

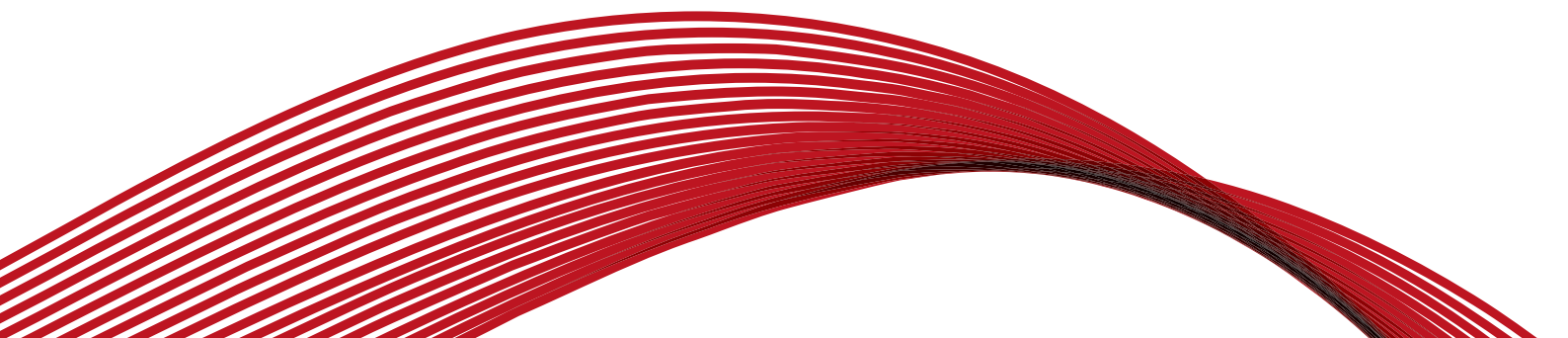


PLAN DE ACCIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL SPENDING REVIEW 2022-2026 FASE 2

**Revisión del gasto en las áreas
del ingreso mínimo vital, de
la prestación por incapacidad
temporal y de la ayuda oficial al
desarrollo**



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/ José Abascal, 2-4, 2ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación: Enero 2025.

Índice

1. Introducción general	4
2. Descripción de los proyectos	5
2.1. Proyecto de evaluación 1: Ingreso Mínimo Vital	5
2.1.1. Contexto	5
2.1.2. Objetivo y alcance de la evaluación	9
2.1.3. Metodología	10
2.1.4. Bases de datos y otras fuentes de información	11
2.1.5. Gobernanza y organismos participantes	12
2.2. Proyecto de evaluación 2: Incapacidad temporal	13
2.2.1. Contexto	13
2.2.2. Objetivo y alcance de la evaluación	21
2.2.3. Metodología	23
2.2.4. Bases de datos y otras fuentes de información	24
2.2.5. Gobernanza y organismos participantes	25
2.3. Proyecto de evaluación 3: Ayuda oficial al desarrollo	26
2.3.1. Contexto	26
2.3.2. Objetivo y alcance de la evaluación	34
2.3.3. Metodología	35
2.3.4. Bases de datos y otras fuentes de información	36
2.3.5. Gobernanza y organismos participantes	37
3. Cronograma	38
4. Presupuesto	40
5. Publicidad	42
6. Revisión y modificación del plan de acción	43

1.

INTRODUCCIÓN GENERAL

El Consejo de Ministros aprobó el dos de abril de 2024 el Acuerdo por el que se formaliza la fase II del proceso de revisión del gasto público 2022-2026.

En concreto, abarcará tres áreas de análisis: revisión del gasto en el área de prestaciones, del ingreso mínimo vital y de la prestación por incapacidad temporal, y en el área de Ayuda Oficial al Desarrollo, al amparo de lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF. Se establecía también un plazo de tres meses para que la AIReF aportara al Ministerio de Hacienda un Plan de Acción que incorpore aspectos metodológicos y las previsiones del citado proceso de revisión, e incluya una propuesta inicial con el detalle concreto de las áreas de gasto a analizar, las entidades públicas afectadas, los periodos temporales a los que se refiera el análisis, y la información que sería necesaria para realizar los análisis, así como el presupuesto y calendario de desarrollo.

Este Plan de Acción describe, a continuación, para cada una de las tres evaluaciones el contexto, objetivo y alcance, las metodologías, bases de datos, gobernanza, cronograma y presupuesto. La AIReF ha mantenido reuniones con los responsables de las políticas objeto de revisión para determinar el alcance y el contenido de la evaluación y ha recabado la información sobre la posibilidad de disponer de los datos y documentación necesaria para el desarrollo de la evaluación. Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 del Estatuto Orgánico de la AIReF, con carácter previo a la elaboración del estudio, se fija un presupuesto acorde con los precios públicos establecidos por la Resolución de 18 de diciembre de 2019 del Presidente de la AIReF (BOE de 23 de diciembre de 2019).

2.

DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS

2.1. Proyecto de evaluación 1: Ingreso Mínimo Vital

2.1.1. Contexto

El Ingreso Mínimo Vital (IMV), puesto en funcionamiento en junio de 2020, se configura como un derecho subjetivo y consiste en una prestación económica que garantiza un nivel mínimo de renta a los hogares en situación de vulnerabilidad económica. La prestación tiene periodicidad mensual y cubre la diferencia entre la suma de los ingresos que ha recibido un hogar durante el año anterior (o en ocasiones el año en curso) y una renta garantizada que se determina en la ley.

Con anterioridad al despliegue del IMV, distintos organismos internacionales y trabajos de expertos habían sugerido a España la necesidad de reforzar y mejorar la coordinación de los programas de garantía de ingresos que existían en el país. El último pronunciamiento anterior a la implementación del IMV se recoge en la Recomendación del Consejo Europeo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España. En ella se señalaba que España debería “mejorar la cobertura y adecuación de los regímenes de ingreso mínimo y apoyo a la familia”.

Igualmente, existían numerosas propuestas provenientes de diferentes actores sociales, como la iniciativa legislativa popular presentada por CC. OO. y UGT que fue analizada por la AIReF en su estudio sobre los Programas de Rentas Mínimas en España de 2019. En el estudio se hicieron algunas consideraciones

sobre el diseño de la prestación propuesta encaminadas a mejorar su eficacia en la erradicación de la pobreza; se propuso simplificar el sistema de rentas mínimas y mejorar su complementariedad con las prestaciones de desempleo y otros servicios sociales complementarios; y, por último, se planteó la necesidad de encuadrar la prestación en un plan presupuestario a medio plazo y de asegurar el seguimiento y evaluación continua del programa en relación con su eficacia y eficiencia.

Finalmente, en mayo de 2020, en el contexto de urgencia que imponía la pandemia, se puso en funcionamiento el IMV con un diseño que aspiraba a cubrir a 830.000 hogares (incluyendo País Vasco y Navarra), y cuyo presupuesto ascendía a 3.000 millones de euros.

El IMV tiene dos objetivos principales que se establecen en los artículos 1 y 2 de la ley 19/2021. En primer lugar, el IMV persigue prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentran en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. En segundo lugar, el IMV pretende garantizar un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias.

A lo largo de estos primeros años de la prestación, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha llevado a cabo diversas modificaciones normativas e iniciativas para profundizar en la consecución de los objetivos de la prestación. En concreto pueden destacarse los siguientes desarrollos:

- **Complemento de ayuda para la infancia (CAPI).** Con la publicación en el BOE de la Ley del IMV el 21 de diciembre de 2021 se establece un nuevo complemento para la infancia con efectos económicos a partir del 1 de febrero de 2022. Pueden tener derecho a este complemento las unidades de convivencia con menores de edad que cumplan todos los requisitos necesarios para la concesión del IMV y los establecidos respecto de los límites máximos sobre ingresos computables (el 300% de la renta garantizada del IMV para su tipo de hogar), patrimonio neto (el 150% del umbral de patrimonio neto excluida la vivienda principal correspondiente a su tipo de hogar) y test de activos (patrimonio excluida la vivienda principal menor que 6 veces la renta garantizada).
- **Complemento por discapacidad.** Con la entrada en vigor de la Ley del IMV y con efectos económicos a partir del 1 de febrero de 2022, se establece un complemento equivalente a un 22% de la cuantía para un beneficiario

individual en el supuesto de que en la unidad de convivencia esté incluida alguna persona con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al sesenta y cinco por ciento.

- **Incentivo al empleo.** El 1 de enero de 2023 entra en vigor el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del ingreso mínimo vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.
- **El registro de mediadores sociales.** El registro de mediadores sociales del IMV está funcionando desde el 3 de diciembre de 2021. En la actualidad hay once ONG inscritas en él con capacidad para emitir certificados que acrediten situaciones complejas.
- **Proyectos piloto de inclusión social.** El 9 de abril de 2024 el MISM ha publicado el informe [“Palancas para la inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia Científica”](#) y los informes de evaluación detallados de 18 de los proyectos. Estos informes recogen propuestas basadas en evidencias causales extraídas en su mayoría mediante análisis experimentales orientados a mejorar la eficacia de las políticas de inclusión de las personas, beneficiarias o no del IMV.
- **Sello de Inclusión Social.** El Real Decreto 636/2022, de 26 de julio regula el Sello de Inclusión Social, un distintivo público de la Administración General del Estado con el que se distinguirá a las entidades públicas empresariales, a las sociedades mercantiles públicas, empresas privadas, trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como a las fundaciones, que contribuyan al tránsito de las personas beneficiarias del IMV, desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación en la sociedad.
- **Aumento del 15% en la nómina del IMV para contrarrestar el impacto de la inflación.** El Real Decreto Ley 6/2022 de medidas urgentes, de 29 de marzo, y su prórroga supuso que la nómina de IMV aumentara en un 15% para los hogares perceptores entre los meses de abril y diciembre de 2022, ambos incluidos.
- **El autobús informativo del IMV.** Entre octubre de 2022 y marzo de 2023 el MISM ha llevado a cabo la iniciativa del autobús y la carpa informativa del IMV con el objetivo de informar sobre el IMV a todas aquellas personas vulnerables, potenciales beneficiarios de la prestación, pero que no la

estuvieran percibiendo. Estos dispositivos se han detenido en 43 localidades de las 15 comunidades autónomas de territorio fiscal común y de las 2 ciudades autónomas.

- **Eliminación de la obligación de acreditar la inscripción como demandante de empleo.** El Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes suprime la obligación de acreditar la inscripción como demandante de empleo de las personas beneficiarias del IMV y establece que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) remitirá la identificación de los beneficiarios mayores de 18 años y menores de 65 años de edad, a los servicios públicos de empleo de la comunidad autónoma en la que aquellos tengan su domicilio, con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo.
- **Bono social de electricidad.** La disposición final vigésima tercera del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes, modifica el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable y se considera que son consumidores vulnerables los beneficiarios del IMV.

