

II. Alcance del Informe



II. ALCANCE DEL INFORME

En este capítulo del informe se recoge, al igual que en las dos ediciones anteriores, el marco de elaboración, el ámbito objetivo y subjetivo y un apartado metodológico en el que se describen las principales novedades introducidas, dirigidas a mejorar tanto el análisis de alineamiento de los programas presupuestarios como la comunicación del informe, dando mayor visibilidad a los resultados del informe.

1. MARCO DE ELABORACIÓN

El marco normativo de elaboración del informe de alineamiento está configurado por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 (PGE 2023)¹.

La disposición final décima séptima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, dio nueva redacción al artículo 37 de la Ley General Presupuestaria, incluyendo el informe de alineamiento como parte de la documentación complementaria que debe acompañar al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Con esta modificación se ha reforzado el carácter del informe de alineamiento como una de las referencias analíticas en la orientación y planificación de las políticas de gasto hacia el desarrollo sostenible.

¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-9632

Por su parte, la Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 contiene normas en materia de documentación, plazos y desarrollo de metodología del informe de alineamiento.

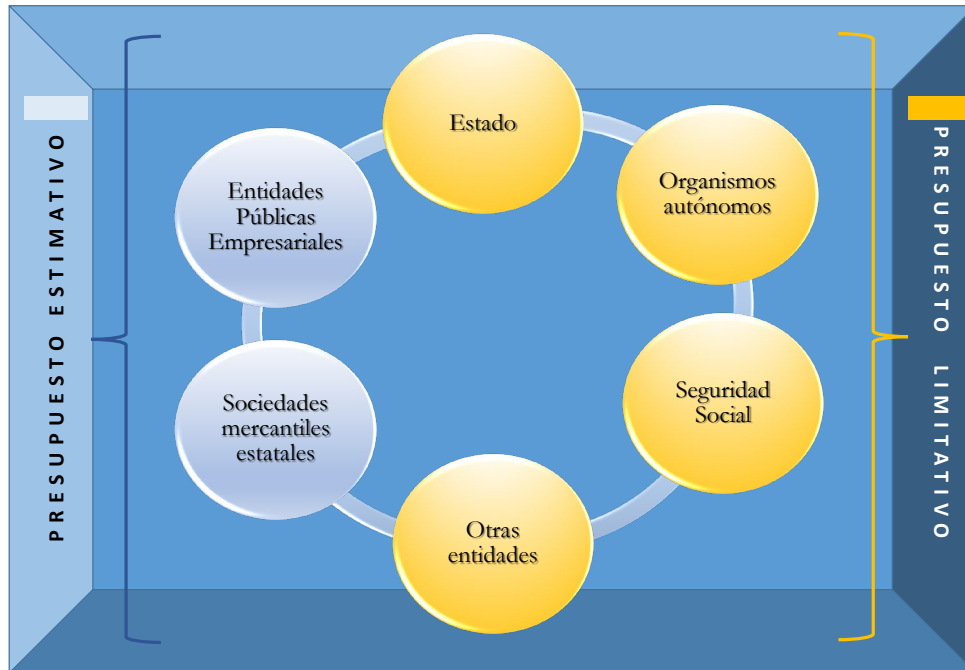
Además de estas referencias normativas, debe hacerse mención al impulso dado en esta materia por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), incluyendo de manera específica el alineamiento de los PGE dentro del paquete de reformas del componente 29: Mejora de la eficacia del gasto público. El hito contemplado en esta reforma se cumplió plenamente con el informe que acompañó al proyecto de presupuestos de 2022 y se seguirá reeditando en el Presupuesto de 2023 y siguientes, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley General Presupuestaria al que se ha hecho referencia.

2. ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO

El ámbito subjetivo y objetivo del informe se mantiene en los mismos términos que el año anterior. El análisis principal se centra en el alineamiento de las políticas y programas de gasto de las entidades con presupuesto limitativo, mientras que para las entidades con presupuesto estimativo se sigue trabajando con una muestra representativa de dichas entidades.

