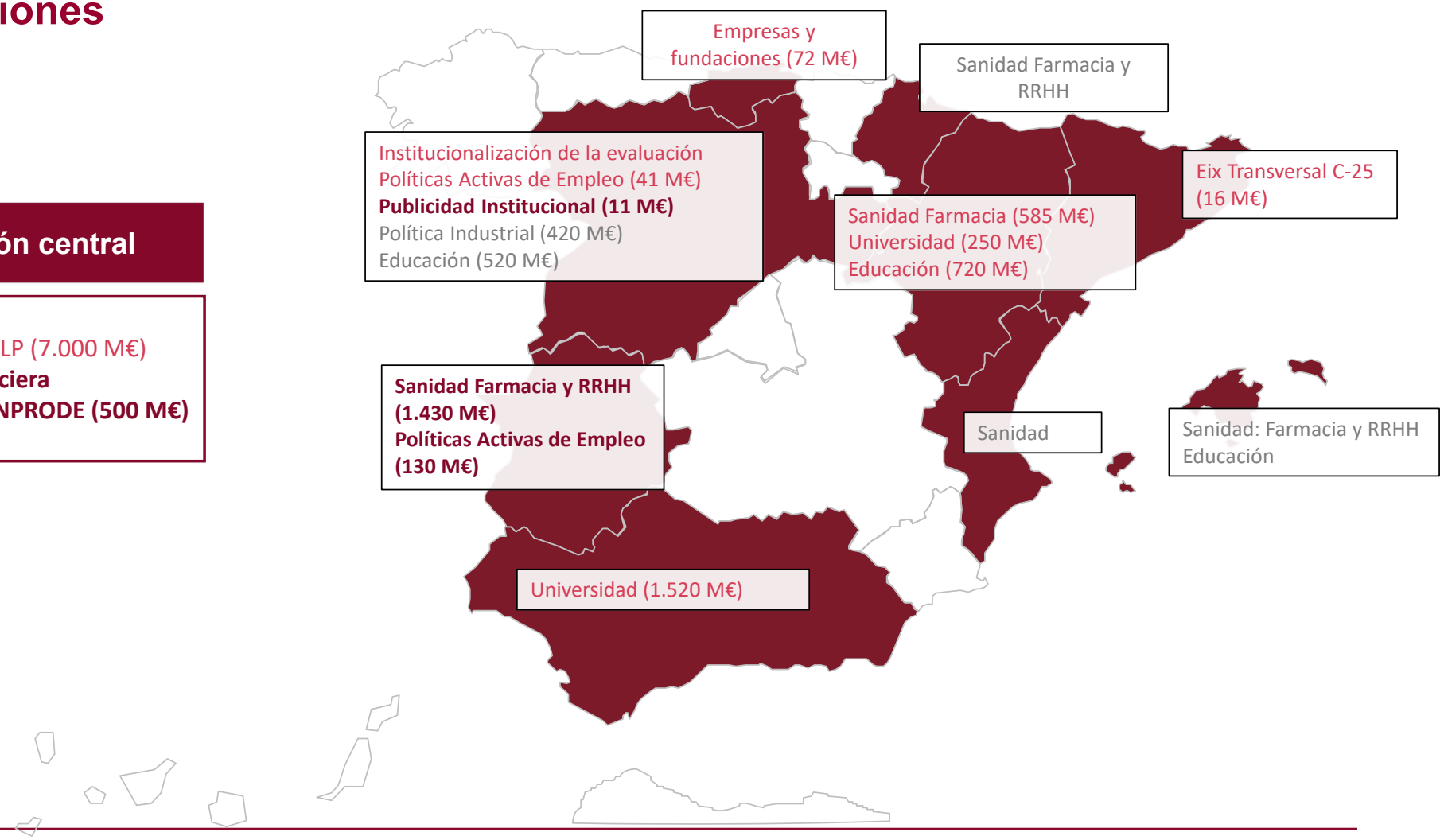
Resto de módulos IMV

Leyenda 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

EVIDENCIAS OBTENIDAS CON METODOLOGÍA, TÉCNICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN DIVERSAS

Metodologías cuantitativas

Metodologías cualitativas

Acuerdos con los principales productores de datos