El artículo 31.3 de la ley mandata a la AIReF la emisión de una opinión anual sobre el IMV. A fecha de presentación de este plan de acción la AIReF ha publicado las tres primeras opiniones del IMV. Las opiniones de la AIReF¹ están siguiendo una planificación plurianual (cuadro 1). De esta forma, la primera opinión abordó el análisis general del diseño (módulo 1), los resultados (módulo 2) y la implementación del IMV (módulo 3). La segunda opinión del IMV se focalizó en dos nuevos módulos: el impacto del IMV en las personas con carencias materiales y en familias monoparentales (módulo 4) y el impacto de la prestación en la infancia y la juventud con especial atención al nuevo complemento a la infancia (módulo 5). Adicionalmente, la segunda Opinión incluyó dos recuadros. El primero examinó la relación con el mercado de trabajo de los beneficiarios del IMV con carácter previo a recibir la prestación. El segundo recuadro estudió el impacto de la inflación en los hogares beneficiarios de IMV y estima en qué parte el aumento del 15% en la nómina de IMV entre abril y diciembre de 2022 ha conseguido compensar este fenómeno. La tercera Opinión ha analizado la capacidad que el IMV tiene para cubrir las situaciones de pobreza transitoria (módulo 6).

¹ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf>
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinion.-Segunda-Opinion-IMV_AIReF.pdf
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/IMV/20240724_IMV_Opinion3_01Estudio.pdf

Además, esta tercera Opinión ha incorporado dos recuadros. El primero analiza la cobertura geográfica del autobús del IMV entre los hogares no solicitantes de la prestación. El segundo recuadro estudia los efectos de las rentas mínimas en el *non take-up* del IMV. La cuarta Opinión se dedicará a evaluar la capacidad inclusiva del IMV y sus efectos sobre el mercado de trabajo (módulo 7); mientras que la quinta Opinión se centrará en la complementariedad del IMV con otras prestaciones no contributivas (módulo 8); y en comparar esta prestación española con otras de los países del entorno (módulo 9).

CUADRO 1. PLANIFICACIÓN PLURIANUAL DE LAS OPINIONES DEL IMV

Primera Opinión 2020/2021	Segunda Opinión 2021/2022	Tercera Opinión 2022/2023	Cuarta Opinión 2024/2025	Quinta Opinión 2025/2026
Módulo 1 Diseño potencial	Módulo 4 Infancia y juventud (complemento de ayuda para la infancia)	Módulo 6 Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevenida	Módulo 7 La capacidad inclusiva del IMV y sus efectos sobre el mercado de trabajo	Módulo 8 Complementariedad y solapamientos con otras prestaciones no contributivas
Módulo 2 Resultados				
Módulo 3 Implementación y gestión	Módulo 5 Personas con carencias materiales severas y familias monoparentales			Módulo 9 Comparativa internacional (eficacia y eficiencia)

2.1.2. Objetivo y alcance de la evaluación

El objetivo de esta evaluación será el de compilar los principales hallazgos sobre la eficacia y eficiencia del gasto público destinado al IMV durante los cinco primeros años de vida de la prestación. Para ello, se abordarán los siguientes ejes 1) impacto de la prestación sobre el objetivo de reducción de la pobreza e impacto presupuestario, 2) lecciones aprendidas sobre el fenómeno del *non take-up* en el IMV y en concreto la relevancia presupuestaria de la evolución de las rentas mínimas y del resto de prestaciones no contributivas, 3) la incidencia de la tramitación y gestión en la eficacia y eficiencia de la prestación.

A continuación, se describe el objetivo y alcance previsto para cada uno de estos tres ejes.

Eje 1. Impacto de la prestación sobre el objetivo de reducción de la pobreza e impacto presupuestario

Este eje actualizará los resultados sobre cobertura, tasa y brecha de pobreza a fecha de cierre del estudio, ofreciendo además una imagen del impacto del IMV en las cuentas públicas. Adicionalmente, se analizarán indicadores complementarios como la duración de los hogares en la prestación o su incorporación al mercado de trabajo.

Eje 2. Lecciones aprendidas sobre el fenómeno del *non take-up* en el IMV y relevancia presupuestaria

Este eje incorporará los diferentes análisis realizados por la AIReF para comprender los determinantes de la tasa de no solicitud de la prestación, sus efectos presupuestarios, así como la influencia de la evolución de los programas de rentas mínimas y otras prestaciones contributivas en los resultados de la prestación.

Eje 3. La incidencia de la tramitación y gestión en la eficacia y eficiencia de la prestación

Este eje proporcionará una recopilación completa de los principales indicadores que evalúan la tramitación de la prestación. Se incidirá en las implicaciones que los hallazgos sobre esta cuestión tienen en la eficacia y eficiencia de la prestación.

2.1.3. Metodología

Para lograr los objetivos mencionados, se utilizarán diversas técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo.

Desde un punto de cualitativo se aplicarán las siguientes técnicas:

- **Revisión documental** de regulación, normativa, estrategias, instrucciones internas, planes, etc.
- **Entrevistas semiestructuradas y/o grupos focales con gestores y profesionales:** tramitadores del IMV, personal directivo en el Ministerio de Inclusión, servicios sociales de las comunidades autónomas, etc.

Desde un punto de vista cuantitativo:

- **Análisis estadístico descriptivo.** Se apoya en el cálculo de indicadores tales como: cobertura, tasa, brecha de pobreza, tasa de *non take-up*, gasto de la prestación, duración en la prestación, tiempos de tramitación e incidencia de las revisiones.
- **Microsimulación.** Se utilizará el microsimulador de AIReF que permite estimar el alcance del IMV plenamente implementado y los efectos sobre un conjunto de indicadores de pobreza.
- **Técnicas econométricas para el tratamiento y análisis de datos de sección cruzada y datos de panel.** Se emplean en regresiones de determinantes de *non take-up* o en las estimaciones de impacto de la prestación sobre el empleo.

2.1.4. Bases de datos y otras fuentes de información

En este estudio se analizarán datos procedentes de bases de datos administrativas. Se dispondrá de la información proveniente de los organismos que recoge la siguiente tabla:

Bases de datos	
Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)	
	Microdatos de renta y patrimonio de las personas y hogares de las comunidades autónomas de régimen común
Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)	
	Microdatos de los expedientes tramitados
	Microdatos de las nóminas de IMV
Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)	
	Microdatos de vidas laborales
Comunidades autónomas	
	Microdatos de nóminas de las rentas mínimas autonómicas

Fuente: AIReF.

La AIReF dispone de parte de esta información ya que la AEAT, el INSS y la AIReF firmaron un convenio² por el que se proporciona anualmente a la AIReF las bases de datos para llevar a cabo la opinión del IMV.

Información sobre distintos aspectos de la gestión recogida mediante cuestionarios o grabación de entrevistas y/o grupos focales: como fuente de información complementaria a los datos públicos de las administraciones públicas, se enviarán cuestionarios o se realizarán entrevistas y/o grupos focales con el fin de recoger información cualitativa.

Respecto a los cuestionarios o entrevistas y/o grupos focales, se podrá disponer de la información resumida en la siguiente tabla:

Cuestionarios, entrevistas y/o grupos focales	
Dirigidos a:	Personal directivo de las Administraciones Públicas implicadas
	Gestores y tramitadores de IMV o rentas mínimas autonómicas
	Entidades del tercer sector

Fuente: AIReF.

² Resolución de 11 de abril de 2022, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, A.A.I., para la cesión de información relativa al ingreso mínimo vital. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-6949

Además, para llevar a cabo este proyecto, será necesario contar con la normativa vigente, estrategias y planes, memorias, informes de seguimiento, proyectos de evaluación y otra documentación relevante de aplicación en el ámbito de la evaluación.

Los ministerios implicados en esta evaluación serán responsables de asegurar la disponibilidad de información y bases de datos requeridos del ámbito de su competencia.

2.1.5. Gobernanza y organismos participantes

La gobernanza de este proyecto se estructurará de la siguiente manera:

1. **La AIReF llevará a cabo la dirección, coordinación, supervisión y desarrollo de la evaluación.** Para ello, además de su equipo interno de evaluación podrá contar, si fuera necesario, con expertos externos.
2. **El Ministerio de Hacienda**, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, coordinará el proyecto por parte del cliente, asegurando la implicación de todos los órganos y organismos de la administración que resulten relevantes, y coordinando reuniones con el fin de confirmar la disponibilidad de información y microdatos requeridos para el desarrollo de este estudio. A tales efectos, será el punto de contacto principal de la AIReF con el Gobierno, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de AIReF con cada una de las unidades implicadas. En particular gestionará la coordinación y contactos necesarios con el fin de que se facilite la información requerida para el desarrollo del proyecto.

Además, dada la necesidad de información para llevar a cabo la evaluación planteada, se identifican otros agentes necesarios en el proceso, en particular:

1. La **Agencia Estatal de la Administración Tributaria** (AEAT).
2. El **Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS).
3. La **Tesorería General de la Seguridad Social** (TGSS).
4. Las **comunidades autónomas**, a través de sus consejerías de derechos sociales.
5. Las **entidades del tercer sector** inscritas en el registro de mediadores sociales del IMV.

2.2. Proyecto de evaluación 2: Incapacidad temporal

2.2.1. Contexto

La acción protectora del sistema de la Seguridad Social en España comprende, entre otras, las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal como establece el artículo 42 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre).

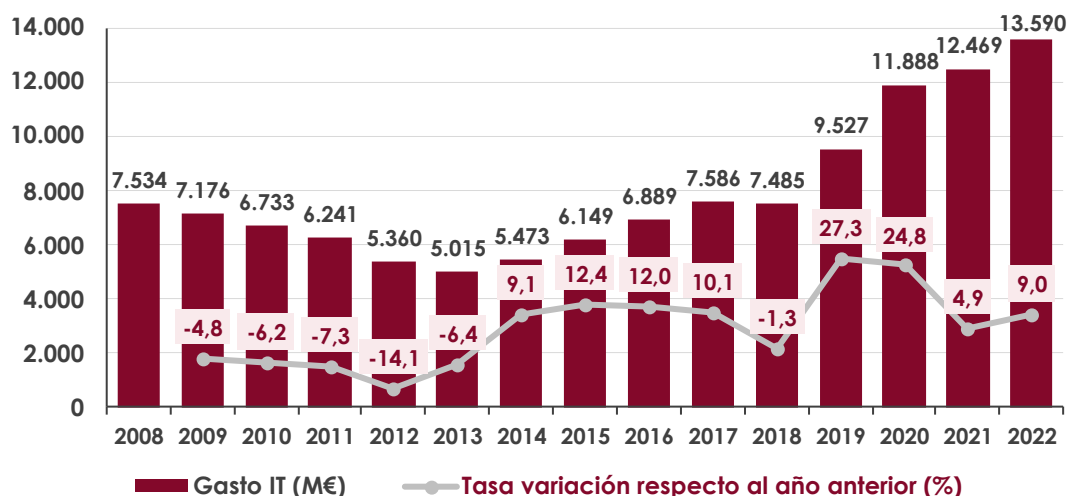
La incapacidad temporal, en adelante IT, es la situación en la que se encuentran los trabajadores impedidos temporalmente para trabajar debido a contingencias comunes o profesionales. El Estado, por medio de la Seguridad Social y otros organismos, garantiza a las personas la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que contempla la Ley. Las contingencias comunes incluyen enfermedad común o accidente no laboral y las contingencias profesionales cubren accidente de trabajo o enfermedad profesional³.

