



INFORME Nº 215 DEL CONSEJO DE CUENTAS

Análisis de los sistemas de evaluación del gasto público en la Administración autonómica

- **El sistema diseñado no somete a evaluación todos los programas de gasto. De los 63 programas del presupuesto de 2018, solo 11 están sometidos al seguimiento regulado, si bien su importe representa el 60% del total**
- **No está documentada la relación entre el grado de consecución de los objetivos previstos y el importe que se asigna a los programas de gasto. Falta concreción y claridad en la definición de un número relevante de objetivos, actividades e indicadores**
- **La Junta debería incorporar al sistema de seguimiento de objetivos las evaluaciones del impacto socioeconómico de las políticas sobre el empleo, de las intervenciones cofinanciadas con fondos europeos y del impacto de género**

El Consejo de Cuentas ha entregado en el Parlamento autonómico el informe sobre “Análisis de los sistemas de evaluación del gasto público de la Administración general e institucional de la comunidad autónoma de Castilla y León”. El objetivo de esta auditoría operativa es verificar el sistema de evaluación de las políticas presupuestarias basado en la gestión por objetivos de las entidades del sector público autonómico, regulada por la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León de 2006.

Las actuaciones fiscalizadoras han tomado como base y referencia la información del ejercicio 2018, última cuenta rendida para la que se pueden analizar los objetivos e indicadores del último año en que se aprobó una ley de presupuestos. También se han analizado aspectos necesarios de los informes de gestión de la Cuenta General de 2019, así como del proyecto de ley de presupuestos de 2021.

Sistema de evaluación. El sistema de evaluación del gasto público se basa en el marco normativo que integran las órdenes de la Consejería de Economía y Hacienda para la elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad y en otra de 1997, reguladora del sistema de seguimiento de programas, sin que se hayan aprobado manuales e instrucciones que desarrollen el procedimiento. La citada orden de 1997 apenas ha experimentado variaciones desde su aprobación y los programas de gasto seleccionados objeto de seguimiento han sido siempre los mismos desde 2009.

En consecuencia, el sistema diseñado no somete a evaluación la totalidad de los programas de gasto público. De los 63 programas presupuestarios del presupuesto consolidado de gastos de 2018, cuya ejecución alcanzó un importe de 10.504



millones de euros, tan solo 11 están sometidos al procedimiento de seguimiento regulado, si bien su importe representa el 60% del total.

Si bien la elección de los programas objeto de evaluación obedece, según la Dirección General de Presupuestos y Estadística, a criterios de relevancia cuantitativa y cualitativa, no forman parte del sistema de evaluación programas de gasto tan relevantes como el de *Deuda pública de la Comunidad* (1.326 millones de euros) y otros como los de *Regularización mercados* (956 millones), *Enseñanza universitaria* (348 millones), *Pensiones y otras prestaciones económicas* (194 millones), *Mejoras estructuras agrarias y sistemas productivos* (116 millones), o *Investigación y desarrollo en sectores* (102 millones). Estos programas nunca han sido seleccionados para ser objeto de seguimiento.

En el proceso de evaluación no hay constancia documental de las actuaciones llevadas a cabo por la Comisión Funcional del Presupuesto, ni por las comisiones de análisis de programas. En consecuencia, no es posible verificar si se produce una valoración efectiva del grado de cumplimiento de los objetivos y la causa de las desviaciones detectadas, para adaptar los recursos presupuestarios asignados a los programas, de acuerdo con las prioridades y criterios que se establezcan.

El análisis y evaluación de las políticas llevado a cabo por la Consejería de Economía y Hacienda se sustancia en verificar que los órganos de gestión incorporan los indicadores de seguimiento de todos los programas en la documentación que acompaña el proyecto de ley presupuestaria, y en los informes de balance y resultados de los programas seleccionados, así como en la implantación progresiva del seguimiento de resultados y de análisis de motivos de variaciones en los procedimientos.

Planificación para el seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios. Los centros gestores intervienen en la programación presupuestaria y en la determinación de prioridades de gasto a través del consejo de dirección de cada consejería, teniendo en cuenta las directrices establecidas en la Comisión Funcional del Presupuesto. La información documentada se integra en la memoria explicativa del proyecto de presupuestos y en las memorias descriptivas de los programas de gasto.

Existe una coherencia general de las líneas y metas a alcanzar con los objetivos definidos. Las líneas y metas se asocian a la sección presupuestaria, el programa o programas de gasto a realizar, pero no concretan cuantías. Tampoco se concreta la cuantía de cada objetivo a cumplir y de cada actividad vinculada a ese objetivo de un determinado programa presupuestario. Esta falta de concreción condiciona la evaluación mediante indicadores del grado de cumplimiento de objetivos y su impacto en la asignación de recursos.

La cuantía asignada a los programas de gasto figura solamente desagregada por capítulos presupuestarios. También contienen los recursos personales y los medios materiales, si bien en un número significativo de casos no constan dichos recursos, como sucede en un programa tan importante como el de asistencia sanitaria.

Las fichas presupuestarias en general se elaboran y se analizan por los centros gestores, que son los que efectúan la estimación de los indicadores que definen y acotan el objetivo.



