

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pensando las políticas transversales y su reflejo presupuestario

Emilia Raquel Lerner * **

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/hhd2r2avf>

Resumen

Se propone indagar sobre la vinculación entre el presupuesto público y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el proceso de generación de instrumentos idóneos para reflejar la gestión de estos compromisos internacionales en los planes y presupuestos de la Argentina.

Se analizan los avances metodológicos realizados en nuestro país y algunas de las limitaciones encontradas en este proceso, tanto a nivel físico como financiero. Asimismo, se identifican los instrumentos utilizados con el objeto de dotar de transparencia presupuestaria, y los mecanismos de rendición de cuentas utilizados.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible han planteado desafíos importantes para la gestión pública, dado que las políticas que involucra son transversales, lo cual implica que abarcan acciones originadas en diferentes jurisdicciones y entidades. En consecuencia, temas como la coordinación interinstitucional, la planificación armónica, la coherencia entre las políticas, las contribuciones parciales a las metas planteadas y la rendición de cuentas transversal, entre otros, son objetivos relevantes de evaluación y análisis que plantean importantes desafíos.

* Doctora en Ciencias Económicas, magíster *scientiarum* en Administración Pública y licenciada en Economía (FCE-UBA).

lerneremilia@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-2664-3560>

** Agradezco los valiosos comentarios de Marcos Makón, director de la Oficina de Presupuesto del H. Congreso de la Nación, y de Guillermo Valentino, director de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

Palabras clave

Desarrollo, gestión pública, presupuesto público, objetivos, coordinación interinstitucional, planificación.

Abstract

The aim of this paper is to investigate the link between the public budget and the Sustainable Development Goals, and the process of generating suitable instruments to reflect the management of these international commitments in Argentina's plans and budgets.

The methodological advances made in our country are analyzed, as well as some of the limitations encountered in this process, both at the physical and financial levels. It also identifies the instruments used to provide budget transparency and the accountability mechanisms used.

In this regard, the Sustainable Development Goals have posed major challenges to public management, given that the policies they involve are cross-cutting. It implies that they encompass actions originated in different jurisdictions and entities. Consequently several issues such as inter-institutional coordination, harmonious planning, coherence between policies, partial contributions to the goals set, cross-cutting accountability, among others, emerge as relevant objectives for evaluation and analysis and, therefore, pose important challenges to be faced.

Key words

Development, public management, public budget, objectives, inter-agency, coordination, planning.

1. Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, integrada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los cuales se ha adherido nuestro país, instaló un repertorio mundial compartido de objetivos en los campos económico, social y ambiental.

Ello ha planteado nuevos desafíos a los Estados Miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas, para llevar a cabo políticas orientadas a terminar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030.

El objetivo era conformar un nuevo marco de gobernanza pública y una arquitectura estatal innovadora que permitieran promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todas/os y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas (Naciones Unidas).

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas tienen un carácter integrado e indivisible y articulan las tres dimensiones que se entienden como relevantes para el desarrollo sostenible: la social, la económica y la ambiental. Los 17 ODS son concebidos en forma integrada, ya que se entiende que las políticas que se encaran en un área inciden e incluso pueden afectar los resultados de otras áreas. Por tanto, el modelo de desarrollo debe tender a equilibrar las políticas encaradas en los distintos campos para garantizar resultados sustentables en el tiempo.

Entonces, para lograr el desarrollo sostenible se reconoce que se necesita un equilibrio entre los progresos sociales, económicos y ambientales, de forma que las generaciones actuales no comprometan la prosperidad de las generaciones futuras.

En los últimos dos años, este acuerdo sufrió varios quiebres a nivel internacional, lo que plantea graves dudas acerca de la posibilidad de sostener un ritmo compatible con los tiempos estipulados. El primer quiebre fue generado por la pandemia, que aún afecta de manera desigual al conjunto de los países. El segundo se produjo a partir de la situación beligerante entre Rusia y Ucrania en 2022, actualmente en curso y con un fin incierto.

Estos quiebres han replanteado no solamente la viabilidad para el logro de los resultados buscados, sino también la eficacia para alcanzar un marco de gobernanza global en los niveles social, ambiental y económico.

Sin embargo, los países miembros comenzaron a adoptar ciertas políticas nacionales orientadas a atender algunos de los objetivos considerados prioritarios, para ello definieron nuevas estrategias e instrumentos.

Si bien, con anterioridad se encararon políticas sectoriales en cada uno de los campos, el carácter integrado e indivisible que define la naturaleza de estos objetivos de desarrollo sostenible planteó la necesidad de adoptar una estrategia transversal, que permitiera considerar los efectos cruzados y las compensaciones entre los avances en alguna dimensión y las potenciales consecuencias negativas en otros campos.

Es decir, explicitar y abordar estas políticas de manera transversal e integrada con el objetivo de otorgarle cohesión al enfoque y coherencia con una estrategia de desarrollo sostenible.

La evaluación global del avance de los ODS en nuestro país está a cargo, de manera global, del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Presidencia de la Nación.

Este consejo fue creado en 2002 para actuar en la articulación para la planificación, la coordinación y el seguimiento de las políticas sociales nacionales. Entre sus funciones se encuentran incorporar los ODS en la agenda de los Estados nacional, provincial y local, y sensibilizar a la sociedad en su conjunto; impulsar mecanismos de participación y colaboración con los ODS del sector privado empresarial, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil; y coordinar los procesos de adecuación a los ODS en las distintas instancias gubernamentales (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).

El Consejo ha conformado dos Grupos de Trabajo, a saber Grupo de trabajo I (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Salud y Desarrollo Social; Ministerio de Seguridad; Secretaría de

Gobierno de Modernización; Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo; Secretaría de Gobierno de Turismo), y Grupo de trabajo II (Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda; Ministerio de Producción y Trabajo; Ministerio de Transporte; Secretaría de Gobierno de Agroindustria; Secretaría de Gobierno de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva; Secretaría de Gobierno de Cultura; Secretaría de Gobierno de Energía; Secretaría de Gobierno de Salud).

También los organismos transversales constituyen otro grupo de trabajo (Jefatura de Gabinete de Ministros; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Instituto Nacional de Estadística y Censos; Instituto Nacional de las Mujeres; el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad) son convocados con el propósito de evaluar los avances en materia de ODS.

2. La respuesta del Presupuesto de la Administración Nacional a los ODS

La implementación de las políticas públicas requiere, entre otras, de la adopción de acciones en materia de definición, regulación, diseño, asignación de responsabilidades, capacidad de organización, disponibilidad de recursos y liderazgo para encarar el proceso (Jaime, 2013).

