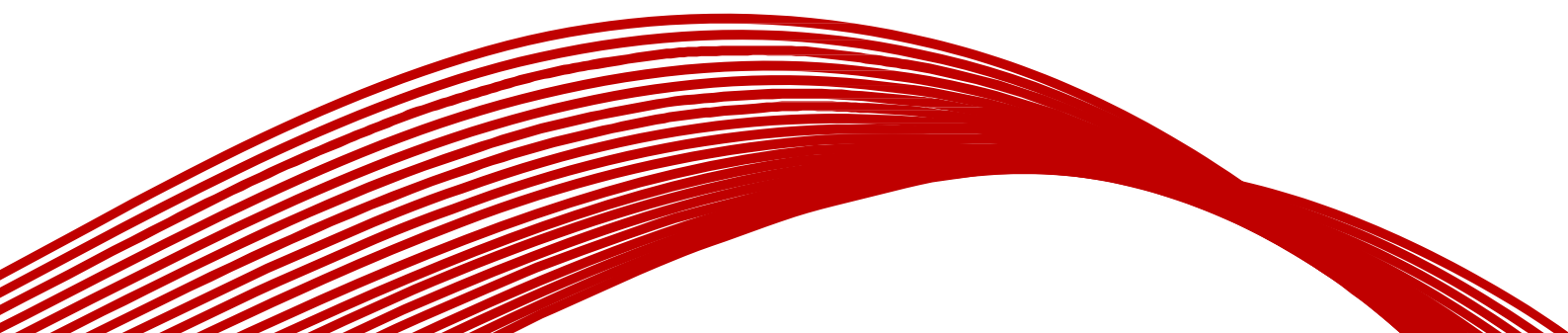


PLAN DE ACCIÓN DEL ESTUDIO SOBRE LA REVISIÓN DEL GASTO EN DISTINTAS ÁREAS EN ARAGÓN

Revisión del gasto Aragón



ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Alcance del Plan de Acción, organismos participantes y necesidades de información.....	5
<u>2.1. Algunas consideraciones iniciales.....</u>	<u>5</u>
<u>2.2. Proyecto de evaluación 1: Evaluación del gasto en farmacia extrahospitalaria, hospitalaria y sociosanitaria.....</u>	<u>6</u>
2.2.1. Contexto.....	6
2.2.2. Alcance del proyecto.....	9
<u>2.3. Proyecto de Evaluación 2 Política de personal del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.....</u>	<u>15</u>
2.3.1. Contexto.....	15
2.3.2. Alcance del proyecto:.....	18
<u>2.4. Proyecto de Evaluación 3 Modelo de Financiación de la Universidad de Zaragoza, evaluación y posibles mejoras.....</u>	<u>21</u>
2.4.1. Contexto.....	21
2.4.2. Alcance del proyecto:.....	24
3. Presupuesto, calendario Y PUBLICIDAD.....	29
4. Revisión y modificación del Plan de Acción.....	31
5. ANEXOS.....	32

1. INTRODUCCIÓN

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) recibió en 2017 el encargo¹ de llevar a cabo un proceso de revisión del gasto, conocido como **Spending Review (SR)**, en el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP) con objeto de mejorar su eficiencia. Dicho proceso se desarrollaría plurianualmente en periodos de tres años.

La **primera fase** del SR, ya finalizada, evaluó el gasto en subvenciones, y los resultados del trabajo pueden consultarse en la página web de la AIReF: <https://www.airef.es/es/spending-review/>

Actualmente, está finalizando la segunda fase del SR, con cuatro proyectos de evaluación particularmente ambiciosos. En primer lugar, trece beneficios fiscales, el gasto en farmacia hospitalaria y bienes de equipo de alta tecnología, los incentivos a la contratación y las infraestructuras de transporte -véase https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/03/infograf%C3%ADa_SR_Final-1.pdf .

Dado el interés de los hallazgos de las evaluaciones realizadas y la importancia y trascendencia de las recomendaciones que de ellas se han derivado, la Administración Central y las CCAA han empezado a incorporarlas en la gestión de sus presupuestos y sus políticas. Varias han sido las administraciones autonómicas que han encargado a la AIReF evaluaciones de algunas de sus políticas de gasto más estratégicas, y que quieren implementar las metodologías de evaluación en las distintas áreas de su gestión presupuestaria, con el fin de ir institucionalizando la evaluación de sus políticas de forma regular y sistemática con metodologías adecuadas.

En esta línea, el Gobierno de Aragón, a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública, y previa deliberación, ha adoptado un acuerdo en su reunión del día 11 de marzo de 2020, por el que solicita a la Autoridad Independiente de

¹ Con un fuerte respaldo político: en el Plan Presupuestario que el gobierno envía a la Comisión Europea y en la actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020.



Plan de acción

Responsabilidad Fiscal (AIReF), la realización de un estudio de las políticas de gasto público (Spending Review) en determinadas áreas de especial interés para la comunidad autónoma de Aragón.

El Gobierno de Aragón ha acordado solicitar a la AIReF la evaluación de las siguientes políticas, de especial interés para esta Comunidad, tanto por su elevado impacto presupuestario, como por su incidencia directa en el bienestar de los ciudadanos:

- El gasto en farmacia: Profundizar en la evaluación del gasto en farmacia hospitalaria y extrahospitalaria en Aragón, ampliando el ámbito del análisis llevado a cabo en el Spending Review de 2018 y en el que se está llevando a cabo (SR de 2019) para estos dos tipos de gasto e incluir un análisis del gasto en farmacia sociosanitaria.
- La política de personal del Departamento de Educación, Cultura y Deporte: este análisis tiene como objetivo mejorar la gestión de personal de este departamento y mejorar la presupuestación de sus gastos. Considerando la voluntad del Gobierno de Aragón de revisar la política de Recursos Humanos de todo el sector público autonómico aragonés, esta evaluación, dada la complejidad de este Departamento, servirá para extender el análisis al resto de Departamentos.
- Evaluación del actual Modelo de Financiación de la Universidad de Zaragoza que vence a finales del 2020, para introducir las mejoras necesarias en el diseño del modelo que regirá en el próximo quinquenio.

Para atender este encargo, la AIReF presenta el siguiente Plan de Acción, en el que se recoge una descripción de cada uno de los tres proyectos incluidos en esta revisión del gasto, detallando el contexto, alcance, órganos y organismos que participan, así como una descripción sucinta del contenido del análisis y de los datos e información necesaria.

