

**VIII PREMIO ANUAL “GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL
DESARROLLO”**

**El Monitoreo y Evaluación de Políticas Transversales
en el Presupuesto Nacional**

**Aspirante: Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto
Nacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros- Argentina.**

Categorías de competición:

3.4. Monitoreo y Evaluación

Abril 2023

1. OBJETIVOS

A partir de una creciente demanda social que se evidenció en los últimos años en Argentina, desde el año 2020 se viene elaborando un enfoque que tiene por objetivo el **monitoreo y seguimiento presupuestario de las políticas con impacto sobre problemáticas integrales que afectan a grupos poblacionales particularmente vulnerables, con un enfoque de derechos**. A partir de ello se implementó un **Análisis de Políticas Transversales en el Presupuesto Nacional**, basado actualmente en el seguimiento de 17 categorías de agrupamiento de programas y actividades presupuestarias que ejecutan las distintas jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional, en base al cual se realiza un seguimiento periódico de su ejecución y de los resultados alcanzados en términos de la provisión de bienes y servicios que se brindan.

Estas 17 categorías de análisis recogen programas y actividades presupuestarias dirigidas a fines y objetivos que son transversales a distintos ministerios y organismos públicos. Las categorías fueron construidas con foco en la atención de políticas relevantes de la agenda pública, con un criterio de agrupación ad-hoc diferente a los análisis basados en los clasificadores tradicionales del gasto (como ser, los clasificadores funcionales para un enfoque sectorial sobre la salud o la educación), entre ellas se mencionan: Políticas de Ingreso, atención de la Niñez y Adolescencia, personas con Discapacidad, Igualdad entre Géneros, atención de la Juventud, políticas para el cuidado del Ambiente, Infraestructura Social y Económica, entre otras, las cuales están dirigidas a promover un desarrollo económico y social inclusivo.

Entre otras particularidades, este tipo de análisis se diferencia de las evaluaciones presupuestarias habituales ya que: a) no pretende ser exhaustivo, es decir que se enfoca en aquellas políticas y acciones más relevantes destinadas a la atención de las problemáticas en cuestión, sin imponerse un requerimiento de clasificación de todo el universo de partidas presupuestarias; b) no es excluyente, es decir que un programa puede tener impactos sobre más de una categoría de análisis (por ejemplo, un programa de infraestructura en jardines, impacta sobre la atención de la Niñez y Adolescencia y al mismo tiempo sobre la Igualdad de Género, al ofrecer infraestructuras sociales de cuidados que disminuyen el tiempo requerido para el cuidado y crianza de los niños).

2. INSPIRACIÓN

Una fuente de inspiración del trabajo provino de la creciente demanda social, en muchos casos encarnadas en movimientos, instituciones u organizaciones de la sociedad civil o del ámbito académico que demandan información e impulsan la realización de esfuerzos estatales para visibilizar y transparentar -con una perspectiva de derechos- las acciones y políticas gubernamentales, en particular aquellas vinculadas con minorías o sectores postergados y/o vulnerables, tales como los derechos de los niños y adolescentes, la atención de personas con discapacidad, la disminución de brechas entre géneros, los adultos mayores, los sectores productivos de PyMEs y la atención de Cooperativas y Mutuales, entre otros.

Esto requiere un esfuerzo para identificar y dimensionar las inversiones que se realizan desde el Presupuesto Nacional enfocadas en la atención de tales problemáticas, para lo cual fue necesario implementar un trabajo de identificación de las acciones que se realizan en las distintas carteras de gobierno (jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional) y que tienen impacto sobre los distintos aspectos que integran estas problemáticas.

Un antecedente que sirvió de inspiración para este trabajo puede hallarse en un documento elaborado en el año 2014, en oportunidad de la elevación al Congreso de la Nación del Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2015, denominado “La Comunicación de las Políticas Públicas Incluidas en el Presupuesto”. Dicho documento se elaboró con el objetivo de facilitar la comunicación a la población de los contenidos del proyecto de presupuesto, incluyendo en el mismo, con este fin, una sección en la que se expuso las principales características del Análisis Transversal del Presupuesto, conteniendo una selección y descripción de determinadas políticas públicas relevante, en base a este criterio.