En materia de disponibilidad de recursos, una de las herramientas fundamentales para llevar a cabo las políticas públicas nacionales es el presupuesto de la Administración Nacional. Debe aclararse que los objetivos y metas de los ODS se viabilizan no solamente a través del presupuesto de la Administración Nacional, sino por medio de todos los recursos y acciones del Sector Público argentino.

La programación y la asignación de recursos constituyen una condición necesaria para posibilitar la implementación de una política pública y la generación de los resultados buscados. Sin embargo, las clasificaciones tradicionales del presupuesto no han contemplado, hasta hace unos años, el hecho de que los gastos expresan la cuantificación de una compleja red de acciones que se

retroalimentan sinérgicamente para cumplir con las metas propuestas y lograr los impactos deseados de política. Esta circunstancia cobra relevancia a la hora de implementar de los objetivos de desarrollo sostenible.

La clasificación funcional es la que mejor expresa este propósito, aunque es insuficiente para reflejar la articulación de actividades transversales que interactúan para el logro de objetivos. Ello es así, ya que algunos gastos atienden más de una finalidad o función, y como no se puede imputar un gasto a más de una finalidad, de reflejarse esta peculiaridad que tienen las categorías transversales, el resultado sería una duplicación de algunos gastos orientados a atender estos objetivos.

Por ello, desde hace unos años se comenzaron a presentar en los mensajes de presupuesto las denominadas categorías transversales, que consisten en el agrupamiento (etiquetado) de conceptos incluidos en diferentes categorías programáticas que concentran los gastos orientados a financiar determinados fines de política pública considerados significativos.

Desde el punto de vista de la producción pública, las categorías transversales constituyen también agrupamientos de bienes o servicios valiosos que contribuyen a un resultado común. Son cadenas de valor público integradas por grupos de programas con objetivos compatibles, productos que tienen efectos sobre más de un resultado, y resultados que pueden tener efecto sobre más de un impacto. Es decir, actúan de manera sinérgica con el propósito de obtener diferentes productos, resultados e impactos sobre políticas públicas de interés para la ciudadanía.

En ese sentido, producen acciones que generan impactos que se retroalimentan entre sí e inciden en forma agregada en el logro de objetivos comunes, que como efecto generan un mayor valor público al que produce cada una de las políticas sectoriales (economía, presupuesto abierto).

Si bien una parte de las cadenas de valor público genera bienes y servicios que constituyen insumos o productos intermedios de otras cadenas de valor público, en este caso el carácter integrado e interrelacionado se explicita y, asimismo, se

visibilizan las acciones intergubernamentales encaradas para atender objetivos concurrentes. Los resultados generados también se encuentran explícitamente relacionados con las acciones intergubernamentales encaradas a partir de los diferentes grupos de programas definidos para atender objetivos comunes.

Sin embargo, y por las razones expuestas, la información se presenta por separado, dentro del mensaje del Presupuesto, que contiene las asignaciones y las metas definidas, dado que las clasificaciones del presupuesto no están definidas para abarcar esta transversalidad.

Hasta ahora, en el Presupuesto se han incluido erogaciones transversales en materia de género, niñez (desde 2019) y discapacidad (desde 2020). A partir de 2021 se comenzaron a financiar algunas políticas en materia de cambio climático, aunque esta temática se impulsará para 2023, porque no se aprobó la norma presupuestaria y opera el mecanismo de prórroga. Asimismo, están pendientes de aprobación proyectos de ley en la materia.

El proyecto de Presupuesto 2022 incluyó la intención de asignar recursos a categorías como Jubilados y Pensionados; Igualdad de Géneros; Políticas de Ingresos; Niñez y Adolescencia; Infraestructura Social y Productiva; Educación, Formación y Desarrollo del Conocimiento; Políticas de Salud; Políticas de Defensa y Seguridad; Políticas de Discapacidad; Políticas de Inserción Laboral y Empleo; Ambiente Sostenible y Cambio Climático; Políticas Alimentarias; Cooperativas y Mutuales; Fomento de la Producción, Innovación y Tecnología Aplicada; Políticas de Apoyo a las pymes; Justicia y Derechos Humanos (Economía, Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional 2022).

Estas categorías definidas como transversales, contienen políticas de naturaleza transversal, y otras que contribuyen a su logro.

Sin embargo, el proyecto de Presupuesto 2022 no resultó aprobado en el Congreso Nacional. Ello obligó al gobierno a funcionar a partir del mecanismo de prórroga que prevé la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional. Esta circunstancia llevó a postergar la intención de ampliar las categorías transversales y a seguir con las que tenían financiamiento.

También es de destacar que, de la observación de las jurisdicciones involucradas y la comparación con las categorías transversales definidas en el presupuesto se desprende que, desde el punto de vista de los ODS, el alcance del presupuesto en la materia es limitado. Ello implica que, si definimos la transversalidad y el análisis integrado como característica de los ODS, el enfoque otorgado, al menos desde el reflejo presupuestario de las acciones encaradas no ha sido lo suficientemente robusto para contemplar la naturaleza integrada e indivisible de las políticas involucradas.

Ello no implica que no se hayan encarado acciones para cumplir con las metas priorizadas de cada ODS, sino que su expresión presupuestaria como categoría transversal no ha sido explicitada.

Cabe destacar que la no aprobación del Proyecto de Presupuesto 2022 podría afectar seriamente la gobernanza, ya que plantea fuertes restricciones al gobierno para poder ejecutar las políticas públicas que integran su programa y aplicar las herramientas necesarias para la consecución de sus objetivos. La determinación de los recursos afectados a categorías transversales se realiza a través de una herramienta que se ha diseñado en nuestro país: el etiquetado de gastos.

3. El etiquetado como herramienta para identificar los gastos transversales

La solución que se ha encontrado en el Presupuesto de la Administración Nacional para la identificación de los gastos transversales es lo que se denomina «etiquetado de gastos». Metodología que también México.

El etiquetado consiste en la asignación de una etiqueta o marca a las actividades programáticas del gasto público que tienen un impacto positivo sobre la brecha de política pública que se intenta disminuir. Ello implica que se identifican solamente aquellas erogaciones orientadas a atender esta necesidad de política pública.

Se eligió este instrumento porque no es posible realizar una clasificación *ad hoc* de las categorías transversales en el presupuesto, adicional a la clasificación

funcional, debido a que genera una duplicación o triplicación, ya que hay gastos que tienen doble o triple etiqueta, además si lo tuvieran que asignar a una función deberían elegir a cuál, porque de otra forma no sería sumable.