El ámbito subjetivo del informe de alineamiento es el que establece el artículo 1 del Proyecto de Ley de PGE 2023, en el que se contempla dos grupos de entidades según el carácter limitativo o estimativo de sus presupuestos (gráfico II-1).

Gráfico II-1
ÁMBITO SUBJETIVO DEL INFORME



1. ENTIDADES CON PRESUPUESTO LIMITATIVO

Las entidades con presupuesto limitativo² son las que relaciona el artículo 1.a) del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023:

- Estado.
- Organismos autónomos.
- Entidades integrantes del Sistema de Seguridad Social.
- Resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de

² El presupuesto de carácter limitativo se caracteriza porque es el gasto máximo, aprobado por las Cortes Generales, en que las distintas entidades pueden incurrir.

noviembre, General Presupuestaria, o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

Los presupuestos agregados de estas entidades forman los denominados Presupuestos Generales del Estado consolidados³, cuyos créditos presupuestarios son los que figuran en el artículo 2.Uno del Proyecto de Ley de los PGE para 2023, con la distribución por programas de gasto que figura en el Anexo I de dicho Proyecto.

De acuerdo con este criterio, para la elaboración del informe de alineamiento de los PGE 2023 se han analizado la totalidad de programas presupuestarios encuadrados en 25 políticas de gasto⁴.

³ La consolidación se obtiene sumando los presupuestos de estas entidades, sin incluir las transferencias internas que se realizan entre ellas, de acuerdo con el detalle del artículo 2. Tres del Proyecto de Ley, con objeto de eliminar el doble cómputo de gastos en el presupuesto consolidado.

⁴ Al igual que en los informes anteriores, se excluyen del análisis las políticas de Transferencias a otras administraciones públicas y Deuda pública. La exclusión de la política de Transferencias a otras administraciones públicas obedece a que esta política recoge los programas presupuestarios correspondientes al sistema de financiación de las administraciones territoriales. Se trata de una financiación de carácter incondicionado y, por tanto, su destino final en actuaciones concretas de gasto se refleja en los correspondientes presupuestos de las comunidades autónomas y entidades locales. Además, en esta política figuran también las transferencias del Estado al Presupuesto General de la Unión Europea, cuyos retornos en forma de financiación de actuaciones de gasto debe reflejarse también en los programas de las administraciones públicas y otras entidades receptoras.

En cuanto a la exclusión de la política de Deuda pública, debe tenerse en cuenta que esta política recoge los intereses de deuda pública emitida para atender necesidades de endeudamiento derivadas de decisiones de gasto recogidas en el Presupuesto de ejercicios pasados.

Gráfico II-2

PRESUPUESTO LIMITATIVO

25 Políticas y 381 programas de gasto



* Entre paréntesis figura el número de programas de gasto analizados dentro de cada política

2. SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

El sector público empresarial está integrado por las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales que aplican los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.

La principal característica de los presupuestos de estas entidades es que tienen carácter estimativo. No constituyen por tanto un techo máximo, sino una previsión no limitativa de gastos teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad de cada entidad.

Los PGE para 2023 incluyen los presupuestos estimativos de 85 entidades. A efectos de su análisis, estas entidades se agrupan, de acuerdo

a su naturaleza económica, en entidades de carácter no financiero (83), de seguros (2) y de crédito (1).

Al igual que el año anterior, se ha seleccionado una muestra representativa de empresas de distintos sectores de actividad, teniendo en cuenta asimismo la importancia cuantitativa de determinados epígrafes de sus presupuestos.

En el apartado 3.5 de este informe se explicitan los criterios de selección de estas entidades, resultando una muestra de 26 entidades, que representan más del 90 por ciento de las magnitudes relacionadas en el total de presupuestos estimativos del sector público empresarial.

3. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Líneas de mejora del informe

En la presente edición del informe de alineamiento se sigue avanzando en el análisis de contenidos y presentación de los resultados. En particular, se consolidan los progresos realizados en años anteriores a través de dos líneas de actuación o mejora cuya definición ha contado con la asistencia técnica desarrollada en el marco del programa de la Comisión Europea (DG Reform): *Structural Report Support Programme (SRSP)* (ver recuadro II-1). La primera de ellas va dirigida a reforzar la integridad de la información numérica y textual que constituye la base de este informe. En primer lugar, se sigue profundizando en el contenido analítico del informe, destacando en particular la mejora de la metodología empleada en el análisis de las sinergias que se producen entre los ODS y la estandarización de la información presentada en el análisis individual de cada ODS. En segundo lugar, se incorporan mejoras metodológicas tales como vincular la información cualitativa a programas de gasto y analizar la contribución de

los programas presupuestarios descendiendo en lo posible a nivel de metas. Este último aspecto ha servido además de base para garantizar la coherencia entre el presente informe de alineamiento con los ODS y el informe de alineamiento con la transición ecológica que acompaña por primera vez al proyecto de Presupuestos Generales del Estado⁵.

La segunda línea de actuación se dirige a dotar de mayor transparencia y visibilidad a los resultados del informe, mejorando la presentación de la página web así como promoviendo actividades de divulgación. En esta línea, el trabajo de la asistencia técnica, teniendo en cuenta el *benchmarking* nacional de las prácticas detectadas en la materia, se ha centrado en: mejorar los sistemas de información, incluyendo una metodología para extraer datos de los sistemas de información presupuestaria para presentarlos en un formato *user-friendly*; posibilidades de automatizar el paso a la web de la información presupuestaria de referencia; y propuestas para el diseño de un nuevo portal web.

⁵ El informe de alineamiento con la transición ecológica constituye la tercera de las reformas contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Recuadro II-1

PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LA COMISIÓN EUROPEA *Structural Report Support Programme*

En diciembre de 2020, y bajo iniciativa y coordinación de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, comenzó un proyecto de asistencia técnica dentro del programa de la Comisión Europea (DG Reform): *Structural Report Support Programme (SRSP)*, cuyos trabajos se han extendido hasta mediados de 2022.

El proyecto se ha desarrollado en dos ámbitos. En primer lugar, el análisis y propuestas de mejoras a la metodología existente de alineación de los Presupuestos Generales del Estado y los ODS, encomendado por la DG Reform al Fondo Monetario Internacional. En segundo lugar, propuestas y recomendaciones para mejorar los sistemas de información y el portal de internet, proyecto encargado por la DG Reform a un equipo liderado por la empresa de consultoría española Afi con el apoyo de ICF y DEMOS Helsinki.

Síntesis metodológica

Con objeto de recapitular la metodología y mejoras que se han ido introduciendo en los sucesivos informes, a continuación se resumen los principales aspectos metodológicos que se condensan en la presente edición.

1. Ámbito subjetivo del informe

El informe analiza el alineamiento del presupuesto de gastos consolidado de las entidades del sector público estatal con presupuesto limitativo, así como de una muestra significativa de las entidades con presupuesto estimativo.

El análisis principal del informe se centra, por lo que el resto de este epígrafe metodológico se refiere, salvo indicación en contrario, a estas entidades.

2. Alcance del análisis: vertiente cuantitativa y cualitativa

El alcance del análisis de alineamiento es más amplio en las entidades con presupuesto limitativo, combinando una doble vertiente, cuantitativa (sintetizada en el denominado Índice de esfuerzo presupuestario IEP) y cualitativa. Esta doble vertiente permite ponderar el grado de contribución de los programas y políticas presupuestarias al logro de los ODS.

Para las entidades con presupuesto estimativo, el análisis es de carácter cualitativo, realizado a partir de la información facilitada por las entidades seleccionadas, sin perjuicio de que, teniendo en cuenta la naturaleza de su actividad, se haya realizado el ejercicio de homogeneizar la información de la contribución a los ODS en términos de políticas de gasto del presupuesto limitativo.