También fueron un antecedente y una fuente de inspiración otro tipo de trabajos previos que de alguna manera también implicaron un análisis transversal del presupuesto (en la medida que involucraban acciones desarrolladas por distintos Ministerios y áreas de gobierno) que se valieron de la búsqueda de acciones desplegadas con un destino u objetivo común, como puede ser el análisis de la contribución directa e indirecta de los distintos ministerios y entidades de la Administración Nacional al cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los clasificadores tradicionales que responden a la consideración de la finalidad y función del gasto, en general tiene compartimentadas las funciones sociales, económicas, de administración gubernamental y de seguridad y defensa. Por su parte, el tipo de enfoque transversal tiene la potencialidad de no ceñirse exclusivamente a la información proveniente clasificadores tradicionales del gasto, fundamentalmente los que definen finalidad y función de acuerdo al destino sectorial del mismo (Salud, Educación, Agua y Alcantarillado), dado que parten de considerar que un gasto e inversión determinados pueden tener más de un destino sectorial y contribuir con un mismo fin. Así, este tipo de enfoques transversales, en forma similar al enfoque considerado por la Agenda 2030 en el marco de la Organización de Naciones Unidas, consideran las distintas áreas que componen el desarrollo sostenible, considerando en forma integral las cuestiones económicas, sociales y ambientales. Por ejemplo, para ilustrar esta multisectorialidad considerada, los gastos destinados a la categoría transversal Niñez y Adolescencia, contiene partidas presupuestarias que responden a distintas carteras y funciones vinculadas con la salud -como ser la vacunación-, la educación, garantizar las condiciones alimentarias, la promoción de la infraestructura de cuidados, brindar seguridad social a través de una asignación universal por hijo, etc.)

3. ACTIVIDADES DESARROLLADAS

Durante el año 2020, desde la Jefatura de Gabinete Nacional se comenzó a trabajar sobre un enfoque de monitoreo y evaluación del gasto basado en el seguimiento de 16 categorías transversales (a las que a partir de 2022 se le sumó “Juventud” totalizando las 17 actuales) para el análisis de la ejecución físico financiera del Presupuesto Nacional. Este trabajo implicó realizar un análisis exhaustivo de los programas y acciones presupuestarias que llevan

adelante las distintas jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional, que se orientan a una problemática común que resulta de especial interés para la comunidad. Para algunas de estas categorías ya se venía trabajando de manera particular y con una especial atención, como ser: Igualdad de Género, Atención de Personas con Discapacidad, Niñez y Adolescencia, aunque también fueron revisadas y actualizadas e incorporadas al conjunto de categorías consideradas.

En virtud de este desarrollo, en el Mensaje de Elevación al Congreso de la Nación del Proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año 2021 se incluyó por primera vez un resumen de este trabajo, exponiendo los montos previstos para el año presupuestado para cada una de estas categorías, resaltando los principales programas y conceptos que asisten a cada una de estas problemáticas identificadas, así como el peso que sus asignaciones presupuestarias tenían sobre el Producto Bruto Interno previsto. Las 16 categorías de Análisis Transversal consideradas en oportunidad de la elevación de dicho Mensaje fueron: 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 Discapacidad, Políticas de Defensa y Seguridad, Fomento de la Producción, Innovación y Tecnología Aplicada, Políticas de Inserción Laboral y Empleo, Cooperativas y Mutuales, Políticas Alimentarias, Políticas de Apoyo a PyMEs, Ambiente Sostenible y Justicia y Derechos Humanos; a las que luego se le sumó la categoría Juventud a partir del año 2022.

El proyecto de presupuesto para 2021 bajo esta clasificación de políticas transversales representó el 72% del presupuesto total para gastos corrientes y de capital de la Administración Nacional, reuniendo bajo sus categorías a los principales programas implementados por el gobierno nacional, con el objeto de visualizar los esfuerzos fiscales destinados a políticas para la promoción del desarrollo económico y social inclusivo y la mejora general de las condiciones de vida de la población. Este análisis agrupó planes y políticas implementados por distintos programas de la Administración Nacional, pero que comparten la característica de estar dirigidos a un sector particular de la sociedad, atendiendo demandas que cobran particular relevancia y tienen especial sensibilidad para la agenda pública.

Es importante destacar que este tipo de análisis considera que existen programas y acciones que asisten simultáneamente a más de una de las categorías señaladas y, por lo tanto, los montos de asignación presupuestaria que se exponen para cada categoría no deben sumarse para evitar duplicaciones (los montos totales por categoría no resultan sumables). Adicionalmente, el análisis es selectivo: no se clasificó al universo total de programas y partidas del presupuesto nacional, sino que se seleccionaron los conceptos de mayor relevancia para cada categoría, con una mirada estratégica concentrada en las principales intervenciones de gobierno.

