Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Looking at the future

Una mirada a la evaluación de las políticas públicas

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF
EY, 24 de noviembre de 2025

La evaluación de las políticas públicas se ha consolidado como una función permanente de la AIReF

Es uno de los tres ejes del Plan Estratégico 2020-2026. Compromiso adquirido ante las Cortes en la presentación de mi proyecto para la presidencia de la AIReF.

Por su contribución a garantizar la estabilidad presupuestaria (supervisión, función originaria de AIReF)		Por su contribución a mejorar la calidad de las finanzas y políticas públicas (evaluación, entidad propia)	
Cortoplacismo presupuestario	Frente a ajustes lineales, decisiones informadas (ordenación de prioridades)	Evidencia informada para gestión pública	No se trata solo de identificar espacios fiscales ¿Cumplen objetivos? Razones para no hacerlo ¿Vías más eficientes?
Eficiencia del gasto	Permite la aplicación efectiva del principio de eficiencia En normas del mayor rango (Constitución o LOEPSF)	Transparencia y calidad democrática	Información objetiva a los ciudadanos sobre dónde y cómo se invierten los recursos públicos y sus resultados

Funciones complementarias y con sinergias que contribuyen al mandato de la AIReF de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas

El respaldo europeo ha sido clave para la consolidación de la AIReF como institución evaluadora

Impulso inicial

ECOFIN 2017

Recomendación para realizar un Spending Review integral

"Emprender una revisión exhaustiva del gasto para identificar posibles áreas de mejora de la eficiencia del gasto"

Compromiso en Actualización del Programa de Estabilidad 2017

SR 2018-2021
encargo a la AIReF

Consolidación

PRTR 2021

C-29: mejora de la eficacia del gasto público

Nueva división de AIReF: evaluación del gasto público

Estabilidad de los SR: siguiente SR 2022-2026

Equipo en el Ministerio de Hacienda: seguimiento de propuestas y publicación informe

(se eleva al CM y remite a Comisión Europea)

ECOFIN 2025

Recomendación tras presentación del PFEMP exige

Reformas estructurales que incluyen la continuidad de evaluación
SR 2026-2030

Incorporación en la toma de decisiones presupuestarias

- **Medidas antes de Q2 2027**
- **Seguimiento MINHAC antes de Q1 2028**

¿Por qué la AIReF? Bien posicionada para llevar a cabo evaluaciones de calidad en un país descentralizado

Fortalezas institucionales

Independencia:
rigor y objetividad de sus análisis

Ascendente sobre todas las AAPP

Acceso a información granular

Sinergias con la función de supervisión

Singularidad de sus evaluaciones

Única institución con capacidad para evaluar políticas transversales con competencias compartidas entre distintos niveles de las AAPP

Centradas en evaluación *ex post*

Calidad y utilidad

Responden **a las recomendaciones de la OCDE en materia de evaluación**:
alineación a las buenas prácticas

AIReF es incluso referente de buenas prácticas

Pero la puesta en marcha ha supuesto un todo un reto para la institución

Equipo humano	**Recursos iniciales muy limitados: colaboraciones con otras instituciones y externalización de trabajos**	**Recursos propios de perfil académico con fundamentos cuantitativos y cualitativos y colaboración con equipos académicos externos**
Infraestructura y gestión del dato	**Desde los orígenes explotación de microdatos administrativos y encuestas**	**Creciente ampliación mediante múltiples cruces de datos. Inmersión en áreas (sanidad) con datos micro anonimizados. Certificación AENOR en ENS**
Metodología	**Uso limitado de técnicas cuantitativas**	**Uso generalizado de combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, métodos contrafactuales (causalidad), y apoyo de consejo asesor académico**
Enfoque de las evaluaciones	**Foco inicial centrado en búsqueda de ahorros presupuestarios “espacio fiscal”**	**Evaluación de eficacia y eficiencia. Ayuda a rediseñar políticas y a un mejor uso de los recursos**

Los tres pilares de la OCDE para hacer evaluaciones de calidad e impulsar el uso de sus resultados