En ese sentido, el etiquetado resuelve ese problema sin tener que cambiar las clasificaciones presupuestarias. El cuadro que aparece en el mensaje no es sumable, porque hay gastos compartidos (por ejemplo, entre género y niñez). El mérito de la Argentina es que no se confunde etiquetado con clasificador.

El etiquetado abarca todas las políticas definidas como transversales que detecten los organismos. Constituye un atributo de las categorías programáticas y las metas físicas, y se realiza tanto en la etapa de formulación del presupuesto como en la etapa de ejecución de gastos y cierre del ejercicio. Es decir que se realiza durante todo el ciclo, fundamentalmente en el proceso de formulación del presupuesto. Durante el ejercicio, se sigue etiquetando a medida que se van ejecutando los gastos. Ello es importante en el caso de que surja potencialmente un gasto que no existía, y entonces se lo etiqueta.

Este proceso implica la realización de un análisis de las transversalidades existentes y nuevas en cada jurisdicción, de forma de identificar esa sinergia entre las diferentes jurisdicciones y asignar los gastos y la ejecución.

Durante el etiquetado, se marcan los gastos en las diferentes aperturas programáticas y también las metas físicas. La apertura programática identificada también abarca las partidas presupuestarias, representadas por una obra o actividad, en su caso.

En cuanto a los aspectos físicos del presupuesto, se etiquetan las metas físicas. Ello es muy importante porque es la información que permite medir en forma fehaciente la producción de los programas involucrados y, por tanto, su eventual impacto en los resultados buscados.

En el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) hay un módulo especial de etiquetado, a través del cual se carga la etiqueta correspondiente, qué actividades y qué ponderador lleva (en general es el

100 %, pero en algunos casos hay una estimación en base a los datos del organismo competente).

De acuerdo con el director de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, el criterio que se aplica para el etiquetado de gastos no observa las mismas lógicas para los diferentes gastos transversales.

En el caso de los gastos de género se aplica una lógica basada en cuáles son los gastos que reducen las brechas identificadas, y en este sentido es coherente con las políticas públicas en la materia. En el proceso de evaluación, llegaron a la conclusión de que la moratoria previsional reduce la brecha de cuidado. Se determinó que el 74 % del gasto representa ese objetivo y se ha estimado ese valor en base a la información estadística disponible que surge de la ANSES.

Los gastos en niñez se basan más en criterios etarios (estadísticos), es decir, se etiquetan aquellas categorías programáticas con incidencia en la franja de edad de 0 a 18 años.

En cuanto a los gastos en discapacidad, también prevalece el criterio estadístico, ya que se incluye la tarjeta alimentar que se paga a los niños. Se otorga un reconocimiento, basado en los datos de porcentaje de personas discapacitadas que se están atendiendo.

La Secretaría de Hacienda interviene en la planificación interinstitucional solamente en los aspectos de programación presupuestaria. A partir del etiquetado realizado se marcan los gastos con cariz transversal, lo que determina cuáles son las jurisdicciones involucradas.

En las políticas hay un ministerio específico. En lo presupuestario, Hacienda coordina a través de mesas tripartitas (que se aprueban por resolución interministerial). Se realiza un proceso coordinado con los organismos que lo organiza la Secretaría de Hacienda.

Por ejemplo, para las políticas de género, emitieron una resolución interministerial y crearon la mesa tripartita de género que desarrolla el programa interministerial

de presupuesto con perspectiva de género y diversidad, y la Secretaría de Hacienda ejerce la coordinación operativa y presupuestaria¹. En el Ministerio de Economía hay una dirección de igualdad y género y participa con ellos. Para el resto de las categorías transversales, la Secretaría de Hacienda ejerce la coordinación natural del presupuesto. En el tema de cambio climático trabajan con el Ministerio de Ambiente.

En consecuencia, emergen como cuestiones relevantes aquellas relacionadas con la coordinación interinstitucional, como forma de garantizar la consecución de los objetivos buscados, y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto.

No se encaran en este proceso análisis sobre los impactos en materia de política pública y la contribución parcial de las metas físicas a las metas globales de los ODS. Esta evaluación se realiza de manera global a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Presidencia de la Nación.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, los informes de cumplimiento de las metas de ODS los hace Jefatura de Gabinete. Asimismo, en la página web del Ministerio de Economía, en la sección «Presupuesto Abierto», pueden encontrarse datos e información sobre las categorías transversales, con periodicidad trimestral. Por su parte, los gastos transversales figuran en la Cuenta de Inversión, tomo 2. Ello le otorga transparencia a la temática.

Desde el punto de vista de la intervención de los organismos de control externo, a pesar de que existen desarrollos metodológicos importantes para incentivar la evaluación y la auditoría de los ODS, tanto por parte de las Naciones Unidas como de la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) a través de la IDI (Intosai Development Initiative), en nuestro país no se ha avanzado mucho en las auditorías de ODS.

La Memoria 2021 de la Auditoría General de la Nación (AGN Auditoría General de la Nación) incluye los siguientes informes de auditoría de ODS: Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para la implementación y seguimiento de

¹ Resolución Conjunta 8/2020 del Ministerio de Economía; Resolución Conjunta 8/2020 de Jefatura de Gabinete de Ministros; y Resolución Conjunta 8/2020 del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

los ODS. Gestión; ODS 14: Conservación y utilización de forma sostenible de los océanos, mares y recursos marinos. Meta 2: Gestión y protección de ecosistemas marinos y costeros. Gestión; y dos informes sobre el ODS 6: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

También participó en una auditoría regional del Objetivo 12.7 («Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles»), con la coordinación de la IDI. En el marco de EFSUR (Entidades de Fiscalización del MERCOSUR), se está llevando a cabo una auditoría coordinada del logro del ODS 1, sobre mitigación del impacto del COVID-19 con énfasis en la disminución de brechas de género. En este sentido, queda un camino importante por recorrer.

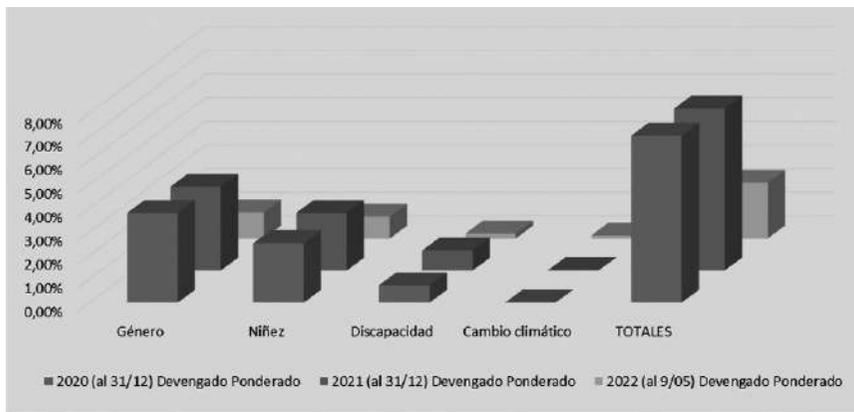
4. Los gastos transversales en el período 2020-2022

Como se planteó, los gastos transversales incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional corresponden a gastos en género, niñez y discapacidad a partir de 2020, y cambio climático a partir de 2021.