2. ALCANCE DEL PLAN DE ACCIÓN, ORGANISMOS PARTICIPANTES Y NECESIDADES DE INFORMACIÓN

2.1. Algunas consideraciones iniciales

La AIReF lleva a cabo sus evaluaciones con una orientación metodológica que combina técnicas cualitativas (análisis documental, técnicas de focus group, entrevistas, y benchmarking de buenas prácticas) con métodos cuantitativos (técnicas de evaluación de impacto², análisis coste beneficio, modelos de micro-simulación y encuestas) siguiendo los estándares de las buenas prácticas en evaluación. Dicha combinación depende del proyecto concreto y de las disponibilidades de datos y de información.

Dada la importancia del proceso de seguimiento e implementación de las recomendaciones que se derivan de las evaluaciones, para que estas contribuyan efectivamente a la eficacia de las políticas públicas, la AIReF ofrece su disposición a colaborar e intercambiar información con el Gobierno de Aragón, particularmente con la Unidad de Gestión Sostenible (UNIGES), en dicho proceso. Dicha colaboración se refiere a los tres proyectos de evaluación, si bien en el proyecto de farmacia esta colaboración será mucho más estrecha y forma parte del propio proyecto.

A continuación, se recoge una descripción sucinta de las áreas que serán objeto de análisis, además, se recoge la lista de los órganos y organismos involucrados, y una relación no exhaustiva de las previsibles necesidades de información para llevarlas a cabo. Cabe señalar que, a medida que se avance en los trabajos, podrá requerirse el acceso a nueva información o datos que pudieran resultar de interés para el análisis.

² Son numerosos los manuales que describen estas técnicas. Por ejemplo, véase EVALSED (2013) The resource for the evaluation of Socio-Economic Development: Sourcebook - Method and techniques y World Bank (2016): Impact Evaluation in Practice - Second Edition



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**. La AIReF exigirá el respeto a dicha confidencialidad a cualquier tercero que le preste asistencia para la elaboración del estudio.

2.2. Proyecto de evaluación 1: Evaluación del gasto en farmacia extrahospitalaria, hospitalaria y sociosanitaria.

2.2.1. Contexto

El gasto farmacéutico total de la Comunidad Autónoma de Aragón ascendió en 2019 a **586,3 M €**, incluyendo el gasto farmacéutico hospitalario y el gasto farmacéutico por recetas médicas y órdenes de dispensación (incluye el gasto de productos sanitarios dispensados por recetas), **un 1,58 % del PIB** de la Comunidad (PIB 2018 a precios de mercado, fuente INE). Este gasto farmacéutico en Aragón supone **un 3,21 %% del gasto farmacéutico total de todas las Comunidades Autónomas (excluidas Ceuta y Melilla)** (Datos de gasto farmacéutico de la Central de Información del Ministerio de Hacienda).

En 2019, en términos per cápita (tomando la población ajustada, fuente AIReF), el gasto farmacéutico total de Aragón se situó en **422,85 € per cápita**, bastante por encima de la media nacional (un 7 % por encima), que se situó en 395 € per cápita.

La composición de este gasto farmacéutico total es la siguiente: **Gasto farmacéutico hospitalario: 241 M €; y gasto farmacéutico de recetas a través de las oficinas de farmacia: 345,4 M €**. Estos datos confirman la importancia en términos absolutos y relativos del gasto que se plantea evaluar. Ambas partidas del gasto en medicamentos se situaron bastante por encima de la media de las CCAA; en concreto el **gasto farmacéutico extrahospitalario per cápita se situó un 5,20 % por encima de la media nacional** (249,10 €/cápita de Aragón frente a 236,80 €/cápita a



Plan de acción

nivel nacional). Especialmente relevante es el gasto **farmacéutico hospitalario per cápita frente a la media nacional, un 9,80 % superior** (173,74 € per cápita frente a 158,24 € per cápita a nivel nacional). Estos datos pueden poner de manifiesto un importante margen de mejora de la eficiencia en estas partidas de gasto; respecto a algunas CCAA el diferencial del gasto per cápita es superior.

Farmacia extrahospitalaria (Gasto a través de recetas en Oficinas de Farmacia - Farmacia Comunitaria-)

En términos absolutos es la partida más importante del gasto farmacéutico y, aunque su crecimiento se ha estabilizado en los últimos años, es necesario abordar una evaluación más de detalle de la gestión y seguimiento de la prescripción farmacoterapéutica realizada por la Comunidad Autónoma. A partir de la evaluación ya realizada en la fase I del Spending Review (SR2018), llevado a cabo por AIReF, es necesario abordar un análisis de detalle de la situación de Aragón, e identificar aquellas áreas con mayor margen de mejora, y donde se proponía la implementación de recomendaciones.

En la Comunidad Autónoma de Aragón existen 735 Oficinas de Farmacia, de las que 61 (el 8,3%) se encuentra bajo el sistema de Viabilidad Económica Comprometida (VEC), un porcentaje muy superior a la media española, que se sitúa en 3,89% de oficinas de farmacia en sistema VEC. La enorme dispersión de sus habitantes y la buena cobertura (1.783 habitantes/OF versus 2.112 hab/OF media de España) hacen que algunas de estas OF no sean rentables.

Sobre las **faltas de stock de medicamentos**, la CA de Aragón, con datos de las Farmacias adheridas a CISMED (Centro de Información sobre el Suministro de Medicamentos del CGOF), 250 oficinas (34 % del total), **tiene un comportamiento más favorable que la media de España** (63 faltas por OF en CA de Aragón y 93 faltas en España por OF), pero no así en la duración de las faltas, ya que Aragón tiene un 57%



Plan de acción

de las faltas en un plazo superior a 5 días, lo que sitúa a **esta Comunidad en el ranking**, respecto a esta variable, **como la tercera peor en España**.

Gasto Farmacéutico Hospitalario (GFH)

La evolución del gasto farmacéutico hospitalario viene explicada por varios factores, como son el aumento de la actividad asistencial, el mayor número de pacientes tratados, el uso de fármacos en nuevas indicaciones o formas farmacéuticas, y la introducción de fármacos de alto coste que ofrecen innovaciones terapéuticas.