Pilar 1: Institucionalización

Dimensión 1: ejecución. Realizar y utilizar evaluaciones en todo el gobierno de forma **sistemática**

Dimensión 2: cultura del aprendizaje y rendición de cuentas. Fomentarla promoviendo la **apropiación por parte del gobierno**

Pilar 2: Calidad

Dimensión 3: diseño, planificación y gestión para que las **evaluaciones sean oportunas y proporcionales a los objetivos**

Dimensión 4: calidad y estándares **para resultados fiables**

Dimensión 5: desarrollar capacidades y habilidades institucionales para que las **evaluaciones se realicen, encarguen y utilicen de forma efectiva**

Pilar 3: Impacto

Dimensión 6: uso en la toma de decisiones. Establecer mecanismos para que esto se haga a nivel de organización y de gobierno

Dimensión 7: accesibilidad y difusión de hallazgos y resultados. Presentación comprensible para mejorar la adopción de los resultados de la evaluación

La OCDE ha incluido el Observatorio de la AIReF como una buena práctica

¿Cómo traslada la AIReF estas recomendaciones a sus evaluaciones?

Mediante un proceso de evaluación que se articula en 3 fases y 7 etapas que se suceden de forma coherente y continua

Fase 1: DEFINICIÓN

Fase 2: EVALUACIÓN

Fase 3: COMUNICACIÓN

1 — Conversaciones informales
Conversaciones informales entre el Gobierno y la AIReF sobre posibles temas

2 — Encargo oficial
Encargo del Consejo de Ministros / Consejo de Gobierno CCAA a la AIReF

3 — Elaboración del Plan
Elaboración del Plan de Acción por la AIReF

4 — Aprobación del Plan
Aprobación del Plan de Acción por el Consejo de Ministros/Consejo de Gobierno

5 — Evaluación
Recopilación - tratamiento de datos + Metodologías cuantitativas y cualitativas = Informe de hallazgos y propuestas

6 — Publicación
Publicación y fácil accesibilidad a los resultados: observatorio hallazgos - propuestas

7 — Implementación
Reporte del cumplimiento: Informe anual de seguimiento (SR) – Detalle medidas adoptadas 2027 (PFE)

Etapas 3 y 4: Planes de acción (mandato)

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

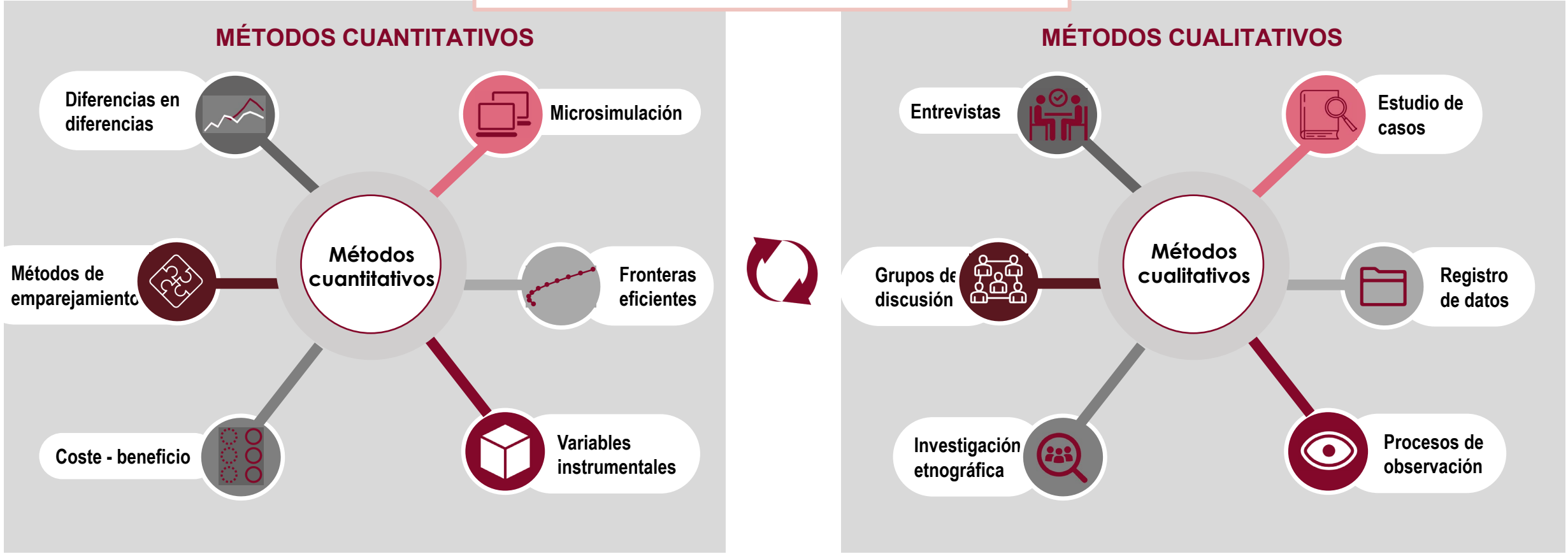
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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