En términos del Producto Bruto Interno (PBI), los gastos transversales representan alrededor del 7 % en 2020 y 2021 (valores anuales) y en 2022, hasta principios de mayo, alcanzan al 2,36 % (Cuadro 1, Gráfico 1).

Tabla 1 y Gráfico 1. Gastos transversales (en % del PBI)

Política transversal	2020 (al 31/12)	2021 (al 31/12)	2022 (al 9/05)
	Devengado ponderado	Devengado ponderado	Devengado ponderado
Género	3,79 %	3,54 %	1,10 %
Niñez	2,51 %	2,44 %	0,93 %
Discapacidad	0,74 %	0,85 %	0,20 %
Cambio climático	0,00 %	0,02 %	0,13 %
Totales	7,05 %	6,84 %	2,36 %



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

En los datos se observa el orden de importancia de las erogaciones realizadas con los diferentes destinos, donde género es el destino más relevante. En importancia le siguen niñez y con menos relevancia discapacidad, y muy incipientes los gastos en cambio climático.

En cuanto al total, debe tenerse en cuenta que contiene duplicaciones y, en algunos casos, triplicaciones de gastos, debido a la metodología adoptada para el etiquetado. En ese sentido, sería deseable que pudiera perfeccionarse la metodología con el objeto de distribuir con algún criterio los gastos con doble o triple etiqueta, en la medida en que se cuente con información estadística que permita hacerlo.

Si indagamos cada una de las políticas por separado, podemos entender las lógicas aplicadas para su conformación y el carácter transversal otorgado.

Para analizar la composición de los gastos que integran cada una de las políticas tomaremos un criterio vinculado con la naturaleza de las cadenas de valor que componen cada política. A tal efecto, tomaremos la clasificación de las distintas cadenas de valor realizada por Sotelo Maciel (2016). En su trabajo, el autor identifica cuatro modalidades a través de las cuales se desarrollan las políticas públicas: a) entrega de bienes y prestación de servicios b) fijación de regulaciones c) transferencias dinerarias d) acciones orientadas a la construcción de consensos estratégicos.

En función de esta clasificación, propone un modelo de agregación de valor público en cuatro dimensiones: i. producción; ii. distribución, iii. regulación, iv. orientación estratégica. Cada una de las dimensiones se corresponde con una cadena de valor público con características particulares.

Entendemos que, desde el punto de vista presupuestario, las cadenas de valor asociadas a la producción y las transferencias dinerarias tienen una naturaleza más recurso intensiva que las cadenas que representan acciones de regulación u orientación estratégica.

Esta circunstancia explica la composición y la relevancia relativa del aporte que las diferentes jurisdicciones o entidades realizan a cada una de las categorías

transversales incluidas en el presupuesto nacional. Sin embargo, esto no implica que las acciones que no son presupuesto intensivas no generen resultados o impactos relevantes. En efecto, pueden existir acciones de regulación u orientación estratégica, e incluso de producción de bienes o servicios, que, aunque no representen altos gastos presupuestarios, impliquen relaciones costo-efectividad importantes, y produzcan, por ejemplo, aumentos en la eficiencia y la eficacia en aquellas cadenas de valor en las que inciden (ahorros importantes, beneficios sociales relevantes, impactos en políticas sociales, etc.).

Por ello, si bien *prima facie* no tienen una participación presupuestaria relevante, pueden generar impactos importantes en las redes de cadenas de valor cuyos resultados pueden ser consecuencia de acciones de política regulatoria o de orientación estratégica. Veamos el comportamiento verificado en cada una de ellas.

4.1 Género

Las políticas de género están incorporadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Objetivo 5: «Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas». Este objetivo también está vinculado a las políticas de niñez.

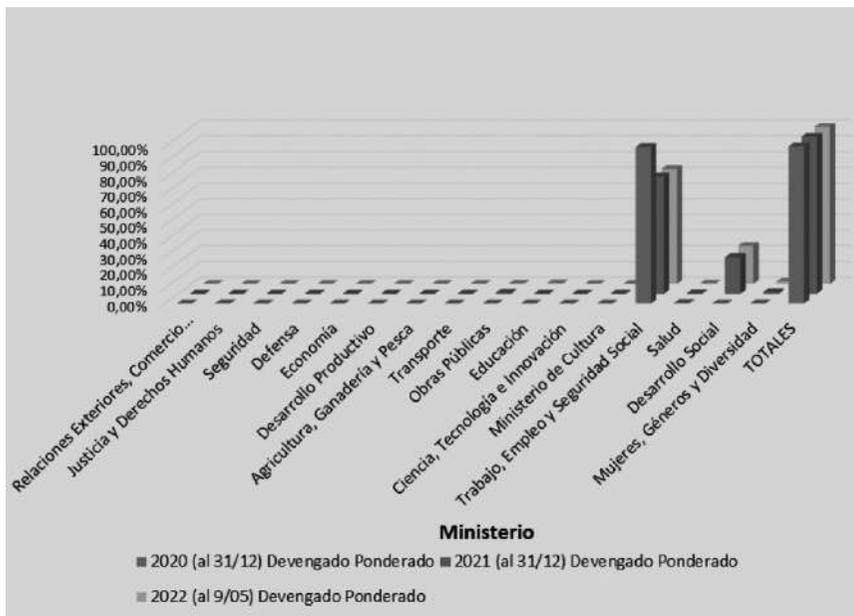
En el documento «Argentina-Informe de País 2021. Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS» se aclara que el organismo responsable de las metas priorizadas es el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Además, se plantea cuáles son las metas priorizadas correspondientes a este objetivo:

- Meta 5.1 (adaptada). Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres, niñas, niños, niñas y LGBTI+, garantizando la igualdad de oportunidades en todo el mundo (nueva).
- Meta 5.2 (adaptada). Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres, LGBTI+ y niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual, y otros tipos de explotación.

- Meta 5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promover la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Meta 5.5 (adaptada). Asegurar la participación total y efectiva de las mujeres y LGBTI+ y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones en los ámbitos político, económico y público.
- Meta 5.6 (adaptada). Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen a todas las mujeres y LGBTI+ en igualdad de oportunidades para el acceso a salud (nueva).
- Meta 5.a (adaptada). Empezar reformas que otorguen a las mujeres y LGBTI+ igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales (nueva).
- Meta 5.b (adaptada). Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres y LGBTI+ (nueva).
- Meta 5.c (adaptada). Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y LGBTI+ (nueva).