INE Instituto Nacional de Estadística

BANCO DE ESPAÑA Eurosistema

Agencia Tributaria

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

4

El uso de las Evaluaciones

…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

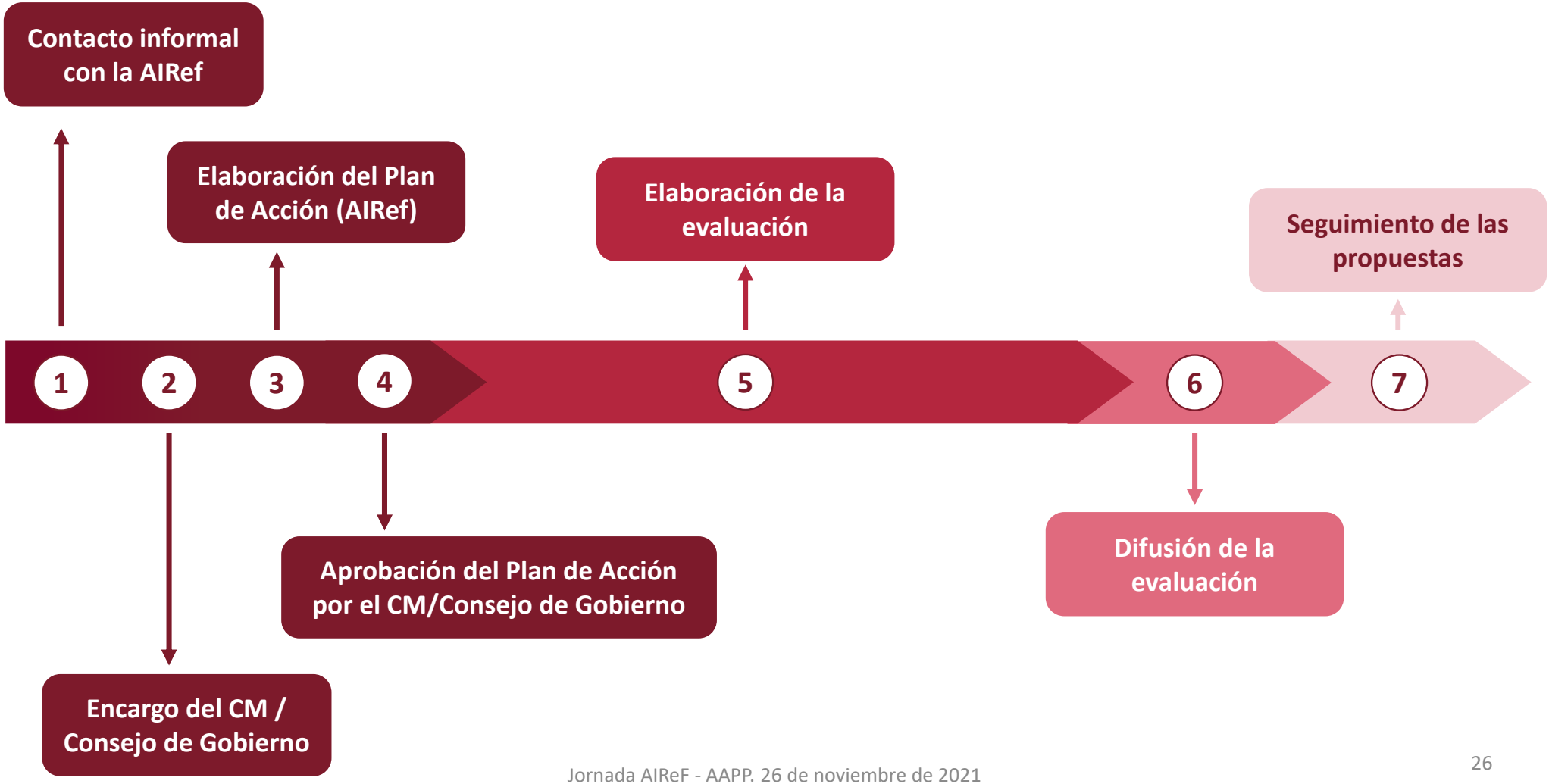
Utilización de las Evaluaciones en Países Seleccionados (2022)