Etapa 5 (evaluación): etapa principal, con estructura común en todos los estudios centrada en la búsqueda de hallazgos-propuestas

Aplicación de métodos mixtos



La identificación de la causalidad es un elemento central de nuestras evaluaciones (solemos aplicar contrafactuales)

Etapa 5: se utilizan una gran cantidad microdatos administrativos y encuestas que fusionamos (mediante acuerdos y convenios)

MUTUALISMO ADMINISTRATIVO

Eje 2: Mutualistas y elección

muface · MUGEJU · ISFAS

Universo microdatos, características e información administrativa de los mutualistas
(2016-2023)
12 millones de observaciones

AIReF Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal · muface

Encuesta a mutualistas de Muface
16.000 respuestas de mutualistas

Eje 3: Análisis de la asistencia

MINISTERIO DE SANIDAD

Asistencia hospitalaria
Microdatos CMBD fusionado con mutualistas
(2018-2022)
45 millones de observaciones

Adeslas · asisa · DKV · muface

Asistencia ambulatoria
Microdatos asegurados y registros actividad
(2016-2023)
100 millones de observaciones

Eje 4: Prestación farmacéutica

Farmacia ambulatoria
Universo microdatos recetas mutualistas
(2016-2023)
312 millones de observaciones

muface · MUGEJU · ISFAS

CC.AA.

Farmacia hospitalaria
Microdatos de farmacia de paciente externo mutualistas y no mutualistas
(2019-2023)
8 millones de observaciones

muface · MUGEJU · ISFAS

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO – CC.AA.

ecyl SERVICIO PÚBLICO de EMPLEO de CASTILLA Y LEÓN

Gestión de los programas

- **Formación**
- **Contratación directa**

TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Vidas laborales

SEPE SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL · ecyl SERVICIO PÚBLICO de EMPLEO de CASTILLA Y LEÓN

Demandantes de empleo

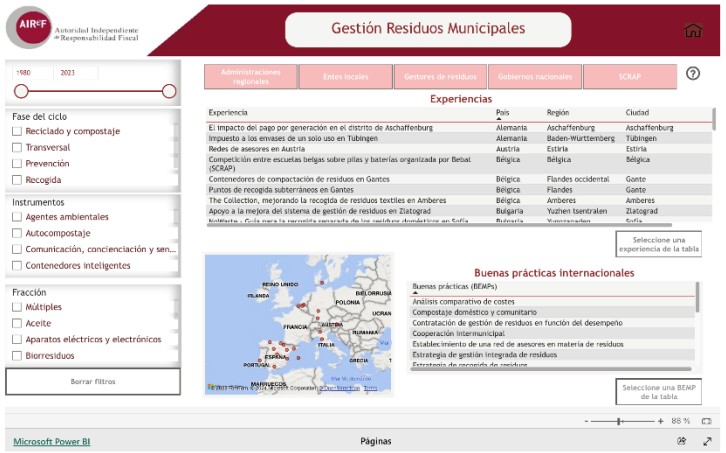
Etapa 6 (publicación): se publican todas las evaluaciones en la web