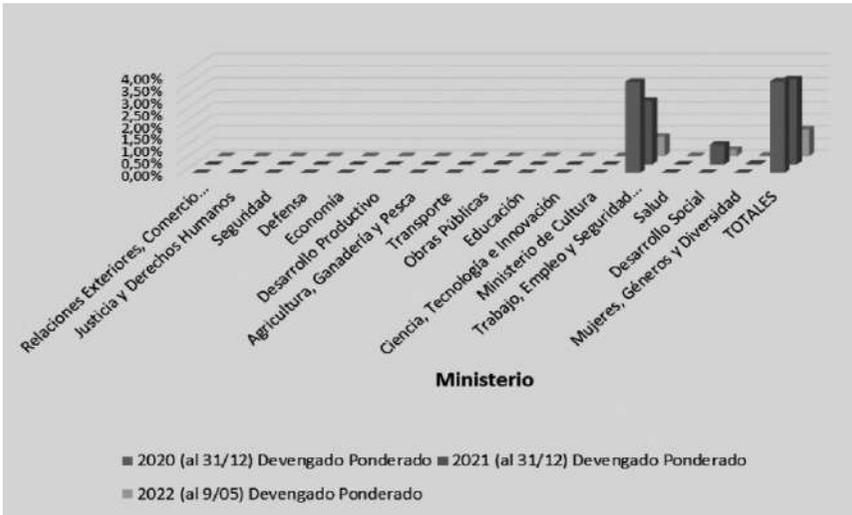
La estructura porcentual de los gastos, como así también el peso que tienen como porcentaje del Producto Bruto Interno, puede observarse en los gráficos 2 y 3.

Gráfico 2. Gastos transversales de género (estructura %)



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico 3. Gastos transversales en género (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

Desde el punto de vista presupuestario, las erogaciones se concentran en primer lugar, en las actividades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y responden a gastos en Prestaciones Previsionales, Asignaciones Familiares, y Pensiones No Contributivas (Decreto 746/2017). Estas representan, respectivamente, el 99,64 % en 2020, el 74,62 % en 2021 y el 73,26 % en 2022 de los gastos devengados ponderados de cada año (los datos de 2022 corresponden al acumulado hasta el 9 de mayo).

Esos gastos alcanzan, en porcentaje del PBI, a un 3,78 % en 2020; un 2,64 % en 2021; y un 0,81 % en 2022.

En segundo lugar, los gastos del Ministerio de Desarrollo Social siguen en importancia. Los programas involucrados abarcan Políticas Alimentarias, Acciones del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local-Potenciar Trabajo, Acciones para la Promoción y Protección Integral de los

Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes. Representan, respectivamente, el 0,02 % en 2020; el 23,27 % en 2021; y el 24,21 % en 2022. En porcentaje del PBI, alcanzan el 0,00 % en 2020; el 0,82 % en 2021; y el 0,27 % en 2022.

De la lectura de las metas priorizadas puede observarse lo expresado anteriormente sobre el diferente impacto presupuestario de las distintas acciones potencialmente involucradas. Por otra parte, también debe puntualizarse que aquellos gastos derivados de prestaciones previsionales y asignaciones familiares representan, por su naturaleza, una porción muy alta del total, ya que se trata de transferencias dinerarias a una porción importante de la población.

4.2 Niñez

El tema de niñez está parcialmente vinculado con el Objetivo 5 mencionado, y también con el Objetivo 4: «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

En relación con estas políticas, dentro de las metas priorizadas, se destacan las siguientes.

Educación-metas priorizadas

Objetivo 4. El organismo responsable de las metas priorizadas es el Ministerio de Educación. Las metas priorizadas son las siguientes.

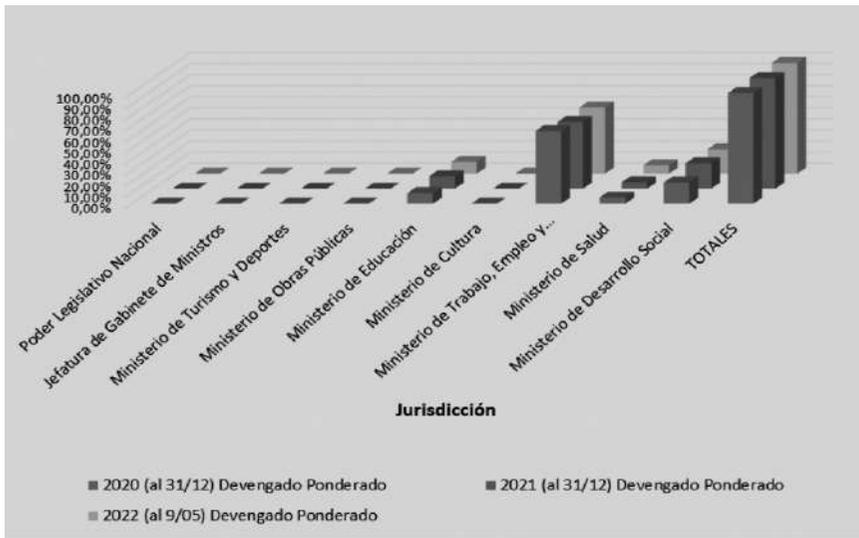
- Meta 4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.
- Meta 4.2. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

- Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
- Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- Meta 4.c. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Como puede observarse, estas metas se encuentran parcialmente vinculadas a las políticas de discapacidad, que también tienen impacto presupuestario.

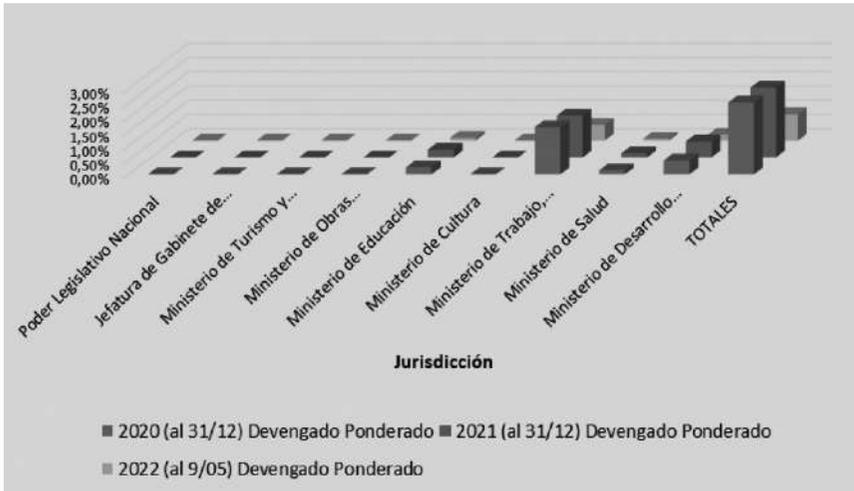
La estructura porcentual de los gastos y el peso que tienen como porcentaje del producto bruto interno puede observarse en los gráficos 4 y 5.