Holanda	*Evaluaciones suelen publicarse y enviarse al Parlamento *Parlamento acostumbra a utilizar las evaluaciones
Suiza	*Evaluaciones deben ser accesibles. Base de datos *Parlamento puede solicitar evaluación *Elevada percepción de utilidad
Canadá	*Evaluaciones deben publicarse
Alemania	*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	*Protocolo de publicaciones (2021) * 9 What Works: divulgación sistemática NAO: alto uso de las evaluaciones. Centros What Works producir y diseminar evidencia
Estados Unidos	*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	*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

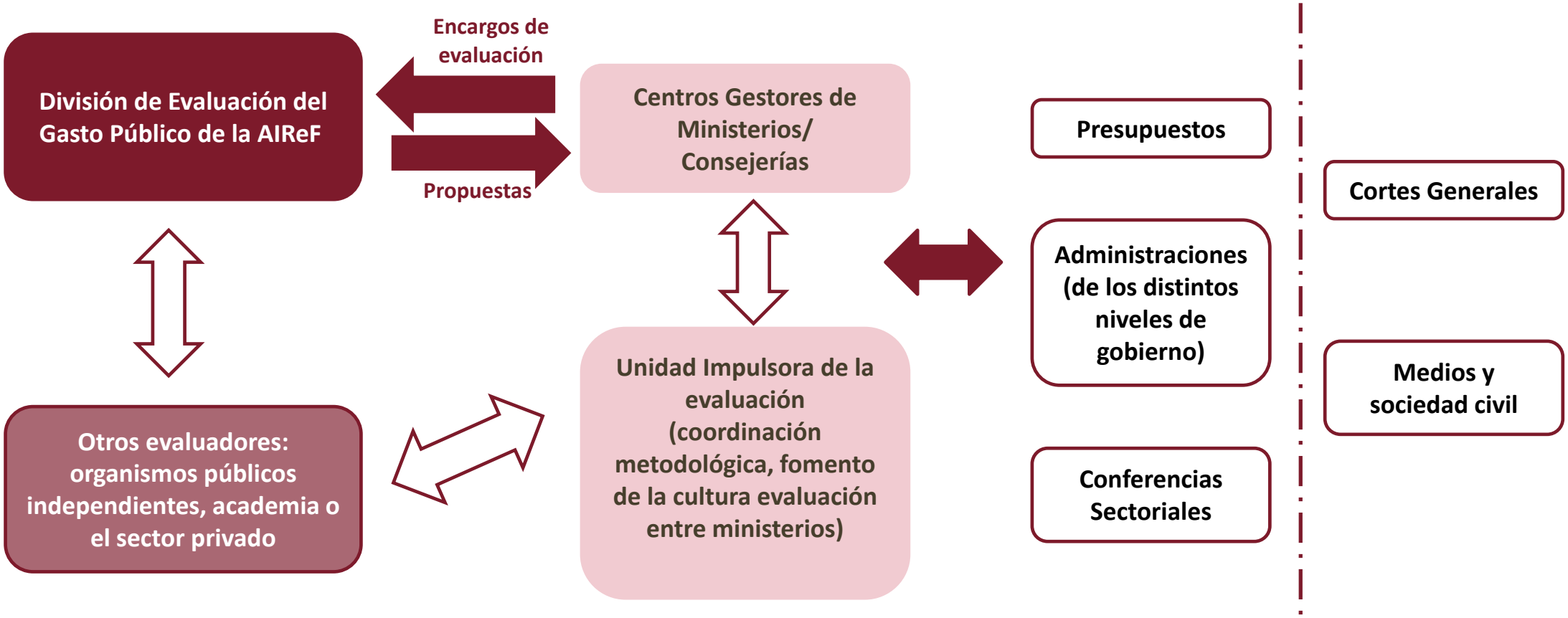
LAS EVALUACIONES DE LA AIReF YA HAN IMPULSADO REFORMAS

- **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 recogen 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*

En contacto con las AAPP para explicar cómo es el proceso de Evaluación de en AIReF



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



Para más información puede contactar con

evaluación@airef.es