3. Partidas analizadas: programas y políticas de gasto

De acuerdo con el mandato de la Orden HFP/535/2022, el informe de alineamiento ha sido elaborado por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, a partir de la información y valoración transmitida por los departamentos ministeriales relativa al grado de alineamiento de sus respectivos programas de gasto.

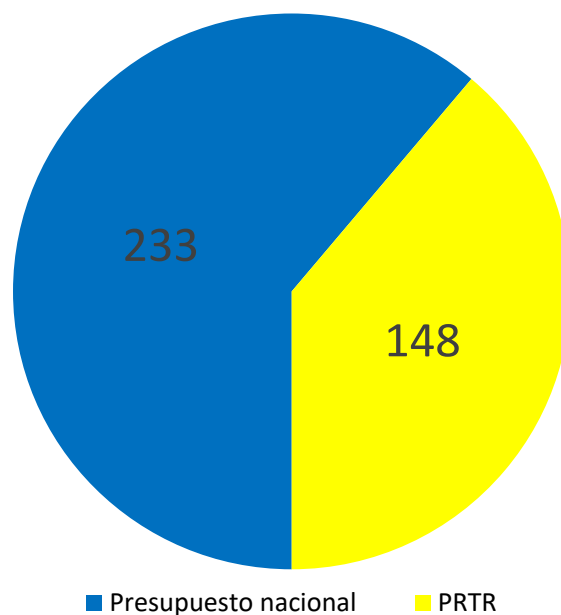
Se han analizado la totalidad de programas de gasto del presupuesto consolidado, encuadrados en 25 políticas de gasto, con la excepción de las

políticas de Transferencias a otras administraciones públicas y Deuda pública (ver nota 4 de este capítulo).

De ello resulta en la presente edición un total de 381 programas de gasto, de los cuales el 39 por ciento corresponden al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (gráfico II-3).

Gráfico II-3
NÚMERO DE PROGRAMAS ANALIZADOS

Presupuesto nacional y PRTR



4. Alineamiento con objetivos y metas

El análisis se ha realizado para todos los programas de gasto con referencia a cada ODS y sus metas. A este respecto debe señalarse que en las dos primeras ediciones del informe la consideración a las metas ha tenido sobre todo el carácter de guía para realizar el alineamiento con los distintos ODS. En la presente edición se ha dado impulso estableciendo la

obligatoriedad de alinear los programas de gasto con las metas en aquellos ODS en los que existe vinculación con el informe de alineamiento con la transición ecológica que también acompaña al proyecto de PGE. Aunque en los demás ODS el alineamiento a metas tiene carácter optativo, se ha constatado que una amplia mayoría de departamentos ministeriales han utilizado esta opción.

5. Índice de esfuerzo presupuestario (IEP)

Con objetivo de dimensionar el esfuerzo presupuestario que cada política de gasto realiza para el logro de los ODS, evitando posibles distorsiones producidas por el distinto volumen de créditos iniciales asignados a cada política de gasto, el análisis cuantitativo se basa en el denominado índice de esfuerzo presupuestario que se ha elaborado para este informe.

Este índice expresa, en términos de tanto por uno, los recursos presupuestarios que se consideran alineados con cada ODS respecto a la dotación total de cada programa de gasto y, por agregación, de cada política de gasto en los PGE. Al estar expresado como índice, el IEP permite realizar, por una parte, una comparación homogénea entre distintos programas y/o políticas que contribuyen a un mismo ODS y, por otra, pone de manifiesto el efecto multiplicador de la dotación presupuestaria de cada programa y/o política en su contribución simultánea a varios ODS⁶.