Gasto en procesos de incapacidad temporal

El gasto que implica este tipo de prestación para la Seguridad Social ha crecido desde el año 2014 hasta alcanzar los 14.000 M€ en 2022, (gráfico 1), siendo la segunda mayor rúbrica de gasto que atiende la Seguridad Social después de las pensiones en su nivel contributivo, y representando un 1,0% del PIB. En el periodo 2014-2022, este gasto aumentó un 171 %, desde 5.015 M€ hasta 13.590 M€, lo que equivale a un incremento anual del 12%.

³ Tendrán la consideración de situaciones especiales de incapacidad temporal por contingencias comunes aquellas en que pueda encontrarse la mujer en caso de menstruación incapacitante secundaria, la debida a la interrupción del embarazo, voluntaria o no, así como la de gestación desde el día primero de la semana trigésima novena.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL INSS EN INCAPACIDAD TEMPORAL



Fuente: AIReF a partir de Estadísticas de Incapacidad Temporal del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Nota: El gasto se corresponde con las obligaciones reconocidas.

El gasto de las Mutualidades de funcionarios también ha seguido una senda creciente desde 2014 (gráfico 2). El gasto agregado en IT de Muface, Mugeju e Isfas, que a diferencia del de la Seguridad Social incluye las retribuciones a partir del día 91º de la situación de incapacidad temporal, creció un 110% entre 2014 y 2021, lo que equivale a un crecimiento del 11% anual. En 2022, el gasto de Muface –que suele representar entre el 96% y el 97% del gasto en IT de las Mutualidades– se redujo un 21% con respecto al máximo de 2021. El gasto de Mugeju y de Isfas correspondiente a 2022 aún no está publicado.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO AGREGADO DE LAS MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS EN INCAPACIDAD TEMPORAL



Fuente: AIReF a partir de las memorias anuales de Muface, Mugeju e Isfas.

Incidencia y duración de los procesos incapacidad temporal

La tasa de incidencia⁴ de los procesos de incapacidad temporal por contingencias comunes alcanza un máximo histórico en 2023 tras un intenso incremento en la última década, especialmente entre los asalariados (gráfico 3). El repunte es de menor magnitud entre los autónomos y se limita a los años 2022 y 2023.

La duración media⁵ de los procesos de incapacidad temporal evoluciona de manera estable en contingencias comunes, excepto en el periodo 2020-2021 que sufre un repunte motivado por la pandemia de la COVID-19.

El comportamiento de la tasa de incidencia y la duración media en contingencias comunes difiere entre grupos de trabajadores. Los asalariados presentan mayores tasas de incidencia que los autónomos, pero sus procesos duran menos.

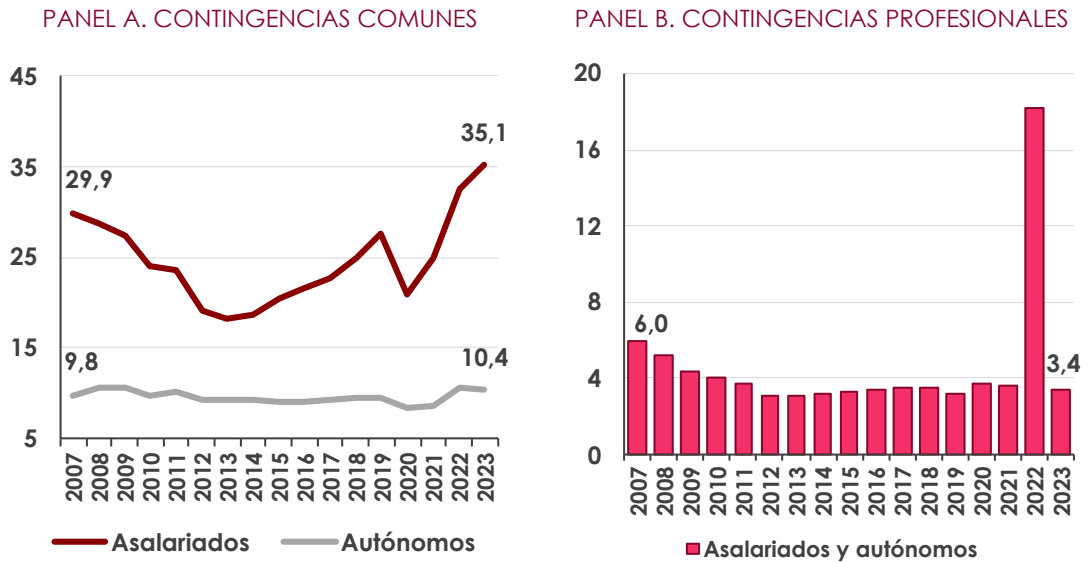
En contingencias profesionales la tasa de incidencia se muestra estable en torno a su valor promedio, mientras que la duración media muestra una tendencia creciente. Si bien el año 2022 presenta datos atípicos debido a la decisión de registrar los casos de COVID-19 como contingencia profesional en los sectores sanitario y sociosanitario.

⁴ La tasa de incidencia muestra el promedio mensual de nuevos procesos iniciados por cada mil trabajadores protegidos.

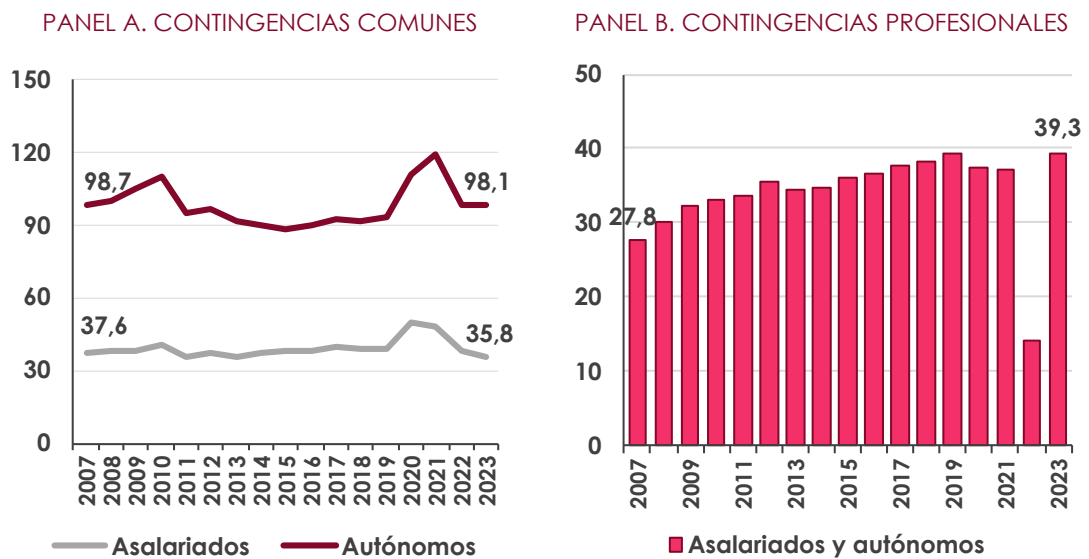
⁵ Duración media, medida en días, de los procesos con alta médica en el periodo.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INCIDENCIA Y LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL

TASAS DE INCIDENCIA



DURACIÓN MEDIA

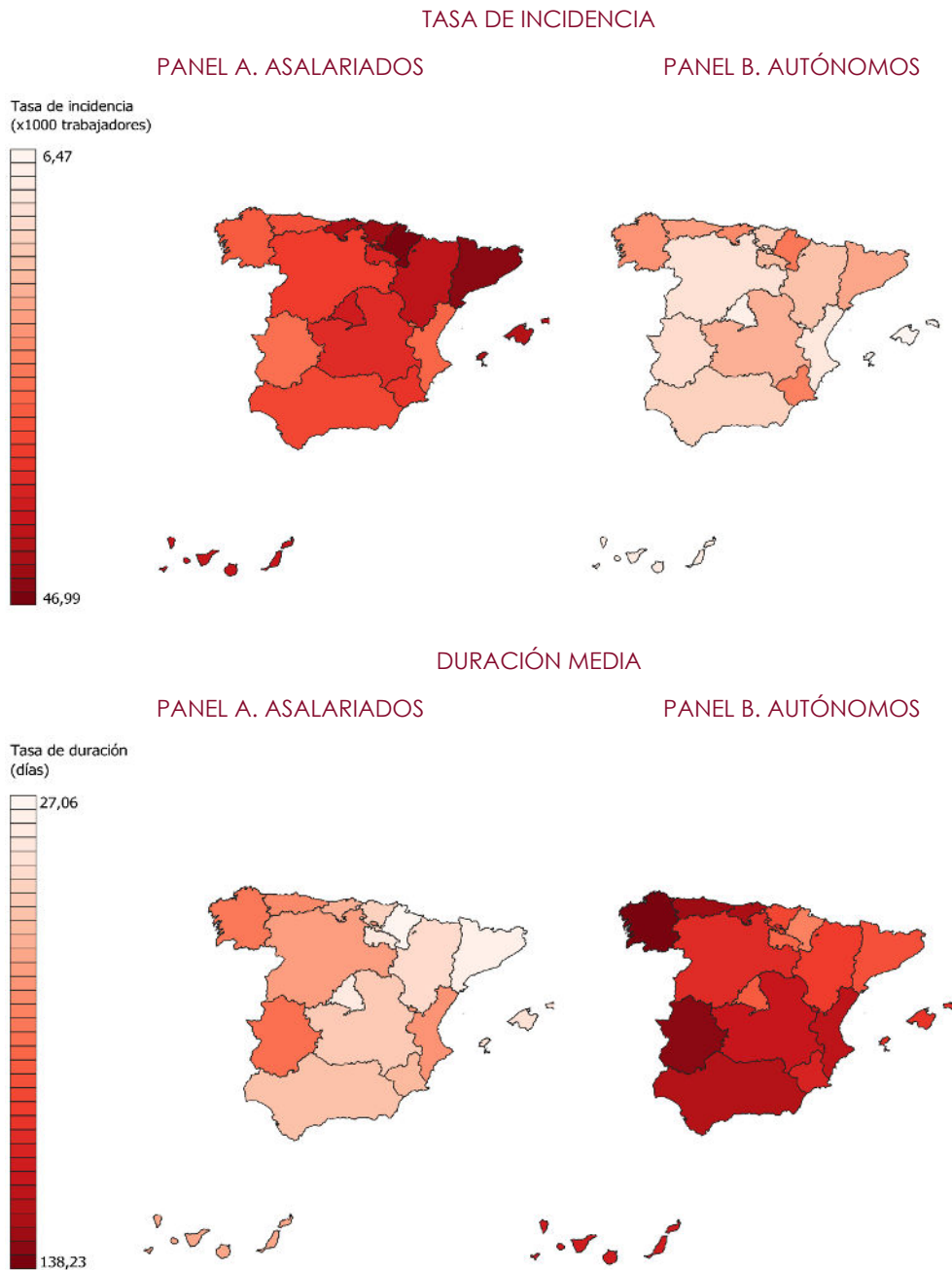


Fuente: AIReF a partir de Estadísticas de Incapacidad Temporal del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Nota: el año 2022 presenta datos atípicos debido a la decisión de registrar los casos de COVID-19 como contingencia profesional en los sectores sanitario y sociosanitario

Existen diferencias entre comunidades autónomas en la tasa de incidencia y la duración de los procesos por contingencias comunes (gráfico 4). Las mayores tasas de incidencia se concentran en el noreste de España y Madrid, mientras que la duración media en estas comunidades es menor.