Presentación privada ante el Gobierno y las partes interesadas

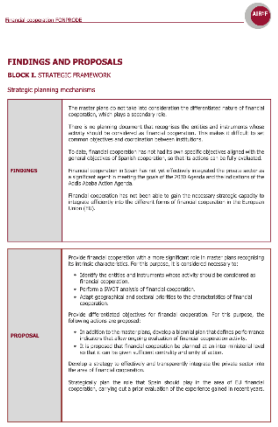
Vídeos cortos de los principales resultados (canal Youtube)

Ruedas de prensa públicas

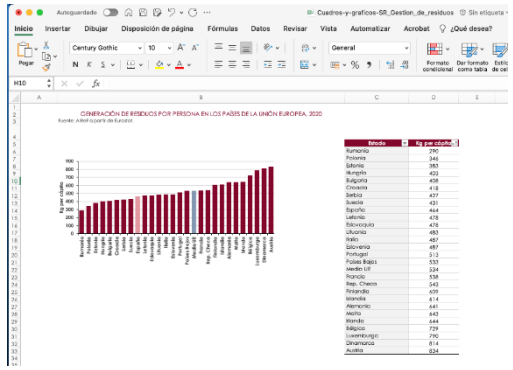
Herramientas interactivas de síntesis de pruebas



Informes en versión corta (principales conclusiones - propuestas)



Tablas y gráficos descargables



Etapa 7 (implementación): el Observatorio agrega los resultados y propuestas y facilita el seguimiento del grado de implementación (solo Spending Review)

Observatorio de Hallazgos-Propuestas Evaluaciones

Buscar...

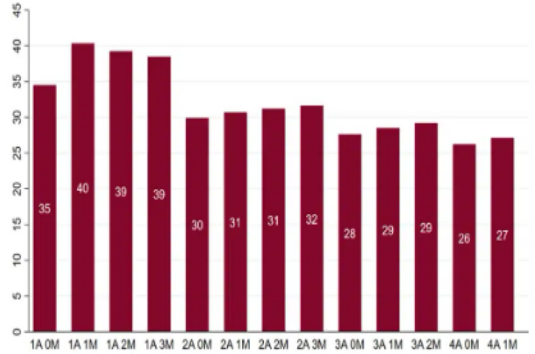
Estudio | Política de gasto | Organismo | Ámbito geográfico | Instrumento

Buscar | Exportar CSV | Fecha publicación

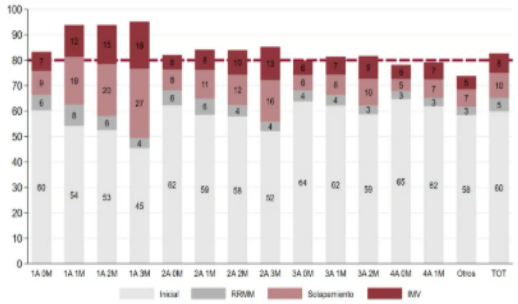
Ausencia en la ley de objetivos cuantificables de la prestación de IMV

La ley del IMV no establece, de forma explícita, un objetivo cuantitativo de reducción de la pobreza, aunque los importes que garantiza indican que se dirige a hogares con rentas por debajo del 40% de la mediana. El IMV completamente desplegado tendría un papel relevante en homogeneizar la intensidad de la pobreza y, junto con los programas de RR. MM, contribuirían a que sus beneficiarios superaran el 80% del nivel de renta necesario para salir de la pobreza en todas las comunidades autónomas. Los hogares se quedarían, en media, a 20 puntos porcentuales del umbral de la pobreza, salvo en el caso de los hogares monoparentales, donde la brecha se reduciría casi completamente hasta llegar al umbral de la pobreza gracias al IMV.