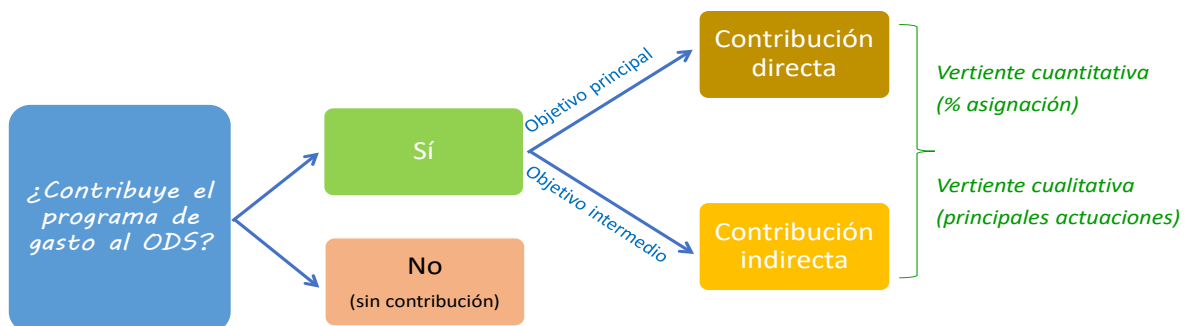
⁶ Es importante señalar que el índice de esfuerzo presupuestario no pretende analizar el mayor o menor grado de consecución de los ODS, sin perjuicio del *input* que puede aportar a dicho análisis. El seguimiento de la Agenda 2030 debe realizarse en un contexto más amplio, a partir de la utilización de indicadores de diagnóstico y evaluación. Esta tarea está encomendada al ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, debiendo mencionarse, entre otros documentos, la Estrategia de Desarrollo Sostenible y el Informe de Progreso.

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm>

6. Contribución directa e indirecta

En el análisis cuantitativo se establece la distinción entre contribución directa e indirecta. Siguiendo el concepto más extendido en la práctica internacional, se considera que la contribución es directa cuando el ODS es el objetivo principal del programa de gasto analizado, mientras que la contribución es indirecta cuando el programa puede generar condiciones favorables al logro del ODS pero este no constituye su objetivo principal.

Gráfico II-4
ESQUEMA DE LA METODOLOGÍA DE ALINEAMIENTO
(contribución directa e indirecta)



7. Análisis de sinergias

Con el objeto de analizar las sinergias que se producen entre los distintos ODS, se ha desarrollado una metodología *ad hoc* basada en tres indicadores: número de políticas alineadas con cada ODS, número de ODS

a que contribuye cada política de gasto y número de políticas presupuestarias que se encuentran alineadas entre pares de ODS⁷.

8. Otros aspectos metodológicos

Finalmente, deben destacarse dos aspectos del informe. En primer lugar, con objeto de facilitar el análisis y lectura del alineamiento de los PGE con la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible se agrupan atendiendo a los tres pilares sobre los que descansa el desarrollo sostenible: social, económico y medioambiental. Adicionalmente se incluye un cuarto apartado dedicado a la dimensión institucional, concebida como elemento de cohesión que posibilita el desarrollo de los tres pilares de la Agenda 2030.

Esta agrupación de los ODS de acuerdo con una u otra perspectiva no es estricta, ya que existen zonas comunes entre las dimensiones social, económica y medioambiental que se interrelacionan y no siempre es posible –ni se deben– analizar individualmente, de forma que es frecuente que unas mismas actuaciones tengan repercusiones en dos o más ámbitos, sin perjuicio de la prevalencia que tengan en uno u otro. No obstante, teniendo en cuenta que las mayores sinergias se dan entre actuaciones que comparten el logro de ODS afines, se ha considerado que esta agrupación permite destacar más adecuadamente la alineación de los PGE a los ODS.

En segundo lugar, en cada una de estas dimensiones se establece una correspondencia con otros instrumentos estratégicos de la acción del Gobierno, en concreto con las políticas palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y con los Retos País recogidos en la Estrategia

⁷ Este último indicador sigue un esquema similar a otras propuestas metodológicas, construidas a partir uno o varios indicadores que se consideran representativos de la correlación que puede existir entre cada uno de los pares posibles de los 17 ODS,

de Desarrollo Sostenible, lo que permite tener una visión más completa con el alineamiento de los PGE con la Agenda 2030.

Gráfico II-5

LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