Las perspectivas no parecen indicar una disminución del gasto en medicamentos en hospitales a corto plazo, más bien todo lo contrario. La existencia de medicamentos innovadores y de alto impacto económico y sanitario, la introducción de terapias individualizadas, el aumento del número de pacientes que acceden a estos tratamientos y la cronificación de muchas patologías, tensionan al alza el gasto farmacéutico a corto y medio plazo. Ello hace necesaria la implantación de medidas de uso racional del medicamento que permitan, de forma específica, el acceso a nuevos medicamentos y tratamientos, y, de forma general, la sostenibilidad del gasto hospitalario.

Aunque en términos absolutos, respecto al gasto farmacéutico extrahospitalario, el gasto hospitalario es menor, hay que destacar que, en términos relativos, el gasto farmacéutico hospitalario ha ido ganando peso en los últimos años, de acuerdo con lo que viene ocurriendo en todo el Sistema Nacional de Salud (SNS), al ser la puerta principal de entrada de la innovación farmacoterapéutica con tratamientos de alto coste por paciente (terapias avanzadas), y como consecuencia, también, del ritmo al que ha ido adquiriendo protagonismo la atención del paciente externo y ambulante en el ámbito hospitalario. En este sentido, es particularmente significativo el mayor peso que el GFH tiene en la Comunidad Autónoma de Aragón en el gasto total de fármacos, frente al peso medio del GFH a nivel nacional. **En el caso de**



Aragón, el peso relativo del GFH en el gasto farmacéutico total es de un 44%, que está por encima del 39 % de media en el SNS.

Gasto Farmacéutico en el ámbito sociosanitario

El marco normativo de referencia de la atención farmacoterapéutica en los centros sociosanitarios es el recogido en el Decreto 92/2019, de 29 de junio de 2019, del Gobierno de Aragón, por el que se regula *la atención farmacéutica en los centros sociales de Aragón, y se establece el modelo de gestión de la prestación farmacéutica para los usuarios con derecho a la misma*. En esta normativa se plasma el modelo de atención farmacoterapéutica de los residentes de estos centros en la Comunidad Autónoma, diferenciándose la atención de acuerdo con el número de camas y el tipo de atención de cuidados prestados a los residentes.

A la fecha la implantación del modelo de gestión definido en el Decreto es parcial y desigual lo que permitirá evaluar los diferentes grados de consecución de los objetivos de calidad y eficiencia definidos para la atención farmacéutica de los residentes de centros sociales en la Comunidad de Aragón, e identificar las posibles mejoras en la definición e implementación de dicho modelo.

2.2.2. Alcance del proyecto

El objetivo principal del proyecto es analizar el gasto farmacéutico público en la Comunidad de Aragón con vistas a mejorar la calidad de la prestación sanitaria, la eficiencia del gasto y sostenibilidad del gasto farmacéutico en la Comunidad.

Se analizarán cada una de sus partidas principales: gasto en farmacia a través de recetas en la farmacia comunitaria (OF), gasto farmacéutico hospitalario, y farmacia sociosanitaria.



Órganos y organismos que participarán en la evaluación

Será necesaria la participación de:

- Consejería de Sanidad y Servicio Aragonés de Salud.
- Centros hospitalarios y de Atención Primaria del Sistema público sanitario de Aragón.
- Consejería de Ciudadanía y Derechos Sociales y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.
- Centros sociosanitarios.
- Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Unidad Especializada para la mejora continua en la Gestión de las políticas públicas y la sostenibilidad económico-presupuestaria de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (UNIGES).

La Consejería de Sanidad junto con la de Hacienda y Administración Pública (a través de la UNIGES) asumirán la responsabilidad de asegurar la implicación y coordinación de todos los órganos y organismos de la administración autonómica que resulten relevantes para el desarrollo del proyecto. A tales efectos, serán además el punto de contacto principal de la AIReF, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de la AIReF con cada uno de ellos.

De igual forma, el departamento de Sanidad designará a un centro directivo para la coordinación con UNIGES y con la AIReF de todas las acciones necesarias para el desarrollo y seguimiento de la evaluación.

Es previsible que se requiera la colaboración del Ministerio de Sanidad y de la AEMPS, a los efectos de obtener la información necesaria para el desarrollo de los trabajos.

Contenido del análisis



Plan de acción

La evaluación comprenderá los siguientes análisis: i) **Profundización de las evaluaciones previas realizadas por la AIReF en las fases I y II del SR, para el gasto farmacéutico en OF y en hospitales, ii) gasto farmacéutico en centros sociosanitarios.** Además de estos análisis, **se colaborará en la implantación y adaptación de todas las propuestas y recomendaciones** de estos.

Profundización de los estudios de la AIReF de 2018 y 2019

Se realizarán evaluaciones de mayor detalle para la Comunidad Autónoma de Aragón a partir de las evaluaciones ya realizadas por AIReF (en el marco del SR18 y SR19) de la estrategia y procedimiento, eficiencia y eficacia en materia de gestión del gasto farmacéutico de recetas y del gasto de la farmacia hospitalaria. Este análisis permitirá profundizar de forma más específica en los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de los estudios indicados, para la Comunidad de Aragón, así como en los elementos necesarios para su efectiva implementación. Esto incluirá, como ámbitos de análisis más relevantes:

- 1. Una evaluación de los sistemas de gestión de información de los centros sanitarios y sociosanitarios,** e interconexión entre las diferentes unidades, para identificar oportunidades de mejora en la prestación farmacéutica.
- 2. Descripción del gasto farmacéutico y de las partidas que lo componen,** considerando su evolución tendencial.
- 3. Comparación con la situación de la prestación farmacéutica en el resto de las Comunidades Autónomas.**
- 4. Proyección del gasto farmacéutico total y de cada una de sus partidas.** Tendencias y perspectivas a corto plazo 2020-2025. Se identificarán tendencias previstas a medio plazo del gasto farmacéutico público en la Comunidad Autónoma, suponiendo que las políticas a nivel nacional y regional permanecen inalteradas. Se incorporará el previsible impacto de la implementación de las medidas planteadas por la evaluación.

5. Análisis de los diferentes modelos de gestión de la prestación farmacéutica, en el ámbito sanitario (atención hospitalaria y atención primaria) y sociosanitario implantadas en la Comunidad Autónoma.

- En el ámbito sanitario se analizará si los **modelos de gestión clínica** que están implantados en la Comunidad Autónoma (a cualquier nivel) proporcionan una mayor eficacia y mejores resultados en las estrategias y medidas implantadas para el uso racional del medicamento.
- En el ámbito hospitalario, se analizarán específicamente los diferentes modelos y su implementación en los hospitales de la Comunidad para la gestión del paciente externo y del paciente ambulante. Asimismo, se analizará la implantación de modelos o herramientas no presenciales para la dispensación y atención farmacéutica y seguimiento de los pacientes.

