

Presentación fase III Spending Review 2018-2021

LA AIReF RECLAMA CAMBIOS EN SU LEY ORGÁNICA PARA CONSOLIDAR LA EVALUACIÓN

- La presidenta, Cristina Herrero, pide modificar la Ley para convertir la evaluación en una función permanente de la institución, asegurar una financiación estable, recursos humanos suficientes y una mayor iniciativa de la AIReF a la hora de seleccionar las políticas a evaluar
- Resalta la necesidad de mejorar el proceso de encargo para planificar mejor las evaluaciones, con una mayor consulta a la institución sobre los temas a evaluar, cronogramas de entrega realistas y aprobación ex ante por parte de la AIReF de cualquier evaluación encargada a través de una ley
- Reclama un compromiso real de todas las administraciones públicas con la evaluación a través de mayores avances y la extensión del principio de cumplir o explicar a las propuestas de las evaluaciones de la AIReF
- Estos cambios son necesarios para hacer frente al incremento de la evaluación en la AIReF, que recibe cada vez más encargos de Comunidades Autónomas, frente a la reducción en el alcance de las políticas evaluadas en el Spending Review de la Administración Central, y está asumiendo también otros encargos y evaluaciones recogidas en leyes, como el IMV, los planes de empleo o la movilidad sostenible
- La AIReF cierra el ciclo del primer Spending Review 2018-2021 con la presentación de los resultados de los estudios que forman parte de la tercera fase: gestión de residuos municipales e instrumentos financieros
- Constata que España muestra retraso con respecto a los países de nuestro entorno en la política de residuos, y propone avanzar en medidas destinadas a mejorar la calidad de la información, el establecimiento de instrumentos como el pago por generación, la recogida puerta a puerta o los sistemas de depósito, devolución y retorno
- Propone que la Administración refuerce los mecanismos de control y supervisión de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor y se fomente la competencia de los agentes privados que operan en el mercado
- En el estudio de instrumentos financieros, realiza propuestas para mejorar la coordinación y la planificación de los instrumentos financieros, como la creación de un grupo de trabajo que promueva la complementariedad, una planificación estratégica agregada del conjunto del sistema, un repositorio común de información y un portal que aglutine el conjunto de la oferta de instrumentos

- **En los instrumentos destinados a la internacionalización, detecta una falta de objetivos de ejecución claros y medibles y mecanismos de control, en ocasiones, mal diseñados que limitan el volumen de las operaciones.**

La presidenta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), Cristina Herrero, reclamó hoy una reforma de la Ley Orgánica de la institución para impulsar cambios estructurales que permitan consolidar su actividad evaluadora, que no ha parado de aumentar en los últimos años. Aunque la evaluación es una de las principales actividades de la institución, no goza del blindaje legal que sí tiene la supervisión fiscal, y ha llegado el momento de acometer cambios estructurales que permitan a la institución desempeñar esta función contando con los recursos económicos y humanos necesarios y dando un mayor papel a la AIReF en la toma de decisiones.

En una rueda de prensa para presentar los dos estudios de la tercera fase del Spending Review 2018-2021, la presidenta aprovechó para hacer balance de la actividad evaluadora de la AIReF, que ha ido cogiendo fuerza a lo largo de los años. El primer Spending Review tiene su origen en el compromiso asumido con la Comisión Europea y se concretó en tres fases que se han ido desarrollando a lo largo de estos años y en las que se han analizado políticas de calado como la sanidad, la educación, las infraestructuras, el empleo y los beneficios fiscales, entre otras cosas. Estos análisis, además, han afectado a todas las administraciones (Ministerios, comunidades autónomas, corporaciones locales) y a diversos agentes (Correos, Adif y Renfe, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria o la Agencia Española del Medicamento). La presentación de hoy de los resultados de los estudios sobre los instrumentos financieros y los residuos municipales de la tercera fase cierra el ciclo de este primer Spending Review 2018-2021, en el que en total se han analizado 108.000 millones de gasto público.

Además, el Gobierno encargó ya el siguiente ciclo de revisión del gasto de carácter plurianual, el Spending Review 2022-2026, y la primera fase del mismo, en la que se analizarán los instrumentos financieros del sector público de apoyo a los sectores productivos y el gasto derivado de la asistencia del mutualismo administrativo. Asimismo, en el componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), el Gobierno se comprometió a dar continuidad y permanencia a estos ejercicios de revisión del gasto, lo que dio lugar a la creación de una División de Evaluación de Gasto Público en AIReF en agosto de 2021.