Porcentaje de la mediana de renta garantizada por el IMV por tipo de hogar. Ejercicio 2020



Grado de reducción de la intensidad de la pobreza por la actuación del IMV y las RRMM autonómicas por tipo de hogar



Metodologías: análisis documental, microsimuladores

PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Permitir la solicitud de deducción reembolsable del régimen opcional	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Rechazada
+ Eliminación la obligación de mantener la plantilla media general	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Rechazada
+ Eliminación de algunos requisitos que establece el artículo 39.2 de la LIS para acogerse al régimen opcional	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Rechazada

+ Falta coordinación con el departamento de gasto afectado por el beneficio fiscal

PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Planificación integral del gasto público con evaluaciones ex ante y ex post	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Implementada
+ Coordinación administrativa	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Implementada

+ La deducción por I+D+I sí consigue fomentar la inversión en I+D+i, pero hay margen de mejora

PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Establecer un mecanismo de acreditación más rápido y semiautomático para inversiones bajas	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Implementada
+ Mejorar la transparencia, aumentar la información requerida y analizar del beneficio fiscal dentro de una política global de apoyo a la I+D+i	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Rechazada

+ Los tipos reducidos del IVA consiguen facilitar el acceso a los bienes de primera necesidad pero no de una forma eficiente desde el punto de vista distributivo

PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Mejorar la eficiencia distributiva con una revisión acompasada con la recuperación de la economía	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Implementada

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

PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Actualizar fiscalidad según objetivos de política medioambiental	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Rechazada

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

Políticas públicas evaluadas por la AIReF: encargos de la Administración Central fundamentalmente a través de los Spending Reviews

Spending Review 2018 – 2021: 108.000M€

Gasto evaluado: 33.000M€

- Procedimientos concesión de subvenciones
- Medicamentos con receta
- Políticas activas de empleo
- Becas educación universitaria
- Competitividad Empresarial
- Servicio Postal Universal

Gasto evaluado: 57.000M€

- Farmacia hospitalaria y bienes de equipo
- Incentivos a la contratación
- Beneficios fiscales
- Infraestructuras de transporte

Gasto evaluado: 18.000M€

- Instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos
- Gestión de residuos municipales

Spending Review 2022-2026

Gasto evaluado: 10.000M€

- Instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos II
- Asistencia al mutualismo administrativo