Especial atención merecerán las diferencias en los modelos de participación e integración de los farmacéuticos hospitalarios en los servicios asistenciales y unidades de gestión clínica de los hospitales, así como en la gestión de la prestación farmacéutica de atención primaria y centros sociosanitarios.

6. Análisis de la eficiencia técnica y económica de los centros hospitalarios.

- 7.** Se analizará la actuación de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la **toma de decisiones en los procedimientos de evaluación de incorporación de las innovaciones terapéuticas.**
- 8.** Se analizarán los **modelos de incentivos a los profesionales del ámbito sanitario**, económicos y no económicos, implantados por la Comunidad Autónoma dentro de la estrategia de uso racional del medicamento.
- 9. Análisis de los procedimientos de compras y contratación del suministro de medicamentos** para las diferentes partidas del gasto farmacéutico, así como de los modelos de organización y sistemas de información para la gestión de actividad de contratación.

10. Gestión de la prestación farmacéutica hospitalaria vs en oficina de farmacia, efectos sobre el gasto sanitario público (hospitalario). En función de los resultados obtenidos en los análisis mencionados, **se realizarán propuestas de política en materia de farmacia,** y se cuantificarán posibles impactos de la aplicación de las **propuestas en términos de gasto y resultados en salud. En el ámbito del gasto farmacéutico de recetas en las oficinas de farmacia,** y a partir de la identificación y categorización de las políticas de prescripción farmacéutica de las Comunidades Autónomas realizada por AIReF, según su grado de implementación, se identifican las siguientes áreas más relevantes para el análisis de detalle:

- Políticas para vincular la obligatoriedad de ligar la prescripción con el diagnóstico
- Políticas para vincular la resolución de la CIPM y la prescripción
- Guías de prescripción o programas de armonización
- Indicadores de calidad de la prescripción
- Incentivos a la prescripción
- Seguimiento farmacoterapéutico por parte de los farmacéuticos de AP
- Sistemas de control periódico de grupos de pacientes o medicamentos
- Planes de educación sanitaria a la población para fomentar el URM

Farmacia Sociosanitaria

Para completar la evaluación del gasto farmacéutico en la Comunidad Autónoma de forma integral, debe abordarse el análisis del gasto en medicamentos en los centros sociales de la Comunidad Autónoma (CA) de Aragón.

Se realizará un **análisis de la implantación y evaluación de las alternativas más eficaces y eficientes para la gestión farmacéutica del ámbito sociosanitario,** conociendo la parcial y desigual implantación del decreto que regula la prestación farmacéutica sociosanitaria en Aragón.



Plan de acción

Deberán incorporarse al análisis las conclusiones que se deriven del benchmarking de los modelos e implementación por parte de otras CCAA en el ámbito sociosanitario.

Implantación y adaptación de todas las propuestas y recomendaciones

Se realizará un ejercicio de **apoyo a UNIGES** para la adaptación e implementación en la Comunidad de todas aquellas propuestas y recomendaciones identificadas en los diferentes análisis sobre Farmacia.

En **colaboración directa** con la recientemente creada Unidad para la mejora continua en la gestión de las políticas públicas y la sostenibilidad económico-presupuestaria (UNIGES), se revisarán una a una todas las recomendaciones desde diferentes puntos de vista:

- Legal, necesidad de realizar modificaciones legislativas
- Económico, impactos en ahorros y gastos para la Comunidad
- Gobernanza, organismos y unidades involucrados en la implementación
- Planificación, fases y calendario de cada propuesta
- Medidas de seguimiento, control y revisión permanente de las recomendaciones.
- Feedback, proceso de mejora continua

Necesidades de información

Área de Farmacia Comunitaria y Farmacia Hospitalaria.

En estas áreas de análisis son menores las necesidades de información, ya que se dispone de los datos recogidos durante las evaluaciones realizadas en las fases I y II del SR. Para actualizar y ampliar esta información disponible habrá que recabar los datos para algunos ejercicios.



Si se estimara conveniente, habrá que recabar los datos y cuestionarios solicitados al Servicio Aragonés de Salud y a los centros hospitalarios, que no hubieran sido remitidos en el desarrollo de la fase II del SR (farmacia hospitalaria).

Área de Farmacia Sociosanitaria

Al abordarse por primera vez el análisis de este ámbito, las necesidades de información en esta área serán mayores. El detalle se encuentra en el Anexo.

2.3. Proyecto de Evaluación 2 Política de personal del Departamento de Educación, Cultura y Deporte

2.3.1. Contexto

De acuerdo con el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, publicado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, España gastó en educación 49.386 millones de euros en 2017, lo que suponía un 4,25% del PIB, de los cuales un 86%, es decir, un 3,65 del PIB, fueron gestionados por las Comunidades Autónomas. De hecho, el gasto en educación es, tras el sanitario, el más relevante de cualquiera de los presupuestos regionales, de forma que, en 2017, el 21,5% del gasto autonómico se dedicó a educación, mientras que la sanidad recibió el 33%. En ese mismo año, el 10,3% del total del desembolso público de España tuvo como destino la educación, correspondiendo un 8,7% a las administraciones educativas de las comunidades autónomas.

Un 74% de los presupuestos educativos se destinan a la formación no universitaria, con una distribución muy equilibrada entre la primaria y secundaria, que reciben el 31,3% y el 29,7% de los fondos respectivamente. A la educación universitaria se destina el 20%, distribuyéndose el resto del presupuesto entre becas y formación ocupacional.



Plan de acción

Los gastos de personal son, con mucha diferencia, los más relevantes de todas las partidas del presupuesto de educación, pues suponen el 65% del total, seguido de los conciertos y las subvenciones a la educación privada, que generan un 14% del gasto.