Gráfico 4. Gastos transversales en niñez (estructura %)



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico 5. Gastos transversales en niñez (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

En el Gráfico 5 también se observa que los Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social tienen la mayor participación en el total. En tercer lugar, aparecen los gastos del Ministerio de Educación.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluye los siguientes programas: Asignaciones Familiares; Pensiones No Contributivas (Decreto 746/2017); Acciones de Nutrición-Programa 1000 Días.

Las erogaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social representan el 65,67 % del total en 2020; el 60,07 % en 2021 y el 59,72 % en 2022. En cuanto a la participación en el PBI, alcanzan al 1,65 % en 2020; 1,46 % en 2021 y 0,55 % en 2022.

En cuanto al Ministerio de Desarrollo Social, los programas involucrados son Políticas Alimentarias; Acciones de Programa Nacional de inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local-Potenciar Trabajo; Apoyo al Plan Nacional de

Primera Infancia; Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes; Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia Políticas Alimentarias; Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia.

Los gastos de Desarrollo Social alcanzan al 19,22 %; 22,87 %; y 22,05 % del total, respectivamente. Y en términos del PBI, al 0,48 %; 0,56 %; y 0,20 %, respectivamente.

En el Ministerio de Educación, los programas abarcan Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Infraestructura y Equipamiento, Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica, Mejoramiento de la Calidad Educativa, Acciones de Formación Docente, Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles, Implementación del Plan Federal Juana Manso, Implementación del Plan Nacional de Educación Digital, Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas, Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes, Fondo Nacional de Incentivo Docente. Las dos últimas son las más representativas desde el punto de vista presupuestario, como también los gastos en infraestructura escolar.

El Ministerio de Educación representa el 9,51 % en 2020, el 11,23 % en 2021 y el 10,57 % en 2022, del total de gastos. Y en términos del PBI, el 0,24 %; el 0,27 % y el 0,10 %, respectivamente.

Otros programas incluidos en esta política transversal se vinculan con la acción del Congreso, que posee una Comisión Bicameral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) y actúa como organismo de contralor de la Defensoría en su acción de defensa de la situación de la niñez y adolescencia en el país.

También abarca programas de lucha contra la drogadicción, promoción del deporte, salud sexual y procreación responsable, lucha contra el SIDA y HIV, y las acciones derivadas del Plan 1000 Días (Ley 27.611), entre otras.

Cabe destacar que algunos programas coinciden con los identificados en las políticas de género, pero recordemos que los gastos pueden tener doble o triple etiqueta, ya que tienen un destino que pueden compartir diferentes políticas.

A pesar de que los gastos están duplicados, puede observarse el peso relativo de cada uno, teniendo en cuenta que no son sumables.

4.3 Discapacidad

Las políticas de discapacidad responden a compromisos asumidos a partir de la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo contenido fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales de 2006 (Ministerio de Economía, Presupuesto Abierto, s.f.).

Ello derivó en la sanción de la Ley 26.378 en marzo de 2008, que aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo en nuestro país.

Por ello, el Presupuesto Nacional refleja en las estructuras programáticas las políticas orientadas a la atención de las personas con discapacidad, conducentes a su apoyo, igualdad e integración, y que se expresan a nivel financiero y físico.

Según las Naciones Unidas, La protección social se ha extendido significativamente en todo el mundo. Sin embargo, las personas con discapacidad tienen hasta cinco veces más probabilidades de enfrentarse a gastos de salud calificados de catastróficos (Naciones Unidas).

El ODS 4, ya referido, incluye en el informe país algunas metas priorizadas vinculadas con la temática de discapacidad (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).

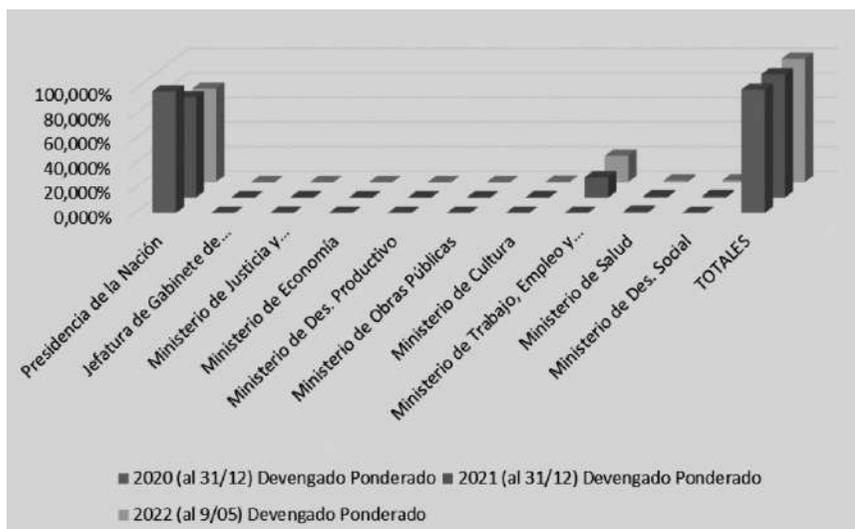
- Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la

enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

- Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

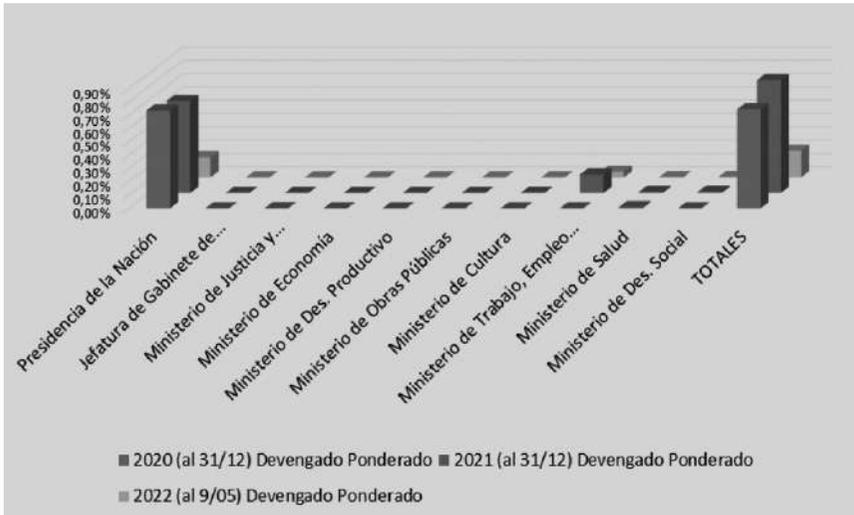
La estructura porcentual de los gastos, como así también el porcentaje del PBI que representan, puede observarse en los gráficos 6 y 7.