Además de realizar este trabajo durante la etapa de formulación del presupuesto, una vez iniciado el ejercicio fiscal presupuestado se realizó el monitoreo y evaluación de la ejecución físico financiera presupuestaria de estas categorías, con una periodicidad trimestral. Este seguimiento trimestral se realiza a través de un informe estructurado en fichas individuales para el seguimiento de cada categoría. Cada una de estas fichas incluye, en lo que refieren al monitoreo y evaluación financieros, una exposición de los principales programas y

conceptos que componen cada categoría, con su asignación presupuestaria inicial, y sus créditos vigentes y devengados al término de cada trimestre, su nivel de ejecución presupuestaria y su comparación (variación interanual) con respecto a la ejecución de igual período del año anterior a fines de observar y dimensionar su crecimiento. Asimismo, se incluye una exposición de la producción pública destacada (provisión de bienes y servicios) de los principales programas que asisten a estas categorías.

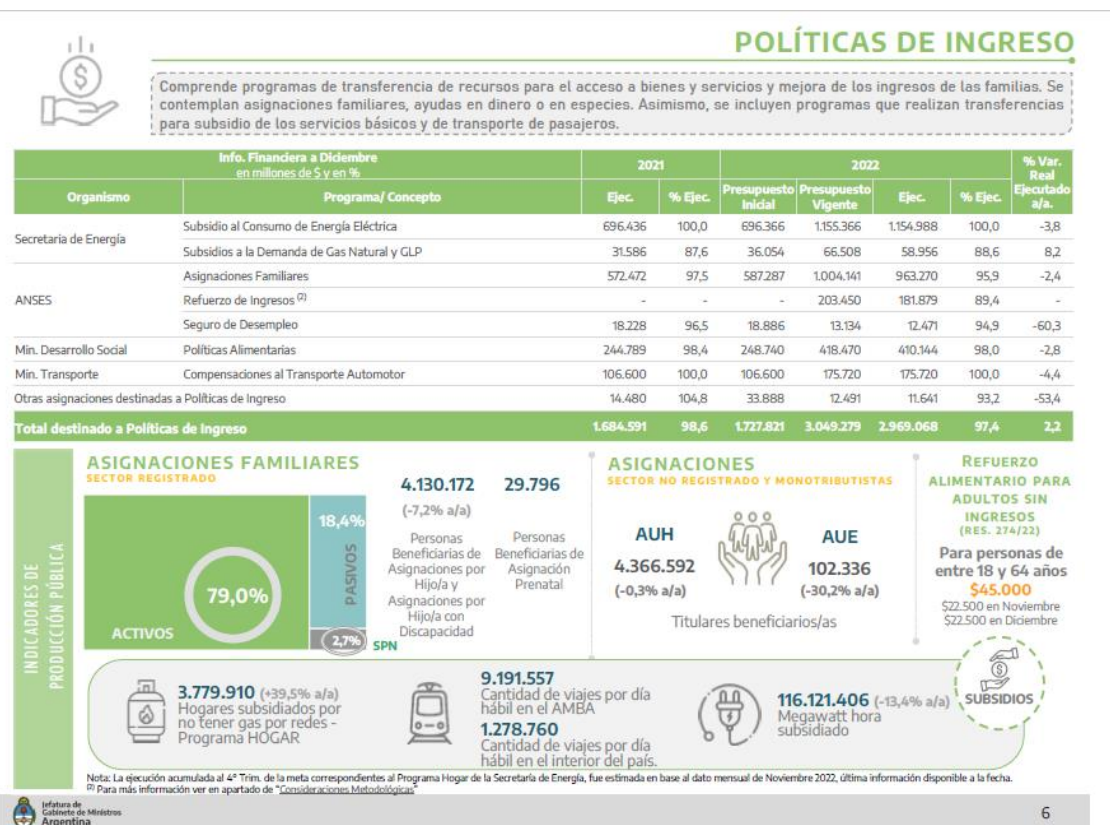
Este trabajo se sostiene desde el año 2020 hasta la actualidad, siendo el último informe realizado el correspondiente al cuarto trimestre del año 2022. Este informe de seguimiento trimestral, por el momento constituye un insumo interno de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que pone el foco sobre los principales programas de la administración nacional, y fue utilizado para asistir a la visita del Jefe de Gabinete de Ministros a las Cámaras del Congreso de la Nación en oportunidad de las visitas que mensualmente debe realizar allí en conformidad con lo que determina la Constitución Nacional. Asimismo, para algunas categorías, paralelamente, se han desarrollado informes trimestrales de evaluación físico-financiera presupuestaria particulares, en forma conjunta con el Ministerio de Economía (Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda) y de difusión web, que incluyen el desarrollo de temáticas puntuales en cada período informado, en los cuales se caracterizan las políticas de gobierno para la atención de cuestiones particulares de estas problemáticas (por ejemplo, las políticas en términos de cuidados que se desarrollan y su vinculación con la Niñez y Adolescencia e Igualdad de Géneros).