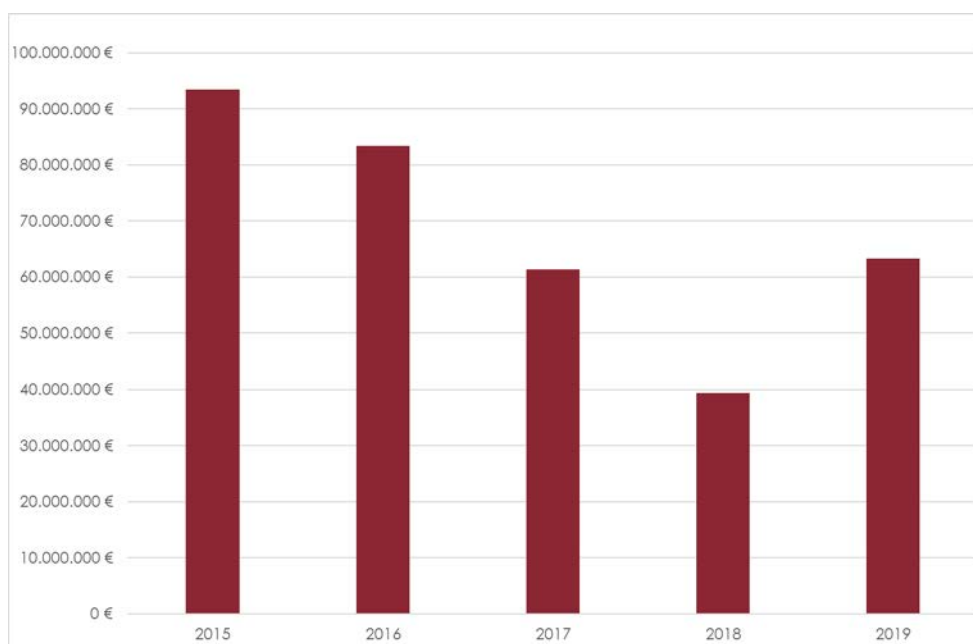
Aragón realiza un importante esfuerzo presupuestario en educación. De acuerdo con los datos del Gobierno de Aragón, dedicó, en 2020, 1.030 millones de euros.

El presupuesto educativo de Aragón ha crecido de forma notable en los últimos cuatro años, incrementándose en un 24% (831 millones en 2016).

La distribución del gasto por tipo de educación en Aragón es algo diferente a la media nacional, ya que el esfuerzo es mayor en la enseñanza no universitaria. Un 76,7% del presupuesto se destina a enseñanza no universitaria, con un 29% a la enseñanza primaria y más del 35% a la secundaria.

El incremento sostenido en el gasto final en educación se ha reflejado en aumentos notables en la dotación anual inicial de la partida de educación, por encima del registrado en la mayor del resto de los capítulos. Pese a ello, la asignación inicial del presupuesto ha sido siempre superada en los últimos años por el gasto final como consecuencia de la incorporación de créditos extraordinarios al final de cada ejercicio.

Incremento del crédito definitivo respecto al presupuesto inicial. Consejería de Educación, Cultura y Deportes



El promedio de la diferencia entre los créditos iniciales de la Consejería y los finales es del **7,5%** entre **2015 y 2019**, habiendo alcanzado su máximo en 2015 cuando fue necesario incorporar 93,5 millones de crédito suplementario, lo que supuso el 10,3% del presupuesto inicial.

Los datos recopilados por el Ministerio de Educación muestran que el **71%** del presupuesto educativo aragonés, se dedica a los gastos de personal. Un 75% si se consideran únicamente los gastos corrientes, **dos puntos por encima del promedio del conjunto de las comunidades autónomas**. El gasto en personal ha tenido también un crecimiento sostenido en los últimos años, habiendo aumentado en un 16,1% desde 2015, casi un punto por encima del gasto global educativo.

Si se analiza el presupuesto total ejecutado por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, se constata también la relevancia del gasto en personal, que alcanzó el **71% del total en 2019**. La gran mayoría de los desembolsos se destinan al personal



Plan de acción

docente (87% del total) frente al 13% del no docente. En los últimos años, se ha registrado un importante incremento del coste en personal de la Consejería, que ha experimentado un crecimiento medio del 5,2% entre 2015 y 2019.

2.3.2. Alcance del proyecto:

El proyecto tiene como objetivo evaluar la política presupuestaria y de personal del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, con el fin de ofrecer recomendaciones para un uso más eficiente de los recursos públicos.

Órganos y organismos que participan en la evaluación

El Departamento de Educación, Cultura y Deporte es el principal órgano que participará en la evaluación, especialmente a través de la Dirección General de Planificación y Equidad, así como de la Dirección General de Personal, encargada de la gestión del personal docente y no docente. Asimismo, resulta clave contar con la implicación del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

El Departamento de Educación asumirá la responsabilidad de asegurar la implicación y coordinación de todos los órganos y organismos de la administración autonómica que resulten relevantes para el desarrollo del proyecto. A tales efectos, será además el punto de contacto principal de la AIReF, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de la AIReF con cada uno de ellos.

Contenido de análisis

La evaluación comprenderá: 1) análisis comparativo con otras comunidades autónomas; 2) análisis del gasto y la gestión presupuestaria; 3) gestión de personal; 4) formación de personal y 5) retribuciones



1. Análisis comparativo con otras Comunidades Autónomas

Se realizará un **análisis de las políticas de personal de las consejerías de educación de las diferentes Comunidades Autónomas con el fin de identificar buenas prácticas** y formas eficientes de gestionar los mismos problemas a los que hace frente la administración aragonesa.

2. Análisis y gestión presupuestaria

Se realizará un **exhaustivo análisis del gasto educativo en Aragón** en comparación con otras administraciones regionales. Se **profundizará en los presupuestos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte** y gestión presupuestaria, especialmente de las partidas relacionadas con el personal. Se trata de analizar cómo se confeccionan anualmente las previsiones presupuestos, cuáles son los elementos fundamentales de las previsiones del gasto anual, la existencia o no de planificación plurianual, las previsiones del gasto en personal docente y no docente y su relación con la oferta de empleo público.

Se analizará también el grado de cumplimiento de las previsiones presupuestarias en las diferentes partidas y especialmente en las relacionadas con el personal docente, sus desviaciones anuales y la forma de compensar los excesos de gasto.

Se revisará la **dotación de personal de los servicios administrativos encargados de la gestión presupuestaria** de la Consejería. Se analizará la suficiencia o insuficiencia de las personas destinadas a esa función, así como la adaptación de sus retribuciones y perfiles profesionales a las funciones relacionadas con la gestión presupuestaria. Se analizará, además, la evolución del personal docente que no está realizando actividad docente y su evolución.

Se profundizará en la gestión de los equipos directivos y de administración en los centros, tanto desde la perspectiva de las habilidades y formación, como de sus capacidades y protocolos y gestión económica.