Ya presentado

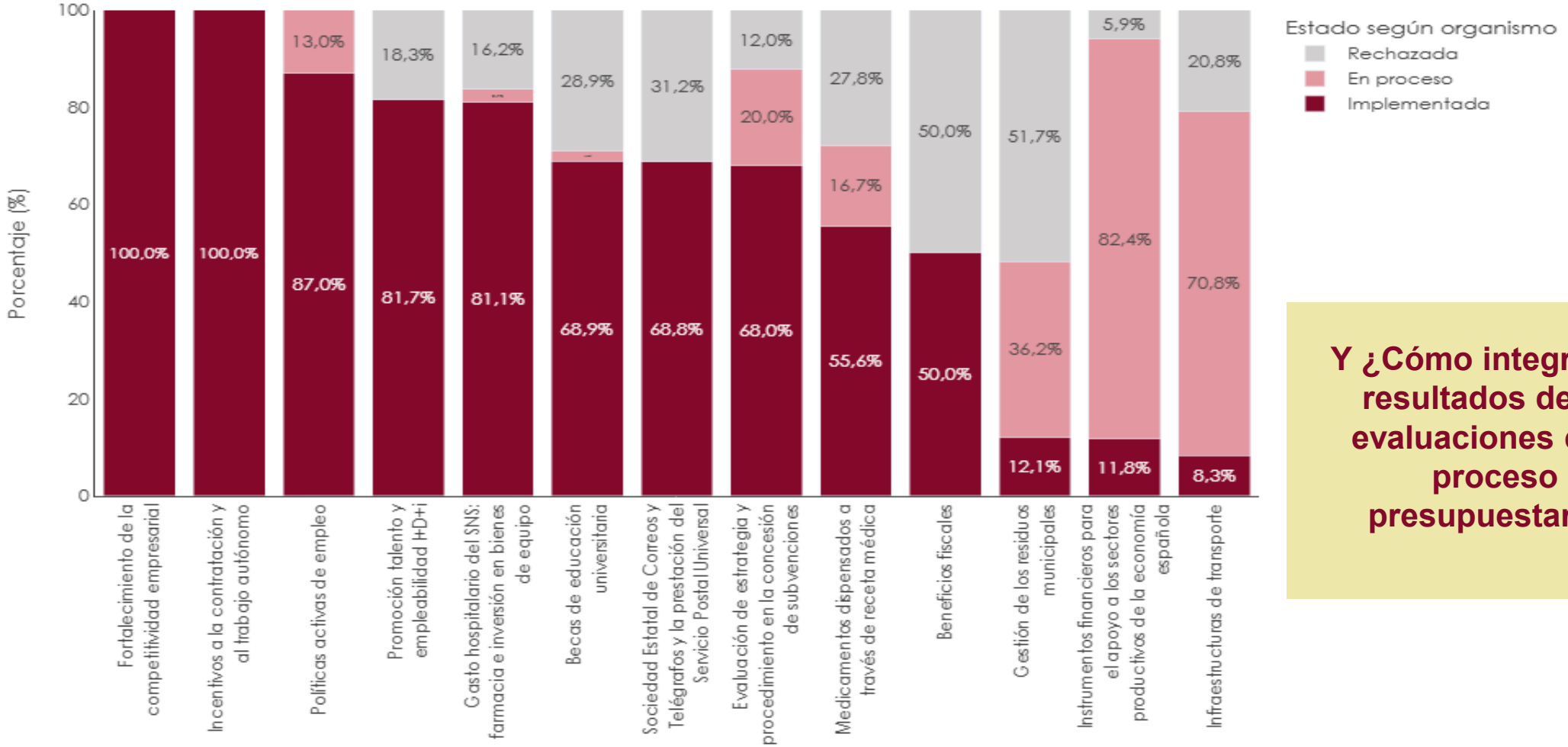
Gasto evaluado : 22.000M€

- Ingreso mínimo vital
- Ayuda oficial al desarrollo
- Incapacidad Temporal

Presentación fin 2025 o 2026

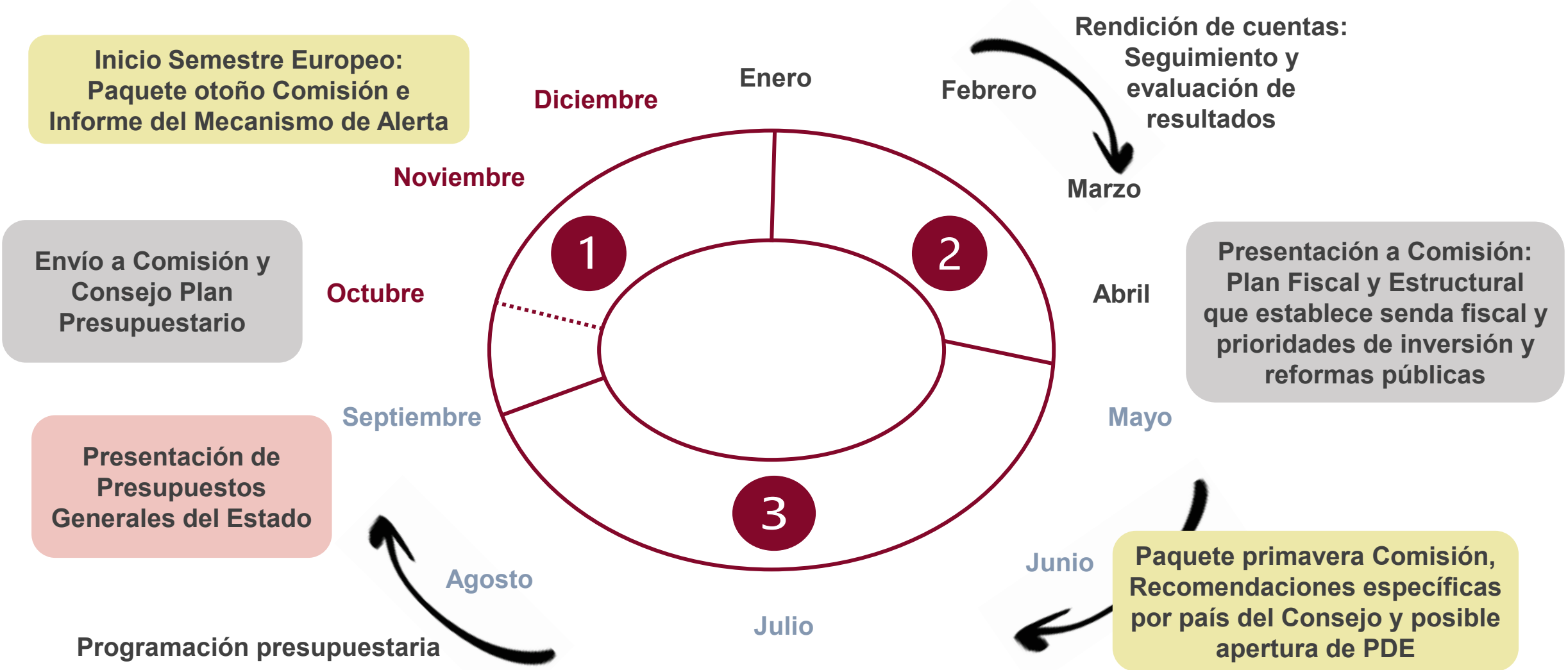
Otros encargos: IMV, FONPRODE, Estudio Rentas Mínimas, Ley Start-ups, Ley de Planes y Fondos de Pensiones