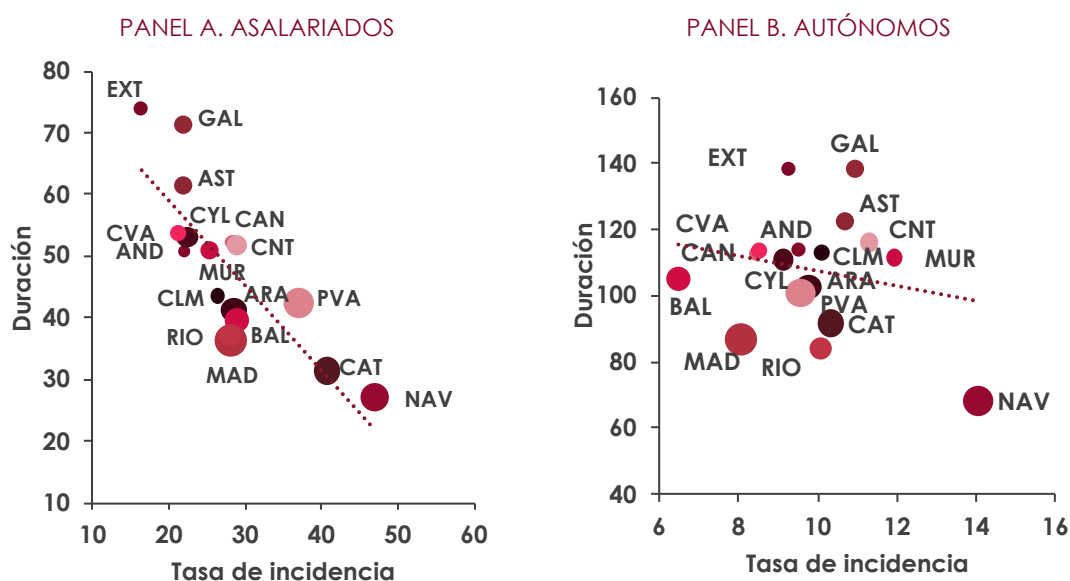
GRÁFICO 4. TASA DE INCIDENCIA Y DURACIÓN MEDIA EN CONTINGENCIAS COMUNES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PROMEDIO 2020-2023



Fuente: AIReF a partir de Estadísticas de Incapacidad Temporal del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

La relación entre la tasa de incidencia y la duración es negativa especialmente entre los asalariados (gráfico 5). Dentro del grupo de los asalariados, se observa que las comunidades autónomas con mayor tasa de incidencia registran procesos de menor duración. En el colectivo de autónomos esta relación inversa desaparece.

GRÁFICO 5. TASA DE INCIDENCIA Y DURACIÓN MEDIA EN CONTINGENCIAS COMUNES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PROMEDIO 2020-2023



Fuente: AIReF a partir de Estadísticas de Incapacidad Temporal del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

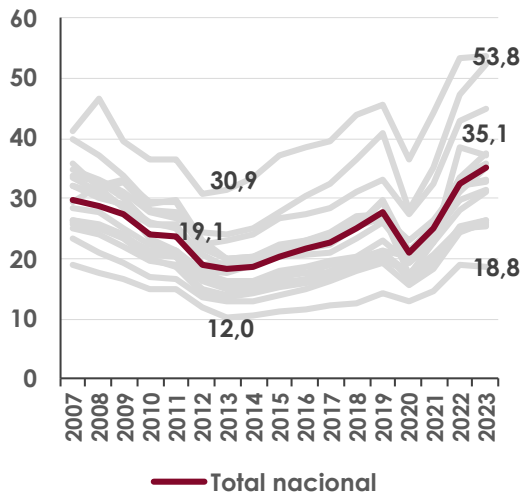
Nota: El tamaño de cada punto refleja el PIB per cápita en 2022 según el avance del INE.

La dispersión entre comunidades autónomas en incidencia y duración media de contingencias comunes ha aumentado a lo largo del tiempo (gráfico 6). Se han ampliado las diferencias entre los valores máximos y mínimos de estos indicadores a nivel autonómico. La diferencia entre la tasa de incidencia autonómica máxima y mínima ha pasado de 18,9 puntos en 2012 a 25,0 en 2023 para los asalariados y de 5,8 a 7,0 para los autónomos. Por su parte, la diferencia entre las duraciones medias autonómicas máxima y mínima ha pasado de 32,6 días en 2012 a 45,8 en 2023 para los asalariados y de 36,3 a 78,3 días para los autónomos.

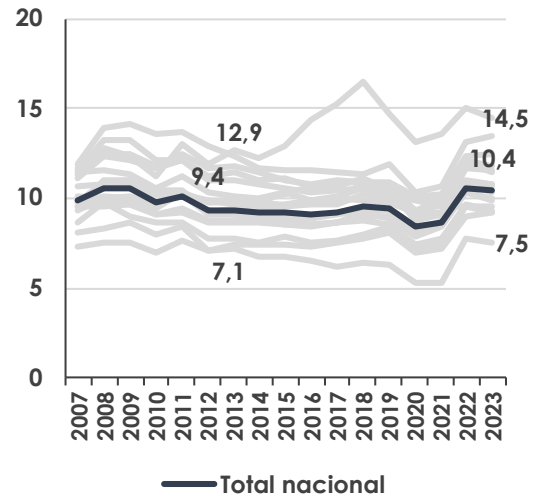
GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INCIDENCIA Y LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS EN CONTINGENCIAS COMUNES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