3. Gestión de personal

Se evaluará la gestión del personal **docente y no docente** del Departamento. Se analizará la evolución de los funcionarios y personal laboral, sus categorías, forma de provisión y asignación de las plazas, el tiempo y grado de permanencia en las propias, los perfiles profesionales de los distintos puestos, así como los procedimientos y requisitos de cambio de plazas.

En todas las administraciones educativas, dadas sus singulares características, resulta de especial importancia para la calidad del servicio y el coste final del mismo, la **gestión del absentismo del personal**. Por ello, se realizará un seguimiento de su evolución en los diferentes tipos de educación, los protocolos y plazos para la provisión de las sustituciones y demás elementos claves de la gestión de este factor.

4. Formación del personal

Se realizará un análisis de la formación del profesorado, tanto desde la perspectiva presupuestaria como también del funcionamiento de la red de formación y el catálogo de acciones formativas de Aragón.

5. Retribuciones

Se realizará un análisis de los costes salariales por docente y categoría, su evolución y el porcentaje sobre el total del presupuesto.

Información necesaria

Para la realización de los análisis mencionados se necesita disponer al menos de las siguientes fuentes de información.

- Partidas y programas de gasto del Departamento y sus ejecuciones presupuestarias de los años 2010-2019. Detalle los créditos iniciales del Capítulo y justificación de las desviaciones producidas.

- Herramientas y métodos de planificación del presupuesto del Departamento y asignación por secciones.
- Gastos totales de cada una de las secciones del Departamento y su desglose por partidas. Importancia relativa del Departamento en los gastos totales.
- Características del modelo organizativo de este Departamento y de cada una de sus secciones, así como número de empleados por categorías profesionales por la naturaleza de los contratos y su evolución.
- Detalle sobre la gestión presupuestaria del Departamento y nivel de descentralización de esta.
- Política de gestión, selección e incentivos del personal del Departamento.
- Procedimientos de gestión de la información interna del Departamento.

La realización de las evaluaciones propuestas está sujeta a la disponibilidad por parte de la AIReF de la información necesaria para su realización. El Departamento de Educación, Cultura y Deporte será responsable de asegurar que esa información se pone a disposición de la AIReF.

2.4. Proyecto de Evaluación 3 Modelo de Financiación de la Universidad de Zaragoza, evaluación y posibles mejoras

2.4.1. Contexto³

En 2018, en la comunidad de Aragón, el gasto público en educación universitaria fue de 261 M€, lo que representa un 21,3% de su gasto público en educación. Este gasto supone un 0,71% de su PIB regional, siendo inferior a la media nacional. En cambio, el gasto público por alumno (grado y máster), 8.218,65 €, está por encima del dedicado por el conjunto de las comunidades (6.335 €), situándose la quinta CCAA con más

³ Los datos del contexto pertenecen a datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional y del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIU).



Plan de acción

gasto público por alumno. Aragón presenta una tasa neta de escolarización universitaria de 40,6, diez puntos inferiores a la del total nacional, 50,60.

La comunidad de Aragón cuenta con dos universidades, la universidad de Zaragoza, pública, con un presupuesto que ronda los 255M€; y, la universidad de San Jorge, privada. La universidad pública de Zaragoza se fundó en 1.542 y tiene campus e instalaciones propias en: Zaragoza, Huesca, Jaca, Teruel y Almunia de Doña Godina.

Al Gobierno de Aragón le corresponde dar el impulso y el desarrollo del sistema universitario de Aragón. En la Ley de Ordenación del Sistema Universitario (LOSUA⁴) se establecen las reglas sobre financiación de la Universidad de Zaragoza, que se fundamentan en el principio de garantía de estabilidad y de suficiencia de los ingresos, y en que facilite e incentive la mejora continuada de la calidad del servicio de la educación universitaria en Aragón. La gestión del presupuesto por parte de la Universidad se basará en principios de planificación, supeditación al cumplimiento de objetivos y rendición de cuentas.

El actual modelo de financiación 2016-2020 enumera y define los tipos de financiación de la Universidad de Zaragoza en cuanto a los recursos provenientes del gobierno de Aragón, que son los siguientes:

- Financiación básica: para garantizar el funcionamiento general de la universidad, en 2020, destina 160M€. No obstante, estos gastos se incrementan cada año debido a los incrementos salariales del personal. Esto hace que haya una diferencia entre lo presupuestado y el gasto real. Como consecuencia de la prórroga presupuestaria en el ejercicio 2019 y las dificultades de la tesorería del Gobierno de Aragón, han quedado pendientes de pagar 3,6 M€ debido a

⁴ La Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario (LOSUA) tiene como objeto la ordenación y coordinación del sistema universitario de Aragón, con respeto al principio de autonomía universitaria y en el marco del sistema universitario español y del espacio europeo de educación superior.

Plan de acción

los incrementos salariales del personal de la universidad, y se necesitarán 14,6 M€ más de lo presupuestado en 2020.

- Financiación vinculada a resultados: mediante los contratos programa cuyo objetivo es mejorar la actividad productiva de la universidad. Tienen un volumen de, aproximadamente 8,5M€ por año.
- Financiación de inversiones (incluyendo investigación), con un volumen de 2,5M€ por año.
- Financiación para mejorar la relación entre universidad y sociedad, aproximadamente 62 M€ por año, para el funcionamiento del Consejo Social de la Universidad.

Principales indicadores financieros de la universidad de Zaragoza:

- Ingresos totales: 265 M€ en 2016 (última información pública disponible). El 66% procede de las transferencias -corrientes (96%) y de capital (4%)- del gobierno de Aragón y, el 16,45% proviene de familias -tasas y precios públicos- que es inferior de lo que representa este ingreso para el conjunto de las universidades públicas, 18,05%.
- Gasto: el 71% corresponde a gastos de personal (182M€), porcentaje superior al 66% que representa para el conjunto de las universidades públicas.
- Coste de curso de grado: 1.124€ (un crédito, 18,74€), importe superior al del conjunto de las comunidades autónomas (1.052€). En cambio, los costes de un máster habilitante -23,02€- y un doctorado -218,95€-, son inferiores a los del conjunto de todas las comunidades autónomas, 23,65€ y 254,18€, respectivamente.

Principales indicadores de tamaño de la universidad de Zaragoza:

- Alumnos: 31.401 en el curso 2018-2019, de los que aproximadamente un 85% son estudiantes de grado.