Gráfico 6. Gastos transversales en discapacidad (estructura %)



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico 7. Gastos transversales en discapacidad (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

En este caso, la jurisdicción que tiene la mayor incidencia en el total de los gastos con este destino son Presidencia de la Nación, que alcanza un 98,82 % en 2020; un 81,44 % en 2021; y un 75,91 % en 2022 del total de gastos. En términos del PBI, representan el 0,74 %; el 0,69 % y el 0,15 %, respectivamente.

Los programas involucrados corresponden a la gestión de la Agencia Nacional de Discapacidad, que depende de Presidencia de la Nación.

A partir de 2020 se identifica la jurisdicción Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social, administra los gastos en asignaciones familiares. Estos representan el 16,27 % en 2021 y un 21,18 % en 2022; y en términos del PBI el 0,14 % y el 0,04 %, respectivamente.

En cuanto al Ministerio de Desarrollo Social, que presenta una baja participación, pero tiene asignados gastos que representan el 1,15 % en 2020; un 1,01 % en 2021 y el 1,26% en 2022; los gastos corresponden a la tarjeta alimentar que se paga a los niños, basados en información estadística sobre el porcentaje de discapacitados que se están atendiendo.

Las bases de datos surgen de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), tanto para niñez como para discapacidad. El último dato sobre el total disponible, a marzo 2021, asciende a 13.303.177 personas (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, s.f.)

Este universo incluye tres subsistemas hasta marzo de 2021: 1. subsistema contributivo (Asignaciones Familiares); 2. subsistema no contributivo (principalmente Asignación Universal por Hijo [AUH]); y 3. personas en condiciones de deducir cargas de familia en el impuesto a las ganancias.

El subsistema contributivo alcanza a 4.713.462 niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que se encuentran cubiertos por norma nacional por ser hijas/os de trabajadoras/es en relación de dependencia, monotributistas, personas que cobran seguro de desempleo o pasivas/os.

El subsistema no contributivo alcanza a 4.377.273 niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que cobran AUH.

Estos dos componentes totalizan 9.090.735 que perciben protección social a través de ANSES. Este universo representa el 68 % de niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que figura en los registros de la ANSES.

Un tercer componente está integrado por niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que pertenecen a hogares cuyos integrantes deducen o se encuentran en condiciones de deducir ganancias, que comprende trabajadoras/es en relación de dependencia e independientes. Este universo representa el 12 % del grupo poblacional en cuestión y no se encuentra cubierto por norma nacional, es decir, no percibe ningún tipo de asignación a través de la ANSES (cobertura 2).

Si se estimara una cobertura en sentido amplio (1+2) que comprenda no solo aquel universo cubierto por norma nacional, sino también a las/os hijas/os de trabajadoras/es que deducen o en condiciones de deducir ganancias, el porcentaje de cobertura equivaldría al 80 %.

Estas consideraciones abarcan las políticas de género, niñez y discapacidad, y son válidas las consideraciones efectuadas sobre la doble o triple etiqueta asignada y el consecuente carácter no sumable de los gastos de las diferentes categorías transversales. También son importantes las consideraciones acerca de la diferente incidencia de las políticas en los impactos buscados, que no siempre tienen relación con los gastos efectuados.

4.4 Cambio climático

Esta categoría transversal se comenzó a encarar a partir de 2021, formó parte del Proyecto de Ley de Presupuesto 2022 que no fue aprobado por el Congreso.

En el Congreso se han presentado diferentes proyectos de leyes ambientales que aún no han tenido aprobación, como humedales, envases para reducir residuos, impulso a la producción agroecológica, trazabilidad de pesca, penalización de delitos ambientales.

En materia internacional, el Acuerdo de París, aprobado en 2015, planteó el objetivo de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento global de la temperatura durante este siglo muy por debajo de 2 °C respecto de los niveles preindustriales.

El acuerdo también aspira a reforzar la capacidad de los países para lidiar con los efectos del cambio climático mediante flujos financieros apropiados, un nuevo marco tecnológico y un marco de desarrollo de la capacidad mejorado (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, s.f.).

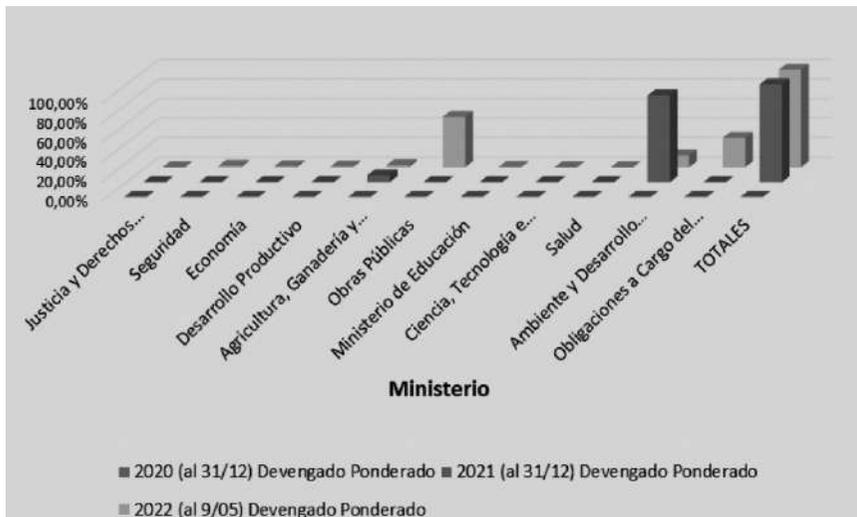
Esto responde al Objetivo 13 de los ODS: «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos».