TASA DE INCIDENCIA

PANEL A. ASALARIADOS

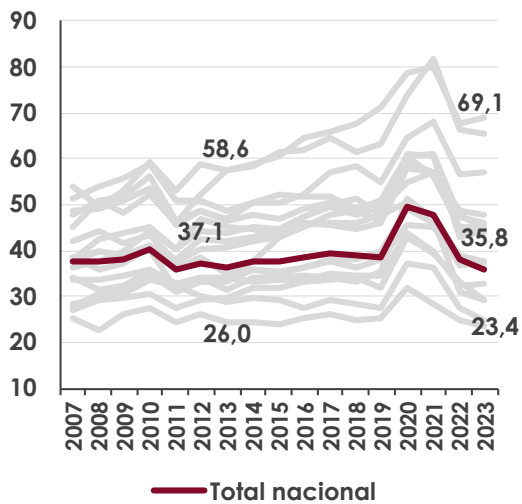


PANEL B. AUTÓNOMOS

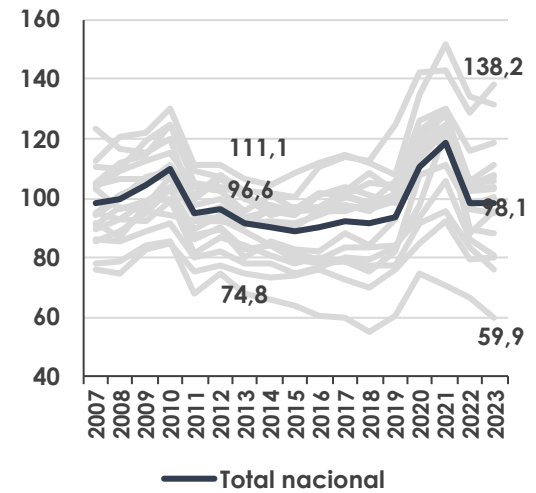


DURACIÓN MEDIA

PANEL A. ASALARIADOS



PANEL B. AUTÓNOMOS

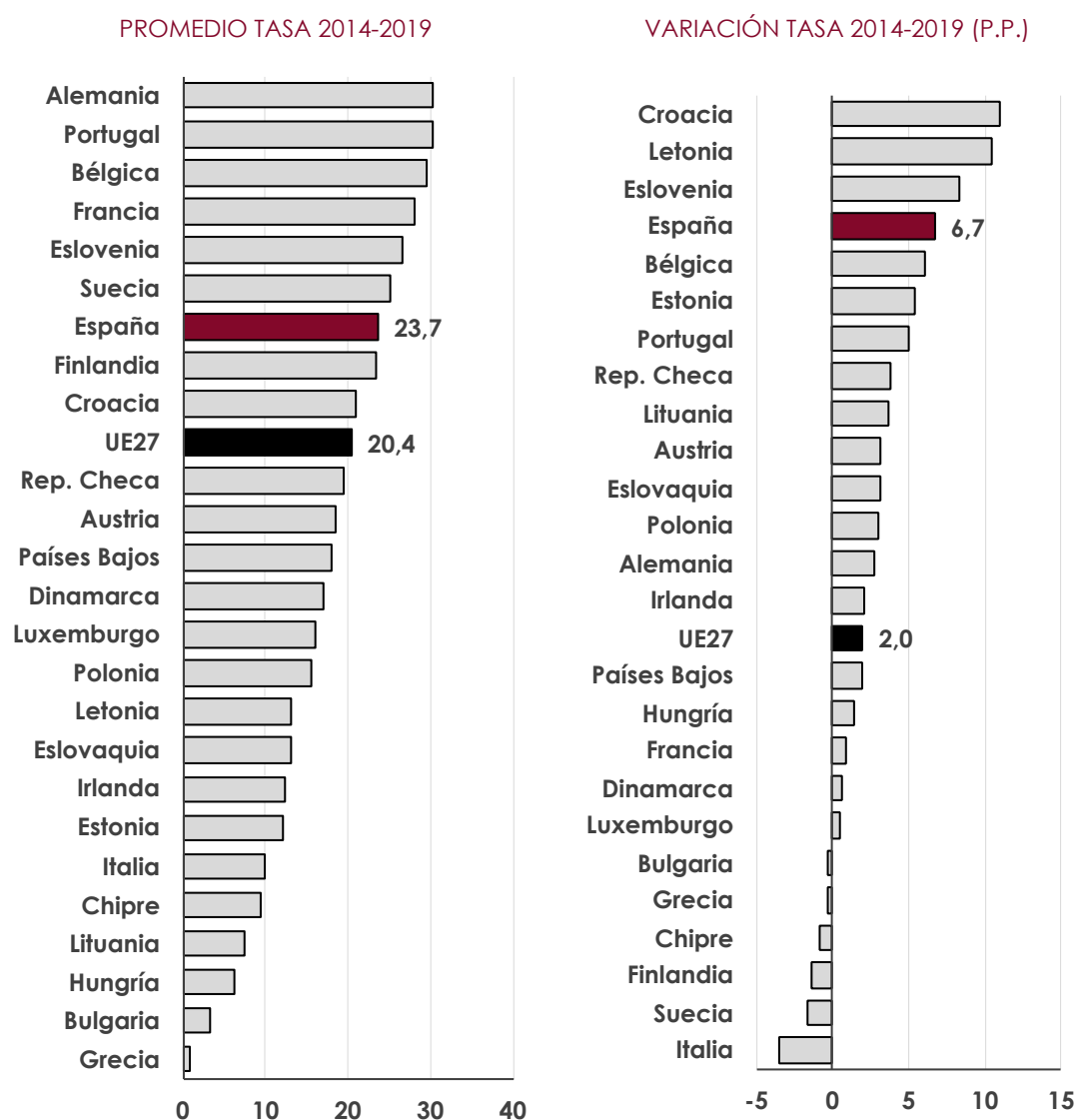


Fuente: AIReF a partir de Estadísticas de Incapacidad Temporal del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Comparativa internacional

El absentismo por enfermedad se produce con diferente intensidad entre los países de la Unión Europea (gráfico 7). En países como Alemania, Portugal, Bélgica o Francia se observan mayores tasas de absentismo, mientras que Grecia, Bulgaria o Hungría registran las tasas más reducidas. España se encuentra por encima del promedio de la UE-27, con una tasa de absentismo por enfermedad de 23,7 por mil habitantes. Entre 2014 y 2019, además, la tasa de absentismo por enfermedad aumentó más en España (+6,7) que en el conjunto de la UE-27 (+2,0).

GRÁFICO 7. TASAS DE ABSENTISMO POR PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: AIReF. European Labour Force Survey. Eurostat.

2.2.2. Objetivo y alcance de la evaluación

El objetivo general de este estudio es evaluar la eficacia y eficiencia del gasto público relativo a la prestación por incapacidad temporal, para ello se abordarán tres ejes de análisis:

Eje 1. Gobernanza

Se analizarán diversos aspectos relativos a la gobernanza de esta prestación, tales como el marco normativo y regulatorio, la organización y coordinación entre los distintos agentes implicados, los procesos administrativos y operativos y la financiación del programa.

Eje 2. Determinantes de la evolución de la incapacidad temporal

Se estudiarán los factores explicativos de la dinámica creciente observada en el periodo 2014-2020 y si algunos de ellos han ganado relevancia en el periodo post-COVID (2022-2023). Se diferenciarán los análisis entre contingencias comunes y profesionales. Se tratará de estimar cómo los diferentes determinantes influyen en la probabilidad y duración de la incapacidad temporal.

En concreto se tratará de analizar los siguientes posibles factores determinantes, tanto de carácter individual como del entorno (cuadro 2):

- **Características socioeconómicas individuales**, tales como edad, género, nivel educativo, estado civil y situación familiar y renta del hogar.
- **Estado de salud**, que incluiría la causa de la incapacidad (CIE-10).
- **Condiciones laborales del trabajador**, como serían el tipo de ocupación y sector económico, el tipo de contrato, las condiciones laborales y cultura organizacional de la IT en la empresa, el convenio colectivo en el que se encuadra y la compensación complementaria por IT, el ambiente de trabajo, etc.
- **Marco institucional y de gestión de la incapacidad temporal**, cómo el diseño de la política, regulaciones y procedimientos de gestión de la incapacidad temporal impacta en su duración y frecuencia.
- **Acceso a los servicios de salud y su calidad**, en concreto, la relevancia de las listas de espera o la calidad de la atención médica.
- **Contexto económico general**, tales como la evolución del ciclo macroeconómico o la especialización sectorial del entorno.

CUADRO 2. DETERMINANTES DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL QUE SE ANALIZARÁN EN LA EVALUACIÓN



Fuente: AIReF.

Eje 3. Análisis contrafactuales causales de intervenciones públicas

Se tratará de evaluar el impacto que determinados cambios normativos han podido tener en la mejora de la eficacia y eficiencia del gasto público en incapacidad temporal. En particular se evaluará el efecto que estas modificaciones han tenido en resultados de la IT como la incidencia o duración media de los procesos.

Para ello se realizará una revisión de las modificaciones normativas y de gestión de la prestación por incapacidad temporal desde el año 2010 y se evaluará el impacto de dichos cambios. También se llevará a cabo una comparativa internacional de posibles instrumentos que hayan reforzado la gestión de la prestación por incapacidad temporal en otros países y sus posibles efectos.

Se ha detectado, como ejemplo de modificación normativa, que pueden constituir un experimento natural a evaluar los cambios en el régimen retributivo de la prestación por incapacidad temporal de los empleados públicos mediante el Real Decreto-ley 20/2012 y la posterior reversión mediante el Real Decreto 956/2018. Para el correcto desarrollo de este eje resultará por tanto imprescindible disponer de la información y microdatos de la incapacidad temporal de los empleados públicos.

2.2.3. Metodología

Para lograr los objetivos mencionados, se utilizarán diversas técnicas de análisis de tipo cualitativo o cuantitativo.

Desde un punto de cualitativo se aplicarán las siguientes técnicas:

- **Revisión y análisis documental** de legislación y normativa, planes y estrategias, instrucciones internas y documentos de procedimiento, memorias e informes de seguimiento y evaluación, informes de órganos de control externo, estudios académicos y análisis previos.
- **Entrevistas semiestructuradas y/o grupos focales con agentes implicados** (gestores y administradores públicos de la prestación, mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, profesionales de la salud) con el objetivo de profundizar en los aspectos cualitativos del eje 1 (gobernanza) y en cuestiones de los ejes 2 y 3 en los que los análisis cuantitativos no hayan podido proveer evidencia suficiente.
- **Análisis comparativo o benchmarking**, tratando de identificar buenas prácticas a nivel internacional.

Desde un punto de vista cuantitativo:

- **Análisis estadístico descriptivo.** Estas técnicas permiten caracterizar la información disponible y proporcionar evidencia sobre sus rasgos básicos y hechos estilizados. Entre otras técnicas empleadas se utilizarán análisis de correlaciones y de dispersión de datos, cálculo de indicadores, análisis espacial exploratorio de datos.
- **Técnicas microeconómicas de corte transversal y datos de panel.** Según la naturaleza de los datos disponibles se utilizarán diversas metodologías econométricas para analizar los determinantes de la prestación en la incidencia y la duración de los procesos.
- **Técnicas contrafactuales**, siempre que exista un posible caso de estudio que permita abordar el eje 3 de la evaluación (como por ejemplo los cambios normativos del régimen retributivo de la incapacidad temporal de los empleados públicos) se emplearán metodologías cuasiexperimentales que permitan evaluar el impacto causal que cambios normativos o de gestión han podido tener en los resultados (incidencia y duración media) de los procesos de incapacidad temporal.

2.2.4. Bases de datos y otras fuentes de información

En este estudio se analizará información procedente principalmente de **bases de datos administrativas**, si bien también se dispondrá de información procedente de bases de datos públicas y fuentes privadas.

Respecto a las **bases de datos administrativas**, se deberá disponer al menos de la información proveniente de los organismos que recoge el siguiente cuadro:

Bases de datos	
Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)	
	Microdatos de gestión administrativa de la prestación por incapacidad temporal de contingencias comunes
Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGSS)	
	Microdatos de gestión administrativa de la prestación por incapacidad temporal de contingencias profesionales
Mutualidades de funcionarios (Muface, Isfas, Mugeju)	
	Microdatos de gestión administrativa de la prestación por incapacidad temporal, así como microdatos de los partes de baja y alta aunque no hayan generado prestación económica
Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)	
	Microdatos de vidas laborales e información de las empresas (cuentas de cotización) que permitan construir información a nivel de empresa/centro de trabajo
Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE)	
	Microdatos de contratos que permitan complementar la información que provea el MISM
Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)	
	Microdatos de renta y patrimonio de las personas y hogares
Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)	
	Información sobre condiciones laborales y convenios colectivos
Comunidades autónomas	
	Datos sobre listas y tiempos de espera para consultas, procedimientos diagnósticos y cirugías, así como indicadores de calidad de la prestación de la asistencia sanitaria. Información de seguridad y salud laboral.
Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social	
	Microdatos y documentación en su ámbito de actuación

Fuente: AIReF.

Además, para llevar a cabo este proyecto, será necesario contar con la siguiente **documentación**: legislación y normativa vigente, planes y estrategias, instrucciones internas y documentos de procedimiento, memorias e informes de seguimiento y evaluación, informes de órganos de control interno y externo y otra documentación relevante de aplicación en los ámbitos de la evaluación.

2.2.5. Gobernanza y organismos participantes

La gobernanza de este proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. **La AIReF llevará a cabo la dirección, coordinación, supervisión y desarrollo de la evaluación.** Para ello, además de su equipo interno de evaluación podrá contar, si fuera necesario, con expertos externos.
2. **El Ministerio de Hacienda**, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, coordinará el proyecto por parte del cliente, asegurando la implicación de todos los órganos y organismos de la administración que resulten relevantes, y coordinando reuniones con el fin de confirmar la disponibilidad de información y microdatos requeridos para el desarrollo de este estudio. A tales efectos, será el punto de contacto principal de la AIReF con el Gobierno, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de AIReF con cada una de las unidades implicadas. En particular gestionará la coordinación y contactos necesarios con el fin de que se facilite la información requerida para el desarrollo del proyecto.

Además, dada la necesidad de información para llevar a cabo la evaluación planteada, se identifican otros agentes necesarios en el proceso, en particular:

1. El **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** y su inspección médica.
2. La **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGSS)**.
3. Las **mutualidades de funcionarios**: Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (Muface), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Isfas), la Mutualidad General Judicial (Mugeju).
4. La **Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)**.
5. Las **comunidades autónomas**, a través de las consejerías de sanidad y de los servicios públicos de salud (SPS), sus inspecciones médicas y sus servicios de inspección y salud laboral.
6. El **Ministerio de Sanidad**, a través del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingesa).
7. La **Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)**.
8. El **Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE)**.
9. La **Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)**.
10. Las **mutuas colaboradoras de la Seguridad Social (MCSS)**.