Ilustración 1- Asignaciones en Categorías Transversales en el Proyecto de Presupuesto 2021

Millones de pesos y porcentaje (por orden de relevancia presupuestaria)			
Categoría	Principales Programas / Conceptos	2021	% PBI
Jubilados y Pensionados	Prestaciones Previsionales	3.509.415	9,3%
	Pensiones No Contributivas		
	Pensión Universal para Adultos Mayores – PUAM		
Igualdad de Géneros	Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional	1.280.267	3,4%
	Asignación Universal por Hijo y Embarazo (AUH y AUE)		
	Pensiones a Madres de 7 o más Hijos		
	Programa Acompañar		
Políticas de Ingresos	Asignaciones Familiares	1.190.550	3,2%
	Subsidio al Consumo de Energía Eléctrica		
	Subsidios al Transporte Automotor de Pasajeros		
	Políticas Alimentarias		
Niñez y Adolescencia	Subsidios al Consumo de Gas (incluye Garrafa Social)	873.791	2,3%
	Asignaciones Familiares		
	PNC a Madres de 7 o más hijos		
Infraestructura Social y Productiva	Políticas Alimentarias	842.683	2,2%
	Asistencia a Empresas Públicas para Gastos de Capital		
	Construcción y Mantenimiento de la Red Vial Nacional (DNV)		
Educación, Formación y Desarrollo del Conocimiento	Acciones de Vivienda, Desarrollo Territorial y Acceso al Hábitat	476.907	1,3%
	Desarrollo de la Educación Superior		
	Fondo Nacional de Incentivo Docente		
	Formación de Recursos Humanos (CONICET)		
	Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles		
Políticas de Salud	Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes	349.514	0,9%
	Plan Federal Juana Manso (Educación Digital)		
	Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles		
	Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud		
	Desarrollo de Seguros Públicos de Salud		
	Acceso a Medicamentos, Insumos y Tecnología Médica		

Políticas de Discapacidad	Pensiones no Contributivas por Invalidez Laboral Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas Atención de Pacientes (Colonia Montes de Oca)	287.367	0,8%
Políticas de Defensa y Seguridad	Fuerzas de Seguridad Alistamiento Operacional de las Fuerzas de Defensa	279.273	0,7%
Fomento de la Producción, Innovación y Tecnología Aplicada	Financiamiento de la Producción Investigación Aplicada, Innovación y Apoyo al Desarrollo Rural Gestión Productiva (Des. de Proveedores y Parques Industriales) Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación	163.844	0,4%
Políticas de Inserción Laboral y Empleo	Potenciar Trabajo Acciones de Empleo Acciones de Capacitación Laboral	131.724	0,3%
Cooperativas y Mutuales	Potenciar Trabajo Políticas para la Agricultura Familiar y el Desarrollo Productivo Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual	119.067	0,3%
Políticas Alimentarias	Políticas Alimentarias Intervenciones en Salud Perinatal, Niñez y Adolescencia	119.060	0,3%
Políticas de Apoyo a las PyMEs	Financiamiento de la Producción Acciones de Empleo Productividad y Competitividad PyME y Des. de Emprendedores	110.599	0,3%
Ambiente Sostenible	Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento Recursos Hídricos Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales Control Ambiental y Políticas en Recursos Naturales Conservación y Administración de Áreas Naturales Protegidas	64.782	0,2%
Justicia y Derechos Humanos	Identificación, Registro y Clasif. del Potencial Humano Nacional Política Criminal y Asuntos Penitenciarios Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	46.593	0,1%

Ilustración 2- Ficha de la Categoría “Política de Ingresos” del Informe del 4to trimestre 2022



4. METODOLOGÍA

El trabajo implicó la realización de un análisis pormenorizado de los programas presupuestarios, sus objetivos, alcances, bienes y servicios provistos (producción física) y destinatarios o beneficiarios, a fin de dar cuenta de los recursos que la Administración Nacional destina para la atención de políticas públicas prioritarias. Para ello, se parte del aprovechamiento de toda la información que provee el Sistema Presupuestario en nuestro país, particularmente, utilizando las descripciones y características que provee la metodología del Presupuesto por Programas, así como otra información de utilidad que coadyuve a su identificación presupuestaria que provenga de la difusión oficial de la gestión de los organismos públicos.