Plan de acción

- El 80% de los estudiantes que hace las Pruebas de Acceso a la Universidad (PAU) en la comunidad de Aragón, se matricula en alguna de sus universidades. El 17% de los estudiantes que se matriculan en alguna universidad de Aragón viene de fuera.
- Personal en el curso 2018-2019: 6.312, un 62% personal docente e Investigador, 25% personal de administración y servicios y un 13% otro personal de investigación.
- Oferta de 53 títulos de grado, 2 dobles grados, 54 másteres y 2 dobles másteres y 45 programas de doctorado.

Principales indicadores de resultados de docencia e investigación de la universidad de Zaragoza:

- El rendimiento es algo inferior al conjunto de las universidades públicas: 1) tasa de rendimiento: 78,70%, inferior a la media de las universidades públicas, 79,80%; 2) tasa de idoneidad: 32,7%, inferior a la media de las universidades públicas, 35,9%; y 3) tasa de abandono global: 29,30%, superior a la media del conjunto de las universidades públicas españolas, 27,4%.
- En los rankings internacionales más generalistas –calidad de la universidad- la Universidad de Zaragoza, actualmente, se encuentra entre las 500 mejores del mundo. En el ranking nacional -U-ranking (IVIE, BBVA)- ocupa la 10ª posición de entre 62 universidades –universidades públicas y 14 privadas-. En cuanto a la actividad científica, la universidad de Zaragoza ocupa una posición intermedia respecto al resto de universidades públicas.

2.4.2. Alcance del proyecto:

El objetivo de la evaluación es revisar el modelo de financiación en aras de mejorar la universidad de Zaragoza. El modelo de financiación es un instrumento clave para incidir sobre la gestión del capital productivo de la universidad, su rendimiento académico y la investigación y la transferencia de conocimiento que realizan a la



Plan de acción

sociedad. Por tanto, es necesario analizar aspectos clave de la universidad relacionados con la gobernanza y su actividad productiva (docencia e investigación). El análisis de estos aspectos es esencial para diseñar un modelo de financiación con indicadores que permitan alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de la universidad.

Órganos y organismos que participan en la evaluación

Para este proyecto de evaluación será necesario el apoyo del Departamento de Hacienda y Administración Pública y del Departamento de Ciencia, Universidad, y Sociedad del Conocimiento y, en su caso, la Dirección General de Universidades y la Dirección de Investigación e Innovación.

Para facilitar el avance del proyecto se establecerá un grupo de trabajo permanente en que estén representados los órganos anteriores, y el personal de la AIReF que realice el trabajo.

Además, es previsible que se requiera la colaboración tanto del Ministerio de Educación y Formación Profesional, del Ministerio de Ciencia e Innovación, y del Ministerio de Universidades, en particular de la Secretaría General de Universidades, a los efectos de obtener la información necesaria para el desarrollo de los trabajos. Asimismo, se requerirá el acceso a la plataforma de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.

El Departamento de Ciencia, Universidad, y Sociedad del Conocimiento asumirá la responsabilidad de asegurar la implicación y coordinación de todos los órganos y organismos de la administración autonómica que resulten relevantes para el desarrollo del proyecto. A tales efectos, será además el punto de contacto principal de la AIReF, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de la AIReF con cada uno de ellos.



Contenido del análisis

Detalle sobre las dimensiones que serán analizadas:

a. Aspectos relacionados con la financiación:

- Análisis de la estructura de los ingresos y gastos de la universidad de Zaragoza, y su evolución.
- Análisis de la financiación de los distintos modelos de financiación universitaria del Gobierno de Aragón y el impacto de éstos en su funcionamiento y en sus resultados frente al sistema universitario español.
- Análisis de la estructura del modelo de financiación: financiación vinculada a objetivos, financiación de inversiones, financiación para investigación y financiación para mejorar la relación entre universidad y sociedad.
- Modo en que se adecuan las necesidades de financiación contempladas en el modelo a las previsiones del aumento de alumnos, necesidades de profesorado, actividades de investigación, subvenciones...

b. Aspectos relacionados con la gobernanza:

- Análisis de los Planes Estratégicos del Gobierno de Aragón y de la universidad (aspectos como pertinencia, coherencia, entre otros).
- Relación entre la financiación y los planes estratégicos.
- Estructura institucional y de gobierno. Planes de ordenación docente: capacidad docente, que son aspectos fundamentales que inciden en el montante de la financiación autonómica (costes de personal).

c. Aspectos relacionados con la función de docencia:

- Oferta y la demanda: mapa de titulaciones.
- Rendimiento, evaluación y abandono.



Plan de acción

- Empleabilidad de los titulados y su inserción laboral en el tejido productivo -en Aragón y fuera-.
- Oferta universitaria y la demanda del tejido productivo aragonés y español.
- Identificar potenciales criterios para mejorar la inserción laboral de los titulados universitarios.

d. Aspectos relacionados con la función de investigación y transferencia de conocimiento:

- Características generales y resultados en el ámbito de investigación en la universidad de Zaragoza.
- Perfil investigador de la universidad de Zaragoza (especialización) para diseñar posibles políticas de investigación.
- Posicionamiento en rankings de la universidad de Zaragoza.

Información necesaria

Para la realización de los análisis mencionados se necesita disponer de distintas fuentes de información. **Como mínimo**, se necesitará la siguiente información:

- i. Presupuestos liquidados y cuentas anuales de la universidad de Zaragoza y del gobierno de Aragón en materia universitaria.
- ii. Planes estratégicos institucionales (gobierno y universidad) y sus indicadores de seguimiento.
- iii. Modelos de Financiación anteriores y vigente de la Universidad de Zaragoza. Criterios de financiación.
- iv. Los Planes de Ordenación Docente (POD) -modelo suministrado por la AIReF para su cumplimentación por parte de la universidad
- v. Información de egresados cruzada con vida laboral (procedente de la S.G. Universidades del Ministerio de Universidades)



Plan de acción

- vi. Acceso a la plataforma del SIIU del Ministerio de Universidades (Secretaría General de Universidades) y acceso a la plataforma de la CRUE
- vii. Documentación y estudios sobre la demanda de titulados por parte de las empresas
- viii. Planes estratégicos de investigación -Gobierno de Aragón y universidades-
- ix. Indicadores estadísticos relacionados con la investigación y la transferencia de conocimiento

La realización de las evaluaciones propuestas está sujeta a la disponibilidad por parte de la AIReF de la información necesaria para su realización. La Consejería de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento será responsable de asegurar que esa información se pone a disposición de la AIReF.

3. PRESUPUESTO, CALENDARIO Y PUBLICIDAD

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.