2.3. Proyecto de evaluación 3: Ayuda oficial al desarrollo

2.3.1. Contexto

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es uno de los componentes de las políticas de cooperación internacional que los países desarrollados utilizan para apoyar a los países en desarrollo en su lucha contra la pobreza y para promover un desarrollo sostenible. La cuantía de la AOD es uno de los principales indicadores utilizados internacionalmente para medir el esfuerzo y compromiso de los países desarrollados hacia el desarrollo global y la cooperación internacional⁶.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ofrece una definición precisa de AOD para que se puedan cuantificar las contribuciones de los distintos países de forma homogénea. En particular, el CAD de la OCDE define los flujos de AOD como aquellos hacia países y territorios incluidos en la lista de receptores de AOD del CAD y hacia instituciones multilaterales de desarrollo que sean proporcionados por agencias oficiales (incluidos gobiernos estatales y locales y sus agencias ejecutivas) y correspondan a transacciones u operaciones que tengan, por un lado, el objetivo principal de promocionar el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; y, por otro lado, un carácter concesional que implique un elemento de subvención mínimo de entre el 10 y el 45 por ciento, en función de los casos⁷. Los préstamos cuyos términos no son consistentes con la Política de Límites de Deuda del FMI y/o la Política de Endeudamiento No Concesional del Banco Mundial no se reportan como AOD. Asimismo, se excluyen ámbitos como la ayuda militar y se limitan otros como la energía nuclear o los programas culturales.

La AOD puede ser canalizada del país donante al país beneficiario por dos vías alternativas: bilateral o multilateral. La ayuda bilateral consiste en los flujos desde fuentes oficiales (gubernamentales) del país donante directamente al país receptor. La ayuda multilateral hace referencia a contribuciones desde fuentes oficiales (gubernamentales) a agencias multilaterales que

⁶ La política española de cooperación al desarrollo sostenible comprende, además de los recursos computables como AOD, otras formas de apoyo y financiación contempladas en métricas como el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) o el Otros Flujos Oficiales (OOF, por sus siglas en inglés) cuantificadas por la OCDE, que quedan excluidas del alcance del estudio encargado en el marco de la Fase II del Spending Review 2022-2026.

⁷ Para datos anteriores a 2018 el elemento de concesionalidad debe ser siempre del 25 por ciento, calculado con una tasa de descuento del 10 por ciento.

las utilizan para financiar sus propios programas de desarrollo. Las agencias multilaterales, como las agencias de las Naciones Unidas, están gobernadas por representantes de los gobiernos, a diferencia de las organizaciones no gubernamentales. Por último, un país donante puede contratar a una agencia multilateral para que ejecute un programa o proyecto en su nombre en un país receptor: los fondos generalmente se cuentan como flujos bilaterales y, a menudo, se los denomina Bi/Multi. Los fondos de donantes canalizados a través de ONG también suelen contarse como flujos bilaterales.

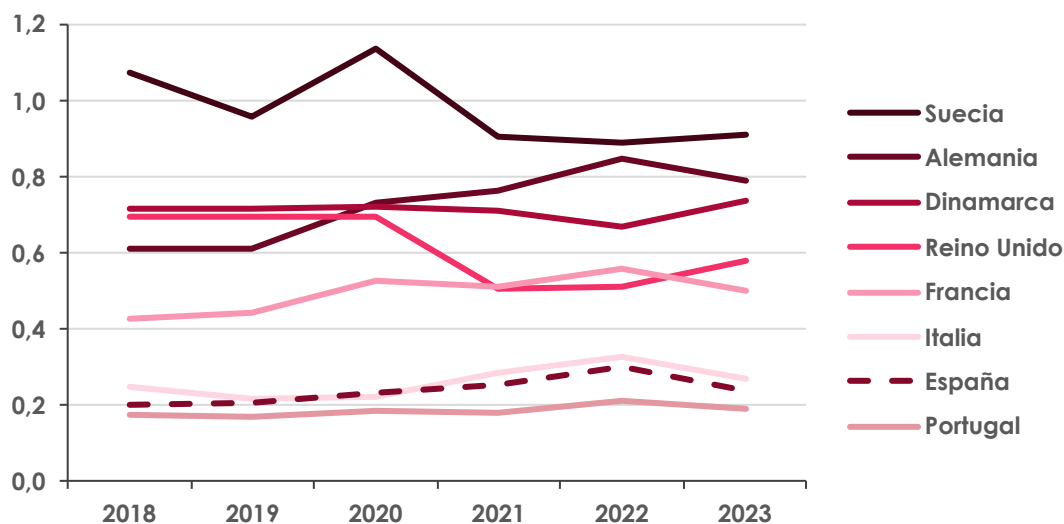
La AOD puede tomar la forma de donaciones, donde los recursos financieros se proporcionan a los países en desarrollo sin intereses y sin provisión de reembolso, o de préstamos blandos, que deben reembolsarse con intereses, aunque a una tasa significativamente más baja que la ofrecida por el mercado.

Antes de 2018, se computaban como AOD los préstamos expresados en «base de efectivo», lo que significa que se incluía su valor nominal completo y luego se restaban los reembolsos a medida que iban llegando. A partir de 2018, se utiliza la metodología del equivalente de subvención de la AOD, según la cual solo se contabiliza como AOD la «parte de subvención» del préstamo, lo cual refleja mejor el esfuerzo real del país donante. Este indicador se mide como porcentaje de la renta nacional bruta y en millones de dólares a precios constantes, utilizando 2021 como año base.

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido el objetivo de que los países desarrollados dediquen el 0,7% de su renta nacional bruta a AOD.

Las instituciones de la Unión Europea y sus Estados miembros han reiterado el compromiso de alcanzar colectivamente este objetivo en el plazo previsto por la Agenda 2030. España, que ha incorporado este objetivo en la última reforma de la ley de cooperación, dedicó a AOD un 0,24% de su renta nacional bruta en 2023 (frente al 0,33% del año anterior). Con ello, se sitúa por debajo de la media de AOD del conjunto de países del CAD de la OCDE (0,37%), ocupando el vigesimosegundo lugar (gráfico 8).

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LA AOD COMO PORCENTAJE DE LA RENTA NACIONAL BRUTA



Fuente: AIReF a partir de los datos de la OCDE.

En España, la AOD se fundamenta en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global de España.

Esta ley sustituye a la anterior ley de 1998 y supone una adaptación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo a los desafíos globales actuales, una integración en el sistema de cooperación de la Unión Europea y un alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. La ley pretende dotar a la cooperación española de mayor eficacia y agilidad y establece legalmente el compromiso de España de alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB) destinado a AOD para el año 2030. Asimismo, la ley busca asegurar que todas las políticas públicas y la acción del sector privado contribuyan de manera coherente al desarrollo sostenible en los países socios. La ley también persigue un fortalecimiento institucional promoviendo una mejora de la capacidad de gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y, por último, proporciona un marco legal más robusto para mejorar las condiciones laborales y profesionales de los trabajadores de la cooperación, lo que incluye el desarrollo de un nuevo Estatuto de las Personas Cooperantes.

El desembolso de AOD española ascendió en 2022⁸ a 4.070 millones de euros, siendo la Administración General del Estado (AGE) el principal emisor. La AGE desembolsó 3.648 millones de euros (un 90% del total), mientras que el desembolso de las comunidades autónomas ascendió a 318 millones de euros (un 8% del total) y el de las entidades locales a 93 millones de euros (un 2% del total).

Por vía de canalización, existe un mayor peso de la AOD desembolsada por la AGE a través del canal multilateral. La AOD multilateral ascendió a 2.018 millones de euros (un 55% del total de AOD reportada por la AGE). La AOD bilateral canalizada a través de organizaciones mundiales de desarrollo (OMUDES) ascendió a 506 millones de euros (14%) y la AOD bilateral directa ascendió a 1.158 millones de euros (31%).

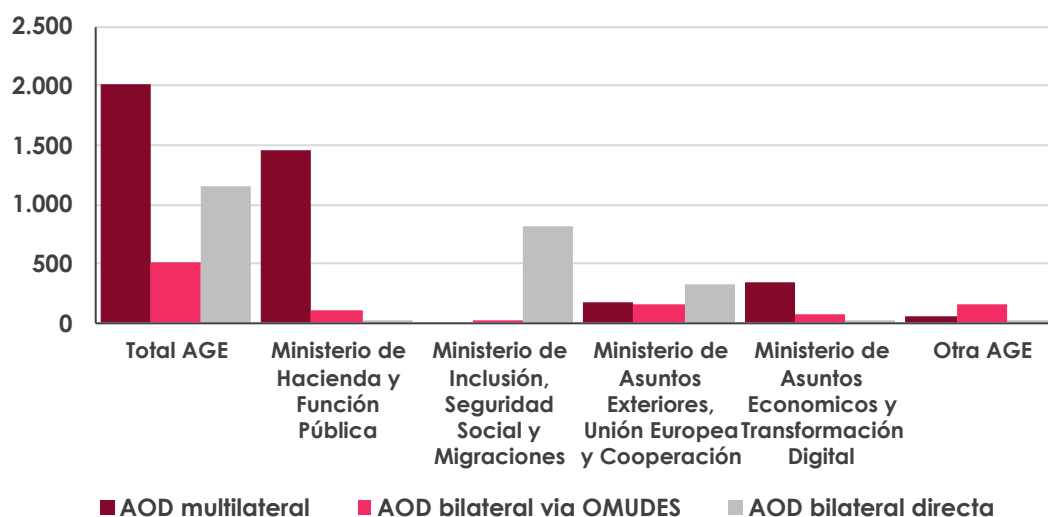
La ejecución de la AOD española se concentró en 2022 en cuatro organismos administrativos del gobierno central (AGE) que por orden presupuestario de gasto en AOD fueron: Ministerios de Hacienda; Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; y Economía, Comercio y Empresa (gráfico 9). El Ministerio de Hacienda es el ministerio que mayor importe de AOD emitió en 2022. El total de la AOD reportada por este ministerio, 1.560 millones de euros (42% de la AOD ejecutada por la AGE), corresponde a las aportaciones que España realiza al presupuesto comunitario.

El segundo ministerio que más AOD reportó en 2022 fue el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con un total de 809 millones de euros (70% de la AOD ejecutada de forma bilateral por la AGE). La práctica totalidad de este montante corresponde a ayudas a refugiados en país donante, en un contexto fuertemente marcado por la guerra en Ucrania. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Unión Europea y Cooperación fue responsable de la ejecución de 617 millones de euros en 2022 (17% de la AOD ejecutada por la AGE). Este ministerio se apoyó para ello en distintas iniciativas implementadas por organismos como la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (94 millones de euros) o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID (368 millones de euros). Por último, el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa fue responsable de la ejecución de AOD por un importe de 417 millones de euros (11% de la AOD ejecutada por la AGE).