El análisis transversal parte de un criterio selectivo, no excluyente. Es selectivo, dado que, si bien se han analizado todos los programas presupuestarios para determinar su posible vinculación con las categorías adoptadas, no todos resultan incluidos, puesto que se consideran aquellos de mayor relevancia en la atención de las políticas identificadas. Por otro lado, no es excluyente dado que un programa puede quedar incluido en más de una categoría de análisis. Por este motivo, no corresponde sumar los totales de las categorías para totalizar el universo considerado, dado que se presentan duplicaciones.

La unidad de análisis la constituye principalmente el programa presupuestario en tanto centro de programación y asignación de recursos, que tiene el propósito de satisfacer demandas de la comunidad en el contexto de una política presupuestaria específica y realizan una producción física (provisión de un bien o servicio), de acuerdo a la teoría conocida tradicionalmente como Presupuesto por Programas. No obstante, para algunas categorías particulares, cuando la amplitud del alcance de los programas excedía el enfoque transversal adoptado, en la medida que fue posible su identificación, se seleccionaron aquellas actividades y obras que asistían a la problemática en estudio (ejemplo: para el caso de la categoría de Igualdad de Género, se identificaron actividades dentro de programas que tenían como impacto la reducción de brechas entre los géneros, considerando las distintas dimensiones inherentes a la autonomía financiera de mujeres, acciones contra la violencia de género y/o vinculadas con el tratamiento cultural y capacitación en la temática).

Se exponen en el informe en cuestión las asignaciones crediticias para cada programa y sus metas físicas presupuestarias (producción de bienes y servicios), señalando el nivel de ejecución alcanzado para el período informado (trimestre). En el último año informado (2022) se incorporó al monitoreo y evaluación trimestral que componen estas fichas, además, un panel sintético que expone la evolución de la producción física destacada en el período 2015-2022. En los casos que lo amerita, las fichas de seguimiento trimestral contienen la mención de aspectos destacados de las políticas, como puede ser el señalamiento de modificaciones en sus niveles de cobertura previstos y montos de prestaciones que acontecen y afectan al período que se informa (ejemplo: cambios en el diseño de cobertura por criterios de acceso en becas a estudiantiles y montos de las mismas)

5. RESULTADOS PROPUESTOS Y ALCANZADOS

Uno de los objetivos planteados inicialmente era elaborar un esquema de identificación y seguimiento de aquellas partidas presupuestarias vinculadas con la atención de poblaciones vulnerables y temas de especial relevancia en la agenda de gobierno, que abarcara todo el ciclo presupuestario de formulación, programación, ejecución y evaluación de resultados. Las políticas transversales, que abarcan programas y actividades de las distintas jurisdicciones y entidades de la administración pública, para llevarse a cabo de manera integral y eficaz, requieren del accionar conjunto y coordinado de distintas áreas de gobierno, considerando la atención de distintas dimensiones estas problemáticas (por ejemplo: la categoría de análisis transversal referida a la atención de la Niñez y Adolescencia, reúne el accionar desarrollado a través de distintas acciones del Ministerio de Salud, de Educación, de Desarrollo Social, Obras Públicas, etc.).

Esta perspectiva integradora y transversal resulta de especial relevancia para un organismo como la Jefatura de Gabinete de Ministros, por su rol en la coordinación y articulación de las políticas públicas que desarrollan los distintos Ministerios que componen el Poder Ejecutivo Nacional. En este sentido, dentro de los objetivos planteados, este tipo de informes favorece una mirada integral que pone el foco en las intervenciones de política que se realizan en las diversas áreas de gobierno para atender una problemática común, como puede ser, señalando otro ejemplo, la Política de Ingresos (en esta categoría transversal se considera tanto la atención de Asignaciones Familiares que fortalecen los ingresos de las familias, gestionadas a través de la Administración Nacional de Seguridad Social, y al mismo tiempo se contemplan los subsidios a la tarifas de los servicios eléctricos para los hogares, que se ejecutan a través de la Secretaría de Energía).