Del análisis realizado, no se documenta que exista relación entre el grado de consecución de los objetivos previstos y el importe que se asigna a un programa presupuestario. En la priorización de las actividades y la cuantía necesaria para cada una de ellas, además del análisis del seguimiento de programas, se manifiesta que se tienen en cuenta razones de atención del servicio público o necesidades sociales nuevas, que el sistema de evaluación no refleja.

Adecuación de los indicadores. La eficacia de los indicadores está condicionada por la falta de una correcta vinculación entre su definición y la de los objetivos y actividades cuyo resultado pretende medir. Además, su definición está condicionada al existir un número relevante de ellos en los que su grado de especificidad o concreción no es suficiente.

La delimitación entre los objetivos y las actividades a realizar por el centro gestor para lograr alcanzarlos es confusa, lo que implica que un número significativo de los objetivos definidos sean verdaderamente actuaciones o actividades, y a la inversa.

Ninguno de los objetivos definidos están cifrados, ni están fechados tal y como establece la orden de 1997. No se incluye una cuantificación que permita favorecer su comprensión y la valoración de su consecución, ni tampoco ninguna referencia temporal en la que se prevea su logro, más allá del año que se presupuesta.

En consecuencia, los objetivos así diseñados no cumplen en muchos casos con las características que establece el Manual de auditoría de gestión del Tribunal de Cuentas Europeo para evaluar los resultados de una intervención: específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo.

Existe un número muy significativo de indicadores que, bien porque los objetivos o actividades que pretenden medir no están bien definidos, o bien porque los propios indicadores son poco claros o no tienen relación suficiente con la actividad, no permiten determinar adecuadamente el grado de consecución de los objetivos, ni establecer su relación con los fondos presupuestarios asignados.

Solamente se define un indicador por actividad, por lo que en un gran número de casos no es suficiente para medir de manera correcta el cumplimiento de la propia actividad, y en definitiva del objetivo que se pretende alcanzar.

La definición de los indicadores se asocia a una actividad o proceso, a su producto o resultado inmediato, pero no constituyen indicadores de impacto, es decir, que pretendan medir el propósito o finalidad del objetivo y los cambios que suponen en la población.

Balance de resultados e informe de gestión sobre el cumplimiento de los programas presupuestarios. La estructura de los informes de gestión no es homogénea entre los diferentes programas objeto de seguimiento. Cada centro gestor tiene la suya propia. El contenido de los informes de gestión también es heterogéneo, y en general no disponen de la información suficiente para efectuar un seguimiento adecuado de los objetivos cumplidos, las actividades realizadas y las desviaciones detectadas de los indicadores.

Respecto de los expedientes de modificaciones presupuestarias examinados, en la mayoría de ellos consta que estas son necesarias y se pronuncian sobre si inciden, o no, en la consecución de los objetivos de los programas. Sin embargo, en



ninguno se adjunta un estado explicativo que motive de qué manera afecta dicha consecución, ni tampoco a la cuantificación de los indicadores establecidos.

No hay evidencia documental de que la Comisión Funcional del Presupuesto haya valorado el grado de cumplimiento de los objetivos y la causa de las desviaciones detectadas. No es posible valorar, por tanto, el efecto que tienen en la consecución de los objetivos las desviaciones entre la realización de los indicadores y su valor previsto, ni su impacto en los fondos asignados.

La memoria de la Cuenta General incluye una evaluación del impacto socioeconómico de las políticas públicas sobre el empleo y de las intervenciones cofinanciadas con fondos europeos, pero se tratan al margen del sistema de seguimiento de objetivos, sin que su información se incorpore, integre o coordine con la que figura en las fichas presupuestarias.

Recomendaciones. A la vista de las 29 conclusiones del informe, el Consejo de Cuentas formula 5 recomendaciones. Entre ellas, la Junta debería desarrollar el procedimiento de evaluación a efectos de que el sistema atienda a la totalidad de los programas de gasto público y no solamente a una parte, disponiendo a su vez de instrucciones y manuales que permitan regular aspectos que afectan al análisis de impacto en la asignación de recursos.

Para garantizar un diseño más eficaz del sistema de evaluación de los programas de gasto, los centros gestores deberían cuantificar el gasto previsto que suponen las líneas y metas de las secciones presupuestarias y sobre todo los objetivos y actividades, con el fin de poder medir mediante indicadores el grado de cumplimiento de objetivos y su impacto en la asignación de recursos. Asimismo, deberían mejorar la definición de los objetivos, actividades e indicadores manejados en la evaluación.

La Consejería de Economía y Hacienda debería reglar las actuaciones llevadas a cabo por la Comisión Funcional del Presupuesto y por las comisiones de análisis de programas, para dejar constancia de las valoraciones efectuadas del grado de cumplimiento de los objetivos, de las causas de las desviaciones detectadas y de sus efectos sobre la asignación de recursos a los programas de gastos de acuerdo con las prioridades y criterios de presupuestación que se establezcan.

Asimismo, la Consejería debería impulsar la homogeneización y sistematización de los informes de balances y resultados, con una estructura estandarizada y el contenido necesario para que reflejen la evaluación de impacto de los programas de gasto ejecutados y su efecto en la asignación de recursos.

Finalmente, la Junta debería garantizar la incorporación de la evaluación del impacto socioeconómico de las políticas públicas sobre el empleo y de las intervenciones cofinanciadas con fondos europeos al sistema de seguimiento de objetivos, así como la evaluación de impacto de género.