⁸ Info@od, el sistema de información de la Ayuda Oficial al Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, no incorpora a fecha de elaboración de este Plan de Acción los datos desglosados de AOD correspondientes al ejercicio 2023.

La práctica totalidad de este importe corresponde a las aportaciones que España realiza a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) tales como el FMI, el Banco Mundial o los Bancos de Desarrollo, entre otros.

GRÁFICO 9. DESGLOSE DE AOD ESPAÑOLA EMITIDA POR LA AGE EN 2022. MILLONES DE EUROS

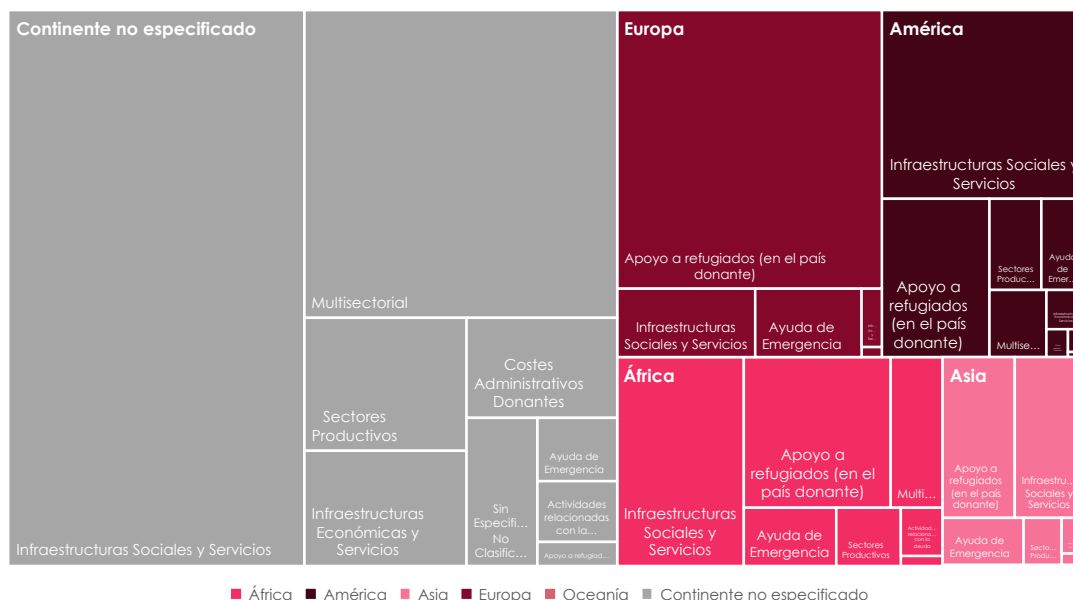


Fuente: AIReF a partir de los datos de Info@OD del sistema de información de la ayuda oficial al desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

El desglose por áreas geográficas muestra un mayor peso a la AOD transversal y a países europeos (gráfico 10). Del total de AOD emitida en 2022, 2.302 millones de euros se destinaron a países en desarrollo sin especificar (57% del total). En cuanto al resto, los principales destinos de la AOD española fueron Europa (628 millones de euros, 15% del total), África Subsahariana (294 millones de euros, 7% del total), América del Sur (275 millones de euros, 7% del total) y América del Norte, Central y Caribe (176 millones de euros, 4% del total).

En el plano sectorial, siguiendo la clasificación del CAD, destaca la AOD destinada a infraestructuras sociales y servicios y el apoyo a refugiados en el país donante. La AOD destinada a infraestructuras sociales y servicios ascendió a 1.702 millones de euros (un 42% del total) y la destinada al apoyo de refugiados ascendió a 863 millones de euros (un 21% del total), en un año muy marcado por la guerra en Ucrania. El apoyo multisectorial (736 millones de euros, un 18% del total) y el apoyo a sectores productivos (217 millones de euros, un 5% del total).

GRÁFICO 10. DESGLOSE GEOGRÁFICO Y SECTORIAL DE LA AOD ESPAÑOLA EMITIDA EN 2022



Fuente: AIReF a partir de los datos de Info@OD del sistema de información de la ayuda oficial al desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Con respecto a las experiencias previas de evaluación de la AOD, destacan los exámenes quinquenales de pares del CAD; el Fondo Español de Evaluación de Impacto (SIEF), que fue creado por el Banco Mundial y el Gobierno de España en 2007 y operó hasta 2012; el estudio sobre la cooperación financiera publicado por AIReF en diciembre de 2022 y, por último, los informes anuales de la División de Evaluación de la Dirección General de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE al que pertenece España examina las iniciativas de cooperación para el desarrollo de sus miembros cada cinco años. Estos exámenes son conocidos como “exámenes de pares” pues la Secretaría y dos miembros del CAD son designados como examinadores junto con los representantes de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales y del sector privado. Persiguen mejorar la calidad y la eficacia de las políticas, los programas y los sistemas de cooperación para el desarrollo y promover alianzas para contribuir de manera eficaz a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo. Los exámenes de pares destacan las buenas prácticas e innovaciones, ponen el acento en las principales dificultades que enfrenta el miembro objeto del examen y recomiendan posibles mejoras.

El último examen de pares de la AOD española es de 2022. Si bien el informe reconoce mejoras respecto del examen anterior de 2016⁹, identifica seis claras debilidades:

1. Falta de unidad y coherencia del sistema: la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) es responsable de una parte limitada del presupuesto de la AOD, encontrando dificultades para orientar a todos los agentes hacia una estrategia integrada y para aprovechar al máximo sus complementariedades.
2. Segmentación del sistema: la diversidad de alianzas puede dificultar que los programas sean específicos y predecibles en los países socios, observándose que en muchas ocasiones los proyectos de cooperación delegada de la UE o la cooperación financiera del FONPRODE no forman sistemáticamente parte de los Marcos de Asociación País (MAP), lo que limita la capacidad de España para vincular su cooperación técnica y financiera y aprovechar sus sólidos conocimientos y relaciones locales a través de las antiguas oficinas técnicas de cooperación (OTC), actuales oficinas de la cooperación española (OCE).
3. Limitada gestión del conocimiento: España tiene una capacidad limitada para recopilar resultados o para comprender plenamente los resultados de su asistencia técnica pública, echándose en falta una mayor evaluación del impacto de la cooperación española sobre el desarrollo.
4. Debilidades en materia de recursos humanos: existe una clara brecha entre la sede de Madrid (técnicos más generalistas) y las OTC (técnicos especialistas), sin que existan adecuadas pasarelas entre ambos destinos.
5. Multiplicidad y carácter restrictivo de la normativa: son varias las leyes y la reglamentación que dificultan en gran medida la flexibilidad, la previsibilidad y la eficacia del programa de desarrollo y, muy en particular, la cooperación financiera a través de FONPRODE. Por su parte, la acción humanitaria de España en los contextos de fragilidad requiere reforzar la diplomacia humanitaria y planteamientos más flexibles y menos compartimentados para lograr la transición al desarrollo temprana.
6. Incumplimiento del compromiso de AOD: si bien la cooperación para el desarrollo española avanza en la dirección de incrementar su peso y en 2022 se ha registrado el mayor incremento de la AOD en una década, España no alcanzó su compromiso nacional de que la AOD supusiese el 0,4% de la renta nacional bruta antes de 2020.

⁹ El informe del CAD de 2022 concluye que España ha aplicado total o parcialmente 12 de las 18 recomendaciones de su examen de 2016.

Con respecto al Fondo Español de Evaluación de Impacto (SIEF), su objetivo principal fue mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo ampliando la base de evidencia sobre el impacto de los programas. El SIEF fue creado por el Banco Mundial y el Gobierno de España en 2007 y operó hasta 2012. España aportó 15,3 millones de dólares americanos en 2007 a los que posteriormente se sumaron otros 2,8 procedentes del Reino Unido. Los recursos del SIEF han apoyado: (i) 30 evaluaciones de impacto de alta calidad; (ii) programas intensivos de capacitación para contrapartes gubernamentales, personal del Banco Mundial y personal de agencias de desarrollo social en métodos de evaluación de impacto; y (iii) publicación y difusión de resultados de la evaluación a través de artículos y estudios. Cabe citar algunos casos paradigmáticos de evaluaciones realizadas con cargo al SIEF, como la evaluación de la cadena de suministro de medicamentos en Zambia. Esta evaluación permitió identificar la oportunidad de reducir los casos de muertes por malaria un 20 % en dicho país, simplemente pasando de un sistema de distribución centralizado de medicamentos de prevención de malaria a otro en el que cada hospital solicitaba medicamentos según se agotaban los stocks, lo que redujo considerablemente los desabastecimientos y, con ello, el número de muertes. Otro ejemplo es la evaluación de los programas de transferencias de efectivo a jóvenes desempleados en Uganda que, frente a las tradicionales políticas activas de empleo gubernamentales, demostraron ser más eficaces, confirmando que estas transferencias se destinaban mayoritariamente a la formación y búsqueda de empleo y redundaban en un incremento de las horas trabajadas (25 % en el caso de los hombres, 50 % en el de las mujeres), ganancias de renta real del 35 % anual y un descenso de las agresiones violentas en un 50 % en los grupos objetivo.

El estudio sobre la cooperación financiera publicado por AIReF en diciembre de 2022 presta especial atención al Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y realiza propuestas para avanzar hacia un sistema que contribuya a alcanzar de manera más eficiente y eficaz los compromisos adquiridos en cooperación al desarrollo. Esta evaluación constató la existencia de múltiples ineficiencias en los mecanismos de planificación estratégica de la cooperación financiera y en el diseño y gestión del FONPRODE, lo que da como resultado una limitada capacidad operativa y de ejecución mostrada por este instrumento en los últimos años.

Finalmente, dentro del trabajo de la División de Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores destacan los informes anuales de evaluación. El último de estos informes fue publicado en 2023 y recoge las evaluaciones sobre la cooperación española finalizadas en 2021.

2.3.2. Objetivo y alcance de la evaluación

El objetivo de esta evaluación es analizar la eficacia y eficiencia del gasto público destinado a AOD realizado por los cuatro emisores principales: el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; y el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

En concreto, esta evaluación abordará tres ejes: 1) comparativa internacional de las principales características de la AOD española, 2) radiografía cuantitativa de los flujos de fondos desde la emisión a los usos y 3) análisis de caso: el sistema de acogida de protección internacional y temporal.

A continuación, se describe el objetivo y alcance previsto para cada uno de estos tres ejes.