Las metas priorizadas por nuestro país son las siguientes:

- Meta 13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. Organismo responsable: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Meta 13.b. Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, con particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas. Nueva. Pendiente de comunicación oficial. Organismo responsable: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

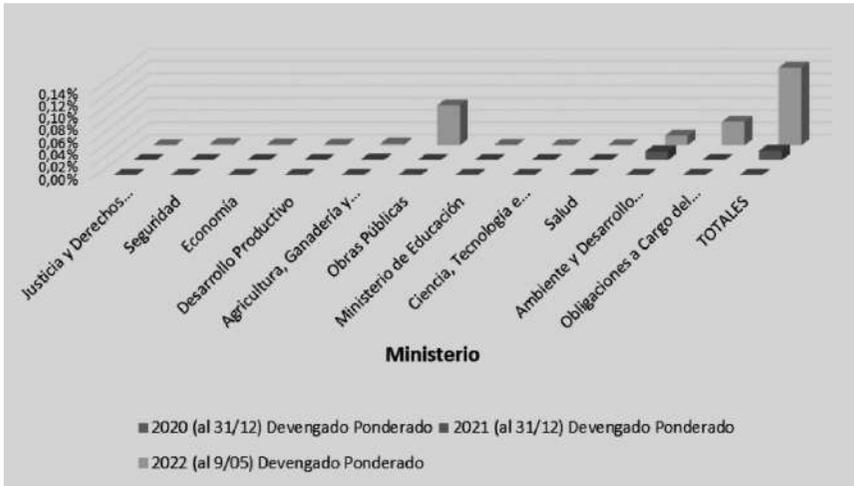
Los gráficos 8 y 9 corresponden a la estructura porcentual del gasto y la participación en el PBI.

Gráfico 8. Gastos transversales en cambio climático (estructura %)



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico 9. Gastos transversales en cambio climático (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible concentra el 88,73 % del total en 2020 y el 12,16 % en 2021 (valores al o de mayo). En términos del PBI, como puede observarse, no es representativo.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca tiene asignados algunos créditos que representan el 6,85 % en 2021 y el 2,17 % en 2022. Corresponden a los siguientes programas: Políticas para el Aumento de la Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales en Forma Sostenible, Formulación de Políticas para la Agricultura Familiar y Desarrollo Productivo, e Infraestructura Productiva y Servicios Agrícolas.

En 2022 hay un gasto importante correspondiente al Ministerio de Obras Públicas, relacionado con el Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo, y gastos en recursos hídricos, que representan el 51 % de los gastos de ese año.

En 2022 hay erogaciones en Obligaciones a Cargo del Tesoro, que corresponden a los programas de Asistencia Financiera a Empresa Pública del Sector Agua Potable para la Ejecución de Infraestructura Urbana Complementaria, y Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Obras Públicas. Estos gastos representan el 30,12 % del total.

Reflexiones finales

En primer lugar, es importante destacar la iniciativa encarada desde 2019 de incluir las categorías transversales en el Presupuesto de la Administración Nacional. A partir de la adopción de los ODS por parte de la Argentina, ello refuerza las acciones orientadas al cumplimiento de estos acuerdos internacionales.

Asimismo, la metodología adoptada de etiquetar las políticas transversales (faceta físico-financiera) constituye una herramienta innovadora, que permite identificar y visualizar la transversalidad en respuesta a la característica integrada y sinérgica de estas políticas.

La no aprobación del presupuesto genera un freno a la evolución de estos compromisos internacionales y demora la posibilidad de ampliar la cobertura de categorías transversales prevista en el proyecto de Presupuesto 2022. Además, por un lado, la pandemia y, por el otro, la situación beligerante internacional ha planteado una ralentización de los avances, debido a que se han redefinido las prioridades en función de la urgencia, y ello ha planteado restricciones presupuestarias.

De la observación de las jurisdicciones involucradas y la comparación con las categorías transversales definidas en el presupuesto surge que, desde el punto de vista de los ODS, el alcance del presupuesto en la materia es limitado. Si definimos la transversalidad y el análisis integrado como característica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el reflejo presupuestario de las acciones encaradas no ha sido, hasta el momento, lo suficientemente amplio para abarcar el conjunto de ODS y contemplar la naturaleza integrada e indivisible de las políticas involucradas.

Además, este trabajo circunscribe su análisis al Presupuesto de la Administración Nacional, aunque las políticas transversales orientadas al logro de las metas en materia de ODS se ejecutan a través del sector público argentino. Lo cual no implica que no se hayan encarado acciones para cumplir con las metas priorizadas de cada ODS, sino que su expresión presupuestaria como categoría transversal no ha sido explicitada.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, los informes de cumplimiento de las metas de ODS los hace Jefatura de Gabinete. Asimismo, en la página web del Ministerio de Economía, en la sección «Presupuesto Abierto», pueden encontrarse datos e información sobre las categorías transversales, con periodicidad trimestral. Los gastos transversales figuran también en la Cuenta de Inversión, tomo 2. Ello le otorga transparencia a la temática.

Sin embargo, los avances en el control externo de los ODS han sido débiles. A pesar de que se han desarrollado metodologías a nivel internacional para la auditoría de los ODS, en nuestro país no se ha avanzado mucho en las auditorías de ODS. Solamente la Auditoría General de la Nación participó en una auditoría regional del Objetivo ODS número 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Hemos analizado los diferentes tipos de cadena de valor y su impacto presupuestario, y dado que los análisis de costo-efectividad no necesariamente están determinados por los gastos asignados, las categorías presupuestarias transversales no determinan completamente los resultados e impactos generados por las políticas transversales, aunque contribuyen al entendimiento de los procesos productivos que agrupan múltiples programas y actores.

Desde el punto de vista de la asignación de gastos derivada de la doble o triple etiqueta, hasta ahora se plantea que los gastos que se prorratan (ponderan) son pocos, y la mayor parte se incluye por su total en los programas que intervienen en las categorías transversales. Sería importante que se pudiera considerar, aunque más no sea para exponer el total de los gastos con carácter transversal, un valor neto de duplicaciones o triplicaciones (lo que no implica desconocer la doble o triple etiqueta que poseen), que permita conocer su peso real sobre el total del gasto y la participación en el PBI.

También sería deseable que se pudiera desarrollar, en la medida en que exista información física disponible que lo permita, una metodología tendiente a distribuir los gastos según su destino, para exponer con más precisión su peso relativo.

Referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (s.f.). *Rol del Consejo*. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/roldelconsejo>
- Jaime, F. E. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Arturo Jaureche.
- Ministerio de Economía (s.f.). *Presupuesto Abierto*. Buenos Aires. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>
- Ministerio de Economía (s.f.). *Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional 2022*. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2022>
- Naciones Unidas (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Sotelo Maciel, A. (2016). Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto. *Revista de Presupuesto y Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda*, 19.

Cómo citar este artículo

Lerner, E. R. (2023). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pensando las políticas transversales y su reflejo presupuestario. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 91-123.

Fecha de recepción 05/2023 | Fecha de aprobación 07/23