Esta División se encarga de llevar a cabo estos proyectos y otros estudios encargados por las diferentes Administraciones Públicas. De hecho, la AIReF recibe cada vez más encargos de las Comunidades Autónomas, que han mostrado un interés creciente en analizar políticas de calado como la sanidad, la educación, y las políticas de empleo frente a la reducción en el alcance de las políticas evaluadas en el Spending Review. Todos estos encargos se suman a los que también vienen de la Administración Central pero no forman parte del Spending Review, como el Estudio de FONPRODE publicado recientemente, así como a las evaluaciones recogidas en leyes, como ocurre con el Ingreso Mínimo Vital (IMV), los planes de empleo, la Ley de startups, o la de movilidad sostenible.

Cambiar la Ley Orgánica

La División de evaluación se creó a través de la modificación del Estatuto Orgánico de la AIReF pero, según Cristina Herrero, el aumento de la actividad que desempeña requiere un cambio más estructural que debe implementarse a través de la modificación

NOTA DE PRENSA 04/10/2023

de la Ley Orgánica de la institución. Con este cambio, se pretende dotar a la División de los medios económicos y humanos necesarios para desempeñar sus funciones. Además, el cambio debe servir para que la AIReF asuma un papel mayor en la toma de decisiones en materia de evaluación.

En concreto, la presidenta ve necesario que la reforma de la Ley asegure una financiación estable y suficiente para la evaluación vía tasa, tal y como ocurre en la supervisión, y que garantice a la institución los recursos humanos suficientes, otorgándole capacidad para contratar perfiles multidisciplinares no funcionarios o de otras Administraciones Públicas. Asimismo, Cristina Herrero cree que sería necesario una mayor iniciativa de la AIReF a la hora de seleccionar las políticas a evaluar y promover la capacidad de encargo de los órganos de coordinación (Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de Administración Local).

Por otro lado, Cristina Herrero considera necesario mejorar el proceso de encargos a la AIReF para planificar mejor las evaluaciones, con una mayor consulta y un mayor papel de la institución en la toma de decisiones sobre los temas a evaluar; cronogramas de entrega realistas y acordes a la información disponible y la aprobación ex ante por parte de la AIReF de cualquier evaluación encargada a través de una ley. Por último, ve clave un compromiso real de todas las administraciones públicas con la evaluación y la extensión del principio de cumplir o explicar a las propuestas de las evaluaciones de la AIReF.

Con estas propuestas, la AIReF pretende resolver las debilidades detectadas durante estos años de evaluación, entre las que destaca la formulación de políticas públicas sin vocación de ser evaluadas, la falta de concreción de objetivos, la deficiente calidad de la información para su tratamiento y evaluación, las dificultades en el proceso de recogida y tratamiento de datos, los problemas de los tiempos en las evaluaciones, las limitaciones para contar con formación especializada en el ámbito público, la escasa toma en consideración de las propuestas de la AIReF sobre materias a evaluar y la tendencia a reducir el alcance de las evaluaciones. A su parecer, aunque se han hecho avances importantes, queda camino para consolidar la evaluación en España.

Gestión de Residuos

El estudio sobre la gestión de los residuos municipales analiza un conjunto de instrumentos para alcanzar los objetivos que en materia de gestión de residuos establece la Unión Europea. La gestión de residuos es una política con importantes implicaciones en el medio ambiente, la economía y el gasto público. Los residuos supusieron en España el 31% de las emisiones de metano, ocupó a 90.000 personas y las entidades locales elevaron su gasto público a casi 4.000 millones en 2021. La AIReF constata que España ha incumplido objetivos europeos de preparación para la reutilización y el reciclaje marcados para 2020 y se encuentra lejos de alcanzar los de 2025, por lo que ya ha recibido una alerta temprana de Comisión Europea en 2023. En concreto, el porcentaje de residuos preparados para la recuperación o el reciclaje alcanzó el 40,5% en 2020 (frente al objetivo 50%) y el último dato de 2021 (36,7%) anticipa dificultades en el cumplimiento del objetivo del 55% en 2025. Según la AIReF, esta posición desfavorable requiere de un cambio estructural que permita avanzar hacia el cumplimiento.

En la evaluación, la AIReF detecta una falta importante de información. A su parecer, los instrumentos de monitorización y seguimiento ven su eficacia limitada por la escasa información disponible que, en ocasiones, es además de reducida calidad. Además, los problemas se agravan cuando se desciende al ámbito municipal, ya que muchas

entidades locales desconocen los residuos municipales que se generan en su territorio. El estudio incluye propuestas sobre cómo deberían construirse estos sistemas de información, así como el alcance de sus contenidos.