Eje 1. Comparativa internacional de las principales características de la AOD española

El eje 1 describirá la política española de ayuda oficial al desarrollo tras la entrada en vigor de la Ley 1/2023 desde un enfoque cualitativo y asumiendo una perspectiva comparada con los principales países europeos, como Francia, Alemania o el Reino Unido. En particular, este eje comparará la AOD española con la de los países del entorno en cuestiones tales como los objetivos y estrategia, la organización institucional, o la selección del tipo de instrumentos y canales empleados para la emisión de AOD.

Eje 2. Radiografía cuantitativa de los flujos de fondos desde la emisión a los usos

Este eje realizará una caracterización cuantitativa a través de flujogramas (*money maps*) de los recursos reportados como AOD en los tres últimos ejercicios (2021, 2022 y 2023) para describir la canalización desde los agentes emisores, pasando por los agentes ejecutores y programas financiados, para llegar a los beneficiarios finales desglosados por objetivos, sectores, destinos geográficos, colectivos y partidas de gasto.

Eje 3. Análisis de caso: el Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal

La realización de este tercer eje se fundamenta en dos cuestiones. En primer lugar, la importancia en términos presupuestarios de la AOD del Ministerio de Inclusión ya que representa el 70% de la AOD española ejecutada de forma

bilateral directa. En segundo lugar, al financiar gasto ejecutado en el propio territorio nacional, existe una mayor disponibilidad de microdatos para realizar el ejercicio de evaluación.

El Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal presta servicios desde la recepción de las personas destinatarias hasta su baja en el mismo, mediante itinerarios que buscan facilitar la progresiva autonomía e inserción social y laboral en la sociedad española.

Estos itinerarios comienzan con la *Fase de Valoración inicial y derivación*, en la que se valora y se evalúa las circunstancias de la persona destinataria de manera individualizada. Las personas destinatarias son recibidas en aeropuertos, puntos de tránsito y llegadas a España.

Posteriormente, en la *Fase de Acogida* se asigna a las personas destinatarias a un recurso adecuado a su perfil y necesidades.

Por último, el sistema termina con la *Fase de autonomía* cuya misión es hacer efectiva su plena inclusión en la sociedad.

Este eje estudiará la eficacia y eficiencia del gasto público destinado al Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. En concreto, se analizará el proceso de acogida de las personas solicitantes de protección internacional y de protección temporal, su transcurso por las tres fases del sistema, los recursos públicos que reciben, y finalmente, los resultados sobre la inserción social y laboral.

2.3.3. Metodología

Para lograr los objetivos mencionados, se utilizarán diversas técnicas de análisis de tipo cualitativo y cuantitativo.

Desde un punto de cualitativo se aplicarán las siguientes técnicas:

- **Revisión documental** de estrategias, instrucciones internas, planes y documentación asociada tal como informes de seguimiento y evaluación.
- **Revisión de la regulación y normativa** de aplicación en los ámbitos de la evaluación.
- **Entrevistas semiestructuradas con gestores y profesionales** con el objetivo de profundizar en los aspectos abordados en los ejes de la evaluación.

Desde un punto de vista cuantitativo:

- **Análisis estadístico descriptivo.** Se utilizará para caracterizar la información disponible en los datos en términos cuantitativos. Entre las técnicas concretas empleadas se realizarán análisis de correlaciones y covarianzas y análisis de dispersión de datos.
- **Técnicas econométricas para el tratamiento y análisis de datos de corte transversal repetidos y datos de panel.** Serán empleadas cuando para una misma unidad existan observaciones en diferentes periodos de tiempo, por ejemplo, varias observaciones temporales relativas a la persona solicitante de protección internacional.

2.3.4. Bases de datos y otras fuentes de información

En este estudio se analizarán datos procedentes de bases de datos públicas, tanto de acceso abierto como restringido.

Respecto a las **bases de datos administrativas**, se dispondrá de la información proveniente de los organismos que recoge la siguiente tabla:

Bases de datos	
Ministerio de Hacienda	
	Datos desglosados del destino final de los fondos de AOD
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISM)	
	Base de datos de acogida SIRIA
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	
	Datos completos de Info@OD
	Datos desglosados del destino final de los fondos de AOD
Ministerio de Economía, Comercio y Empresa	
	Datos desglosados del destino final de los fondos de AOD
Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)	
	Microdatos de renta, patrimonio y características socio demográficas de las personas y hogares
Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)	
	Microdatos de vidas laborales
Ministerio del Interior	
	Base de datos de ADEXTTRA

Fuente: AIReF.

Además, para llevar a cabo este proyecto, será necesario contar con la normativa vigente, estrategias y planes, memorias, informes de seguimiento, proyectos de evaluación y otra documentación relevante de aplicación en los ámbitos de la evaluación.

2.3.5. Gobernanza y organismos participantes

La gobernanza de este proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. **La AIReF llevará a cabo la dirección, coordinación, supervisión y desarrollo de la evaluación.** Para ello, además de su equipo interno de evaluación podrá contar, si fuera necesario, con expertos externos especializados.
2. **El Ministerio de Hacienda**, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, coordinará el proyecto por parte del cliente, asegurando la implicación de todos los órganos y organismos de la administración que resulten relevantes, y coordinando reuniones con el fin de confirmar la disponibilidad de información y microdatos requeridos para el desarrollo de este estudio. A tales efectos, será el punto de contacto principal de la AIReF con el Gobierno, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de AIReF con cada una de las unidades implicadas. En particular gestionará la coordinación y contactos necesarios con el fin de que se facilite la información requerida para el desarrollo del proyecto.

Además, dada la necesidad de información para llevar a cabo la evaluación planteada, se identifican otros agentes necesarios en el proceso, en particular:

1. El **Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISM)**.
2. El **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación**.
3. El **Ministerio de Economía, Comercio y Empresa**.
4. La **Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)**.
5. La **Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)**.
6. El **Ministerio del Interior**.

3.

CRONOGRAMA

El plazo máximo de finalización de los trabajos será de 12 meses a partir de enero de 2025. Los Departamentos Ministeriales responsables de los datos que solicita la AIREF para realizar las distintas áreas de gastos recogidas en el presente de Acción se comprometerán a entregar a la AIREF los datos solicitados por ella en los plazos que establezca la AIREF.

La AIREF remitirá una presentación intermedia del estado de los trabajos en el mes de julio y el estudio definitivo en el mes de diciembre. La demora en la remisión de la información necesaria supondrá de manera automática la extensión del plazo de entrega de la evaluación por un periodo máximo igual a la demora en la remisión de la información.

Plan de acción

	Mes											
	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
Preparación plan de trabajo												
Entrega de información y microdatos												
Aplicación de las metodologías de análisis												
Realización de análisis complementarios y elaboración del informe												
Elaboración de propuestas												
Redacción y presentación del informe final												

▲

Entrega información
Gobierno

▲

Presentación intermedia
AIReF

▲

Entrega final
AIReF

4.

PRESUPUESTO

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, y en los artículos 23 y 43.5.b del Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF, la realización de estudios por esta institución llevará aparejada la percepción de los correspondientes precios públicos.

Con carácter previo a la elaboración de un estudio, la AIReF debe preparar un presupuesto y un calendario de desarrollo, que ha de remitir a la administración interesada para su confirmación.

El presupuesto para este estudio se ha determinado de conformidad con lo previsto en la **Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por la que se actualizan los precios públicos para la elaboración de estudios** (BOE de 23 de diciembre de 2019).

El importe total del presupuesto asciende a un total de 925.184,40 euros (cantidad no sujeta a IVA, conforme a lo previsto en el informe AUIE/MAEC 81/19, de la Abogacía general del Estado, de fecha de 18 de marzo de 2019), con la siguiente distribución:

- **Ingreso Mínimo Vital:** 250.393,40 euros, con el siguiente desglose:
 - 1.800 horas AIReF: 192.924,00 euros
 - Coste estimado de los medios externos: 57.469,40 euros
- **Incapacidad temporal:** 350.993,60 euros, con el siguiente desglose:
 - 2.700 horas AIReF: 289.386,00 euros
 - Coste estimado de los medios externos: 61.607,60 euros

- **Ayuda oficial al desarrollo:** 323.797,40 euros, con el siguiente desglose:
 - 2.430 horas AIReF: 260.447,40 euros
 - Coste estimado de los medios externos: 63.350,00 euros

Esta distribución, tanto entre proyectos como entre el número de horas del personal de la AIReF y el coste de los medios externos a contratar, podrá ser ajustada en función de las necesidades y evolución de los proyectos, respetando, en todo caso, el importe global indicado anteriormente, que constituirá el límite máximo de gasto para el Ministerio de Hacienda.

Los pagos se efectuarán previa presentación de la correspondiente factura por la AIReF, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de facturación y en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica.

La realización de los pagos estará vinculada al cumplimiento de los siguientes hitos: un 10% a la aprobación del presente Plan de acción, un 40% a la presentación intermedia de avance de los trabajos y el 50% restante a la entrega del informe final. La última factura que presente la AIReF será de liquidación y recogerá las horas de personal de la AIReF efectivamente realizadas y el coste real de los medios externos contratados.

5.

PUBLICIDAD

El Ministerio de Hacienda autoriza expresamente a la AIReF a publicar los estudios en su página web y a realizar su divulgación mediante diferentes formas de comunicación que se acordarán con dicho departamento ministerial. La AIReF compartirá las metodologías empleadas en la evaluación con el Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 4.4 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, la información que se reciba por parte de la AIReF deberá ser tratada respetando los límites que rigen el acceso a la información confidencial. A estos efectos y según lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de abril de 2024, por el que se formaliza la fase II del proceso de revisión del gasto público 2022-2026, la cesión de datos de carácter personal se considerará realizada en cumplimiento de una obligación legal exigible a la AIReF y de una misión realizada en interés público, para su tratamiento posterior con fines estadísticos y científicos, sin necesidad de consentimiento previo, y la AIReF mantendrá la debida confidencialidad. En particular, la información de carácter personal no será difundida de forma individual ni con una desagregación que permita la identificación directa ni indirecta de las personas objeto de estudio. La AIReF exigirá el respeto a dicha confidencialidad a cualquier tercero que le preste asistencia para la elaboración del estudio.

El conjunto de propuestas formuladas en los estudios de este plan de acción será remitido al Ministerio de Hacienda para el cumplimiento del Hito 401 del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia que supone la publicación anual de un informe de seguimiento de las propuestas formuladas por el Spending Review y detalla los cambios normativos u otras medidas adoptados en respuesta a ellas. Los hallazgos y propuestas de los estudios de este plan de acción también serán publicadas, junto con un resumen de los mismo, en el [observatorio Web de Hallazgos y Propuestas de la AIReF](#).

6.

REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Este plan debe entenderse como un marco general que puede estar sujeto a modificaciones posteriores cuando resulten apropiadas, a la luz de la evolución de los trabajos y en función de nuevas necesidades que puedan aflorar. Cualquier modificación se comunicará al Ministerio de Hacienda con la debida justificación.

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es

 [Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal \(AIReF\)](#)

 [@AIReF_es](#)