Situación de seguimiento de las propuestas del Spending Review según el Ministerio de Hacienda



Y ¿Cómo integrar los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario?

La introducción de la evaluación en el proceso presupuestario: puesta en marcha de un marco de planificación estratégica y presupuestaria



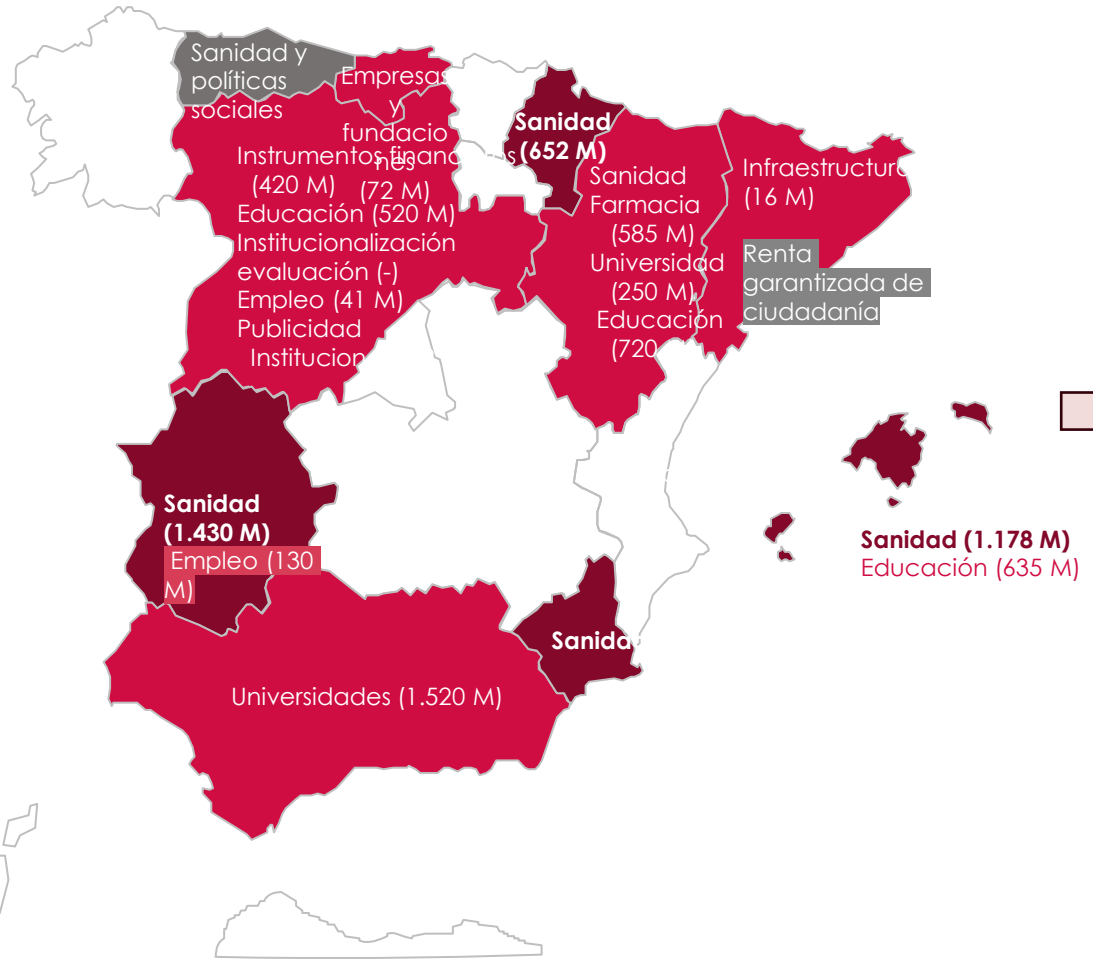
Este marco de planificación supondría una mejora respecto a la eficiencia del gasto y a la rendición de cuentas