La evaluación de la AIReF destaca algunos instrumentos en los que sería recomendable avanzar para facilitar el cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo, constata que el sistema de pago por generación (PxG) ha resultado un instrumento útil para mejorar los objetivos. Además, el PxG aumenta sus efectos si viene acompañado de bonificaciones que incentiven conductas favorables. En el ámbito de los instrumentos técnicos de recogida, la evaluación de la AIReF constata que el sistema puerta a puerta en los municipios de Cataluña redujo un 20% la generación de residuos per cápita, cifra que se mantuvo transcurridos cuatro años y generó cambios en el comportamiento de los agentes, con un incremento en hasta 30 puntos de los niveles de recogida separada.

El estudio también analiza la responsabilidad ampliada del productor (RAP), instrumento que traslada al productor el coste de gestión de los residuos y que es gestionado en España con sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP). La evidencia obtenida pone de manifiesto la necesidad de que la Administración refuerce los mecanismos de control y supervisión sobre ellos con el objetivo de incrementar la información sobre el cumplimiento de su actividad. Dentro de los RAP, los SDDR (Sistema de Depósito, Devolución y Retorno) son uno de los instrumentos más eficaces en la gestión de residuos y la encuesta realizada por la AIReF evidencia una valoración de la ciudadanía positiva de la potencial puesta en marcha de estos sistemas.

Instrumentos Financieros

Por su parte, el estudio sobre instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española analiza estos instrumentos que cumplen con dos funciones: servir de instrumento contracíclico en momentos de restricciones del crédito y resolver fallos de mercado de naturaleza estructural, relacionados por lo general con problemas de información asimétrica. Se trata de un modelo de ventanilla múltiple en el que varias agencias ofrecen distintos instrumentos.

Este modelo, que ofrece ventajas de especialización, adolece de fallos de coordinación, por lo que la AIReF realiza varias propuestas para mejorarla, como la creación de un grupo de trabajo que promueva la complementariedad entre los distintos instrumentos, la elaboración de una planificación estratégica agregada del conjunto del sistema, así como la creación de un repositorio común de información. La AIReF señala también que el actual modelo lastra la divulgación y comunicación del conjunto de instrumentos de apoyo oficial, por lo que propone un refuerzo de la visibilidad del sistema con la creación de un portal informativo del conjunto de la oferta de instrumentos que facilite su identificación, de manera semejante a otros países.

En un plano sectorial, detecta problemas de solapamiento de los instrumentos destinados a la innovación de la industria de SGIPYME (industria conectada 4.0 e IDI) y los instrumentos de CDTi e ICO. También reclama una mayor coordinación entre los instrumentos de ENISA y CDTi e ICO-AXIS en el ámbito de la innovación y la digitalización. En el sector turismo solicita, de continuar tras permanecer inactivo desde el año 2012, revisar el funcionamiento del FOMIT/FOCIT, estableciendo

NOTA DE PRENSA 04/10/2023

un procedimiento de convocatoria permanente contra los fondos disponibles y creando mecanismos de coordinación adecuados con las CC.AA. que eviten conflictos competenciales.

En el ámbito de la internacionalización, la AIReF constata una infrarrepresentación entre las empresas beneficiarias de aquellas de menor tamaño o de empresas sin experiencia exportadora. Además, reclama fijar objetivos de ejecución claros y medibles en términos de número de operaciones, volumen de financiación, niveles de riesgo, sectores y tipos de empresa a los gestores de los instrumentos. Además, propone flexibilizar la capacidad de los agentes gestores para la toma de decisiones manteniendo la especialización de los mismos, eliminando el requisito de aprobación de operaciones por CDGAE o Consejo de Ministros para instrumentos gestionados por CESCE y FIEM permitiendo que las operaciones sean aprobadas en un nivel de decisión inferior a partir de unos criterios fijados anualmente por CDGAE

En el caso del ICO el sistema de intermediación bancaria se muestra eficiente al permitir movilizar un importante volumen de recursos empleando la capilaridad de la red de entidades financieras. En cambio, este modelo conlleva una limitación en el uso de los fondos públicos, que puede no ser eficaz en momentos adversos del ciclo o cuando se quieren impulsar determinadas líneas, al residir la decisión última sobre la concesión de la financiación en las entidades financiera. Por último, a lo largo de la evaluación se ha identificado un déficit generalizado de práctica evaluadora con carencia de evaluaciones *ex ante* que permitan identificar fallos de mercado y la pertinencia de los instrumentos creados, la falta de definición de indicadores que faciliten el seguimiento continuo de los resultados por parte de los centros gestores, así como evaluaciones *ex post* de agentes externos independientes.