En este sentido, haber logrado el seguimiento de las categorías transversales que fueron mencionadas anteriormente, constituyó un importante resultado para el seguimiento de este tipo de políticas que requieren de una atención integral a través del accionar en diversas carteras de gobierno. Asimismo, el trabajo de consolidación y sistematización de la información permite considerar los distintos aspectos que brinda la información presupuestaria y aplicarlos al estudio de las asignaciones dirigidas al logro de estas políticas transversales, identificando de forma clara y sintética los principales programas y actividades que las asisten, procurando un nivel de información ejecutiva que resulte de utilidad para el uso de las autoridades superiores de gobierno.

Por otro lado, haber sostenido el seguimiento en el tiempo de estas categorías (iniciado en 2020, hasta diciembre de 2022 inclusive, y continúa) permite visualizar la evolución que han tenido estas políticas en los últimos años y, en especial, su comportamiento en un período muy especial, como lo fue el del tránsito de la pandemia mundial por la COVID-19. En la pandemia, la atención de los grupos más vulnerables de la sociedad y sectores de actividad afectados por la caída de ingresos que implicó el aislamiento social y preventivo obligatorio, como medida de prevención y detención de los contagios, requirió de la coordinación de distintas medidas de política que abordaran la problemática social y económica que acarrió la atención de la emergencia sanitaria de manera integral. En este marco, las categorías transversales construidas sirvieron para identificar y dimensionar los recursos movilizados por el gobierno nacional para atender las acciones que permitieron paliar los efectos de la COVID-

19, con foco en la atención e infraestructura sanitaria, la protección de los ingresos de las familias afectadas y el sostenimiento de actividad y empleo en los sectores económicos afectados.

Por otra parte, al haber tenido en cuenta la información sobre metas físicas de producción de los programas vinculados con las categorías transversales, el resultado del seguimiento trimestral presupuestario permite visualizar no sólo los niveles y variaciones en los presupuestos ejecutados a nivel financiero, sino también los niveles de provisión de bienes y servicios provistos a la sociedad a través de los principales programas que atienden estas problemáticas.

6. DESAFÍOS PENDIENTES

Dentro de los desafíos pendientes, puede mencionarse la necesidad de lograr un mayor grado de sistematización en la generación de información. Si bien con la práctica sostenida en el tiempo de este tipo de análisis se ha logrado obtener información en forma oportuna, puesto que la identificación partidas presupuestarias no responde a ningún clasificador presupuestario sino a un trabajo minucioso de identificación ad-hoc basado en el análisis de las aperturas programáticas (programas y actividades), la explotación de información demanda una mayor necesidad de procesamiento con respecto a las salidas automáticas de datos que provienen del sistema integrado de información financiera.

Por otra parte, en la medida que este mayor grado de sistematización se vaya consolidando, se plantea avanzar en un esquema sintético de monitoreo mensual que permita contar – en forma previa a los informes trimestrales físico-financieros de mayor nivel descriptivo que actualmente se realizan- con un reporte de información mensual sintética y oportuna que permitirá evaluar la evolución mes a mes de la ejecución presupuestaria de las categorías transversales, su nivel de ejecución y variación interanual.

Asimismo, se prevé elaborar nuevos informes trimestrales particulares de seguimiento físico-financiero de algunas categorías transversales que se sumen a los actualmente existentes, para su difusión web, de manera conjunta con la Oficina Nacional de Presupuesto (Secretaría de Hacienda) en los cuales se incluya información más detallada sobre su ejecución presupuestaria, así como los niveles programados y alcanzados en sus metas físicas, considerando asimismo el tratamiento y descripción de políticas públicas que se llevan a cabo para asistir tales problemáticas. Particularmente, se espera avanzar en el corto plazo con el desarrollo del informe sobre la categoría Ambiente y Cambio Climático

Por último, cabe señalar que este tipo de análisis transversales resulta un aporte todavía novedoso en lo que respecta a la generación de información para el monitoreo y evaluación, por lo cual debe avanzarse en una mayor difusión de esta herramienta, en la consideración que contribuye a visibilizar los esfuerzos que realiza el gobierno nacional para la atención integral de sectores vulnerables o problemáticas de especial significación para el conjunto de la sociedad.

7. AUTOR

Autor: Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros)

Cargos y Correos Electrónicos de Contacto:

Cdor. Fernando Stábile – Director Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional

StabileF@jefatura.gob.ar

Lic. Roberto Graña- Director de Estudios y Evaluación del Presupuesto Nacional

GranaR@jefatura.gob.ar