Deficiencias del presupuesto por resultados en España: Opinión sobre el Procedimiento Presupuestario y Transparencia Fiscal en AAPP		Mejoras del presupuesto incorporando la evaluación
• No se evalúa la pertinencia del gasto antes de asignarlo • Los objetivos no se definen en términos de resultado o impacto • Los indicadores se centran en inputs y no en resultados	**Evaluación Ex ante**	• Vincular las asignaciones presupuestarias a objetivos estratégicos • Diseñar indicadores de desempeño adecuados
• No existe un sistema eficaz de seguimiento ni revisión continua de los indicadores • La información es difícilmente accesible	**Evaluación durante ejecución**	• Detectar desviaciones durante la ejecución • Optimizar los recursos en función del desempeño
La Ley General Presupuestaria no contempla un control ex post sobre el cumplimiento de los objetivos ni sobre la calidad de los indicadores	**Evaluación Ex post**	• Retroalimentar el proceso de planificación • Fomentar la rendición de cuentas y la transparencia

Algunos resultados prácticos a nivel regional: solicitudes en principales partidas de gasto y adopción de propuestas con incorporación al proceso presupuestario

Estado de la evaluación

- Completada
- **En curso**
- Encargada



Incorporación en los **Planes Económicos y Financieros** de las CCAA de propuestas de la AIReF.

Ejemplo: fomento de utilización intensiva de medicamentos biosimilares por el Gobierno de Aragón para mejorar eficiencia del gasto sanitario

Reflexiones finales

- **La AIReF se ha consolidado como referente en la evaluación**. No se puede entender la evaluación sin AIReF
- **Avances notables en la evaluación de la AIReF, pero también retos**: margen para asegurar la estabilidad de evaluaciones de calidad e interés: marco normativo y procedimiento y ordenación de encargos
- **A nivel global, falta cultura de evaluación y rendición de cuentas**, a pesar de que los principios de eficacia y eficiencia están recogidos en normas del mayor rango posible de nuestro ordenamiento
- Urge implantar **mecanismos de evaluación continua** en las AAPP para cubrir gap entre la supervisión (ex ante) y la evaluación (ex post) y su **integración en el proceso presupuestario**
- La **gestión pública se beneficiaría de una política de datos abiertos** que permitiera explotar los datos existentes por más agentes evaluadores y de la **diseminación de buenas prácticas** a través de las propuestas implementadas exitosamente
- La evaluación de las políticas públicas **repercute directamente no solo en el sector público, sino también en el privado** (medicamento, becas o incapacidad temporal)

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