Cabe destacar que la **AIReF tiene previsto contratar, en los aspectos en que resulte necesario, la colaboración de medios externos.** En este sentido, la AIReF celebrará contratos de servicios para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios precisas para la elaboración del estudio encargado.

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) y asciende a un total de 616.059,40 euros (509.140 euros más un 21% de IVA). Este importe se ha calculado tomando como base una tarifa de 107,18 €/hora del personal técnico de la AIReF y una estimación de la hora del personal de la asistencia técnica en función de licitaciones anteriores, con la siguiente distribución: personal técnico AIReF 196.890 € (238.237 euros con IVA) y servicios a externalizar 312.250 € (377.822,50 euros con IVA). Esta distribución podrá ser ajustada en función de las necesidades, respetando, en todo caso, el importe global indicado anteriormente, que constituirá el límite máximo de gasto para el Gobierno de Aragón.

El plazo máximo de finalización de los trabajos será de 4 meses, a partir de la incorporación de las consultoras a los proyectos, tras cumplir con los plazos legales



Plan de acción

del proceso de licitación. Para el inicio del cómputo de los plazos será preciso, también, que la AIReF cuente con la información indispensable para la realización de las evaluaciones.

El calendario de pagos a realizar por el Gobierno de Aragón será el siguiente:

- Anticipo a cuenta del 40% del importe total del presupuesto, en el momento de prestación de conformidad al presente Plan de Acción.
- Pago final del 60% restante, con la entrega del final del proyecto.

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.

El Gobierno de Aragón autoriza expresamente a la AIReF a publicar el estudio en su página web.

Los datos e información puestos a disposición de AIReF para la realización de este Plan de Acción, así como las metodologías desarrolladas al efecto, podrán ser reutilizados por la AIReF en trabajos posteriores, con pleno respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal. La AIReF compartirá las metodologías empleadas en la evaluación con el Gobierno de Aragón.

4. REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

El presente 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 Gobierno de Aragón con la debida justificación.

5. ANEXOS

Anexo: Proyecto de Evaluación 1.

Necesidades de Información en el ámbito de la farmacia sociosanitaria.

Para todos los centros sociales de la Comunidad Autónoma habrá que identificar: centro social; titularidad y tipo de gestión (pública, privada, mixta) de los centros; número de camas totales de los centros; número de camas públicas del total (ocupadas y/o reservadas); tipología de usuarios y de atención prestada (asistida, mixta, o no asistida), con referencia por tanto al régimen de las camas: asistido o no asistido. Indicar, en el caso de que así sea, si el centro social está dirigido específicamente a personas con problemas de salud mental o de adicciones.

Para aquellos centros sociales con cien camas o más, en régimen de asistidos, se necesitará la siguiente información:

Si dispone de un Servicio de Farmacia Hospitalaria propio (y desde qué fecha). O si está pendiente de su constitución (en este caso indicar fecha prevista de implantación).

Si tiene constituido un depósito de medicamentos (y desde qué fecha) vinculado al Hospital o área hospitalaria de referencia (indicar el hospital). O si está pendiente de su constitución (en este caso indicar fecha prevista de constitución).

En caso de no disponer de servicio de farmacia propio ni de contar con un depósito de medicamentos vinculado a un servicio de farmacia hospitalaria, indicar la oficina de farmacia a la que se tiene vinculado el depósito de medicamentos (especialmente el código postal de la misma).

Número de profesionales adscritos al Servicio de farmacia, o a las funciones de gestión del depósito de medicamentos, del centro residencial (por categoría profesional).



Plan de acción

(NOTA: para los centros sociales de ≥ 100 camas con servicio de farmacia propio, podría plantearse remitirles una versión simplificada y adaptada del cuestionario enviado a los servicios de farmacia de los hospitales en el SR del GFH.)

Para aquellos centros sociales con menos de cien camas, en régimen de asistidos, indicar:

La oficina de farmacia a la que se tiene vinculado el depósito de medicamentos (especial referencia a su código postal). Fecha desde la que están vinculados a esa oficina de farmacia.

Si la oficina de farmacia indicada ha sido, o no, seleccionada mediante un concurso público de acuerdo con lo establecido en el Decreto 92/2019 de 29 de junio de 2019 del Gobierno de Aragón, o con lo establecido en la normativa aplicable con anterioridad a dicho decreto (identificación expresa de la referencia de esos procedimientos administrativos).

Los principales criterios de adjudicación en los concursos públicos celebrados para la selección de las oficinas de farmacia indicadas.

De forma general se deberá recabar información:

1. De los mecanismos de incorporación de la gestión farmacoterapéutica de los centros residenciales a la Estrategia de Uso racional del Medicamento y del Control del gasto farmacéutico.
2. Del nivel de integración de los Sistemas de información para la gestión de la prescripción, dispensación y seguimiento de la atención farmacéutica (y de optimización de la prescripción médica), de los centros sociales con los sistemas del Sistema sanitario público de Aragón. Nivel de implantación de la prescripción electrónica.

Plan de acción

3. De los planes de contingencias recogidos en los acuerdos y compromisos de gestión suscritos entre los centros sociales y las Direcciones Gerencia de los centros hospitalarios o titulares de las oficinas de farmacia.
4. De la constitución, funcionamiento y actividad de la Comisión de seguimiento farmacoterapéutico en centros sociales (prevista en el decreto de referencia).
5. De las disposiciones que hubiera dictado el departamento responsable en materia de salud en desarrollo y ejecución del decreto de referencia.
6. Del número total de usuarios (residentes), y por tipo de atención prestada a los mismos, en el periodo de análisis.

Respecto del gasto en medicamentos, productos sanitarios y productos dieto-terapéuticos de residentes en centros sociosanitarios. Se recabará la siguiente información, para el **periodo 2002-2019**.

1. Gasto total a través de recetas (capítulo IV) de residentes de centros sociales de la CA: detallando y diferenciando el gasto en medicamentos, productos sanitarios, y productos dieto-terapéuticos. Con identificación del gasto, si fuera posible, por centro social.
2. Gasto total a través del aprovisionamiento desde el Servicio de Farmacia Hospitalaria de referencia: detallando y diferenciando el gasto en medicamentos, productos sanitarios y productos dieto-terapéuticos. Con identificación del gasto por centro social.
3. Gasto total a través del aprovisionamiento desde el propio Servicio de Farmacia del Centro social: detallando y diferenciando el gasto en medicamentos, productos sanitarios y productos dieto-terapéuticos. Por centro social.

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez