

# ANÁLISIS PRESUPUESTARIO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

MANUAL PARA ACTIVISTAS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia



# Análisis presupuestario con perspectiva de género

**MANUAL PARA ACTIVISTAS Y  
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

---

MARZO 2019

**ACIJ 2019**

## **Equipo de Trabajo:**

➤ Co- Directora: Dalile Antúnez

---

➤ Consultora: María Emilia Mamberti

---

➤ Equipo de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Coordinadora: Carmen Ryan

Julieta Izcurdia

María Monza

Rodrigo Robles Tristán

---

➤ Diseño gráfico: María Nela Diaz

---

Este manual se elaboró con el apoyo de la Embajada de Canadá en Argentina.

<b>¿QUÉ VOY A ENCONTRAR EN ESTA GUÍA?</b>	05.
<b>Introducción</b>	08.
¿Qué es el análisis presupuestario con perspectiva de género?	10.
¿Por qué es importante analizar los presupuestos con perspectiva de género?	12.
<b>PARTE 1: LA INFORMACIÓN EN EL PRESUPUESTO Y CÓMO LEERLA</b>	15.
¿Qué cosas básicas tengo que saber sobre los presupuestos antes de empezar mi análisis?	16.
<b>A. Puntos de entrada para el análisis: el ciclo presupuestario, sus organismos y documentos relevantes</b>	16.
<b>Etapa 1:</b> Formulación del presupuesto nacional	18.
<b>Etapa 2:</b> Discusión y aprobación de la ley	28.
<b>Etapa 3:</b> Ejecución del gasto	35.
Desvíos en la ejecución del presupuesto. Re-asignaciones y sub-ejecuciones	37.
<b>Etapa 4:</b> Control y rendición de cuentas	46.
El control fuera del ciclo del presupuesto: El rol del Poder Judicial en el control del presupuesto	52.
<b>B. Herramientas básicas para leer los documentos presupuestarios</b>	53.
<b>PARTE 2: EL PASO A PASO DEL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO</b>	59.
<b>Diferentes abordajes para el análisis del presupuesto con enfoque de género</b>	60.
<b>Pasos del análisis presupuestario</b>	63.
<b>Paso 1.</b> Identificar un caso o problema posiblemente relacionado con la asignación presupuestaria, o elegir un determinado sector o derecho, y reunir información sobre la situación de las mujeres y niñas	64.
<b>Paso 2.</b> Identificar la normativa que reconoce los derechos afectados y determinar el alcance de las obligaciones estatales en relación con los derechos vulnerados	68.
<b>Paso 3.</b> Identificar los organismos, programas y actividades involucrados en la resolución de la problemática, y reunir la información presupuestaria relevante	76.
<b>Paso 4:</b> realizar el ajuste por inflación de los presupuestos de años anteriores, para que sean comparables los montos de diferentes períodos	94.
<b>Paso 5:</b> Evaluar el impacto de la asignación y ejecución presupuestaria sobre los derechos de las mujeres. La aplicación de principios y estándares de derechos humanos aplicables al presupuesto	98.
<b>Algunos desafíos que puedo encontrar para hacer análisis presupuestario, y cómo superarlos</b>	118.
<b>GLOSARIO</b>	121.



**¿QUÉ VOY A  
ENCONTRAR  
EN ESTA  
GUÍA?**

Los esfuerzos por leer los presupuestos públicos desde una perspectiva de género son parte de iniciativas más generales que buscan integrar un enfoque de derechos humanos a los presupuestos. Estas iniciativas muestran cómo el gasto público y la recaudación están inseparablemente conectados con la garantía efectiva de los derechos.

Esta guía busca dar herramientas accesibles y prácticas a activistas y organizaciones de la sociedad civil, para realizar análisis del presupuesto con enfoque de género. Les permitirá comprender el presupuesto y les brindará herramientas para diseñar estrategias para lograr un gasto público más justo y equitativo, que contribuya a reducir las brechas de género. Si bien a lo largo de la guía destacamos que idealmente todo el presupuesto debería analizarse con enfoque de género (y el Estado debería formularlo con ese enfoque), en la mayoría de los casos las organizaciones y personas se concentran en un aspecto específico de la igualdad de género. Esperamos que esta guía las ayude a comprender el ciclo del presupuesto, a encontrar y comprender fácilmente la información presupuestaria disponible sobre la política que les interesa analizar, y que las guíe sobre el tipo de preguntas que deben hacerse para llegar a conclusiones sobre los impactos de género de la asignación y ejecución presupuestaria para esa política.

6

Con frecuencia, las organizaciones y activistas que trabajan por la igualdad de género se han mantenido al margen de la discusión presupuestaria, al igual que numerosos grupos sociales, que han enfrentado y siguen enfrentando numerosas barreras para comprender y analizar los datos presupuestarios, y tampoco han encontrado canales de participación adecuados. Elaboramos esta guía porque creemos que el análisis presupuestario es una herramienta muy valiosa para el activismo, y creemos que comprender y analizar el presupuesto es una actividad mucho más sencilla de lo que habitualmente se piensa.

A la hora de analizar el presupuesto con enfoque de género, son mucho más relevantes las capacidades y conocimientos sobre las brechas de género, sobre las causas de esa desigualdad, sobre las obligaciones de derechos humanos en la materia y sobre el tipo de políticas que deberían implementarse, que el conocimiento de las herramientas puramente presupuestarias. La perspectiva de género y la sofisticada capacidad con la que ya cuentan las activistas son los ingredientes más importantes para analizar presupuestos con enfoque de género. Una vez que se cuenta con eso, el uso de la información presupuestaria disponible para sacar

conclusiones sobre la medida en que el gasto reduce o profundiza la desigualdad es sencillo, y sólo requiere un poco de tiempo.

Para facilitar el análisis de los presupuestos con enfoque de género, esta guía provee explicaciones teóricas en lenguaje accesible, muestra cómo se ve la información presupuestaria y brinda ejemplos prácticos de aplicación del enfoque de género al presupuesto. En la mayoría de los casos, tendrán links que les sirven para ver fácilmente los documentos a los que hacemos referencia, y además de la guía, pueden usar el material audiovisual que la acompaña.

Esta guía aborda exclusivamente la dimensión presupuestaria de la política del gasto público, pero debe tenerse en cuenta que los sesgos de género también suelen presentarse en otras políticas como la tributaria (es decir, cómo se recaudan recursos, principalmente mediante los impuestos) o la política macroeconómica. Este tipo de análisis sobre los impactos de género del sistema tributario han sido objeto de mucho desarrollo y estudio durante los últimos años.

Estudios de esta clase han valorado el impacto diferencial de ciertos tipos de impuestos, por ejemplo, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) analizaron [el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina](#)<sup>1</sup> con el objeto de identificar qué elementos de la tributación a los ingresos de las personas refuerzan los roles tradicionales y la inequidad de género, y cómo puede fortalecerse la potencialidad de la tributación sobre los ingresos personales para actuar positivamente sobre la equidad de género. Aclaramos que un análisis integral de la política fiscal debería abordar ambos aspectos, tanto la recaudación como el gasto, para centrarnos ahora en la dimensión del gasto.

<sup>1</sup> Gherardi, Natalia y Rodríguez Enríquez, Corina. Los impuestos como herramienta para la equidad de género: el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina. Disponible en: <http://bit.ly/2vgl2Ar>



# Introducción

El presupuesto del Estado (sea este nacional, provincial, local o municipal) es la mejor manera de conocer las prioridades y compromisos reales de los gobiernos. En él se detalla cómo se planifica generar recursos en un determinado período de tiempo y también cómo se planea usarlos. Cómo, cuándo y cuántos recursos se gastan en cada una de las actividades determina que se alcancen (o no) los objetivos y metas de las distintas políticas públicas, incluidas aquellas determinantes para la garantía de los derechos humanos.

Los presupuestos tienen impactos muy concretos en la vida de las personas y el ejercicio efectivo de sus derechos. Los más directos se vinculan con la forma en que se gastan los recursos públicos y las prioridades a las que se asignan fondos. Pero también existen efectos indirectos como los impactos que un presupuesto tiene en cuestiones como el empleo o la inflación. Ninguno de ellos repercute por igual en varones y mujeres.

Desde el punto de vista de la economía, es usual que se identifiquen tres funciones clave de los presupuestos públicos<sup>2</sup>: 1. Distribuir recursos para la provisión de bienes y servicios; 2. Redistribuir el ingreso y la riqueza; y 3. Estabilizar la economía.

La existencia de recursos suficientes para proveer bienes y servicios es fundamental para la garantía de todos los derechos; por ejemplo, es necesario contar con suficientes tribunales judiciales (lo que requiere gastos en personal, computadoras, edificios, entre otros) para asegurar el derecho de acceso a la justicia. Además, la redistribución que puede lograrse mediante los presupuestos es fundamental para reducir la desigualdad económica, que genera un acceso dispar a los derechos humanos más básicos y perpetúa la pobreza y la exclusión social. Incluso la función de estabilización de la economía es clave para los derechos de las mujeres, dado que ellas sufren de manera desproporcionada los impactos del desempleo, la pobreza y la inflación, entre otras variables económicas.

2 Ver Helena Hofbauer y Claudia Vinay, *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas experiencias internacionales y de México*, para Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2002 (disponible en <http://bit.ly/2VjcQy7>).



Por esta fuerte conexión de los presupuestos con la garantía de derechos, no deben entenderse como actos puramente políticos o discrecionales en los que cada gobierno puede expresar cualquier prioridad. Como en toda política pública, y en especial por su capacidad de proveer recursos para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, existen principios constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos que se le aplican a los presupuestos públicos y limitan la discrecionalidad de los gobiernos.

Como veremos más adelante, tanto nuestros tribunales como muchísimos organismos internacionales han explicado en qué consisten estas limitaciones o reglas de juego de los presupuestos públicos. Entre ellas, las pautas que deben observar los Estados respecto de la igualdad de género -por ejemplo contenidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer- ofrecen herramientas para promover presupuestos más equitativos y reclamar cuando las decisiones presupuestarias profundizan desigualdades.

A pesar de las normas constitucionales que reconocen la igualdad de derechos entre varones y mujeres, y que ordenan tomar medidas especiales para asegurar esa igualdad, la brecha en la garantía de derechos en Argentina sigue siendo notable. En este escenario, el análisis presupuestario con enfoque de género le permite a activistas y organizaciones de la sociedad civil mostrar si el presupuesto público responde o no a los compromisos constitucionales de asegurar los derechos de las mujeres de manera igualitaria.



# 1. ¿Qué es el análisis presupuestario con perspectiva de género?

Como ya dijimos, el análisis presupuestario con perspectiva de género permite comprender en qué medida los presupuestos públicos tienden a garantizar los derechos de las mujeres y a reducir las brechas y desigualdades de género, o en qué medida tienden a profundizar la discriminación hacia las mujeres.

Debe realizarse con referencia a todos y cada uno de los programas y actividades del presupuesto, de manera que pueda analizarse su impacto global sobre varones y mujeres. Evaluar el impacto de las políticas públicas exige tener presente la asignación diferencial de roles existentes en la sociedad hacia varones y mujeres, y su impacto en la distribución del poder, los recursos y el trabajo. Para que los presupuestos tengan perspectiva de género se deben evaluar las consecuencias que tendrán los distintos programas y actividades presupuestarias para varones y mujeres, y se deben integrar estas perspectivas a lo largo de todo el ciclo presupuestario, de modo que no se profundicen las desigualdades existentes ni se desaprovechen oportunidades para remediarlas.

Un presupuesto con enfoque de género<sup>3</sup> es aquel que busca promover la igualdad de género, teniendo en cuenta las diferencias que se observan en el acceso a derechos. Por supuesto que, en línea con un enfoque de derecho humanos, los presupuestos deberán tener en cuenta también otras variables, que además tienen interseccionalidades con el género, como la raza, la orientación sexual, la condición socioeconómica, la ruralidad, la discapacidad, la edad, etc<sup>4</sup>.

3 La manera de llamar a estos presupuestos no es unívoca. Una traducción que se hizo a partir de las primeras propuestas en inglés fue el de “presupuestos sensibles al género”. Otros términos posibles son “presupuestos para los derechos de las mujeres”, “presupuestos de las mujeres”. En este manual vamos a usar indistintamente “presupuestos con enfoque de género”, o con “perspectiva” de género.

4 Si bien este documento se va a enfocar en el impacto de los presupuestos en las mujeres particular, el análisis



El análisis del presupuesto con perspectiva de género no es simplemente una diferenciación de los recursos destinados a varones y mujeres, o la generación de presupuestos destinados sólo a mujeres, ni de contraposiciones conflictivas entre el presupuesto para varones y mujeres<sup>5</sup> sino que es un enfoque que debe aplicarse de manera transversal en todas las fases del presupuesto: su elaboración, aprobación, ejecución y control. Es, entonces, una transversalización del enfoque de género a lo largo de todo el ciclo presupuestario, para asegurar que haya suficiente conciencia de género en todas las políticas y presupuestos de todos los organismos del Estado.

---

debe realizarse también respecto de otros grupos discriminados y en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad, la niñez, la población indígena, la tercera edad, entre otros.

5 Ver, entre otros, [Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Los Presupuestos Sensibles al Género y los Derechos Reproductivos de la Mujer: un paquete de recursos \(http://bit.ly/2KVujZy\)](http://bit.ly/2KVujZy), New York 2006. Disponible en: <http://bit.ly/2KVujZy>



# ¿Por qué es importante analizar los presupuestos con perspectiva de género?

El análisis de un presupuesto con perspectiva de género puede permitir a activistas y organizaciones de la sociedad civil:

- evaluar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos;
- contar con una herramienta concreta para avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y varones;
- advertir quiénes se benefician con los recursos públicos y cómo, y si se están usando eficientemente;
- apoyar acciones de incidencia, promover la rendición de cuentas y una mayor eficiencia económica;
- sensibilizar a quienes ejercen la función pública;
- discutir el efecto que las políticas, los programas, planes y actividades del presupuesto tienen en las mujeres;
- identificar problemas en políticas públicas y proponer soluciones para ellos;
- generar información sobre las implicancias de género de los gastos y recaudaciones del gobierno;
- generar evidencia para litigios judiciales, y otras acciones de incidencia.





**PARTE 1:**  
**LA INFORMACIÓN**  
**EN EL PRESUPUESTO**  
**Y CÓMO LEERLA**

# ¿Qué cosas tengo que saber sobre los presupuestos antes de empezar mi análisis?

## A. PUNTOS DE ENTRADA PARA EL ANÁLISIS: EL CICLO PRESUPUESTARIO, SUS ORGANISMOS Y DOCUMENTOS RELEVANTES.

16

El presupuesto del Estado pasa por distintas etapas, antes, durante y después de lo que se suele denominar “ejercicio fiscal”. Este término alude al periodo de 12 meses en los que se ejecuta un determinado presupuesto<sup>6</sup>. Así, como veremos a continuación, el presupuesto del año 2019 se elaboró, discutió y sancionó en 2018, y será evaluado en 2020.

En cada una de esas etapas, diferentes organismos generan distintos documentos en los que se encontrará buena parte de la información necesaria para nuestro análisis. A continuación, vamos a explicar de manera sencilla cómo leerlos y qué información puede extraerse de cada uno.

Las distintas fases de un ciclo presupuestario completo pueden resumirse del siguiente modo: 1. formulación, 2. discusión y aprobación, 3. ejecución y 4. control y rendición de cuentas. Veremos a continuación en qué consiste cada etapa, y qué documentos clave se producen en cada una de ellas.

<sup>6</sup> Se debe señalar también que existen lo que se denominan “presupuestos plurianuales” que son elaborados como proyecciones para periodos mayores a un año.

1

## FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

El Poder Ejecutivo envía una propuesta al Congreso el 15 de septiembre de cada año, en donde estima los recursos, los gastos y la producción de bienes y servicios que requerirá para implementar políticas públicas. Esta estimación se hace junto con los Organismos de la Administración Pública Nacional, que preparan el anteproyecto, y la Oficina Nacional de Presupuesto, que coordina la formulación final del proyecto de ley.

2

## DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY

El Poder Legislativo es el responsable de discutir el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, realizar las modificaciones que le parezcan necesarias, y de aprobar la ley que defina los ingresos y gastos públicos del año siguiente.

- A** El proyecto ingresa por la Cámara de Diputadas/os y el debate inicia en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que se encuentra facultada para consultar a las autoridades del Ejecutivo.
- B** La Comisión remite un dictamen a la Cámara y ésta, por decisión de la mayoría, puede aprobar el proyecto o realizarle modificaciones.
- C** Si la Cámara de Diputadas/os dispone aprobar el proyecto de ley, lo remite al Senado para su tratamiento.
- D** El Congreso sanciona la Ley de Presupuesto para el año siguiente.
- E** Se transforma en Ley con su promulgación por el Ejecutivo y se publica en el Boletín Oficial. El presupuesto aprobado por el Congreso suele denominarse "original" o "sancionado".

3

## EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El Poder Ejecutivo es el encargado de ejecutar el presupuesto sancionado por el Congreso. Las reasignaciones o modificaciones presupuestarias durante su ejecución sólo puede realizarlas el Poder Legislativo, de conformidad con el principio de división de poderes, que le otorga al Congreso la función exclusiva de legislar y fijar anualmente el presupuesto nacional. Sin embargo, el PEN suele incumplir la Constitución, modificar el presupuesto y no implementarlo tal como fue aprobado, sin ninguna consecuencia.

4

## CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La ejecución presupuestaria está sujeta a la evaluación realizada por la Oficina Nacional Presupuesto, que analiza trimestralmente si el presupuesto, las actividades y las metas se están implementando tal como fueron diseñadas en la ley de presupuesto, informa el crédito vigente para cada uno de los gastos previstos, cuánto dinero se comprometió y cuánto se ejecutó. La Auditoría General de la Nación lleva adelante controles externos y la Sindicatura General de la Nación y Unidades de Auditoría Interna (UAI) los controles internos de la ejecución presupuestaria.



## ETAPA 1: FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL

### ¿Qué pasa?

- se elabora el proyecto de ley de presupuesto.
- 

### ¿Quién?

- el Poder Ejecutivo.
- 

### ¿Qué documentos relevantes hay en esta etapa?

- El informe de avance y el proyecto de ley de presupuesto, que incluye:

1. mensaje de remisión del proyecto,
  2. planillas anexas,
  3. fascículos por entidad
- 

### ¿Dónde puedo encontrar estos documentos?

- En la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto
- 

### ¿Cuál es el plazo el cumplimiento de esta etapa?

- 15 de septiembre del año anterior al que registrá.
-

Esta etapa suele comenzar varios meses antes del inicio de un ejercicio fiscal, cuando el Poder Ejecutivo elabora un proyecto en base a la información que recibe de los diferentes organismos, y culmina con su remisión al Congreso antes del 15 de septiembre.

La etapa de elaboración comienza cuando el Ministerio de Hacienda<sup>7</sup> fija un cronograma de elaboración del proyecto de presupuesto donde se detallan los distintos pasos a seguir al interior de la administración pública nacional, sus fechas de inicio y finalización y los organismos responsables<sup>8</sup>.

En esta fase intervienen varios organismos, y cada repartición, ministerio o secretaría evalúa cuáles serán sus necesidades para el año siguiente. Actualmente el Ministerio de Hacienda ha delegado en la Subsecretaría de Presupuesto la coordinación del trabajo para la elaboración del proyecto de ley<sup>9</sup>.

De acuerdo con la Constitución Nacional y la ley de administración financiera<sup>10</sup>, el Ejecutivo debe remitir el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados de la Nación. Además, debe acompañar un mensaje que explique los objetivos del presupuesto, la metodología utilizada para estimar los recursos y la determinación de los gastos, la situación socioeconómica del país, las principales medidas económicas que contribuyeron a delinear la política presupuestaria que se propone, el marco financiero global del proyecto, entre otras cuestiones.

Según la Constitución Nacional, es la Jefatura de Gabinete la que envía el proyecto de ley al Congreso para su discusión y eventual sanción.

---

7 La ley de administración financiera le da a la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda facultades para proponer lineamientos para la elaboración de los presupuestos del sector público; dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración nacional; analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la administración nacional; proponer ajustes; preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido, entre otras.

8 Puede verse un ejemplo de este [cronograma](http://bit.ly/2INPBp5). Disponible en: <http://bit.ly/2INPBp5>

9 Ver Resoluciones [251-E/2017](http://bit.ly/2PnjrlE) (disponible en: <http://bit.ly/2PnjrlE>) y [172/2016](http://bit.ly/2PnjrlE) (disponible en: <http://bit.ly/2PnjrlE>) de ese Ministerio. En estas normas se crea un "Grupo de apoyo para la elaboración del presupuesto".

10 Constitución Nacional artículo 100 inc. 6, Ley 24.156, art. 26.



## ¿Qué puedo hacer para incidir a lo largo de esta etapa?

La etapa de elaboración del presupuesto debería ser una oportunidad para trabajar con los organismos relevantes en que la identificación inicial de necesidades se ajuste a las obligaciones estatales en materia de igualdad de género. Sin embargo, en la práctica la etapa de elaboración del proyecto, que se cumple en el ámbito del Poder Ejecutivo, suele ser una de las etapas más cerradas a la participación de la sociedad civil y normalmente no se cuenta con información sobre lo que se proyecta hasta la presentación del proyecto de ley. Hay que recordar, sin embargo, que antes del 30 de junio de cada año el ejecutivo tiene que presentar un informe de avance en la elaboración del proyecto al Congreso Nacional, cuyo contenido general explicamos más abajo.

Debido a los déficits en los procesos de formulación de políticas públicas, muchas áreas no tienen en cuenta los impactos de género al momento de planificar el presupuesto, ni mucho menos incluyen esta información en el proyecto de presupuesto. De todas maneras, es importante tener presente que el proyecto de presupuesto se empieza a diseñar muchos meses antes de su presentación el 15 de septiembre, con lo cual es posible realizar presentaciones y propuestas durante esta etapa con miras a que el proyecto contemple asignaciones adecuadas a las necesidades, e intentar dialogar con las autoridades a cargo de realizar las estimaciones de lo que se debe asignar a cada actividad.

### ➤ **INFORME DE AVANCE EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO**<sup>11</sup>

El Poder Ejecutivo tiene la obligación legal (art. 2, ley 24.629) de presentar ante el Congreso de la Nación, antes del 30 de junio de cada año, un informe de avance en la elaboración del proyecto de presupuesto del año siguiente. En este documento se incluye una síntesis de los cambios y mejoras que se esperan incorporar al próximo presupuesto, las políticas que serán prioritarias y algunas estimaciones económicas.

### ➤ **PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO**<sup>12</sup>

La etapa de elaboración culmina con este documento elaborado por el Poder Ejecutivo, el proyecto de presupuesto, a través del cual se propone al Congreso cierta asignación presupuestaria para el año siguiente. En el proyecto pueden encontrarse

11 Como ejemplo podés ver el [informe de avance del año 2018](http://bit.ly/2ZqAtnB). Disponible en: <http://bit.ly/2ZqAtnB>.

12 Como ejemplo de este documento podés ver el [proyecto para el año 2019](http://bit.ly/2UOIV1s). Disponible en: <http://bit.ly/2UOIV1s>.

datos generales y agregados sobre el total de gastos y recursos estimados para el siguiente ejercicio fiscal, y algunas reglas generales sobre gastos y recursos. También contempla los parámetros para la realización de operaciones de crédito público, el uso de fondos fiduciarios integrados mayormente con recursos del Estado Nacional, y otras temáticas que varían año a año.

Como parte del proyecto de ley se acompañan otros documentos, en los que se condensa información más detallada e indispensable para el análisis que proponemos hacer. Éstos son:

### ➤ **EL MENSAJE DE REMISIÓN DEL PROYECTO**<sup>13</sup>

Es un documento narrativo, en el que se contextualiza la política de gastos y recursos propuesta en el articulado del proyecto dentro del marco económico general, se realizan proyecciones, se articulan objetivos deseados y prioridades.

### ➤ **LAS PLANILLAS ANEXAS**

En estas planillas se brinda información un poco más precisa y desagregada de cómo se planifica distribuir el gasto público entre diferentes organismos y finalidades, entre otras clasificaciones. El nivel de desagregación en estas planillas es aún muy bajo. Por ejemplo, te permiten saber cuántos recursos se proyectan para la salud y para la educación, pero no detallan exactamente qué actividades y programas de salud y educación serán financiadas, para lo cual deberán consultarse otras planillas.

Según qué quiera analizarse, van a ser relevantes diferentes clasificaciones.

La información presupuestaria contenida en los distintos documentos puede organizarse y clasificarse de muchas formas, que serán más o menos útiles según el análisis que se quiera hacer. Las clasificaciones presupuestarias son formas de agrupar u ordenar los recursos y gastos según diferentes criterios, que responden algunas preguntas básicas: ¿Quién gasta?, ¿En qué se gasta?, ¿Para qué se gasta?, o ¿Dónde se gasta?.

Por ejemplo, al evaluar la ejecución de una política para prevenir y erradicar la violencia de género puede que les interese saber cuánto del presupuesto de un programa se destinó a sueldos, y cuánto a construcción de infraestructura y compra de insumos.

<sup>13</sup> Como ejemplo de este documento podés ver el [mensaje de remisión del proyecto para el año 2019](http://bit.ly/2VmAnxW). Disponible en: <http://bit.ly/2VmAnxW>



En ese caso, les interesa saber en qué se gasta, y para eso usarán un tipo de clasificación de la información. O puede que no les interese analizar en qué se gastó, pero quieran saber cómo se distribuyeron los recursos entre diferentes provincias, para lo cual podrán usar otro tipo de clasificación. Toda esa información ya se encuentra clasificada de acuerdo a esos criterios en los documentos presupuestarios, y por eso es importante que la conozcan, para que puedan aprovecharla para sus análisis.

El detalle de las clasificaciones se ve en las distintas planillas o tablas, que nos permitirán encontrar con facilidad la información relevante para nuestro análisis<sup>14</sup>. A continuación presentamos las clasificaciones más útiles para conocer rápidamente el presupuesto:

### **A) CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR CATEGORÍA PROGRAMÁTICA.**

#### **¿EN QUÉ ACCIONES O POLÍTICAS PÚBLICAS CONCRETAS SE GASTA?**

Esta clasificación describe de forma específica los programas o acciones del gobierno. Son propuestas que atienden a una problemática identificada y que tienen objetivos o metas, e insumos determinados. Su análisis permite conocer la asignación de recursos de cada una de las acciones proyectadas en el presupuesto. En orden de magnitud puede tratarse de programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras. Estas categorías nos permiten saber que el proyecto de presupuesto contiene la descripción de una propuesta de acción concreta, para atender a una problemática específica, con acciones medibles.

Dada la precisión de los objetivos que buscan los programas y sus subcategorías, es una clasificación fundamental para nuestro análisis porque permite visualizar la expresión presupuestaria de las políticas públicas y las responsabilidades por la obtención de metas y resultados.

### **B) CLASIFICACIÓN POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA.**

#### **¿DONDE SE GASTA?**

Esta clasificación muestra la distribución de los gastos en base a la división política del país. Esta información puede ser útil para hacer análisis desde la perspectiva de igualdad del gasto público cuando una región está asociada con un peor desempeño en la garantía de derechos.

<sup>14</sup> Para ver una explicación completa de todas las clasificaciones que hoy se usan a nivel nacional en Argentina, puede consultarse el [Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional](http://bit.ly/2KVQyP4). Disponible en: <http://bit.ly/2KVQyP4>

Existen gastos que son divisibles, otros indivisibles (por ejemplo, interjurisdiccionales o nacionales) y otros no clasificables de esta forma. Será más sencillo clasificar la información de este modo, por ejemplo, cuando refiera a obras con una localización precisa. A cada provincia y a cada municipio les corresponderá un código numérico en función de esta clasificación.

## C) CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR FINALIDADES Y FUNCIONES.

### ¿PARA QUÉ SE GASTA?

Esta clasificación presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que se brindan a la comunidad, permite identificar los objetivos perseguidos por el gasto público en términos generales y los medios para alcanzarlos.

Cuando un gasto tenga potencialmente más de una función, entonces va a clasificarse según la función más relevante o significativa. Esta clasificación (que como siempre tendrá su correlato en una codificación numérica) se organiza en 5 finalidades (identificadas por el primer dígito de la clasificación), y en 30 funciones (identificadas por el segundo dígito), como se muestra en el siguiente ejemplo:

#### 1. ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

- 1.1 Legislativa
- 1.2 Judicial
- 1.3 Dirección superior ejecutiva
- 1.4 Relaciones exteriores
- 1.5 Relaciones interiores
- 1.6 Administración fiscal
- 1.7 Control de la gestión pública
- 1.8 Información y estadística básicas

#### 2. SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD

- 2.1 Defensa
- 2.2 Seguridad interior
- 2.3 Sistema penal
- 2.4 Inteligencia

#### 3 SERVICIOS SOCIALES

- 3.1 Salud
- 3.2 Promoción y asistencia social
- 3.3 Seguridad social
- 3.4 Educación y cultura

#### 3.5 Ciencia y técnica

- 3.6 Trabajo
- 3.7 Vivienda y urbanismo
- 3.8 Agua potable y alcantarillado
- 3.9 Otros servicios urbanos

#### 4. SERVICIOS ECONÓMICOS

- 4.1 Energía, combustibles y minería
- 4.2 Comunicaciones
- 4.3 Transporte
- 4.4 Ecología y medio ambiente
- 4.5 Agricultura
- 4.6 Industria
- 4.7 Comercio, turismo y otros servicios
- 4.8 Seguros y finanzas

#### 5. DEUDA PÚBLICA

- 5.1 Servicio de la deuda pública (intereses y gastos)



## D) CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO.

### ¿DE DÓNDE SALEN LOS RECURSOS?

Esta clasificación presenta a los gastos públicos según los tipos de recursos empleados para su financiamiento, los cuales pueden ser internos o externos. Entre las fuentes externas se encuentran las transferencias y el crédito externo. Entre las fuentes internas:

- Tesoro Nacional
- Recursos propios: son ingresos que perciben los organismos descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social y las Empresas y Sociedades del Estado y provienen de la recaudación tributaria y previsional, la venta de bienes y servicios, la renta de la propiedad, etc.
- Crédito interno: incluye el financiamiento originado en el Banco Central y el uso del crédito en el mercado interno.
- Transferencias internas
- Recursos con afectación específica: son recursos para financiar instituciones, programas y actividades específicas de la Administración Central.

24

## E) CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO.

### ¿EN QUÉ SE GASTA?

La clasificación por objeto del gasto muestra cuáles son los bienes y servicios que se van a adquirir con el gasto público. En este caso hay 4 niveles de información sobre el gasto que dan información cada vez más detallada: incisos, partidas principales, partidas parciales y partidas subparciales. Entre los incisos<sup>15</sup> se encuentran:

- **Gastos en personal:** retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual y a los miembros de directorios y comisiones fiscalizadoras de empresas públicas; también comprende las contribuciones patronales y los gastos en concepto de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los agentes del Estado.
- **Bienes de consumo:** materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales que estén destinados al consumo final, intermedio, propio o de terceros, y que su tiempo de utilización sea relativamente corto

<sup>15</sup> Las definiciones de cada inciso fueron tomadas de la [Guía Práctica N°4, Sistema de Gestión por Resultados, para la vinculación de la Planificación con el Presupuesto](http://bit.ly/2UPY5TR). Disponible en: <http://bit.ly/2UPY5TR>

- **Servicios no personales:** servicios para el funcionamiento de los entes estatales y los destinados a la conservación y reparación de bienes de capital, como servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, entre otros.
- **Bienes de uso:** gastos que se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo del Sector Público en un período dado siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación.
- **Transferencias:** gastos que implican salidas de fondos que no suponen una contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes son no reintegrables por los beneficiarios y de carácter gratuito. Corresponden exclusivamente a entregas de dinero y no a transferencias en especie.
- **Incremento de activos financieros:** gastos que dan origen a activos financieros (inversiones financieras) constituidos por la compra de valores de crédito, acciones, títulos y bonos; concesión de préstamos; incremento de disponibilidades; cuentas y documentos a cobrar; de activos diferidos, y adelantos a proveedores y contratistas.
- **Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos:** gastos destinados a cubrir el servicio de la deuda pública
- **Otros gastos:** partidas de gastos para el Sector Público Nacional no incluidas en las partidas anteriores que equivalen al concepto de pérdida.

## CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR SU CARÁCTER ECONÓMICO.

### ¿CUÁL ES LA NATURALEZA ECONÓMICA DE LOS GASTOS?

Esta clasificación permite evaluar el impacto fiscal de los gastos y vincular el presupuesto con la política económica y social. El gasto económico puede clasificarse en:

- **Gastos corrientes:** son los gastos destinados a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios. Por ejemplo, aquellos destinados a solventar jubilaciones, pensiones, becas.
- **Gastos de capital:** son los gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales, a inversiones financieras, y a transferencias de capital.



➤ **Aplicaciones financieras:** comprenden el incremento de los activos financieros y la disminución de los pasivos públicos.

Como en los casos anteriores, cada categoría va a corresponderse con un código numérico que se vuelca en los documentos presupuestarios, y que pueden contener dentro de sí subclasificaciones más detalladas.

## CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL.

### ¿QUIÉN GASTA?

En esta clasificación se organizan los gastos según la estructura del gobierno, y de acuerdo con las instituciones y áreas responsables de la ejecución.

Las instituciones y áreas se organizan según distintos criterios y a cada uno de ellos se les asigna un código numérico. Hay varios niveles que identifican con precisión el área de que se trate, por ejemplo, distinguiendo la administración centralizada de la no centralizada, los diferentes poderes, etc.

*Debe tenerse en cuenta que en muchos documentos estas clasificaciones pueden combinarse para permitir análisis de mayor significación e interés (expresados muchas veces en cuadros "de doble entrada").<sup>16</sup>*

En general, las planillas anexas pueden verse como en la siguiente imagen, donde en la parte superior se identifica cuál es la forma de clasificación que se utilizará, a la izquierda se presentan las categorías usadas y hacia la derecha, la cantidad de recursos que se proyecta asignar (veremos cómo leer las planillas en el siguiente apartado).

<sup>16</sup> Disponible en: <http://bit.ly/2IB4LPo>

**ADMINISTRACIÓN NACIONAL**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO POR FINALIDAD-FUNCIÓN Y POR CARÁCTER ECONÓMICO**  
(en pesos)

CARÁCTER ECONÓMICO	GASTOS DE CONSUMO			GASTOS CORRIENTES					GASTOS DE CAPITAL			TOTAL GENERAL		
	RENTAS DE LA	PREST.	SEG.SOCIAL	IMPUESTOS	TRANSF.	TOTAL	REVERS.	TRANSF. DE CAPITAL	INVERSIÓN FINANCIERA	TOTAL				
											FINANCIERA		INVERSIÓN	FINANCIERA
<b>ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL</b>	111.026.116.808	20.997.227.515	131.873.414.124	22.206.494	0	0	13.528.037	18.324.861.859	100.813.792.474	3.942.282.463	3.443.937.000	10.836.157.000	17.222.732.463	187.836.156.987
Legislativa	18.562.807.001	1.287.969.003	19.850.776.004	0	0	0	460.000	43.020.000	19.893.796.004	227.172.994	0	0	227.172.994	20.081.005.007
Judicial	62.811.219.362	8.432.246.819	71.243.466.181	0	0	0	3.637.931	628.660.000	65.887.256.450	1.054.945.537	0	0	1.054.945.537	66.942.203.987
Dirección Superior Ejecutiva	6.926.229.342	8.432.246.819	15.358.476.161	3.811.023	0	0	416.304	127.442.845	13.486.841.329	904.520.348	0	0	904.520.348	14.363.381.677
Relaciones Exteriores	10.548.458.800	1.484.175.468	12.032.634.268	639.600	0	0	1.997.903.102	14.031.178.000	405.063.831	0	0	10.836.157.000	11.942.146.831	25.273.318.811
Relaciones Internas	5.905.915.569	7.987.063.137	13.892.978.706	17.989.242	0	0	19.100	15.988.317.787	28.857.653.945	822.446.972	0	0	4.980.362.872	32.754.069.820
Administración Fiscal	1.726.266.868	913.769.821	2.640.036.689	89.000	0	0	6.770.112	21.660.103	2.678.266.813	223.266.868	0	0	223.266.868	2.903.266.516
Control de la Gestión Pública	3.356.250.002	186.472.173	3.542.722.175	0	0	0	2.204.827	1.128.000	3.546.080.002	46.675.818	0	0	46.675.818	3.589.732.023
Información y Estadísticas Básicas	1.110.282.674	749.403.450	1.859.686.124	2.421.000	0	0	0	800.000	1.860.186.124	156.981.380	0	0	156.981.380	2.017.187.505
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	162.497.633.477	17.119.895.793	179.617.529.270	2.421.000	0	0	21.521.749	2.395.189.982	162.236.619.911	5.391.629.639	143.162.901	0	5.534.792.537	187.771.414.446
Defensa	60.398.438.982	8.050.341.481	68.448.780.463	2.217.500	0	0	6.352.319	8.628.983	68.463.979.181	2.878.504.084	0	0	2.878.504.084	71.042.483.247
Seguridad Interior	82.647.603.083	4.908.270.960	87.555.874.043	204.400	0	0	15.102.569	2.238.558.000	89.807.739.050	1.646.375.056	0	0	1.646.375.056	91.454.114.105
Sistema Penal	13.102.298.094	3.110.235.629	16.212.533.723	0	0	0	0	150.000.000	16.362.533.723	1.165.768.619	143.162.901	0	1.308.926.519	17.671.429.239
Inteligencia	6.581.328.318	1.051.027.754	7.632.356.072	0	0	0	69.335	0	7.632.356.072	889.889	0	0	889.889	7.983.294.895
SERVICIOS SOCIALES	120.020.030.086	94.206.170.493	214.226.200.579	179.201.687	1.792.871.862.448	44.322.000	607.268.723.762	574.402.930.365	10.940.919.766	55.529.953.857	297.246.700	0	65.677.298.198	2.942.081.186.477
Salud	25.113.142.394	26.417.691.749	51.530.834.143	5.774.000	0	0	23.369.099	97.020.783.181	148.580.985.433	832.786.614	483.749.880	0	1.116.532.498	149.697.492.300
Promoción y Asistencia Social	6.902.869.982	8.780.153.110	15.683.023.092	725.000	0	0	1.796.204	49.771.705.032	63.457.240.349	307.874.051	2.411.365.901	0	75.898.884	2.885.138.795
Seguridad Social	20.346.159.819	8.690.119.380	29.036.279.199	120.014.709	1.792.871.862.448	0	265.520.274.989	2.085.908.461.150	904.520.342	0	0	904.520.342	2.086.512.999.492	
Educación y Cultura	35.389.148.262	5.914.473.095	41.303.621.357	20.200	0	0	9.424.705	184.911.889.078	205.892.289.705	2.753.484.178	9.722.748.044	38.300.869	8.061.432.293	229.383.637.065
Ciencia y Técnica	29.368.853.687	7.332.050.712	36.700.904.399	50.788.700	0	0	2.188.000	5.128.000.000	42.086.854.664	3.768.679.269	297.781.268	108.147.822	4.182.224.319	46.259.344.962
Trabajo	4.054.103.238	1.045.940.653	5.099.043.891	1.029.233	0	0	7.546.800	5.291.962.000	10.381.023.204	219.403.368	154.148.972	0	373.551.680	10.754.635.654
Vivienda y Urbanismo	3.341.714.238	359.689.024	3.701.403.262	0	0	0	0	335.710.000	4.032.123.262	42.683.710	24.784.044.862	0	24.788.728.452	66.883.851.662
Agua Potable y Alcantarillado	340.524.689	87.189.187	427.693.876	0	0	0	0	38.300.000	465.993.876	2.190.642.411	21.774.200.621	0	23.964.891.684	24.429.891.769

Tanto el proyecto de ley, como el mensaje de remisión y sus planillas anexas pueden consultarse en el sitio web oficial de la Oficina Nacional de Presupuesto<sup>17</sup>.

➤ **FASCÍCULOS POR JURISDICCIÓN<sup>18</sup> Y ENTIDAD<sup>19</sup>**

Estos documentos se encuentran disponibles en el sitio web del Ministerio de Hacienda y contienen, para cada uno de los principales organismos, una descripción de su política presupuestaria, los objetivos de los programas y actividades a su cargo y, en muchos casos, los indicadores de impacto de esos programas y las metas físicas esperadas<sup>20</sup>.

A partir de la página 72, donde aplicamos el análisis propuesto en esta guía a un ejemplo concreto, veremos que estos fascículos contienen información sumamente relevante.

17 Disponible en: <http://bit.ly/2PqTmCg>

18 Las jurisdicciones son las organizaciones públicas que integran la Administración Central y representan los Poderes establecidos por la Constitución Nacional, y no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio. La ley de administración financiera enumera las siguientes jurisdicciones (art. 9):

- Institucionales: Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público, Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional.
- Administrativo-Financieras: Servicio de la Deuda Pública, Obligaciones a cargo del Tesoro.

19 La ley de administración financiera define como entidad a toda organización pública con personalidad jurídica. Por ejemplo, dentro del Ministerio de Salud y Desarrollo Social se encuentran los diferentes hospitales nacionales y las siguientes: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Administración Nacional de la Seguridad Social, Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante, Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos Malbrán", Superintendencia de Servicios de Salud, Instituto Nacional del Cáncer (INC), Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP), Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)

20 Las metas físicas son las prestaciones concretas (bienes y servicios) que el Estado espera producir con el presupuesto. Por ejemplo, en un programa de capacitaciones una meta física podría ser la cantidad de manuales entregados, o talleres realizados; o en el caso de construcción de escuelas, la cantidad de aulas o de metros cuadrados construidos. Los indicadores de impacto, refieren a los resultados concretos que espero alcanzar, como mejoras en los aprendizajes, aumento de la tasa de escolaridad, entre otros. Vamos a ver esto en más detalle en la página 55 de esta guía.



## ETAPA 2: DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY

### ¿Qué pasa en esta etapa?

- se discute y aprueba la ley de presupuesto
- 

### ¿Quién?

- el Poder Legislativo, especialmente las comisiones de presupuesto de ambas cámaras.
- 

### ¿Qué documentos se elaboran?

- Los dictámenes de comisión de cada cámara y la ley de presupuesto.
- 

### ¿Dónde puedo encontrar los documentos?

- En el sitio web de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de las cámaras del Congreso.
- 

### ¿Cuál es el plazo de cumplimiento?

- A partir de la presentación del proyecto de ley el 15 de septiembre y hasta el cierre de sesiones del Congreso.
-

Una vez que el Poder Ejecutivo remite el proyecto de ley a la Cámara de Diputadas/os, comienza la discusión en el Congreso Nacional, que tiene la atribución de sancionar la ley de acuerdo a lo establecido en la Constitución. Ambas Cámaras deben aprobar el proyecto para que sea ley, y pueden introducir modificaciones. En las Cámaras de Diputadas/os y Senadoras/es existen Comisiones de Presupuesto, que dictaminan sobre el proyecto enviado por el Ejecutivo antes de su discusión en el recinto, y pueden promover la incorporación de modificaciones.

En ocasiones, puede darse que funcionarias/os del poder ejecutivo asistan a comisiones del Congreso a dar explicaciones sobre el proyecto, pero esto no está regulado de manera sistemática para la discusión de los proyectos de presupuesto<sup>21</sup>.

En general, esta etapa tiene cierta visibilidad y los medios de comunicación discuten las prioridades del gobierno evidenciadas en el proyecto de ley. Usualmente el Congreso incorpora algunas modificaciones a la asignación propuesta en el proyecto, pero en general no se trata de modificaciones estructurales o significativas al proyecto, sino que simplemente expresan la decisión del Congreso de agregar o aumentar algunas asignaciones no previstas en el proyecto original, sin que se indique de qué partidas saldrían los recursos.

Una herramienta que se publica en esta etapa es el [Presupuesto Ciudadano](#)<sup>22</sup>, que elabora la Oficina Nacional de Presupuesto. Es un documento orientado a la ciudadanía, que contiene algunas nociones básicas sobre el Presupuesto y el Ciclo Presupuestario, y también un resumen del proyecto de ley para el ejercicio fiscal en cuestión. Muestra de forma sencilla los principales “números” del proyecto (“el presupuesto en cifras”), según las diversas clasificaciones del gasto. Además en 2019, luego de la aprobación del presupuesto, se incorporaron las modificaciones realizadas por parte del Congreso. Este documento no está previsto en ninguna norma, pero los mejores estándares de transparencia presupuestaria sugieren su publicación<sup>23</sup>.

El documento por excelencia que se produce en esta etapa es la *ley de presupuesto* (disponible para diferentes años en la [web de la Oficina Nacional de Presupuesto](#)<sup>24</sup>).

21 En octubre de 2018, diversas autoridades del Ejecutivo asistieron a la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado. Por ejemplo, el Jefe de Gabinete Marcos Peña (ver página 8 de la versión taquigráfica del día 29 de octubre) y la Ministra de Salud y Desarrollo Social (ver página 7 de la versión taquigráfica del día 30 de octubre).

22 Disponible en: <http://bit.ly/2ZrrHFL>

23 En este sentido puede verse por ejemplo la [guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno](#) elaborada por la International Budget Partnership. Disponible en: <http://bit.ly/2J0nZgD>

24 Disponible en: <http://bit.ly/2PqTmCq>



Su contenido es sustancialmente semejante al del proyecto de ley, con las eventuales modificaciones que pueda haber introducido el Congreso. Del mismo modo, entonces, debe leerse en conjunto con las planillas anexas que lo acompañan, donde se provee la información más detallada que permitirá hacer el análisis.

En caso de que no se logren las mayorías para que el Congreso sancione la ley de presupuesto al momento en que comienza un ejercicio fiscal, regirá el presupuesto en vigencia el año anterior<sup>25</sup>, con algunos ajustes que debe introducir el Poder Ejecutivo (por ejemplo, debe eliminar recursos que no se puedan recaudar nuevamente o gastos respecto de los que la finalidad ya fue alcanzada).

### ¿Qué puedo hacer para incidir en esta etapa?

Esta es una etapa importante para realizar acciones de incidencia por parte de la sociedad civil, orientadas a introducir cambios al proyecto que vayan en línea con los compromisos asumidos por el Estado de garantizar la igualdad de género. A su vez, es una etapa en la que los medios de comunicación suelen dedicar bastante espacio a los análisis sobre el proyecto desde diferentes perspectivas. Si bien revisar los números y evaluar la asignación que se proyecta para diferentes áreas y políticas que se consideren relevantes no es algo técnicamente complejo, hay que tener en cuenta que el tiempo disponible para hacer ese análisis es reducido, desde la presentación del proyecto el 15 de septiembre, hasta su aprobación, que suele ocurrir antes de fin de año.

A pesar de la baja calidad de la discusión sobre los impactos de género de la asignación presupuestaria en el Congreso, y la inexistencia de instancias formales de

25 Según lo dispuesto en el artículo 27 de la ley de administración financiera 24.156: "Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados:

1.- En los presupuestos de recursos:

- a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;
- b) Suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito, público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas;
- c) Excluir los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;
- d) Estimar cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;
- e) Incluir los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

2. En los presupuestos de gastos:

- a) Eliminar los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;
- b) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales;
- c) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;
- d) Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores."

participación para la sociedad civil, la característica de ser un cuerpo numeroso y con representación política plural, determina que sea posible incidir a través de sus integrantes. Las legisladoras y legisladores usualmente reciben el proyecto sin información adecuada sobre los impactos de género de la asignación que se propone, no cuentan con información sobre la cantidad de mujeres y varones beneficiarias de las diferentes acciones y programas.

Además, como se discuten a la vez todas las temáticas y no todas/os cuentan con equipos técnicos especializados en temas de género, es muy probable que voten el presupuesto sin siquiera advertir reducciones significativas en áreas clave para los derechos de las mujeres, y sin tener una idea clara sobre la forma en que la asignación propuesta puede profundizar o reducir brechas de género. Si bien es claro que el Estado debería aplicar un enfoque de género a todo el presupuesto, es probable que la mayoría de los aportes de la sociedad civil durante la discusión presupuestaria en el Congreso, estén referidos a los aspectos específicos en los que trabajan las organizaciones. No es necesario haber analizado todo el presupuesto para detectar la insuficiencia de la asignación en un área determinada que la organización trabaja y que afecta a las mujeres. Un análisis focalizado en una política pública o tema es muy valioso y contribuye a mejorar la igualdad de género en la asignación presupuestaria.

Es por ello que resulta estratégico generar análisis contextualizados en base a los datos del proyecto, explicando de qué manera la asignación prevista en el proyecto para cierto programa o actividad afecta los derechos de las mujeres, y acercar esos análisis a las comisiones relevantes del Congreso o a las legisladoras y legisladores que puedan tener un interés particular en el tema.

En el Congreso hay comisiones específicas que abordan cuestiones de género, por ejemplo la [Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputadas/os](#)<sup>26</sup> y la [Banca de la Mujer](#)<sup>27</sup> del Senado, que muy probablemente tengan interés en contar con análisis sobre la asignación proyectada y en qué medida ésta contribuye o no a asegurar la igualdad de género, por lo que podrían aprovechar las presentaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Según el tema en cuestión, es probable que existan otras comisiones que puedan acompañar la estrategia de incidencia. También es estratégico dirigirse a quienes integran las Co-

<sup>26</sup> Disponible en: <http://bit.ly/2VfZ4fH>

<sup>27</sup> Disponible en: <http://bit.ly/2lyG7Pt>



misiones de Presupuesto de cada una de las Cámaras, el listado de sus integrantes puede consultarse en los sitios web oficiales de ambas Cámaras. Los medios tecnológicos también facilitan enormemente el envío de la información a integrantes del Congreso, de manera que no es indispensable realizar presentaciones en papel en mesa de entradas, sino que los envíos por correo electrónico pueden servir para el mismo propósito.

Desde el año 2015<sup>28</sup>, un conjunto de organizaciones detectamos la falta de información adecuada y desagregada respecto de los programas presupuestarios destinados a promover los derechos de las mujeres. En muchos casos, este obstáculo se vinculaba con la falta de jerarquización y la dispersión de dichos programas. Además, pudo observarse que la asignación de fondos del Consejo Nacional de las Mujeres (hoy Instituto Nacional de las Mujeres) presentaba niveles de ejecución muy bajos. En el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional para el año 2017, no era posible identificar ninguna partida destinada al Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PNA), que según los anuncios realizados por el gobierno, requería fondos por 47,5 millones de pesos para su primer año de ejecución. Además, en el proyecto del PEN el presupuesto asignado al Consejo se reducía un 8% con respecto a 2016 en términos reales, si se tomaba en cuenta la inflación prevista por el propio Poder Ejecutivo. Luego de la jornada de trabajo realizada en el Congreso en el marco de la “Semana Presupuesto y Derechos 2016”<sup>29</sup>, diversas organizaciones hicimos una presentación ante el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y la presidenta de la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados/as, para señalar estas áreas centrales de preocupación. El presupuesto votado por el Congreso el 3 de noviembre de 2016 incorporó cambios sustanciales en línea con los señalamientos realizados por las organizaciones. Finalmente, mediante el artículo 16 de la Ley de Presupuesto N° 27.341, se aprobó una asignación adicional de \$20.000.000 al CNM (pasando de \$96.500.250 a \$116.500.250) y se agregó una línea presupuestaria específicamente destinada a las acciones contempladas en el PNA para el 2017, por la suma de \$47.000.000.

Una vez que ambas Cámaras del Congreso sancionan la ley, el Poder Ejecutivo promulga y publica el presupuesto. A la ley de presupuesto aprobada y los montos que ella prevé para cada actividad, se los conoce como “presupuesto sancionado”, “presupuesto de sanción” o “presupuesto original”, y con estos nombres puede aparecer en diferentes planillas.

28 Informe disponible en: <http://bit.ly/2lBwHIZ>

29 Disponible en: <http://bit.ly/2KRrSqD>

Por presupuesto o crédito “sancionado” u “original” entendemos al monto aprobado por el Congreso en la ley de presupuesto. Para conocerlo, es importante mirar las tablas de la ley, pero también los artículos, porque muchas veces las modificaciones introducidas por el Congreso se plasman en ellos.

## ¿Donde puedo ver las modificaciones que incorporó el Congreso Nacional?

Las modificaciones presupuestarias que decide aprobar el Congreso no se plasman en las planillas presupuestarias que son acompañadas con el proyecto de ley, sino que normalmente, al momento de sancionarse la ley en el recinto se incorpora un artículo en el que se detallan todas las modificaciones aprobadas, y se autoriza al ejecutivo a realizar las modificaciones necesarias para su implementación (esto es porque los gastos aprobados no pueden superar los recursos que se proyectan). Es decir que para tener una idea precisa de cómo quedó la ley aprobada, debo mirar las planillas del presupuesto y el artículo con las modificaciones incorporadas en el recinto.

Acá podés ver un ejemplo de cómo se ven los cambios votados tras la discusión parlamentaria del proyecto de presupuesto 2019, incorporados en el artículo 16 de la ley 27.467:

**ARTÍCULO 16.-** Asígnase al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, en virtud de lo establecido por el artículo 31 de la ley 26.331, un monto de PESOS QUINIENTOS SETENTA MILLONES QUINIENTOS MIL (\$ 570.500.000) y para el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos un monto de PESOS VEINTICINCO MILLONES (\$ 25.000.000).

Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención del MINISTERIO DE HACIENDA, a ampliar los montos establecidos en el párrafo precedente, en el marco de la mencionada ley.

Establécese para el Ejercicio 2019 una asignación de PESOS VEINTICINCO MILLONES (\$ 25.000.000) al Programa 28 – Actividad 02- Acciones Inherentes a la Defensa del Consumidor de la Secretaría de Comercio Interior de la jurisdicción 51-MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO con destino a Transferencias a las Asociaciones de Consumidores según lo determine la autoridad de aplicación, la suma de PESOS NOVECIENTOS MILLONES (\$ 900.000.000) para los programas ejecutados por la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) de la Jurisdicción 85-MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL y la suma de PESOS QUINIENTOS MILLONES (\$ 500.000.000) destinados a la Secretaría de Gobierno de Cultura de la jurisdicción 70-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. Asígnense las sumas de PESOS VEINTICINCO MILLONES (\$ 25.000.000) a la actividad 02 del Programa 17, de PESOS VEINTITRÉS MILLONES (\$23.000.000) al Programa 43, de PESOS CINCO MILLONES NOVECIENTOS MIL (\$5.900.000) al Programa 45, de



## ➤ DOCUMENTOS DE ANÁLISIS DE LA OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO

La [Oficina de Presupuesto del Congreso](#)<sup>30</sup> es una oficina especializada que funciona en el ámbito del Congreso y es un organismo clave en esta etapa porque tiene como misión brindar apoyo técnico al Poder Legislativo. Concretamente, produce informes para analizar el proyecto de ley, realiza estimaciones de impactos y análisis de la ejecución del presupuesto y de la recaudación tributaria, junto con otros estudios. Por ejemplo, ha evaluado el costo fiscal de propuestas para modificar tarifas e impuestos de los servicios públicos<sup>31</sup>.

Fue creada en 2016 por la ley 27.343, que incluye expresamente entre sus funciones la de “promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios”, indicando que para eso incorporará “...las herramientas del Presupuesto Sensible al Género (PSG) al análisis de proyectos, a fin de determinar el presupuesto destinado a la eliminación de las desigualdades de género” y “...promoverá la evaluación presupuestaria, en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)”<sup>32</sup>.

En Bolivia, el Instituto de Formación Femenina Integral de Cochabamba, una organización de la sociedad civil, con el apoyo de UNIFEM (el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) realizó una campaña de incidencia y logró que el Ministerio de Finanzas prevea en sus lineamientos para elaborar planes operativos anuales de los Municipios el deber de asignar recursos para programas destinados a la equidad de género, y de indicar las personas responsables de aquéllos<sup>33</sup>.

30 Disponibles en: <http://bit.ly/2GBI6Bn>

31 Ver un ejemplo de este tipo de análisis en <http://bit.ly/2IK5op7> (último acceso 6 de marzo de 2019).

32 Sus funciones están reguladas en el artículo 2 de la [Ley 27.343](#). Disponibles en: <http://bit.ly/2UOPuRE>

33 Ver más en UNIFEM. Los presupuestos sensibles al género y los derechos reproductivos de la mujer: un paquete de recursos. Disponible en: <http://bit.ly/2KVujZy>

## ETAPA 3: EJECUCION DEL GASTO

### ¿Qué pasa?

- se ejecuta el presupuesto y se generan evaluaciones
- 

### ¿Quién?

- el Poder Ejecutivo
- 

### ¿Qué documentos relevantes hay en esta etapa?

- Decisión administrativa de distribución de créditos, informes de ejecución físico financiera y resumen orientado a la ciudadanía
- 

### ¿Dónde puedo encontrar la información?

- En el sitio web de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
- 

### ¿Cuál es el plazo?

- Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.
- 



La ley de presupuesto sancionada por el Congreso es ejecutada por el Poder Ejecutivo, que es quien efectivamente debe implementar los programas y acciones dispuestas en la ley, y distribuir los recursos asignados a los demás poderes. Al respecto, hay que hacer varias aclaraciones.

En primer lugar, la Constitución define que es la Jefatura de Gabinete quien ejecuta el presupuesto nacional, aunque la Presidencia puede supervisar cómo se ejerce esa facultad. Por eso, es mediante una decisión administrativa de la Jefatura de Gabinete que se distribuyen los gastos para comenzar su ejecución.

Cada organismo luego será el que lleva adelante concretamente la ejecución de las partidas que tiene asignadas.

Entendemos por **crédito vigente** al "nivel de gasto autorizado a una determinada fecha, que incorpora las modificaciones presupuestarias que modifican el Crédito Inicial"<sup>34</sup>. Es diferente al presupuesto original o de sanción, porque el presupuesto vigente tiene en cuenta las modificaciones presupuestarias que realiza el poder ejecutivo mediante prácticas como la reasignación de partidas.

36

Una vez que un crédito asignado se gasta, se considera que se encuentra devengado. Después del 31 de diciembre de cada ejercicio, ya no pueden asumirse compromisos ni devengarse gastos para el ejercicio que cierra. Si un gasto estuviese comprometido pero no devengado para entonces, se afectarán al próximo ejercicio.

Entendemos por **presupuesto devengado o ejecutado** al presupuesto que efectivamente se usó o gastó. Tené en cuenta que en tu análisis, dependiendo de cuál sea tu objetivo, vas a poder comparar las diferencias entre el crédito sancionado, vigente y ejecutado (ver páginas 115 y 116) para un mismo gasto; o hacer comparaciones entre un mismo tipo de crédito (sancionado, vigente o ejecutado) de distintas partidas. Lo importante es no confundir estos tres conceptos y no mezclarlos en nuestro análisis. Esto no quiere decir que no tiene sentido comparar el presupuesto vigente con el devengado de diferentes programas o de un mismo programa, por ejemplo, pero en los análisis es importante que expliques a qué tipo de presupuesto te estás refiriendo en cada caso, es decir qué datos estás comparando. De lo contrario el análisis no resulta claro.

<sup>34</sup> Definición disponible en el Informe resumen físico-financiero orientado a la ciudadanía del tercer trimestre del ejercicio 2018.

## DESVÍOS EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

# Reasignaciones y sub-ejecuciones

Si bien el Poder Ejecutivo debería respetar la voluntad del Congreso al momento de ejecutar el presupuesto, en los hechos sucede que se producen desvíos en la ejecución del presupuesto. Estos desvíos tienen lugar a través de tres prácticas: la reasignación, la sub-ejecución y la ampliación presupuestaria por decretos de necesidad y urgencia.

### > LA REASIGNACIÓN DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS

A pesar de que la Constitución Nacional es clara en cuanto a que es atribución del Congreso sancionar la Ley de Presupuesto, y que el Ejecutivo debe ejecutar la voluntad del Congreso, en Argentina se han aprobado leyes que otorgan ciertos “superpoderes” al Poder Ejecutivo para modificar la asignación prevista en la ley, con limitaciones que son poco significativas en la práctica. Más allá de las obvias objeciones constitucionales que merece la autorización legal prevista en la ley 24.156 para reasignar partidas, violatoria de la división de poderes, es importante conocer cuáles son las pautas y límites que establece.

Llamamos reasignaciones a las medidas del Ejecutivo -dispuestas por decretos o decisiones administrativas- que alteran las asignaciones realizadas originalmente en el presupuesto sancionado por el Congreso, mediante modificaciones en los montos asignados a programas o actividades, pasando parte del crédito asignado de un programa a otro/s. A este “nuevo” presupuesto se lo denomina “presupuesto o crédito vigente”, ya que puede variar a lo largo del ejercicio<sup>35</sup>.

Así la ley regula la posibilidad de realizar reasignaciones en ciertas situaciones y faculta a la Jefatura de Gabinete para hacerlo, pero fija límites dentro de los cuales puede ejercerse esta facultad:

**A)** Sólo el Congreso puede llevar adelante las modificaciones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento y los referidos a partidas de gastos reservados y de inteligencia.

35 Puede consultarse un ejemplo de una modificación presupuestaria de la Jefatura de Gabinete en: <http://bit.ly/2UMgUYh>



**B)** Establece un tope del “cinco por ciento (5%)”<sup>36</sup> del monto total aprobado por cada ley de presupuesto para reasignaciones de la Jefatura de Gabinete.

**C)** Tampoco pueden superar el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad<sup>37</sup>, “cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades”. Es decir que, por ejemplo, no pueden hacerse reasignaciones por un monto que supere o sea equivalente al 15% del presupuesto destinado a servicios sociales (salud, seguridad social, educación y cultura, trabajo, vivienda, etc.) para destinarlo a otras finalidades como podrían ser servicios económicos o deuda pública, y viceversa.

Las reestructuraciones realizadas por la Jefatura de Gabinete deben ser notificadas a las comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras del Congreso dentro de los cinco días de su dictado, especificándose los montos, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados.

Si bien la ley establece estos criterios, debe ser leída de acuerdo a la Constitución Nacional y los estándares internacionales en materia de derechos humanos, que establecen la división de poderes, el principio de no regresividad y la obligación de disponer del máximo de los recursos disponibles. Con ello, las reasignaciones hechas en el marco de la ley de administración financiera, deben llevarse adelante de forma tal que no impliquen modificar la voluntad de las y los integrantes del Congreso, ni impliquen regresiones o reducciones que desconozcan los estándares de derechos humanos. Para ver más de este tema, ver página 98.

En enero de 2017, cuando el Jefe de Gabinete dictó la decisión administrativa 12/2017, de distribución de créditos, las organizaciones de la sociedad civil que habíamos incidido en el Congreso para que aumente el presupuesto destinado a algunas políticas de género, advertimos que se habían recortado 67 millones de pesos previstos en la ley de presupuesto para el Consejo Nacional de las Mujeres y para la implementación del Plan Nacional de Acción para la

36 El artículo 37 de la ley de Administración Financiera establece: “Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia. El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado. Dichas reestructuraciones no podrán superar el siete coma cinco por ciento (7,5%) para el ejercicio 2017 y el cinco por ciento (5%) para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades. A tales fines, exceptuase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917. Las reestructuraciones presupuestarias realizadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en función de las facultades establecidas en el presente artículo, deberán ser notificadas fehacientemente a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado, especificándose los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados. La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.”

37 En la página 23 podés ver información más detallada sobre las clasificaciones presupuestarias entre las que se encuentra la clasificación por finalidad.

Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Esta decisión adoptada por el Jefe de Gabinete invocando facultades extraordinarias y discrecionales, dejó sin efecto el presupuesto debatido y aprobado en el Congreso Nacional.

ACIJ, ELA, FEIM, CAREF, MEI y la Fundación Siglo 21 presentamos un amparo argumentando que esa medida era inconstitucional, para que la Justicia ordene al PEN que restituya las partidas sustraídas de forma ilegítima. Como consecuencia de la gran difusión mediática que tuvo la situación<sup>38</sup>, el 2 de marzo el PEN aprobó la decisión administrativa 149/2017 mediante la cual restituyó el dinero reasignado indebidamente.

### ➤ LA AMPLIACIÓN DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS

El presupuesto establece una estimación de los recursos que van a ser recaudados a lo largo del año en el que los fondos deben gastarse. Como toda estimación, la de los ingresos puede incurrir en errores por resultar mayor o menor a lo efectivamente percibido mediante las diferentes fuentes de ingresos del Estado Nacional. En ese marco, es habitual que las leyes de presupuesto incluyan una autorización<sup>39</sup> a la jefatura de gabinete, que la faculta a llevar adelante ampliaciones del crédito si se observan incrementos en los recursos. Esta norma deberá aplicarse conforme las previsiones del art. 37 de la Ley de Administración Financiera, que establece criterios y límites para las modificaciones del presupuesto<sup>40</sup>.

Estas ampliaciones, si los ingresos fueron subestimados, pueden dar lugar a la utilización discrecional por el Poder Ejecutivo de parte de los fondos del presupuesto, modificando así las prioridades que establece el Congreso a través de la ley. La Auditoría General de la Nación ha analizado el uso de esta facultad a lo largo del tiempo, y comprobó que su impacto puede ser significativo, por ejemplo entre 2014 y 2015 se estima que han alcanzado un 39% de los ingresos<sup>41</sup>.

38 Ver por ejemplo nota publicada infobae. Disponible en: <http://bit.ly/2VinnWf>

39 Por ejemplo, el artículo octavo de la ley de presupuesto para 2019 autoriza "(...) al jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención del MINISTERIO DE HACIENDA, a introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios aprobados por la presente ley y a establecer su distribución en la medida en que ellas 'sean financiadas con incremento de fuentes de financiamiento originadas en préstamos de organismos financieros internacionales de los que la Nación forme parte y/u originadas en créditos bilaterales que se encuentren en ejecución o que cuenten con la autorización prevista en la Planilla anexa al artículo 40, siempre que ellos estén destinados al financiamiento de gastos de capital."

40 El art. 37 de la LAF fue modificado por la ley N° 27.342 sancionada en diciembre de 2016, antes de dicha reforma, su texto establecía: "La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades."

41 Ver el [informe de la Auditoría General de la Nación](http://bit.ly/2PrkWPJ). Disponible en: <http://bit.ly/2PrkWPJ>



## ➤ LA SUB-EJECUCIÓN DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS

En la etapa de ejecución del presupuesto, existe otra forma en que el Poder Ejecutivo puede alterar lo decidido por el Congreso. Esto sucede cuando no se utilizan todos los recursos asignados por el Congreso -o por el Poder Ejecutivo en el caso de que haya incrementado la asignación- al cumplimiento de determinada finalidad. En estos casos, existe una “sub-ejecución presupuestaria”. La sub-ejecución de programas se detecta fácilmente en los documentos presupuestarios, ya que basta con restar el presupuesto ejecutado del presupuesto vigente: el monto restante será el monto sub-ejecutado. Las sub-ejecuciones deben explicarse en los informes que elabora el Poder Ejecutivo para rendir cuentas sobre la forma en que ejecuta los recursos disponibles, pero en la mayoría de los casos no se brindan justificaciones válidas, y constituyen un modo de eludir el mandato del Congreso. Una vez finalizado el ejercicio, los montos sub-ejecutados van a rentas generales, y no mantienen su afectación específica<sup>42</sup>.

Las sub-ejecuciones presupuestarias de programas y actividades que tienden a reducir la brecha de género pueden ser cuestionadas desde una perspectiva de derechos humanos. Ello ha ocurrido con la sub-ejecución de fondos destinados a construir escuelas de nivel inicial, que impactan de manera diferencial en las mujeres, ya que son quienes afrontan de manera desproporcionada las tareas de cuidado de los niños y niñas que no pueden asistir a los jardines maternales. ACIJ cuestionó que en la Ciudad de Buenos Aires las partidas presupuestarias de infraestructura escolar eran sistemáticamente sub-ejecutadas, a pesar de que no existían suficientes vacantes escolares para jardines maternales, y que la Constitución de la Ciudad reconoce el acceso a la educación desde los 45 días. Existía entonces:

- una norma que reconocía un derecho,
- un claro incumplimiento de ese derecho suficientemente documentado (la falta de vacantes)
- evidencia de que no se estaban usando los recursos que ya estaban disponibles para cumplir con ese derecho.

ACIJ promovió una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad en 2006 cuestionando este comportamiento y organizaciones de mujeres<sup>43</sup> presentaron amicus curiae explicando los impactos de la falta de jardines maternales sobre la igualdad de género. La acción tuvo éxito, y la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Ciudad sostuvo que la sub-ejecución de las partidas asignadas a infraestructura vulneraba la obligación de usar el máximo de los recursos disponibles para garantizar derechos. Finalmente se llegó a un acuerdo entre las partes, con un plan de obras para mejorar la oferta de vacantes.

42 El art. 41 del decreto 1344/2007 establece: “Si se verifican remanentes los mismos serán ingresados a la TESORERÍA GENERAL DE LA NACIÓN, salvo que exista una ley que expresamente disponga su destino específico.”

43 El amicus fue presentado de manera conjunta por Paola Bergallo, Natalia Gherardi, en representación del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), y Monique Thiteux- Altschul en representación de la Fundación Mujeres en Igualdad (MEI).

Durante la ejecución presupuestaria, la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda lleva adelante acciones de supervisión con las que analiza trimestralmente si el presupuesto, las actividades y las metas físicas se están implementando tal como fueron diseñadas en la ley de presupuesto. En los informes de ejecución y seguimiento físico-financiero trimestrales informa el crédito vigente para cada uno de los gastos previstos, cuánto dinero se comprometió y cuánto se ejecutó en los informes de ejecución. Además, en dichos informes la ONP puede realizar recomendaciones a las autoridades superiores y responsables jurisdiccionales. La ley de administración financiera establece que cuando la oficina detecte desvíos significativos, deberá comunicarlos a sus superiores jerárquicos.

Además de los informes trimestrales, al cierre de cada ejercicio la ONP realiza un resumen anual sobre el cumplimiento de las metas físicas y financieras programadas para los programas de cada jurisdicción o entidad, incorporando los comentarios sobre las causas de los desvíos registrados en el ejercicio. Este informe será enviado a la Contaduría General de la Nación dentro del plazo que disponga la Secretaría de Hacienda para su incorporación a la Cuenta de Inversión, documento de control que veremos en la etapa siguiente.

En cuanto a los documentos relevantes de esta etapa, podemos encontrar: la decisión administrativa de distribución de créditos, los informes de ejecución, la evaluación de la ejecución presupuestaria de medio término, y el resumen orientado a la ciudadanía:

### » DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS

Una vez aprobado el presupuesto por el Congreso, el primer acto que realiza el Ejecutivo al comenzar el año es dictar la decisión administrativa de distribución de créditos, que de acuerdo con la Ley de Administración Financiera, es la presentación desagregada (detallada) hasta el máximo nivel de las categorías que se usan en el presupuesto aprobado.

Este documento detalla la asignación presupuestaria para cada organismo, programa y actividad, el tipo de gasto que se proyecta realizar. A su vez, incluye información más específica, como la de ciertas obras y programas en particular, su ubicación geográfica, datos sobre personal, etc. En los hechos, la distribución implica habilitar el uso de los recursos para gastar. Si bien debería respetar las asignaciones dispuestas en la ley, en muchos casos la decisión administrativa de distribución de créditos realiza modificaciones de los créditos asignados a ciertos programas y actividades.



## ➤ INFORMES DE EJECUCIÓN

Trimestralmente el Ministerio de Hacienda publica informes de seguimiento físico y financiero, que analizan la evolución y el desempeño de las políticas y programas presupuestarios para cada uno de esos períodos<sup>44</sup>. Estos documentos tienen información sobre la manera en que se va ejecutando el presupuesto a lo largo del año, y son útiles para observar no sólo los montos y porcentajes de dinero gastado (seguimiento financiero), sino otros indicadores de desempeño, como los bienes y servicios que se producen. Además, en algunos casos incluyen explicaciones narrativas sobre los motivos por los cuales un programa está siendo sub-ejecutado.

Se debe tener en cuenta que para organizar la información en este documento se usa una clasificación basada en la finalidad y función del gasto, agrupando programas orientados a una misma finalidad de servicios más allá de cuál es el organismo encargado de su ejecución.

Por ejemplo, si queremos mirar la ejecución del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable sobre el que profundizaremos más adelante, en estos documentos de ejecución podemos encontrar información como la siguiente, que corresponde al informe de seguimiento físico financiero del cuarto trimestre de 2018<sup>45</sup>:

42

Concepto	2017			2018		
	Credito Vigente	Credito Devengado	% Ejec.	Credito Vigente	Credito Devengado	% Ejec.
<b>Atención Sanitaria - Programas Asistenciales</b>	<b>8.094,6</b>	<b>7.231,4</b>	<b>89,3</b>	<b>10.602,3</b>	<b>9.881,8</b>	<b>93,2</b>
- Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BRRF N° 8002-AR y 8515-AR)	1.966,5	1.763,2	89,7	2.361,8	2.320,2	97,4
- Sistema del Sector Salud (SIS 1.803 OC-AR) / Cobertura Universal de Salud - Medicamentos	932,9	919,9	98,6	1.952,4	1.780,7	91,2
- Atención de la Madre y el Niño - Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño (Y)	1.507,0	1.255,3	83,3	1.461,4	1.318,3	90,2
- Prevención y Control de Enferm. Crónicas y Riesgos para la Salud (2017) / Prevención y Control de Enfermedades Crónicas no Transmisibles	221,3	195,9	87,9	1.258,9	1.224,1	97,2
- Desarrollo de Estrategias en Salud Familiar y Comunitaria	967,7	868,0	89,7	914,6	824,6	90,2
- Formación de Recursos Humanos Sanitarios y Asistenciales	641,9	637,3	99,3	752,9	752,4	99,9
- Funciones Esenciales de Salud Pública (BRRF 7993-AR)	349,3	330,4	94,6	648,9	643,5	99,2
<hr/>						
- Apoyo al Desarrollo de la Atención Médica	150,1	114,7	76,4	433,3	414,0	95,5
- Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	224,1	189,4	84,5	379,1	326,2	86,1
- Atención Sanitaria en el Territorio	158,0	132,2	83,7	129,7	108,9	83,7
- Diagnóstico Temprano y Tratamiento de Patologías Específicas	28,7	3,5	12,2	86,0	55,3	64,4
- Acciones Vinculadas a la Adquisición de Insumos Médicos (Compra Centralizada)	-	-	-	75,3	3,8	5,0

44 Estos informes son elaborados por la oficina nacional de presupuesto y se publican en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. El artículo 17 de la ley de administración financiera regula entre las funciones de esta oficina, evaluar la ejecución de los presupuestos, aplicando las normas y criterios establecidos por esta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas (art. 17 inc. k). A su vez, el art. 45 de la ley establece que la ONP "llevará un registro centralizado de la información relevante sobre la programación y la ejecución física presentadas por cada jurisdicción o entidad, y analizará su desenvolvimiento y correspondencia con la programación y ejecución financiera."

45 Disponible en: <http://bit.ly/2UJexTr>

En la tabla se pueden observar los créditos vigentes y devengados de los años 2017 y 2018 del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable. Además, cada año cuenta con una columna que representa el porcentaje de ejecución del crédito disponible para este programa, que se calcula como el cociente entre el presupuesto devengado y el vigente (C.Dev/C.Vig\*100). Vemos que es programa en 2017 fue ejecutado en un 92% y en 2018 en un 86%.

A continuación, podemos ver la ejecución física. Es decir, de los 10.500.000 tratamientos que se había planificado entregar y de los 25.500.000 preservativos que se planeaba distribuir, qué porcentaje efectivamente fue entregado.

Programas Asistenciales									
Ejecución Física al Cuarto Trimestre - Años 2015, 2016, 2017 y 2018									
-En magnitudes físicas-									
Programa	Ejecución Acumulada a Diciembre				Producto	Unidad de Medida	Programación Anual	% de Ejec. (1)	% de Desvío (2)
	2015	2016	2017	2018					
Atención de la Madre y el Niño	530.555	766.889	1.812.487	531.174	Asistencia con Medicamentos	Tratamiento Entregado	1.709.146	31,1	-68,9
	11.628.920	10.866.040	12.127.050	5.491.749	Asistencia Nutricional con Leche Fortificada	Kilogramo de Leche Entregado	13.130.200	41,8	-58,2
	139	146	139	115	Asistencia con Hormonas	Paciente Asistido	154	74,7	-25,3
Programa SUMAR salud (Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N° 8062-AR y 8510-AR))	1.183.305	1.297.483	1.237.501	1.341.784	Asistencia Financiera a Provincias para Seguro de Salud	Beneficiario (0 a 5 años)	1.200.201	106,5	0,5
	466.265	406.816	400.480	570.500		Beneficiario (6 a 9 años)	528.178	108,0	8,0
	950.517	1.162.602	1.069.768	1.289.291		Beneficiario (10 a 19 años)	1.031.504	125,0	25,0
	1.258.769	1.066.779	1.087.438	1.165.228		Beneficiario (Mujer de 20 a 64 años)	1.260.824	92,4	-7,6
	(*)	1.854.354	425.730	467.300		Beneficiario (Hombre 20 a 64 años)	571.015	81,7	-18,3
Prevención y Tratamiento de Patologías Específicas (*)	158	113	160	198	Asistencia a Niños Hipocánsicos	Par de Audífonos Entregado	200	99,0	-1,0
	(*)	13	86	20		Implante Coclear Realizado	100	20,0	-80,0
Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	11.079.016	4.334.671	7.756.382	8.452.276	Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Tratamiento Entregado	10.500.000	80,5	-19,5
	21.225.439	3.198.384	21.993.028	20.234.448	Distribución de Preservativos	Producto Distribuido	25.500.000	79,4	-20,6

Además, en el mismo informe se puede encontrar algún tipo de justificación, aunque un poco escueta, de los motivos de la sub-ejecución física.

El programa **Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable** promueve el desarrollo responsable, brindando información sobre sexualidad y procreación, apoyando el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y aportando gratuitamente métodos anticonceptivos y preservativos para su distribución en hospitales públicos y en centros de atención primaria de salud de todo el país. El desvío por defecto en la Distribución de Preservativos (20,6%) obedece a las demoras en la recepción de entregas por parte de los proveedores de preservativos adjudicados en las licitaciones públicas.



## ➤ **EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A LO LARGO DEL EJERCICIO.**

El Poder Ejecutivo tiene la obligación por ley (art. 2, Ley 24.629) de presentarle al Congreso de la Nación en forma trimestral y dentro de los treinta días de vencido cada trimestre respectivo, un documento sobre la ejecución del presupuesto con los créditos originales y sus modificaciones, los motivos de los desvíos que puedan existir y los avances logrados.

Sin embargo, el Ejecutivo no cumple con esta obligación. Solo en los años 2017 y 2018 puede observarse parte de esta información, de manera muy general, incorporada al Informe de avance en la elaboración del proyecto de presupuesto, al que hicimos referencia en la etapa 1 del ciclo presupuestario.

## ➤ **RESUMEN ORIENTADO A LA CIUDADANÍA**

Estos documentos consisten en síntesis trimestrales, orientadas a que la ciudadanía acceda a información sobre el presupuesto, información que es presentada de manera más sencilla que en los demás documentos técnicos. Allí puede verse información sobre el gasto e información referida a los bienes y servicios que se producen con ese gasto. También se acompañan gráficos que presentan datos centrales de manera amigable, aunque la información no es tan detallada como la de los documentos que se revisaron en los apartados anteriores<sup>46</sup>.

## Otros informes disponibles en la web

También se pueden consultar documentos con información más agregada sobre la ejecución del presupuesto elaborados por el Ministerio de Hacienda<sup>47</sup>,  
Por ejemplo, es posible descargar los presupuestos y las planillas anexas de los diferentes años, y diferentes informes de ejecución y de evaluación presupuestaria:



46 Estos documentos también incluyen un glosario con las definiciones básicas de las variables presupuestarias. Ver por ejemplo el [Informe resumen fisico-financiero orientado a la ciudadanía del tercer trimestre del ejercicio 2018](http://bit.ly/2DpXRYW). Disponible en: <http://bit.ly/2DpXRYW>.

47 Disponibles en: <http://bit.ly/2DpXRYW>.

En el mismo sitio se pueden encontrar muchos otros informes como por ejemplo el Boletín Fiscal, que para cada trimestre da información sobre la ejecución del presupuesto y también de otros temas relevantes como las transferencias efectuadas a las provincias, salarios de la Administración Pública y deuda pública<sup>48</sup>.

El sitio Presupuesto Abierto<sup>49</sup> del Ministerio de Hacienda permite acceder a datos sobre el presupuesto de manera amigable. Contiene visualizaciones gráficas acerca de la participación del gasto de cada Ministerio en el gasto total, del destino de los gastos y de su distribución geográfica, entre otras cosas. Permite descargar en formato de datos abiertos<sup>50</sup> abundante información presupuestaria desde el año 2007 hasta la actualidad, incluida la de su ejecución. La ventaja de buscar información sobre la ejecución en este sitio es que la información se actualiza de forma diaria con un atraso de 72 horas respecto de la ejecución. A su vez, el sitio provee tutoriales<sup>51</sup> sobre cómo aprovechar los recursos con los que cuenta.

48 Ver como ejemplo el [Boletín fiscal del tercer trimestre de 2018](http://bit.ly/2GzSbNU). Disponible en: <http://bit.ly/2GzSbNU>

49 Disponible en: <http://bit.ly/2vf00Cb>

50 Disponible en: <http://bit.ly/2VnYMDk>

51 Disponible en: <http://bit.ly/2IAcxcl>



## ETAPA 4: CONTROL Y RENDICION DE CUENTAS

### ¿Qué pasa?

- se aprueba o rechaza la Cuenta de Inversión.
- 

### ¿Quién?

- Los organismos internos y externos de control y el Poder Legislativo.
- 

### ¿Qué documentos encontramos?

- La cuenta de inversión y los informes de auditoría.
- 

### ¿Donde puedo encontrar la información?

- En el sitio web de la Contaduría General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.
- 

### ¿Cuándo?

- al año siguiente del cierre del ejercicio presupuestario.
-

La etapa de control y rendición de cuentas comprende las intervenciones de los organismos internos y externos de control que llevan adelante evaluaciones sobre la ejecución del presupuesto. Los controles internos están a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y de Unidades de Auditoría Interna (UAI) que trabajan coordinadas técnicamente por la SIGEN. Los controles externos se encuentran a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN), la Oficina de Presupuesto del Congreso, y el Congreso Nacional realizan el control externo de la gestión presupuestaria.

La AGN<sup>52</sup> tiene la función constitucional de intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión, es decir que analiza que todos los datos sean ciertos y entrega un informe al Congreso Nacional para que dictamine si el presupuesto acordado se ejecutó como estaba previsto, y si hubo desviaciones o irregularidades<sup>53</sup>. El informe de la AGN es remitido a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas para su examen. La Comisión deberá presentar a ambas Cámaras, antes del 1° de mayo de cada año, un dictamen del estudio realizado sobre la cuenta general presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al penúltimo ejercicio. En su defecto, informará dentro de igual plazo, las razones que le hayan impedido cumplir ese objetivo<sup>54</sup>.

El Congreso tiene la facultad de aprobar o desechar la Cuenta de Inversión y con esta intervención se cierra el ciclo presupuestario.

La Sindicatura General de la Nación es el órgano rector del sistema de control interno y es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, que depende de la Presidencia de la Nación y está a cargo de un/a funcionario/a denominado/a síndico/a general de la Nación<sup>55</sup>. Realiza el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional, los organismos

52 La Auditoría General de la Nación es el órgano rector del sistema de control externo, dependiente del Congreso Nacional. Tiene personería jurídica propia e independencia funcional y competencia para realizar el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

53 En el ámbito del Poder Legislativo, la Auditoría General de la Nación, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) y ambas Cámaras del Congreso, son los partícipes necesarios en materia de control externo. El artículo 85 de la Constitución, la ley de administración financiera, la ley que reglamenta las actividades de la CPMRC (ley 23.847), las normas básicas de auditoría (Resolución 26/15), la Resolución Conjunta de ambas Presidencias de la Cámara N°13/07-CPMRC y los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso, son el plexo normativo que regula el las funciones, objetos, tratamiento, alcance y aprobación de la cuenta de inversión.

54 Artículos 2 y 5 de la ley 23.847.

55 El artículo 112 de la ley de administración financiera establece cuáles son las atribuciones y responsabilidades del síndico general de la Nación.



descentralizados y empresas y sociedades del Estado.

La ley de administración financiera establece que el modelo de control que aplique y coordine la sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia<sup>56</sup>.

La Sindicatura General debe informar a la Presidencia sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la sindicatura, sin perjuicio de atender sus consultas y requerimientos específicos; y la opinión pública, en forma periódica.

Las unidades de auditoría interna son creadas en cada jurisdicción y en las entidades del Poder Ejecutivo Nacional, forman parte del sistema de control interno y dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo. Actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General<sup>57</sup> en la realización de controles sobre las actividades financieras y administrativas de las entidades. La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional debe requerir opinión previa favorable de la correspondiente unidad de auditoría interna para la aprobación de los reglamentos y manuales de procedimientos, los cuales deberán incorporar instrumentos idóneos para el ejercicio del control previo y posterior.

A su vez, son las responsables de informar a la Sindicatura y a la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad, la falta de cumplimiento de cualquiera de las normas que rigen la administración financiera y los sistemas de control.

El documento más importante de esta etapa es la Cuenta de Inversión: La Contaduría General de la Nación hace el cierre presupuestario y contable sobre la base de los ingresos y los gastos informados por cada organismo<sup>58</sup> y envía la Cuenta

56 La ley regula una multiplicidad de funciones en el artículo 104.

57 El artículo 101 de la ley de administración financiera establece que "La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna."

58 Una vez finalizado el año, la Oficina Nacional de Presupuesto debe enviar un resumen anual a la Contaduría General de la Nación para su incorporación a la Cuenta de Inversión en la que detalla los resultados económicos y financieros del año, cuáles fueron efectivamente los recursos y gastos realizados, cómo ejecutó el presupuesto y

de Inversión al Congreso antes del 30 de junio del año siguiente, para su tratamiento.

A través de la Cuenta de Inversión el gobierno rinde cuentas del gasto que realizó durante el periodo finalizado, informando cómo y en qué gastó el presupuesto durante el año anterior, el estado de la deuda pública y los estados contables<sup>59</sup>.

Los textos disponibles de cada cuenta de inversión desde 1993 se encuentran en [la página web del Ministerio de Hacienda](#)<sup>60</sup>. Allí se pueden encontrar las distintas cuentas con pestañas correspondientes a diferentes contenidos (puede consultarse el ejemplo de la [cuenta de inversión de 2017](#)<sup>61</sup>, la última cuenta de inversión disponible al cierre de esta edición).

La Cuenta de Inversión incluye información general sobre las principales acciones llevadas a cabo por el Estado, el mensaje de remisión de la Cuenta de Inversión del Poder Ejecutivo al Legislativo, información analítica de los resultados de ingresos y gastos, del estado de situación del Tesoro Nacional y de la deuda pública de la Administración Central, y otra referida concretamente a la ejecución del gasto, cubriendo tanto cuestiones financieras como de metas físicas e indicadores de resultados.

Si continuamos con el mismo ejemplo del apartado anterior, dentro de la pestaña denominada “Tomo II”, hay información sobre seguimiento físico-financiero del programa sobre Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable. Como se observa en la primera tabla, el crédito final, es decir el vigente o disponible para gastar en 2017, fue ejecutado en un 84,5%, porcentaje al cual se llega calculando cuánto representa el gasto devengado sobre el crédito final.

Por su parte, para las metas físicas se detalla cuál fue la unidad de medida de cada una de ellas, cuáles fueron las metas finales, es decir, las metas vigentes o aquellas que se proyectaban alcanzar al finalizar el año; cuáles las ejecutadas y qué porcentaje de ejecución tuvo cada una. Como puede observarse en la última columna, hubo metas que fueron sub-ejecutadas, como la distribución de preservativos, que se distribuyó el 75,8% de los disponibles; o la asistencia en salud sexual y reproductiva,

---

las metas físicas, etc. Para la elaboración de este documento cada organismo debe remitir información, que junto con el análisis que realiza la Oficina Nacional de Presupuesto, se centraliza en la Contaduría General de la Nación.

59 El contenido de la cuenta de inversión está regulado en el art. 95 de la ley de administración financiera.

60 Disponible en: <http://bit.ly/2UwKgEM>

61 Disponible en: <http://bit.ly/2veKMgF>



cuya unidad de medida fueron los tratamientos entregados y se ejecutaron en un 70,5%; mientras que en otros casos se dieron sobre-ejecuciones como en las capacitaciones y las publicaciones. A su vez, la tabla incluye un indicador que mide la cobertura de la población elegible con tratamientos anticonceptivos cuya ejecución final fue del 30%.

**Programa:** Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable (cuadro)

- en pesos y magnitudes físicas-

Crédito Final	Gasto Devengado	% Ej.	Medición Física	Unidad de Medida	Meta Final	Meta Ejec.	% Ej.
224.140.163	189.435.438	84,5	Publicaciones	Ejemplar Distribuido	2.275.000	3.303.227	145,2
			Capacitación	Persona Capacitada	3.000	4.367	145,6
				Taller	73	122	167,1
			Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Tratamiento Entregado	11.000.000	7.756.382	70,5
			Distribución de Preservativos	Producto Distribuido	29.000.000	21.993.028	75,8
<b>Indicadores</b>					<b>Unidad de Medida</b>	<b>Ejecutado Anual</b>	
Cobertura de la Población Elegible con Tratamientos Anticonceptivos					Porcentaje	30,0	

50

La siguiente tabla incluye un detalle de indicadores físicos que permiten corroborar una disminución del 29,4% en los tratamientos anticonceptivos hormonales y del 24,1% en la distribución de preservativos para 2017, y se incorpora una justificación sobre la sub-ejecución que refiere a la falta de stock y demoras en los procesos de adquisición.

Distribución de Métodos Anticonceptivos (en millones de tratamiento y unidades)

(Años 2008-2016)

Métodos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tratamientos	4,3	5,0	16,2	15,3	7,8	8,8	14,8	11,1	4,3
Preservativos	10,4	5,5	23,0	22,1	15,3	24,1	10,5	21,2	3,2

Con respecto a los indicadores físicos, en 2017 la distribución de insumos sufrió una disminución del 29,4% en los tratamientos anticonceptivos hormonales. La subejecución es producto de la falta de stock en algunos métodos anticonceptivos al no contar en el tercer trimestre con la cantidad requerida de métodos combinados orales (ACO), que es el método que se distribuye en mayor volumen (aproximadamente el 60%), impidiendo distribuir directamente a más de 5.900 efectores de salud, a través de la logística de CUS-Medicamento. Las demoras acaecidas en los procesos de las licitaciones públicas también dificultaron el alcance de la meta planificada junto con atrasos en las entregas del cuarto trimestre al cambiar el operador logístico. Por estos mismos motivos es que la Distribución de Preservativos también muestra un desfavorable desvío del 24,1% bajo el nivel programado, ocasionado por la carencia de stock y las demoras de diversa índole que afectaron los procesos de adquisición durante el año 2017.

Dentro de la misma pestaña puede consultarse información interanual en la categoría de indicadores por resultados, que vincula el gasto con resultados medibles. Manteniendo siempre el ejemplo del programa que estamos viendo, en esta categoría pueden verse definiciones útiles sobre el significado de los indicadores y sus resultados, que en este caso evidencia una caída desde el año 2015:

PG25 - Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable

**Indicador**

Denominación	Unidad de Medida	2015	2016	2017
Cobertura de la Población Elegible con Tratamientos Anticonceptivos	Porcentaje	81,88	37,30	30,08

(\*) Se consideró la cantidad de personas atendidas en proporción a la población meta del sistema de aseguramiento de insumos.

- **Significado del indicador**: mide la proporción de la población elegible para recibir tratamientos anticonceptivos (mujeres en edad fértil, sin cobertura explícita de salud que se asisten en centros de atención primaria u otros efectores públicos) que efectivamente recibe el tratamiento. El cálculo de la cobertura estimada se realiza teniendo en cuenta la cantidad de tratamientos (de anticonceptivos hormonales o de larga duración) que una mujer utiliza a lo largo de un año de consumo. La suba de la cobertura permite reflejar un resultado favorable para el programa en cuanto al fomento de la salud sexual y reproductiva.
- **Descripción del numerador**: estimación de la población cubierta con los métodos anticonceptivos distribuidos por el Programa.
- **Descripción del denominador**: población meta del sistema de aseguramiento de insumos
- **Fuente**: registros del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable y datos poblacionales del INDEC.



## EL CONTROL FUERA DEL CICLO DEL PRESUPUESTO:

# El rol del Poder Judicial en el control del presupuesto:

El Poder Judicial es un organismo gubernamental relevante para controlar la adecuación del presupuesto a la Constitución y los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en cualquiera de sus etapas.

Nuestro sistema de separación de poderes faculta a los tribunales del Poder Judicial para evaluar si un acto del Estado o una norma (en este caso el presupuesto) cumple con las normas que se derivan de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que en nuestro sistema legal son más importantes -tienen más "jerarquía"- que la ley de presupuesto misma (y por eso ésta no puede contradecirlos). Provocar la intervención del Poder Judicial puede ser especialmente útil para las organizaciones de la sociedad civil. Los tribunales argentinos han establecido varios estándares útiles, como:

52

Que las carencias presupuestarias, aunque deben ser tenidas en cuenta, no pueden justificar transgresiones que demuestran una degradación de las funciones primarias del Estado. De lo contrario, se incumplirían la constitución nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>62</sup>.

Que si se demuestra que el Estado al elegir prioridades presupuestarias desatendió a las personas en situación de extrema vulnerabilidad, entonces se presume que sus políticas no son razonables; es el mismo Estado quien debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo por satisfacer sus deberes, y no la persona afectada<sup>63</sup>.

Iniciar acciones judiciales puede ser una estrategia a considerar, si el análisis del presupuesto nos muestra que una problemática o violación de derechos va a continuar o profundizarse con cierta asignación de fondos. Puede evaluarse la utilización de esta herramienta ante reasignaciones ilegales, reducciones de la inversión, o sub-ejecuciones que afectan la vigencia de los derechos.

62 Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Badín, Rubén y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios", exp. B. 142. XXIII.

63 Corte Suprema de Justicia de la Nación, "O. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo", exp. fJ. 64. XLVI.

## B. HERRAMIENTAS PARA LEER LOS DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS

### 1. ¿Cómo se organiza la información?

Como se anticipó, la información presupuestaria se organiza en cuadros, planillas o tablas. Para leer estos documentos, es conveniente elegir la clasificación del gasto que sea más útil para nuestro análisis. El tipo de clasificación que se usa suele estar indicada al comienzo de cada tabla o planilla que miremos.

En algunos casos, la información sobre cifras va a estar precedida de varios números organizados en columnas sucesivas (como vimos, cada número se corresponde con una codificación acorde a las clasificaciones de gastos ya revisadas). Debemos tener presente que cuantas más columnas hacia la derecha estén completadas con números, entonces más detallada o desagregada es la información. Eso es así porque cada número da más precisiones sobre el tipo de gasto.

Por ejemplo, siguiendo con el ejemplo del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, vemos en la siguiente tabla sobre el detalle de transferencias, que a medida que avanzamos hacia la derecha encontramos información más detallada sobre los subprogramas, proyectos, actividad, obra, finalidad, función, fuente de financiamiento, inciso, partida principal, partida parcial, y ubicación geográfica (son los términos que están resumidos en la primera fila de la tabla), y cada uno de estos conceptos se corresponde con un código numérico<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Para ver en mayor profundidad los significados de los códigos numéricos sugerimos consultar el [Manual para la formulación presupuestaria del Ministerio de Hacienda](http://bit.ly/2L639A). Disponible en: <http://bit.ly/2L639A>



DETALLE DE TRANSFERENCIAS (PARTIDAS INDICATIVAS)

ASIGNACIÓN DE CRÉDITOS DEL PROGRAMA 25

SUBPR	PROY	ACTOBR	FIN	FUN	F.F.	INC	PPAL	PAR	SPAR	UGEO	DENOMINACION	IMPORTE
0	0	41									<b>Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable</b>	<b>2.850.000</b>
0	0	41	3								SERVICIOS SOCIALES	2.850.000
0	0	41	3	1							Salud	2.850.000
0	0	41	3	1	11						Tesoro Nacional	2.850.000
0	0	41	3	1	11	5					<b>Transferencias</b>	<b>2.850.000</b>
0	0	41	3	1	11	5	1				Transf. al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	1.425.000
0	0	41	3	1	11	5	1	6			Transf. para Activ. Científicas o Académicas	1.425.000
0	0	41	3	1	11	5	1	6	9999		Sin discriminar	1.425.000
0	0	41	3	1	11	5	1	6	9999	2	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1.425.000
0	0	41	3	1	11	5	6				Transferencias a Universidades Nacionales	1.425.000
0	0	41	3	1	11	5	6	1			Transferencias a Univ. Nac. p/financiar Gastos Corrientes	1.425.000
0	0	41	3	1	11	5	6	1	848		Universidades sin Discriminar	1.425.000
0	0	41	3	1	11	5	6	1	848	2	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1.425.000

Los números que aparecen a la izquierda se repiten en todas las partidas porque corresponden a un mismo subprograma, proyecto, actividad. Sin embargo, si avanzamos hacia la derecha podemos ver que por ejemplo la partida parcial que corresponde a las transferencias para actividades científicas o académicas (identificada con el número 6 en la columna "Par"), es diferente de la que corresponde a las transferencias a universidades para gastos corrientes (que se identifica con el número 1 en la misma columna). Este nos permite observar que montos son asignados al sector privado para financiar actividades científicas y que montos serán remitidos para financiar gastos corrientes en Universidades Nacionales.

## 2. ¿Cómo se evalúa la eficiencia del gasto?

### Las metas físicas

A la hora de analizar el presupuesto con enfoque de derechos humanos en general, y un enfoque de género en particular, debemos tener presente que no necesariamente un mayor volumen de gasto en un programa equivale a una mejora en su desempeño, ni a una mejora en el nivel de cumplimiento de derechos. En efecto, podría darse el caso de que por mejoras en la gestión de determinados programas, una reducción presupuestaria no conlleve una reducción en su producción, o que un aumento presupuestario no genere un mejor desempeño del programa que se está analizando.

Por eso resulta fundamental vincular la información presupuestaria con información sobre los resultados que tuvo ese gasto. Para ello es necesario analizar las metas físicas de los diferentes programas, que son los bienes y servicios concretos que se produjeron con el gasto. Son los resultados concretos que se persiguen con los programas presupuestados, en términos del tipo de bienes o servicios que se generarán, y sus cantidades, y no en términos financieros o de dinero. Las metas físicas de los programas son proyectadas al formularse el proyecto de ley, y la información sobre su nivel de cumplimiento está detallada en los informes trimestrales de ejecución físico financiera, así como en la cuenta de inversión, a los que aludimos anteriormente.

Una dificultad que surge con frecuencia a la hora de analizar presupuestos con enfoque de género, es que muchos programas no generan información sobre las y los beneficiarios/as de los programas que se encuentre desagregada por género, información que en muchos casos es fundamental para evaluar sus impactos de género. A modo de ejemplo, si nos proponemos evaluar los impactos de género de un programas sobre becas escolares, y contamos con información sobre la cantidad de becas pero esta información no se encuentra desagregada por género, resultará difícil analizar los efectos de este programa sobre la igualdad de género. Puede ocurrir que parte de la información necesaria para evaluar las metas físicas y los impactos de género no se acompañe en los documentos presupuestarios clave, por lo cual en ocasiones resultará útil la realización de pedidos de información que permitan ampliar la información.



Si seguimos con el ejemplo sobre el programa de procreación responsable, podríamos hablar de la cantidad de preservativos entregados o talleres realizados como una posible medición física del gasto en cuestión.

En la siguiente tabla es posible encontrar un detalle de las metas físicas y los indicadores de impacto proyectados para el programa<sup>65</sup>.

METAS, PRODUCCIÓN BRUTA E INDICADORES		
DENOMINACION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
<b>METAS :</b>		
Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Tratamiento Entregado	10.700.000
Capacitación	Persona Capacitada	6.300
Capacitación	Taller	177
Distribución de Preservativos	Producto Distribuido	25.300.000
Publicaciones	Ejemplar Distribuido	3.500.000
<b>INDICADORES :</b>		
Cobertura de la Población Elegible con Tratamientos Anticonceptivos	Porcentaje	100,00
Tasa de Fecundidad Adolescente Tardía (Entre 15-19 Años de Edad)(ODS 3.7.5-PPG)	Nacimiento por 1.000 Adolescentes	63,00(*)
Tasa de Fecundidad Adolescente Temprana (Entre 10-14 Años de Edad) (ODS 3.7.4-PPG)	Nacimiento por 1.000 Adolescentes	1,50(*)
Tasa de embarazo no planificado (ODS 3.7.1 - PPG)	Porcentaje	55,00(*)

(\*) Corresponde al año 2020 según Informe País ODS 2018.

A partir de la página 82 se profundiza el análisis de las metas físicas y los indicadores en el ejemplo.

65 Página 273 del mismo fascículo.

## Indicadores de Impacto

Para evaluar el presupuesto con enfoque de derechos humanos en general, y con perspectiva de género en particular, también es fundamental que se considere el impacto concreto que se espera producir con ese gasto, medido en términos del resultado esperado con ese gasto, y mediante la producción de esos bienes y servicios. Idealmente, la gestión presupuestaria debería dirigirse a “presupuestos orientados a resultados”, que son una forma de presupuestación que conecta una determinada asignación presupuestaria con resultados concretos y medibles. Para eso, deben generarse indicadores de distinta clase que muestren el impacto concreto de los programas presupuestarios, y tales indicadores deberían tener un enfoque de género.

A modo de ejemplo, la cantidad de aulas de nivel inicial construidas es una buena forma de medir la producción física de un programa de infraestructura orientado a ofrecer servicios de cuidado que reduzcan la brecha de género, pero esa medición debe complementarse con indicadores que den cuenta del impacto concreto de esa política, mejorando la escolaridad, o reduciendo las brechas en el uso del tiempo. Si las aulas fueran construidas en una zona donde sobra la oferta escolar, por ejemplo, el cumplimiento de las metas físicas no generaría una mejora concreta en los indicadores más relevantes, sobre el nivel de cumplimiento de derechos.

Un mayor gasto en salud materna, por ejemplo, debería redundar en una mejora en las tasas de mortalidad materna, y para ello es indispensable tener presente los indicadores de impacto, que permiten comprender mejor los objetivos de una política, evaluar su impacto concreto, y ver en qué medida el gasto público ha sido realmente eficiente. Sin embargo, no en todos los casos existe suficiente información de este tipo, que permita hacer análisis sustantivos o sostenibles a lo largo del tiempo, ya que hay muchos programas presupuestarios que no cuentan con indicadores de impacto, o no se informa sobre ellos en los documentos presupuestarios clave. A su vez, en muchos casos, los indicadores de impacto no tienen en cuenta la desagregación por género, indispensable para analizar el impacto de género de esa inversión, ya que puede ocurrir que un programa genere mejoras sustanciales en ciertos indicadores de derechos, pero que esa mejora general oculte la profundización de una brecha de género.

A partir de la página 90 te mostramos dónde encontrar los indicadores y cuáles son los diseñados para el programa que estudiamos en nuestro ejemplo.





**PARTE 2:  
EL PASO A PASO  
DEL PRESUPUESTO  
CON ENFOQUE DE  
GÉNERO**

# Diferentes abordajes para el análisis del presupuesto con enfoque de género

Todo el presupuesto debería formularse y analizarse con perspectiva de género, teniendo en cuenta los impactos que tiene sobre los derechos de las mujeres. Existen varios modelos y metodologías para hacer análisis del presupuesto con perspectiva de género, que pueden usarse de manera complementaria.

Algunos son más integrales, y procuran analizar globalmente el impacto del gasto, y otros son más focalizados en ciertas áreas de particular interés. Pero en todos los casos, el análisis presupuestario con perspectiva de género posee pautas particulares, que responden a la necesidad de tener en cuenta las brechas de género. Estas pautas distintivas<sup>66</sup> incluyen la relevancia especial de diferenciar el impacto del gasto dentro de un hogar, desde el punto de vista individual de las mujeres y los varones. Además, siempre se debe ponderar el trabajo doméstico no remunerado, que no se distribuye de manera igualitaria entre mujeres y varones. Este punto es especialmente importante cuando se analizan ciertos recortes de gastos que implican que el Estado deja de asumir ciertas funciones, pues se debe evaluar cómo ellas se transfieren de manera desproporcionada a las mujeres.

➤ Una iniciativa puede consistir en analizar todo el presupuesto para determinar en qué medida es sensible al género, o en qué medida el presupuesto tiende a profundizar brechas entre varones y mujeres. Las iniciativas que analizan el presupuesto de manera transversal pueden estudiar cuestiones como la participación en el gasto total del presupuesto destinado explícitamente a la igualdad de género, o a servicios públicos priorizados por mujeres; o el equilibrio de género en el otorga-

<sup>66</sup> Ver Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, Jennifer Klot, Nathalie Holvoet y Elizabeth Villagomez (coords).

miento de ciertos beneficios, capacitaciones<sup>67</sup>, etc. Por ejemplo, algunos sectores vinculados con temas como la infraestructura<sup>68</sup> o la agricultura también pueden tener importantes impactos de género -dependiendo de en qué contexto se realiza el análisis-, que pueden pasar inadvertidos a primera vista, si no se aplica una perspectiva de género en el análisis de ese gasto.

Una dificultad para llevar adelante un análisis de manera integral se origina en la falta de información adecuada, que permita evaluar todos los programas y actividades con esa perspectiva, ya que muchas actividades relevantes para la igualdad de género no se desagregan, no se genera información sobre personas beneficiarias que se encuentre desagregada por género, o indicadores de impacto desagregados por género.

➤ Otra opción es elegir un problema o tema específico que se considere especialmente relevante para la igualdad de género, para analizar las políticas públicas, programas y actividades desarrolladas en esa área, estén o no etiquetadas como actividades para la igualdad de género, y evaluar su asignación presupuestaria a lo largo de los años, realizando las diferentes comparaciones que se consideren relevantes. Las iniciativas focalizadas pueden tener en cuenta gastos de organismos o programas seleccionados, gastos en nuevos proyectos, gastos para la aplicación de nueva legislación, etc. También puede hacerse un recorte temático o por tipo de derecho involucrado. En este sentido, existen muchas áreas con gastos que tienen mayor impacto en los derechos de las mujeres, como por ejemplo los temas de salud sexual y reproductiva, de empleo, de acceso a la justicia por casos de violencia, entre otros.

➤ En otros casos, el análisis presupuestario con enfoque de género se ha centrado en los programas etiquetados (programas dirigidos u orientados específicamente a reducir brechas de género), y si bien esta información es muy valiosa -ya que con frecuencia se trata de programas que tienen un rol central como articuladores de políticas públicas-, es importante extender el análisis a otros programas y actividades que no están etiquetados, dado que la igualdad de género debería ser un objetivo transversal de todas las políticas. Además, los programas etiquetados representan una porción pequeña dentro de la totalidad del gasto público, por lo cual un análisis que se centre exclusivamente en de esas áreas, si bien puede ser extremadamente valioso para la igualdad de género, necesariamente dejará muchas cosas afuera. En

---

67 Ver Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, Jennifer Klot, Nathalie Holvoet y Elizabeth Villagomez (coords).

68 Por ejemplo, pueden evaluarse los gastos en bienes y servicios de uso colectivo como el saneamiento básico, o en "bienes y servicios cuyo uso puede ser más discriminatorio para las mujeres como la falta de iluminación pública o de seguridad en el transporte público"



muchos casos también se opta por realizar análisis de programas etiquetados, por ser de los pocos sobre los que hay información desagregada y claramente relevante.

En las planillas anexas al Presupuesto 2019 se encuentran etiquetados como PPG (Perspectiva de Género) todos los programas o actividades que el Estado identifica que tienen como objetivo explícito la reducción de las desigualdades entre géneros. Esta es una herramienta útil porque permite encontrar varios programas que son especialmente relevantes para el análisis del presupuesto con perspectiva de género, y facilita el seguimiento de la inversión en esas áreas.

En esta guía se propone una metodología posible para el análisis del gasto público con perspectiva de género, que presupone que **quien realiza el análisis parte de un problema o situación desigual que afecta a las mujeres en un ámbito determinado, y buscará evaluar la asignación y ejecución presupuestaria en esa área, a la luz de los compromisos de derechos humanos.** Usamos este enfoque porque creemos que en la mayoría de los casos, las organizaciones de la sociedad civil que realizarán el análisis partirán de un problema o situación particular especialmente relevante para los derechos de las mujeres, y tratarán de evaluar en qué medida la asignación y ejecución presupuestaria para esa situación o problema resulta adecuada y suficiente, y en qué medida es priorizada en el presupuesto. A su vez, el eje del análisis presupuestario estará basado en el marco normativo de los derechos humanos y los derechos de las mujeres.

### La participación de las mujeres en el ciclo presupuestario.

Más allá del contenido de los presupuestos en sí, es relevante evaluar también la participación de las mujeres a lo largo del proceso presupuestario, desde su formulación hasta su control, ya que las mujeres han sido tradicionalmente excluidas de estos espacios de poder. Esta evaluación puede enfocarse en la proporción de mujeres que integran cada uno de los espacios institucionales relevantes (por ejemplo, las Comisiones de presupuesto del Congreso, el Ministerio de Hacienda, la Auditoría, entre otros), y en las oportunidades de participación y decisión que tienen las mujeres y organizaciones de la sociedad civil. Las iniciativas de la sociedad civil pueden enfocarse en asegurar que haya mujeres en espacios institucionales relevantes en la toma de decisiones presupuestarias, así como en promover que la participación de organizaciones de mujeres sea significativa. Esto puede darse incluso si no existen instancias formales de participación, o si éstas son muy escasas. Aún en estos casos, pueden solicitarse audiencias públicas o reuniones específicas para analizar impactos de género de las decisiones presupuestarias.

# Pasos del análisis presupuestario

A continuación desarrollamos una serie de pasos para realizar el análisis presupuestario desde una perspectiva de género. Si bien consideramos que seguir los pasos en este orden puede ser de utilidad a fin de explicar el proceso y las diferentes etapas y componentes del análisis, aclaramos que su aplicación no es rígida. Normalmente quienes realizan trabajo presupuestario inician el análisis en diferentes etapas, y van y vuelven de unas a otras hasta que completan el proceso.

Dividimos el análisis en 5 pasos. Luego de explicar cada uno de ellos, aplicamos el análisis a un caso concreto, para ilustrar cómo funciona en la práctica el derecho a la salud sexual y reproductiva en el presupuesto nacional. El mismo modelo en pasos puede aplicarse a los presupuestos provinciales y municipales, dado que esos niveles de gobierno también tienen a cargo responsabilidades en la materia. Con frecuencia, sin embargo, en esos niveles el acceso a la información puede representar un desafío mayor.

- El **paso 1** requiere identificar un caso o problema posiblemente relacionado con la asignación presupuestaria y reunir información estadística e indicadores relevantes.
- El **paso 2** exige identificar la normativa que reconoce los derechos afectados y determinar el alcance de las obligaciones estatales en relación con los derechos vulnerados.
- El **paso 3** requiere identificar las políticas, los organismos, programas y actividades que abordan la situación que se decidió analizar.
- El **paso 4** consiste en ajustar por inflación los presupuestos de los programas identificados en el paso anterior, para poder comparar los montos de diferentes años.
- El **paso 5** consiste en evaluar el impacto de la asignación y ejecución presupuestaria sobre los derechos de las mujeres, y la aplicación de principios y estándares de derechos humanos aplicables al presupuesto.



# **PASO 1. IDENTIFICAR UN CASO O PROBLEMA POSIBLEMENTE RELACIONADO CON LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA, O ELEGIR UN DETERMINADO SECTOR O DERECHO, Y REUNIR INFORMACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES Y NIÑAS<sup>69</sup>.**

## **Paso 1.1. Identificación del caso o problema.**

Este primer paso exige definir o acotar cuál es el tema o problema concreto que se analizará en el presupuesto, teniendo presente que cuanto más se sepa del problema, se tendrán más herramientas para evaluar adecuadamente el presupuesto. Como señalamos antes, el punto de partida del análisis está fuera del presupuesto y consiste en identificar y comprender la situación de hecho de mujeres y niñas respecto del ejercicio de un determinado derecho. Los temas más relevantes de la agenda de género pueden analizarse en clave presupuestaria, salud sexual y reproductiva, violencia, trabajo, participación, acceso a la justicia, seguridad social, entre muchos otros. Cualquiera de ellos puede ser analizado usando herramientas presupuestarias, y las decisiones presupuestarias que se adopten necesariamente tendrán impacto en esos problemas.

Hay que tener presente que el problema o tema de relevancia para los derechos de las mujeres puede ser definido de manera más o menos general. A modo de ejemplo, dentro de la temática de violencia de género puedo decidir analizar la implementación del Plan Nacional de Acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, que comprende una serie de programas y diferentes tipos de acciones ejecutadas por diferentes organismos; o puedo decidir analizar de manera específica el problema de falta de acceso a representación jurídica gratuita de las víctimas de violencia, o la insuficiencia de servicios de acompañamiento y refugios para las víctimas, entre muchos otros.

<sup>69</sup> Estos pasos se adaptan del modelo de pasos que surge de la iniciativa sudafricana en presupuestos con enfoque de género que puede verse reseñado, por ejemplo, en Ebenezer Durojaye, Ilze Keevy y Olubayo Oluduro, *Gender Budgeting as a Tool for Advancing Women's Health Needs in Africa*, *European Journal of Social Sciences* – Volume 17, Number 1 (2010).

## Paso 1.2. Identificación de la información estadística que me permite acreditar mi caso o problema.

Una vez definido con precisión el problema que se va a trabajar, es necesario reunir toda la información extra-presupuestaria relevante sobre el tema, indicadores sociales y económicos que expliquen la magnitud del problema, la brecha de género, la cantidad de mujeres afectadas, los impactos sobre otros derechos, entre otra información. Los números presupuestarios desconectados de otra información que nos permita mostrar su impacto sobre los derechos de las mujeres, no alcanzan. Estos datos extrapresupuestarios son relevantes no sólo para mostrar el problema de derechos, sino para evaluar o estimar el impacto de las decisiones presupuestarias que se adopten al respecto. Determinar si cierta asignación presupuestaria es suficiente y adecuada requerirá tener información sobre la magnitud del problema o necesidad que debe atenderse. A modo de ejemplo, si se busca analizar en qué medida las políticas de cuidado contribuirán a reducir las brechas de género en el actual ejercicio presupuestario, es importante contar con datos sobre la disponibilidad y accesibilidad de servicios de cuidado, así como datos provenientes de encuestas sobre uso del tiempo. Idealmente, los documentos presupuestarios oficiales deberían acompañar estos datos de contexto, pero esto no se verifica en la práctica.

### ¿Cómo acceder a información o datos estadísticos?

Para identificar datos estadísticos e información de contexto sobre la problemática que queremos abordar, existen muchas fuentes. Puede ocurrir que los datos estadísticos sobre el problema que se decide trabajar no sean accesibles o no se produzcan. También puede suceder que los datos sobre algunas problemáticas o sobre los niveles de acceso a ciertos derechos no se encuentren desagregados por género.

En el caso de que la información se produzca pero los datos no se encuentren accesibles, una opción es realizar pedidos de información pública a los organismos que tienen los datos, en el marco de lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>70</sup>. Eventualmente, si el organismo requerido incumple el pedido de información, se puede realizar un reclamo ante el órgano garante, y/o iniciar acciones judi-

<sup>70</sup> La ley 27.275 reconoce el derecho de toda persona a acceder a toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados (ver art. 7 de la ley). Establece el procedimiento y los plazos en que las autoridades deben entregar la información requerida y los mecanismos para realizar reclamos ante incumplimientos.



ciales. Cabe señalar que además del derecho de acceder a la información, existe un deber legal de producir datos e información que permita monitorear el nivel de cumplimiento de derechos, y existen muchas obligaciones específicas de producir información que dé cuenta de problemáticas que afectan a las mujeres, como por ejemplo, sobre violencia de género<sup>71</sup>. También, en ausencia de datos oficiales, existe la alternativa de recurrir a encuestas e investigaciones privadas, desarrolladas por instituciones académicas u organizaciones sociales.

A continuación, algunas ideas sobre el tipo de instituciones públicas y privadas que pueden tener información útil, y algunos ejemplos sobre los tipos de fuentes de información que se pueden utilizar:

#### ➤ INSTITUCIONES, PÚBLICAS Y PRIVADAS DEL ÁMBITO NACIONAL:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Ministerios y organismos públicos descentralizados

Instituto Nacional de las Mujeres

Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Poder Judicial

Consejo de la Magistratura

Ministerio Público Fiscal

Ministerio Público de la Defensa

INADI

Defensoría del Pueblo de la Nación

Instituciones Universitarias

Organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de género

#### ➤ FUENTES DE INFORMACIÓN ÚTILES:

Información de censos y estadísticas

Encuestas de hogares

Encuestas sobre uso del tiempo

Informes de los diferentes ministerios y organismos públicos

Trabajos de investigación académica

Documentos, investigaciones y encuestas de organizaciones de la sociedad civil u organismos públicos

71 El [Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](http://bit.ly/2ViKZho) (disponible en: <http://bit.ly/2ViKZho>) contempla para todos los objetivos indicadores desagregados por sexo y enumera una serie de indicadores relevantes para el objetivo 5 sobre igualdad de género y las metas 5.1 "Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación" y 5.2 5.3 "Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina" (páginas 6 y 7).

➤ **DOCUMENTOS ELABORADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES:**

Observaciones finales realizadas al Estado Argentino por los órganos de Tratados de la Organización de las Naciones Unidas (en particular CEDAW)

Observaciones finales realizadas al Estado Argentino por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador

Informes temáticos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informes del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará MESCVI

➤ **INFORMES DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES:**

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

El Fondo para las Naciones Unidas para el Desarrollo

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Organización Mundial de la Salud (OMS)



## **PASO 2. IDENTIFICAR LA NORMATIVA QUE RECONOCE LOS DERECHOS AFECTADOS Y DETERMINAR EL ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES ESTATALES EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS VULNERADOS.**

Una vez identificado el problema, y reunida la información extra-presupuestaria que muestra la problemática o caso a atender, debemos establecer cuál es la normativa que da reconocimiento a los derechos que se encuentran vulnerados o corren riesgo de sufrir una vulneración, y cuáles son las obligaciones del Estado para garantizar esos derechos y resolver la problemática en cuestión.

Para eso debemos relevar las normas vigentes, tanto internacionales como locales, de forma tal que podamos determinar el contenido del derecho o los derechos involucrados, y el alcance de las obligaciones estatales en la materia. El reconocimiento expreso de derechos en la normativa conlleva su exigibilidad, y constituye un poderoso argumento a favor de la prioridad de tales derechos en la asignación presupuestaria. Este paso es fundamental porque un análisis exhaustivo de la normativa puede proveer argumentos adicionales muy fuertes sobre la exigibilidad de ciertos derechos. A modo de ejemplo, las políticas de cuidado son fundamentales para asegurar la igualdad entre varones y mujeres, la autonomía de las mujeres, el derecho a una vida libre de estereotipos de género, y el derecho al trabajo, entre muchos otros. Si analizamos la asignación presupuestaria a políticas de cuidado, además de tener en cuenta las pautas normativas referidas a estos derechos, será importante identificar normativa específica que establezca los alcances de la obligación estatal de desarrollar políticas educativas y de cuidado.

En relación con las normas internacionales, resulta útil estudiar cuál ha sido su interpretación por parte de las autoridades judiciales y los órganos de protección de los derechos humanos, para conocer el alcance que han otorgado a dicho derecho, su contenido mínimo, y las obligaciones del Estado para su garantía. Cumplido ese paso, vamos a pasar a identificar la normativa constitucional, y local involucrada.

## ¿Cómo identificar los derechos y la normativa involucrada?

El art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional enumera una serie de tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional.

1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
2. Declaración Universal de Derechos Humanos;
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos;
4. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
5. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo;
6. Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio;
7. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
8. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
9. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
10. Convención sobre los Derechos del Niño;
11. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
12. Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad
13. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Comprender la forma en que están reconocidos los derechos involucrados en dichos tratados, nos permite identificar el piso mínimo de garantía de los derechos, con los que el Estado se encuentra involucrado. Si bien en cada tratado vamos a encontrar una enunciación muy general, los órganos responsables de la supervisión de los tratados nos ofrecen herramientas para conocer el alcance y contenido de los derechos de forma más precisa.

Por ejemplo, el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, reconoce el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (...)”. Si bien esto no es suficientemente preciso, el Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos Sociales y Culturales, autoridad que supervisa el cumplimiento del Pacto, en su observación general 14 detalla más precisamente las características del derecho a la salud, señalando las características básicas que debe cumplir el derecho a la salud.

Una vez identificados los contenidos mínimos de los derechos en los tratados internacionales, debemos identificar las normas nacionales involucradas, analizando si existen cláusulas constitucionales, leyes nacionales o incluso decretos que reconoz-



can o amplíen esos derechos. Es importante tener presente que la normativa internacional es un piso mínimo de protección, por lo cual de existir norma local que es más robusta en la protección de los derechos de las mujeres, deberá aplicarse la normativa local. Si sucede lo contrario, deberá aplicarse la normativa internacional. Será útil analizar la aplicación que han realizado los tribunales sobre el derecho en cuestión. Los textos académicos o de investigación sobre el tema que se está analizando, también pueden ayudar a identificar y comprender todas las normas involucradas.

### Algunos buscadores útiles para identificar normas y bibliografía:

El sitio del [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#)<sup>72</sup>

El sitio de la [Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#)<sup>73</sup>

El sitio web de la [Corte Suprema de Justicia de la Nación](#)<sup>74</sup>

El servicio de [Información Legislativa y Documental](#) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Infoleg)<sup>75</sup>

## Normativa particularmente relevante para la igualdad de género

### INTERNACIONAL:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y Protocolo facultativo de la Convención.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)

### NACIONAL:

- Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas
- Ley 26.844 de régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares
- Ley N° 26.862 de fertilización asistida
- Ley 26.743 de identidad de género
- Ley 24.012 de cupo o cuota

72 Disponible en: <http://bit.ly/2KVUSOg>

73 Disponible en: <http://bit.ly/2Gsg6h3>

74 Disponible en: <http://bit.ly/2URUV2b>

75 Disponible en: <http://bit.ly/2lzx3tE>

- Ley 25.673 de creación del programa de salud sexual y procreación responsable
- Ley 25.929 de derechos de padres, madres e hijas/os durante el proceso de nacimiento o ley de “Parto Humanizado”
- Ley 26.061 de protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley 26.150, Programa Nacional de Educación Sexual Integral
- Ley 26.618 de Matrimonio Civil
- Ley 25.724, Programa Nacional de Seguridad Alimentaria
- Ley 26.673, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable



# Aplicación del paso 1.

## PASO 1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Una organización hipotética llamada “Argentina por la igualdad de género” decide trabajar sobre la problemática de los **embarazos no deseados que afectan a jóvenes y adolescentes**. Como el tema tiene un vínculo evidente con la asignación de recursos para políticas de salud sexual y reproductiva, decide realizar análisis presupuestario para ver en qué medida las decisiones presupuestarias contribuyen a remediar o agravar el problema.

## PASO 1.2. IDENTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN EXTRA PRESUPUESTARIA RELEVANTE.

Para ello, reúne la siguiente información estadística sobre el alcance del problema: en Argentina la tasa de fecundidad adolescente temprana se ubica en valores cercanos al 2 x 1000 (es decir que por año cerca de 3.000 niñas de menos de 15 años se convierten en madres), con diferencias notables entre provincias. Por ejemplo, esta tasa alcanza el 5,2 x 1000 en Chaco, 4,7 x 1000 en Formosa y 3,7 x 1000 en Misiones. Entre las madres menores de 15 años, el embarazo no planificado sucede en el 83,4% de los casos. Además, el 88,3% de las niñas no usaba ningún método anticonceptivo al momento del embarazo<sup>76</sup>.

72

# Aplicación del paso 2.

## IDENTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS INVOLUCRADOS, SU CONTENIDO Y ALCANCE.

Las estadísticas deben leerse a la luz de los estándares vigentes en materia de derechos humanos. Así, la prevención del embarazo en la adolescencia forma parte del derecho a la salud y, específicamente, a la salud sexual y reproductiva. Este derecho se encuentra reconocido en la normativa nacional e internacional y su ejercicio resulta esencial para el goce de otros derechos como los derechos a la vida y a estar libre de violencias, a la integridad personal, la intimidad, la autonomía, la dignidad y el acceso a los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación.

La Constitución Nacional establece la obligación del Congreso de legislar y promover medidas de acción positiva para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de niñas, niños y mujeres (art. 75 inc. 23).

<sup>76</sup> Disponible en: <http://bit.ly/2PijM8m>

A su vez, diversos tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional establecen obligaciones robustas sobre el derecho a la salud. Entre ellos se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que garantiza el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12) y a gozar de los beneficios del progreso científico (art. 15.b); la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece el derecho de niñas y niños a las medidas de protección que requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado (art. 19); y otros instrumentos de derechos humanos, referidos a grupos específicos, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), que también contienen obligaciones específicas para los Estados en materia de salud adolescente y planificación familiar (arts. 12 y 16.e de la CEDAW y 7, 23.1.b y 25 de la CDPD).

La Convención sobre los Derechos de la Niñez es particularmente relevante para el ejemplo escogido ya que al ratificar esta convención, Argentina se comprometió a:

- realizar hasta el máximo de los recursos disponibles el más alto nivel posible de salud de las y los adolescentes y adoptar medidas para desarrollar la educación y los servicios en materia de planificación familiar (art. 4 y 24);
- proteger a las y los adolescentes contra toda forma de discriminación(art. 2);
- promover su interés superior (art. 3) y reconocer la evolución de sus capacidades para asumir niveles de responsabilidad cada vez mayores (art. 5);
- garantizar el derecho de las y los adolescentes a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que los afectan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones (art. 12);
- velar por que la/el adolescente tenga acceso a información y material que tengan por finalidad promover su bienestar y su salud física y mental (art. 17).

Sobre el alcance de estos derechos humanos y obligaciones de los Estados, debemos tener en cuenta las interpretaciones que han realizado los organismos de derechos humanos encargados de monitorear el cumplimiento de los tratados<sup>77</sup> y las recomendaciones que han emitido para la Argentina<sup>78</sup>, que son sumamente

77 Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, CRC/GC/2003/42, del 1 de julio de 2003; Observación General N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), CRC/C/GC/15, del 17 de abril de 2013; Observación General N° 20 (2016) sobre la implementación de los derechos del niño durante la adolescencia, CRC/C/GC/20, del 6 de diciembre de 2016; Comité CEDAW, Recomendación General N°24, La mujer y la salud, 20° período de sesiones, 1999; Recomendación General N° 28 relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW/C/GC/28, del 19 de octubre de 2010; Comité DESC, Observación General N°14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), 22° período de sesiones, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000; Observación General N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC), 42° período de sesiones, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009; Observación General N° 22, relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del PIDESC), del 2 de mayo de 2016, E/C.12/GC/22; Comité DPD, Observación General N° 3, Artículo 6: Mujeres y Niñas con discapacidad, del 2 de septiembre de 2016; ONU, Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/HRC/32/32, del 4 de abril de 2016.

78 Comité CEDAW, Observaciones finales sobre Argentina, del 18 de noviembre de 2016, CEDAW/C/ARG/CO/7; Comité DDHH, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina, 117° período de sesiones, 20 de junio a 15 de julio de 2016; Comité DESC, Observaciones finales sobre Argentina, 14 de diciembre de 2011, E/C.12/ARG/CO/3; CDN, Observaciones finales sobre el tercer y cuarto informe periódico de la Argentina, CRC/C/ARG/CO/3-4, del 21 de junio de 2010.



útiles por tratarse de lineamientos para la interpretación e implementación de las disposiciones convencionales y en muchos casos se basan en datos y estadísticas oficiales del gobierno.

En este sentido, el Comité de los Derechos de la Niñez instó a los estados a adoptar políticas amplias de salud sexual y reproductiva, que incluyan una perspectiva de género y sean receptivas a las cuestiones relativas a la sexualidad, haciendo hincapié en que el acceso desigual de los adolescentes a la información, los productos básicos y los servicios equivale a discriminación. Destacó que la falta de acceso a esos servicios contribuye a que las adolescentes sean el colectivo de mujeres con mayor riesgo de morir o de sufrir lesiones graves o permanentes durante el embarazo y el parto; e indicó que todas/os las/os adolescentes deben poder acceder a servicios, información y educación en materia de salud sexual y reproductiva, en línea o presenciales, gratuitos, confidenciales, adaptados a sus necesidades y no discriminatorios, que deben cubrir la planificación familiar, los métodos anticonceptivos, incluidos los anticonceptivos de emergencia, la prevención, la atención y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, el asesoramiento, la atención antes de la concepción, los servicios de salud materna y la higiene menstrual.

El Comité también señaló que no deberían existir obstáculos para el acceso a los productos básicos, información y asesoramiento vinculados con la salud y los derechos sexuales y reproductivos, como el consentimiento o autorización de terceros y recomendó que los Estados establezcan límites legales de edad mínima, compatibles con el derecho a la protección, el principio del interés superior y el respeto por la evolución de las capacidades de los adolescentes. En todos los casos debe reconocerse el derecho de cualquier niña/o de prestar o denegar el consentimiento, y el derecho de todas/os las/os adolescentes a acceder a consejería y asesoramiento médico confidencial sin necesidad del consentimiento de sus padres. Finalmente, el Comité indicó que los programas de los estudios obligatorios deben incluir educación sobre salud sexual y los derechos reproductivos que sea apropiada a la edad de sus destinatarias/os, amplia, incluyente, accesible, basada en evidencias científicas y en normas de derechos humanos y diseñada con la colaboración de las y los adolescentes. Dicha educación debe dirigirse también a los adolescentes no escolarizadas/os <sup>79</sup>.

Otros compromisos internacionales asumidos por Argentina en la materia son la [Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer, el Niño y el Adolescente \(2016-2030\)](#)<sup>80</sup>, la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuya meta 3.7 es garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva y la meta 5.6 es 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; las medidas 11, 12 y 14 del [Consenso de Montevideo sobre población y](#)

79 Observación general núm. 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párrafos 59 a 61.

80 Disponible en: <http://bit.ly/2vdDGsS>

[desarrollo de la CEPAL](#)<sup>81</sup>; y el [Marco Estratégico Subregional de Prevención y Reducción del Embarazo Adolescente No Intencional del Cono Sur](#)<sup>82</sup>.

En el ámbito nacional, la Ley Nacional N° 25.673 reconoce que el derecho a la salud comprende la salud sexual, así como la prevención de embarazos no planificados. También asegura el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable, entre otros. Asimismo, garantiza el acceso gratuito a métodos anticonceptivos en hospitales, Centros de Salud, obras sociales y prepagas. A su vez, la Ley 26.150 crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral y regula el derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. Entre sus objetivos se destacan promover actitudes responsables ante la sexualidad; prevenir problemas relacionados con la a salud sexual y reproductiva; y procurar la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres.

---

81 Disponible en: <http://bit.ly/2VcNKkx>

82 Disponible en: <http://bit.ly/2GtGYNJ>



## **PASO 3. IDENTIFICAR LOS ORGANISMOS, PROGRAMAS Y ACTIVIDADES INVOLUCRADOS EN LA RESOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA, Y REUNIR LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA RELEVANTE**

Una vez que se conoce qué situación de hecho se quiere abordar y en qué consiste el problema de derechos, es importante identificar cuáles son los organismos públicos, y los programas gubernamentales que abordan o deberían abordar la problemática en cuestión, y las diferentes actividades que desarrollan.

Las diferentes áreas del Estado desarrollan y organizan sus políticas a través de programas. Los llamados “programas” suelen contener información bastante agregada, y muchos contemplan líneas de actividades distintas, y sobre diferentes problemas y derechos, de manera que es importante ver el detalle al interior de los programas, para comprender las actividades concretas que se realizan, determinar exactamente cuáles son aquéllas que tienen relación con el problema o tema que se está analizando, siendo posible también que todo el gasto de un programa sea relevante para el análisis.

Si queremos analizar el gasto en un área determinada y omitimos hacer un rastreo riguroso de todos los programas y actividades del presupuesto para identificar donde está el gasto relevante para nuestro análisis, las conclusiones serán equivocadas. Este paso es como pasar un peine fino por el presupuesto, sus programas y actividades, para que queden atrapadas sólo las actividades y los programas relevantes, sin omitir ninguno, en los años que se toman para el análisis. Si la persona que realiza el análisis no está muy familiarizada con los diferentes programas y actividades a través de los cuales se desarrolla la política pública, es posible que este paso sea el que lleve más tiempo, porque requiere que se examinen todas las áreas o ministerios en los cuales es posible que se encuentre el gasto relevante, en los años que se tomarán para el análisis.

Es importante que este paso se cumpla de manera rigurosa, porque puede ocurrir que una situación o problemática determinada sea abordada desde diferentes organismos y programas. A modo de ejemplo, si alguien quiere analizar el derecho al cuidado, deberá tener en cuenta tanto las partidas para construcción de jardines que ejecuta el Ministerio de Educación, como las partidas para centros de primera infancia que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social, porque ambas tienen impacto en la temática. También puede suceder que la ubicación de una cierta actividad dentro del presupuesto y sus programas se modifique a lo largo de los años. Los cambios reiterados en la denominación y ubicación de actividades tornan muy difícil la realización de comparaciones interanuales, ya que previamente al análisis debe rastrearse dónde estuvo ubicado el gasto en años anteriores. Si la información se encuentra lo suficientemente desagregada todos los años, la comparación resultará posible luego de un análisis minucioso de cada documento, pero si la información tiene un bajo nivel de detalle, es posible que no haya forma de comparar el gasto realizado en los diferentes años para cierta finalidad. Si hacemos el análisis sin advertir que una determinada actividad cambió de ubicación, podemos sacar conclusiones equivocadas sobre el gasto, y creer que esa actividad se eliminó o redujo su asignación presupuestaria, cuando en realidad pudo haber cambiado de lugar en los diferentes años.

Para lograr esa identificación pueden consultarse distintas fuentes. Una primera opción es realizar una lectura detallada y atenta del contenido de cada uno de los programas de gobierno, y en particular de aquellas áreas o ministerios que previsiblemente desarrollen actividades relacionadas con el derecho o problema en cuestión. Tanto las cuentas de inversión como los proyectos de presupuesto suelen contener un detalle de los programas, sus objetivos y actividades, y las metas físicas proyectadas (en el caso de los proyectos), y cumplidas (en el caso de la cuenta de inversión). Recomendamos realizar una lectura de estos documentos, a fin de identificar dónde están los programas y actividades relevantes (y por ende el gasto relevante), en cada uno de los años. La lectura exhaustiva de la política de cada jurisdicción puede permitirnos identificar con precisión las áreas, programas y actividades que trabajan en cuestiones vinculadas con la igualdad de género, incluso cuando no es aparente a partir de sus nombres.

También es importante identificar la normativa específica para una temática, que indica quién es la autoridad competente para aplicarla, y en muchos casos crea los programas que deberían desarrollar acciones en esa temática. También pueden hacerse búsquedas por internet de los sitios web oficiales de distintos organismos públicos, que producen documentos de diferente clase como planes de acción o in-



formas temáticas, lo que permite identificar actividades y programas relacionados con lo que se está analizando.

Si no encontramos programas y actividades que aborden o se vinculen con la temática que se está trabajando, pueden ocurrir dos cosas: que no haya actividades ni asignaciones presupuestarias para ese tema, o que esta información no esté desagregada o visible en los documentos presupuestarios.

Una vez identificados todos los programas y actividades relacionados con la temática, podremos reunir toda la información presupuestaria relevante, e información sobre las metas físicas (bienes y servicios proyectados y producidos) con ese gasto. Miraremos sus asignaciones presupuestarias, para lo cual vamos a usar los documentos que se revisaron en las secciones anteriores y los leeremos de acuerdo con las herramientas que ya se reseñaron.

A continuación se identifican una serie de políticas y programas del presupuesto nacional 2018 que el Ministerio de Hacienda identificó como presupuesto destinado específicamente a mujeres o con fuerte impacto en las mujeres<sup>83</sup>:

83 La tabla fue presentada en la Mesa de diálogo “Hacia un presupuesto con perspectiva de género” en el marco de la presentación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2018-2020 el día martes 4 de septiembre de 2018, por la Dirección nacional de política fiscal y de ingresos, utilizando como fuente la información proporcionada por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Hacienda.

PROGRAMAS	CRÉDITO VIGENTE (EN MILLONES DE \$)	ESTRUCTURA (EN %)
<b>DESTINADOS ESPECÍFICAMENTE A MUJERES</b>	<b>6.928,3</b>	<b>7,7%</b>
Instituto Nacional de las Mujeres	211,5	0,2%
Ellas Hacen - Hacemos futuro juntas <sup>86</sup>	4.841,1	5,3%
AUE <sup>87</sup>	1.546,5	1,7%
Protección de víctimas de violencia	295,1	0,3%
Rescate y acompañamiento a víctimas de trata	34,1	0%
<b>CON FUERTE IMPACTO EN MUJERES</b>	<b>83.619,7</b>	<b>92,3%</b>
Asignación Universal por Hijo	72.900,2	80,5%
Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño	1.656,7	1,8%
Desarrollo de seguros públicos de salud - SUMAR	2.255,2	2,5%
Salud sexual y procreación responsable	373,6	0,4%
Programa Nacional de Educación Sexual Integral	21,9	0%
Asistencia en modalidad residencial para adultos	4,0	0%
Promoción y asistencia a espacios de primera	1.467,1	1,6%
Fortalecimiento edilicio de jardines de infantes	4.941,1	5,5%
<b>TOTAL</b>	<b>90.548,0</b>	<b>100%</b>

84 Estimado por la Dirección nacional de política fiscal y de ingresos del Ministerio de Hacienda de la Nación, a partir del gasto de la actividad (41) Promoción del Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja) en el programa Apoyo al Empleo (MDS), teniendo en cuenta la participación de las beneficiarias de Ellas Hacen en el total de beneficiarias/os de Argentina Trabaja.

85 Estimada por la Dirección nacional de política fiscal y de ingresos del Ministerio de Hacienda de la Nación, en función de la participación de beneficiarios AUE (BESS-MTESS)



Una alternativa para identificar gastos con potencialidad de impactar en la igualdad de género es indagar en las acciones llevadas adelante por organismos o dependencias estatales que no han sido expresamente vinculados con temas de género<sup>86</sup>.

La ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, del año 2009, ordenó la elaboración, implementación y monitoreo de un plan nacional de acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres. Después de varios años de incumplimiento de esa obligación, finalmente en 2016 se presentó el plan para 2017-2019. El Plan Nacional de Acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres<sup>87</sup> provee información estadística y reseñas normativas muy útiles, que permiten orientar la búsqueda de organismos con competencias relevantes en la temática, y el presupuesto mínimo que debería asignarse, entre ellos, al Instituto Nacional de las Mujeres.

Otra fuente complementaria posible, pero menos utilizada para identificar los organismos, programas y actividades relevantes para una temática determinada, son los informes que el Estado Argentino remite periódicamente a diversos órganos de tratados de Naciones Unidas, en los que el Estado trata de explicar qué acciones y programas desarrolla para cumplir con los obligaciones.

Entre los organismos a los que Argentina presenta informes<sup>88</sup> se encuentran:

➤ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su nombre en inglés), donde el gobierno explica qué medidas tomó para lograr la implementación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

La supervisión de la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>89</sup> está a cargo de un Comité de expertos independientes (el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer). Este Comité recibe informes periódicos de parte de los Estados sobre el nivel de implementación de la Convención y les pregunta al respecto en sesiones presenciales, tras lo cual realiza conclusiones en las observaciones finales de cada país. También recibe contribuciones de la sociedad civil sobre la misma temática y emite criterios interpretativos generales de la Convención en sus observaciones generales.

86 Ver Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, Jennifer Klot, Nathalie Holvoet y Elizabeth Villagomez (coords).

87 Disponible en: <http://bit.ly/2XDRXeB>

88 Los informes presentados por el Estado argentino a cada uno de los Comités se encuentran disponibles en: <http://bit.ly/2GtbVBP>

89 Disponible en: <http://bit.ly/2ZsxGuf>

Además, existe un Protocolo Facultativo que Argentina suscribió y permite que el Comité reciba y considere comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de una violación del Estado argentino de cualquiera de los derechos consagrados en la Convención<sup>90</sup>.

- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su nombre en inglés), donde explica qué acciones ha llevado adelante para garantizar los derechos a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, entre otros derechos de la comunidad en general, pero también de la situación de ciertos grupos específicos como es el caso de las mujeres.
- El Comité de los Derechos de la Niñez (CRC por su nombre en inglés), donde informa qué medidas ha implementado para dar cumplimiento a los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- El Consejo de Derechos Humanos a cargo del [Examen Periódico Universal](#)<sup>91</sup>, donde explica qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia.

90 Más información sobre el trabajo del Comité y oportunidades de incidencia disponible en: <http://bit.ly/2W-1C8Ob>

91 Disponible en: <http://bit.ly/2ZrgkOh>



# Aplicación del paso 3 al ejemplo

Con nuestro problema presente, “los embarazos no deseados que afectan a jóvenes y adolescentes”, avanzamos en la lectura exhaustiva de los documentos presupuestarios. En este caso, comenzaremos con el [fascículo correspondiente al Ministerio de Salud y Desarrollo Social del año 2019<sup>92</sup>](#), y luego analizaremos en profundidad el [fascículo correspondiente a Ministerio de Educación de la Nación<sup>93</sup>](#). De esta manera podemos buscar los programas que implementan la normativa relevante que identificamos antes: la ley de procreación responsable y la ley de educación sexual integral.

Del análisis del fascículo correspondiente al Ministerio de Salud y Desarrollo Social, identificamos que el programa 25 está relacionado específicamente con el desarrollo de la salud sexual y la procreación responsable. Además el programa 17 llamado “Atención a la Madre y el Niño”, incluye una actividad denominada “Salud Integral en la adolescencia”. Por otra parte, del estudio del Fascículo correspondiente al Ministerio de Educación identificamos que dentro del Programa 44 “Mejoramiento de la Calidad Educativa” se encuentra la actividad N° 40 “Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (PPG)”

Pasamos a analizar en detalle la información de los programas y actividades identificados:

## PROGRAMA 25 “DESARROLLO DE LA SALUD SEXUAL Y LA PROCREACIÓN RESPONSABLE”, EJECUTADO POR EL MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL.

**Objetivo:** busca mejorar el acceso a las consejerías integrales en salud sexual y reproductiva, a métodos anticonceptivos de larga duración y a la atención integral de personas que cursan un embarazo no planificado, así como a fortalecer los espacios de atención, entre otras líneas de acción. Con la implementación de este programa se busca garantizar los derechos a:

92 Disponible en: <http://bit.ly/2UV3F7O>

93 Disponible en: <http://bit.ly/2PnqdYA>

- A)** recibir información y asesoramiento sobre salud sexual y salud reproductiva en forma clara, completa y adaptada a las necesidades de la persona solicitante;
- B)** acceder de modo gratuito a métodos anticonceptivos seguros y eficaces para la planificación de los embarazos y a preservativos para la prevención de enfermedades de transmisión sexual y del virus del VIH/SIDA, en hospitales y centros de salud; y
- C)** recibir una atención integral y de calidad, técnicamente competente, con buen trato y continuidad.

La población objetivo son las mujeres no embarazadas de 15 a 49 años y los varones de entre los 15 a 64 años, con cobertura del subsistema público de salud. En el fascículo se indica que los insumos que se proveen son distribuidos a alrededor de 5.000 efectores, centros de salud y hospitales, o a depósitos centrales de las jurisdicciones, en botiquines exclusivos de salud sexual, y que la canasta de insumos fue reforzada incluyendo drogas para hormonización, a fin de cumplir con la ley de identidad de género 26.743.

Actividades del programa: en la hoja 276 del fascículo mencionado se listan las dos actividades que lo componen. Por una lado la actividad de “Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable” (N° 41) y por otro la actividad de “Apoyo a la Reproducción Médicamente Asistida” (N° 02), las cuales arrojan un total de \$560.344.785, con \$553.340.955 la primera y \$7.003.830 la segunda.

## PROGRAMA 17 “ATENCIÓN DE LA MADRE Y EL NIÑO”, EJECUTADO POR EL MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL.

### Objetivos:

- Reducir las probabilidades de enfermar o morir de la población de mujeres, niños, niñas y adolescentes.
- Reducir las desigualdades entre los indicadores de salud correspondientes a cada uno de los géneros, las distintas áreas geográficas, los niveles socio-económicos, las etnias, etc.
- Mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud, así como las posibilidades de acceso a ellos de toda la población, en especial de los grupos más desfavorecidos.
- Promover la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con la salud materno-infantil de la población.
- Mejorar la calidad y cobertura de la atención de las mujeres durante la etapa preconcepcional, el embarazo, el parto y el puerperio, y la de sus hijas/os durante el período fetal y neonatal, a fin de disminuir sus probabilidades de enfermar o morir.



➤ Promover un modelo de atención integral fundado en intervenciones efectivas sobre la población de niñas/os menores de 6 años, detectando oportunamente las situaciones de riesgo biológico y social, y mejorando el sistema de atención en todo su proceso, a fin de garantizar el derecho a la salud de niñas y niños, en su sentido más amplio.

➤ Promover la atención de la salud integral de niñas y niños, basada en intervenciones efectivas sobre la población infantil detectando oportunamente las situaciones de riesgo biológico y social fin de garantizar el más alto nivel posible de salud.

➤ Promover la salud integral de las y los adolescentes.

➤ Disminuir la morbimortalidad en niñas y niños en edad escolar.

➤ Lograr que las niñas y niños en edad escolar del país puedan alcanzar un estado de salud integral que asegure el logro de objetivos educativos y sociales esperados para su edad. En ese marco, se busca fortalecer la estrategia del primer nivel de atención para garantizar el diagnóstico de certeza, tratamiento y seguimiento de niñas y niños en edad escolar, generando acciones comunes entre educación y salud, a nivel central y local, que fortalezcan la promoción integral de la salud dentro de la escuela.

84

➤ Evaluar la población escolar de 1° a 6° grado a nivel nacional para obtener un diagnóstico de situación e identificar casos que requieran atención por parte del sistema de salud.

➤ Identificar tempranamente a la población con patologías graves de retardos en el crecimiento y financiar el tratamiento con hormona de crecimiento a pacientes sin cobertura de salud.

Este programa, a diferencia del anterior, no ofrece información detallada sobre los derechos que busca garantizar, ni la población de foco, por lo que resulta especialmente importante observar sus actividades, metas e indicadores, para intentar comprender cómo contribuirá a mejorar la salud de las y los adolescentes e identificar si se encuentra o no relacionado con la problemática que buscamos estudiar.

Actividades del programa:

➤ Actividad N° 41: Coordinación y Monitoreo Maternidad e Infancia

➤ Actividad N°43: Acciones de Perinatología

➤ Actividad N° 44 Salud Infantil

➤ **Actividad N° 45 Salud Integral en la Adolescencia (PPG)**

➤ Actividad N° 46 Acciones Sanitarias para la Inclusión y la Equidad (UNICEF)

➤ Actividad N° 47 Sanidad Escolar

➤ Actividad N° 48 Detección Temprana y Atención de Enfermedades Poco Frecuentes y Anomalías Congénitas

En sus metas observamos lo siguiente:

METAS, PRODUCCIÓN BRUTA E INDICADORES		
DENOMINACION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
<b>METAS :</b>		
Asistencia con Hormonas Crecimiento	Paciente Asistido	150
Asistencia con Medicamentos	Tratamiento Entregado	878.136
Asistencia para la Detección de Enfermedades Congénitas	Análisis Realizado	1.600.000
Capacitación	Persona Capacitada	6.000
Evaluación del Estado de Salud de Niños de 1° y 6° Grado	Escuela Evaluada	2.000
Evaluación del Estado de Salud de Niños de 1° y 6° Grado	Niño Evaluado	200.000
Provisión de Equipamiento a Centros de Salud	Centro Equipado	100
Publicaciones	Ejemplar Distribuido	10.000

En los indicadores observamos que la acción del programa busca incidir en el número de muertes de niñas/os menores de 5 años; el porcentaje de nacidas/os vivos atendidas/os por personal especializado, la razón de mortalidad materna, la tasa de mortalidad infantil y la tasa de mortalidad neonatal. Ninguno de estos indicadores se relacionan con la problemática que estamos analizando.

## PROGRAMA 44 “MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA”, EJECUTADO POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN.

El estudio exhaustivo del fascículo por jurisdicción correspondiente al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología nos permitió identificar que dentro del Programa 44 “Mejoramiento de la Calidad Educativa”, se encuentra la actividad N° 40 “Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (PPG)” que será implementada por la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Anteriormente, no se identificaban las



partidas correspondientes a la política de educación sexual integral, el 2018 fue el primer año en el que el Presupuesto tuvo una Actividad específica sobre este tema.

El Programa 44 identifica entre sus objetivos principales diseñar los lineamientos pedagógicos para la política educativa nacional en los niveles obligatorios, entre sus objetivos específicos se incluye el “impulso del Programa Nacional de Educación Sexual Integral, en cumplimiento con la Ley N° 26.150. Cabe destacar que dichas acciones se encuadran en las políticas que el Gobierno Nacional implementa con el objeto de abordar las desigualdades entre los géneros”.

Entre sus actividades incluye:

LISTADO DE ACTIVIDADES ESPECÍFICAS			
CÓDIGO	DENOMINACIÓN	UNIDAD EJECUTORA	CRÉDITO
<b>Actividades:</b>			
01	Dirección y Coordinación	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	84.274.858
15	Mejoramiento del Sistema Educativo - BIRF N°8452- AR - PROMER II	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	3.100.000
17	Acciones de Planeamiento e Información Educativa	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	133.000.000
20	Fortalecimiento de la Red Federal para la Mejora del Aprendizaje de la Educación Obligatoria	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	407.670.000
24	Transformación de la Escuela Secundaria	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	408.000.000
25	Implementación de la Escuela de Gobierno de Política Educativa	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	7.000.000
26	Promoción de la Lectura - Leer para aprender	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	135.000.000
27	Fortalecimiento de las Trayectorias Escolares - PROMEDU IV (BID N° 3455/OC-AR)	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	69.000.000
40	Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (PPG)	Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	102.906.633
<b>TOTAL:</b>			<b>1.349.951.491</b>

Como puede verse en la tabla, la Actividad 40 se encuentra identificada con las siglas “PPG”. Las demás actividades enunciadas no evidencian una relación con el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, creado mediante la ley N° 26.150.

La lectura de la información disponible sobre los programas nos permite identificar que algunos tienen una relación más clara y directa con la problemática cuya atención nos ocupa, mientras que en otros casos, con la lectura de los documentos presupuestarios, la relación resulta más difusa o compleja. Para poder comprender con mayor profundidad el vínculo o incidencia de cada programa en la resolución del problema que identificamos, resulta muy útil avanzar en leer los sitios webs de las dependencias que los implementan y sus publicaciones.

Atendiendo a que los objetivos del programa 25 tienen una relación muy estrecha con la prevención de los embarazos adolescentes, vamos a comenzar nuestro análisis profundizando en este programa, y procederemos a analizar su información financiera para poder comprenderlo en más detalle.

### a) Identificación de los fondos del programa N° 25 “de Salud Sexual y Procreación Responsable”:

PROGRAMA 25: DESARROLLO DE LA SALUD SEXUAL Y PROCREACIÓN RESPONSABLE (MONTOS NOMINALES)				
ACTIVIDAD	2018	% DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL PROGRAMA	2019	% DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL PROGRAMA
41 D. de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	232.279.489	94.61%	553.340.955	98.75%
02 Apoyo a la Reproducción Médicamente Asistida	13.227.146	5.39%	7.003.830	1.25%
<b>TOTAL</b>	<b>245.506.635</b>	<b>100%</b>	<b>560.344.785</b>	<b>100%</b>

Un primer acercamiento a la situación del programa podemos hacerla identificando los fondos del total del programa y de cada una de sus actividades en los últimos dos años. Como se observa en la tabla, la actividad “Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable” cuenta con más del 90% de los fondos, mientras que la actividad “Apoyo a la reproducción médicamente asistida” cuenta con un porcentaje menor. Por otra parte, mientras una tuvo un incremento, la otra disminuyó significativamente entre los años 2018 y 2019. A los fines de evaluar el impacto del gasto en la problemática de los embarazos no deseados en la adolescencia la actividad de apoyo a la reproducción médicamente asistida no parece ser relevante.

Una aclaración muy importante es que en esa primera tabla, hemos plasmado los valores como “montos nominales”, esto significa que aún no hemos calculado el impacto que la inflación ha tenido en esos montos. La actualización de los montos por inflación es un paso clave para que los datos sean comparables. Ver más sobre este punto en la página 94.

Si miramos el programa en los años anteriores nos encontramos con algunas variaciones que es necesario



tener en cuenta para hacer otros tipos de análisis, como la evaluación de variaciones interanuales. Mientras que en 2018 y 2019 las actividades del programa fueron las mismas, en 2016 y 2017 solo estuvo compuesto por una actividad, la de “Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable”. A su vez, entre los años 2012 y 2015, el programa contenía la actividad “Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable”, pero con el N° 01 en lugar del N° 41, y contenía una actividad N° 02 llamada “Asistencia para Insumos en Salud Sexual (BIRF<sup>94</sup> 7412-AR)”.

En el trabajo de recopilación de la información presupuestaria disponible en los fascículos anexos a las leyes de presupuesto de cada año, nos encontramos con que en el año 2015 el programa dejó de tener presupuesto asignado para la actividad 02, de “Asistencia para Insumos en Salud Sexual (BIRF 7412-AR)” y comenzó a llamarse como se lo denomina actualmente, pero que con anterioridad al año 2015 recibía el nombre de “Atención primaria de la salud” y además de las actividades 01 y 02 antes mencionadas -que hasta ese momento formaban parte del sub-programa 3 de “Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable”- estaba compuesto por otro sub-programa: el N° 2, de “Fortalecimiento de la Atención Primaria de la Salud”, compuesto a su vez por dos actividades: “Atención Primaria de la Salud y Riesgos Específicos” (01) y “Educación Sanitaria de la Población” (02), tal como se observa en la siguiente tabla que muestra la información relativa a los años 2012 a 2015.

En la siguiente tabla se observan los montos nominales de los sub-programas y actividades del programa 25 entre los años 2012 y 2015:

PROGRAMA 25 - ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD	ACTIVIDAD	2012	2013	2014	2015
Sub-programa 2 Fortalecimiento de la Atención Primaria de la Salud	01 Atención Primaria de la Salud y Riesgos Específicos	10.278.184	11.357.657	13.210.638	-
	02 Educación Sanitaria de la Población	1.058.916	1.192.441	1.269.994	-
<b>TOTAL SUB-PROGRAMA 2</b>		<b>11.337.100</b>	<b>12.550.098</b>	<b>14.480.632</b>	<b>-</b>
Sub-programa 3 Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación	01 Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	25.224.025	68.538.500	74.700.000	98.359.000
	02 Asistencia para Insumos en Salud Sexual (BIRF 7412-AR)	36.041.327	19.725.780	34.194.432	100.000
<b>TOTAL SUB-PROGRAMA 3</b>		<b>61.265.352</b>	<b>88.264.280</b>	<b>108.894.432</b>	<b>98.459.000</b>
<b>TOTAL PROGRAMA 25</b>		<b>72.602.452</b>	<b>100.814.378</b>	<b>123.375.064</b>	<b>98.459.000</b>

94 BIRF identifica las siglas Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, una denominación formal de lo que coloquialmente se conoce como Banco Mundial. La sigla en la actividad indica que se trata de una acción llevada adelante con fondos de un préstamo. La mayoría de las entidades internacionales de crédito poseen sus propios mecanismos de seguimiento y control de sus inversiones por lo que resulta de mucha utilidad investigar los sitios webs de dichas instituciones para contar con información adicional.

Este análisis nos permite identificar que dentro de este programa, y vinculada con el tema que analizamos, la única actividad que se mantiene a lo largo de los años 2012 a 2019 es la actividad de “Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable” (antes N° 01 dentro del Subprograma 3 y actualmente N° 41).

Analizar año a año las actividades que se encuentran incluidas en cada programa, nos permite hacer una comparación que realmente se ciña a la problemática que queremos tratar. Si en un año, un programa incluyó una actividad que responde a otras necesidades de la población, no diferenciarla puede distorsionar nuestra comprensión de la evolución de la inversión. Para poder tomar decisiones fundadas en la selección de los programas y actividades, debemos estudiar su descripción, metas físicas e indicadores año a año.

### Metas físicas de las actividades identificadas

En este paso, junto con el análisis del comportamiento del programa a lo largo de los años y del análisis normativo, será útil sistematizar la otra información disponible en el fascículo antes mencionado, con el fin de conocer qué metas o indicadores concretos se pretenden alcanzar y así poder monitorear que se cumplan o evaluar las variaciones en la planificación de un año a otro.

Por ejemplo, la siguiente tabla compara las metas del año 2018 con las del año 2019 y evidencia aumentos en algunas de ellas como la cantidad de tratamientos a entregar y de preservativos a distribuir, así como en la cantidad de personas a capacitar:

PROGRAMA 25: DESARROLLO DE LA SALUD SEXUAL Y LA PROCREACIÓN RESPONSABLE					
METAS FÍSICAS	UNIDAD DE MEDIDA	2018	2019	VARIACIÓN	%
Asistencia en Salud Sexual y Reproductiva	Tratamiento entregado	8.250.000	10.700.000	2.450.000	30%
Capacitación	Persona capacitada	5.760	6.300	540	9%
Capacitación	Taller		177	177	
Distribución de preservativos	Producto distribuido	21.750.000	25.300.000	3.550.000	16%
Publicaciones	Ejemplar distribuido	3.500.000	3.500.000	-	0%



## Indicadores de Impacto de las actividades identificadas

La siguiente tabla contiene los indicadores aprobados para el año 2019. En este caso no es posible comparar las expectativas de alcance proyectadas con los datos del año anterior porque el 2019 fue el primero en que se incluyó esta medición en los fascículos por jurisdicción anexos al proyecto de presupuesto y a la ley. El primer indicador “Cobertura de la Población Elegible con Tratamientos Anticonceptivos” existía en años anteriores pero sólo lo encontramos en las Cuentas de Inversión de los años 2015, 2016 y 2017<sup>95</sup>.

PROGRAMA 25: DESARROLLO DE LA SALUD SEXUAL Y LA PROCREACIÓN RESPONSABLE		
INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	2019
Cobertura de la Población Elegible con Tratamientos Anticonceptivos	Porcentaje	100,00
Tasa de Fecundidad Adolescente Tardía (Entre 15-19 Años de Edad)(ODS 3.7.5-PPG)	Nacimiento por 1.000 Adolescentes	63,00
Tasa de Fecundidad Adolescente Temprana (Entre 10-14 Años de Edad) (ODS 3.7.4-PPG)	Nacimiento por 1.000 Adolescentes	1,50
Tasa de embarazo no planificado (ODS 3.7.1 - PPG)	Porcentaje	55,00

Además, en esta tabla podemos observar que los indicadores poseen la etiqueta “PPG”, como habíamos explicado en la página 62. Esta información nos permite seleccionar las actividades cuyo seguimiento desarrollaremos en los pasos siguientes: “Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable” y su antecesora, y “Asistencia para Insumos en Salud Sexual (BIRF 7412-AR)”.

### b) Identificación de los fondos de la Actividad de Salud Integral en la Adolescencia.

Para identificar la asignación presupuestaria para esta Actividad hemos estudiado el fascículo por jurisdicción correspondiente al Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Los objetivos, metas y actividades del Programa de Atención de la Madre y el Niño ya fueron mencionadas en el ejemplo de la página 83. Del listado de Actividades que corresponden a este programa en 2019,

<sup>95</sup> Tal como se observa en el [apartado de indicadores de resultados del Tomo II de la Cuenta de Inversión 2017](http://bit.ly/2ZvqmQz) (disponible en: <http://bit.ly/2ZvqmQz>), el indicador de Cobertura de la Población Elegible con Tratamientos Anticonceptivos fue de 81,88% en 2015, de 37,30% en 2016 y de 30,08% en 2017.

es posible observar la Actividad N° 45 “Salud Integral en la Adolescencia” (también identificada como “PPG”). Por eso, en esta ocasión limitaremos nuestro análisis a dicha Actividad y no a todo el Programa, que tiene actividades no vinculadas con la prevención del embarazo adolescente no intencional.

El hecho de que esta política pública en términos presupuestarios sea un Actividad y no un Programa constituye una limitación importante: no podemos conocer su descripción, metas y objetivos, ya que las actividades presupuestarias no cuentan con ese nivel de detalle. En el mismo sentido, también las metas físicas y los indicadores de impacto expuestos en el presupuesto corresponden a todo el Programa 17 y no a esta Actividad en particular. Ni las metas ni los indicadores nombran explícitamente a la salud adolescente, ni mucho menos a la prevención de embarazos no planificados, por lo que no podemos identificar ninguna meta o indicador que corresponda específicamente a la Actividad de Salud Integral en la Adolescencia. Por lo tanto, no es posible realizar el análisis de metas físicas o de indicadores de impacto que mostramos en el caso del Programa de Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable.

Al revisar los presupuestos de años anteriores, observamos que esta Actividad ya existía, por lo menos, desde el año 2012. Se produjo un cambio en el número que identifica la Actividad. Hasta el año 2017 le correspondía el número 5 y a partir de 2018 aparece identificada como 45.

<b>SALUD INTEGRAL EN LA ADOLESCENCIA</b> (Actividad dentro del Programa de Atención de la Madre y el Niño) Presupuestos nominales			
<b>AÑO</b>	<b>ORIGINAL</b>	<b>VIGENTE</b>	<b>EJECUTADO</b>
<b>2012</b>	<b>2.187.500</b>	<b>1.777.500</b>	<b>500.174</b>
<b>2013</b>	<b>2.696.500</b>	<b>1.996.500</b>	<b>736.883</b>
<b>2014</b>	<b>3.015.500</b>	<b>1.826.314</b>	<b>1.573.481</b>
<b>2015</b>	<b>3.930.000</b>	<b>2.417.056</b>	<b>2.604.886</b>
<b>2016</b>	<b>6.690.000</b>	<b>4.440.000</b>	<b>630.370</b>
<b>2017</b>	<b>4.670.005</b>	<b>1.301.940</b>	<b>322.127</b>
<b>2018</b>	<b>1.999.667</b>	<b>1.757.667</b>	<b>529.920</b>
<b>2019</b>	<b>1.479.395</b>	<b>1.479.395</b>	

Nuevamente, es importante aclarar que en esta tabla hemos plasmado los valores como “montos nominales”. Esto significa, que no hemos calculado el impacto que la inflación ha tenido en esos montos, que es un paso clave para que los datos sean comparables. Ver más sobre este punto en la página 94.



### c) Identificación de la información financiera de la Actividad Fortalecimiento de la educación Sexual Integral.

El análisis de los fascículos del Ministerio de Educación de años anteriores, nos permiten observar que si bien en 2017 se enuncia el fortalecimiento de la Educación Sexual Integral en el Programa 29 “Gestión de las Políticas Socio Educativas” este no tiene una actividad específica que permita identificar con claridad la inversión en términos comparables. Como dijimos, esto sólo sucede a partir de 2018.

PROGRAMA 44 “MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA” (montos nominales)				
ACTIVIDAD	2018	% DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL PROGRAMA	2019	% DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL PROGRAMA
Actividad N° 40 “Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (PPG)”	21.852.645	4,12%	102.906.633	7,62%
Otras actividades:	508.575.942	95,88%	1.247.044.858	92,38%
<b>TOTAL PROGRAMA 44</b>	<b>530.428.587</b>	<b>100%</b>	<b>1.349.951.491</b>	<b>100%</b>

92

En términos de metas, podemos observar que para el año 2018 se esperaba asistir a 10 provincias, capacitando a 2000 docentes, y dicha expectativa se incrementó para 2019. Aún así no se espera alcanzar a la totalidad de las provincias.

METAS FÍSICAS		
AÑO	PROVINCIAS ASISTIDAS	DOCENTE CAPACITADO
2019	16	10.000
2018	10	2.000

MONTOS NOMINALES			
AÑO	ORIGINAL	VIGENTE	DEVENGADO
2019	102.906.633	102.906.633	26.704.362

## Búsqueda de información oficial publicada por las jurisdicciones que implementan los programas:

El análisis de la información publicada en los sitios web de los Ministerios nos permite identificar que el programa y las actividades antes reseñadas forman parte del [Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia](#)<sup>96</sup>, publicado en 2017 de forma conjunta por la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF), el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable -que detallamos previamente- y el Programa de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación.

En términos programáticos, el Plan propone la mejor coordinación de tres programas que reseña como ya existentes, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (creado por ley 25.673), el Programa de Salud Integral en la Adolescencia y el Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Además incorpora el apoyo de la SENNAF y la Subsecretaría de Juventud que realizan aportes a la coordinación pero sin afectar dicha intervención a programas presupuestarios específicos.

El Plan no incorpora información presupuestaria detallada pero señala que entre las fuentes de información que se utilizaron para realizar el costeo de la intervención, se encuentra la información aportada por los programas existentes. Cabe aclarar que el Plan ENIA habla de “Programas”, pero ya vimos que en el presupuesto dos de ellos sólo figuran como Actividades. Por lo tanto, sus objetivos pueden encontrarse en el Plan ENIA, pero no en el presupuesto.

---

96 Disponible en: <http://bit.ly/2Vkaajl>



## PASO 4: REALIZAR EL AJUSTE POR INFLACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE AÑOS ANTERIORES, PARA QUE SEAN COMPARABLES LOS MONTOS DE DIFERENTES PERÍODOS

En el caso de países con altas tasas de inflación como Argentina, para hacer comparaciones de gastos en distintos periodos de tiempo es necesario hacer un “ajuste por inflación” de las cifras, de modo que ellas puedan ser comparadas a lo largo de los años en “términos reales” (de no “ajustarse”, los números no serían estrictamente comparables debido a los aumentos de precios registrados en un determinado periodo).

Las cifras ya ajustadas por inflación suelen denominarse “reales” (respecto de los bienes y servicios que efectivamente se pueden comprar con el dinero) o “a precios constantes” (considerando que cifras corresponden todas a un determinado momento). Las cifras sin ajustar pueden denominarse como cifras en “términos nominales” o “a precios corrientes”. En todos los casos, si se hace un análisis que involucra períodos de tiempo de más de un año, sugerimos que se indique cuáles de estas cifras se utilizó.

¿Cómo hacemos entonces el ajuste por inflación? Aplicando los siguientes pasos, el proceso es mucho más fácil de lo que podría parecer.

➤ **Primero**, debemos saber cuál fue el porcentaje de inflación en los momentos correspondientes a las cifras que deseamos comparar.

¿Dónde buscar los índices de inflación? El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) publica periódicamente el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que es un “indicador que mide la evolución promedio de los precios de un conjunto de bienes y servicios representativos del gasto de consumo de los hogares residentes en un área determinada”. Dado que se trata de una medición oficial, suele considerarse confiable para ser utilizado en cualquier análisis. Sin embargo, durante un periodo la confiabilidad de este índice estuvo públicamente discutida. En este contexto, existen alternativas, como por ejemplo los IPC elaborados por algunas provincias, o por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cualquier caso, es importante elegir indicadores confiables, y en su caso explicar por qué fueron elegidos.

➤ **Segundo**, tenemos que ajustar los números usando esos porcentajes. Supongamos que durante el año hubo 10% de inflación. Podemos hacer el ajuste llevando las cifras del principio a valores del final (“agregando” la inflación) o llevando las cifras del final a valores del principio (“quitando” la inflación).

Si deseamos **llevar las cifras del principio a valores del final**, lo que debemos hacer es tomar la cifra del inicio y multiplicarla por 1 más el porcentaje de inflación, en nuestro caso,  $1+10\%=1,10$ . Así, tendremos que los \$100 del principio equivalen, en términos reales, a  $\$100*1,10=\$110$  del final.

¿Qué podremos decir entonces? Que si alguien tenía \$100 al principio, mantuvo su poder adquisitivo si, al final del año, tenía \$110 (con \$110 al final podía comprar lo mismo que con \$100 al principio). Si al final tenía menos que \$110, esa persona perdió poder adquisitivo; si tenía más, su poder adquisitivo aumentó.

Si deseamos **llevar las cifras del final a valores del principio**, el procedimiento es similar: tomamos el valor del final y lo dividimos por 1 más el porcentaje de inflación. En este caso, tendremos que los \$100 del final equivalen, en términos reales, a  $\$100/1,10=\$90,91$  del principio.

¿Qué podremos decir entonces? Que si alguien tenía \$100 al final del año, mantuvo su poder adquisitivo si, al principio del año, tenía \$90,91 (con \$90,91 al principio podía comprar lo mismo que con \$100 al final). Si al principio tenía más que \$90,91, como en nuestro ejemplo, esa persona perdió poder adquisitivo, y si tenía menos que \$90,91, aumentó su poder adquisitivo.

**¿Cómo hacemos el ajuste cuando tenemos más que un período entre los momentos extremos?** Supongamos que en lugar de haber un año entre los momentos extremos había dos, y que en el primero la inflación había sido de 10% y, en el segundo, de 15%. En ese caso, primero calculamos el porcentaje de inflación total, que es la multiplicación de 1 más el porcentaje de inflación del primer período por 1 más el porcentaje de inflación del segundo período, menos 1. En nuestro ejemplo, sería  $(1,10*1,15)=1,265-1=0,265=26,5\%$ . Luego, el procedimiento es el mismo que el que indicamos antes, pero multiplicamos (o dividimos) utilizando este porcentaje de inflación total. En nuestro ejemplo, entonces, \$100 del principio equivaldrían, en términos reales, a  $\$100*1,265=\$126,5$  del final.

Cuando tenemos muchos períodos, el modo de calcular la inflación es siempre el mismo: **Porcentaje de inflación total**  $= [(1 + \text{el porcentaje de inflación del primer período}) * (1 + \text{el porcentaje de inflación del segundo período}) * \dots * (1 + \text{el porcentaje de inflación del último período})] - 1$



# Aplicación del paso 4

Veamos un ejemplo donde comparamos interanualmente los fondos destinados a las actividades relacionadas con la prevención del embarazo adolescente en el Programa N° 25 .

Para poder ver la información más ordenada, resulta de mucha utilidad plasmar los datos de asignación presupuestaria año a año en una tabla.

<b>DESARROLLO DE LA SALUD SEXUAL Y LA PROCREACIÓN RESPONSABLE.</b>			
Presupuestos nominales			
<b>AÑO</b>	<b>ORIGINAL</b>	<b>VIGENTE</b>	<b>EJECUTADO</b>
<b>2012</b>	<b>25.224.025</b>	<b>10.450.025</b>	<b>8.635.376</b>
<b>2013</b>	<b>68.538.500</b>	<b>39.678.500</b>	<b>35.685.087</b>
<b>2014</b>	<b>74.700.000</b>	<b>109.977.480</b>	<b>90.629.755</b>
<b>2015</b>	<b>98.359.000</b>	<b>150.608.607</b>	<b>138.706.684</b>
<b>2016</b>	<b>163.239.064</b>	<b>173.530.564</b>	<b>136.991.295</b>
<b>2017</b>	<b>189.629.063</b>	<b>249.475.184</b>	<b>150.626.996</b>
<b>2018</b>	<b>245.506.635</b>	<b>379.084.095</b>	<b>326.232.758</b>
<b>2019</b>	<b>560.344.785</b>	<b>561.994.785</b>	

Vamos a notar que los datos no contemplan los cambios del valor de los precios que se generan por la inflación. Por eso, debemos actualizar la información por inflación, para que los montos reflejen capacidad de compra similar en un mismo momento.

Para ajustar los montos de los años anteriores usamos las siguientes tasas que seleccionamos porque consideramos confiables<sup>97</sup> de los diferentes años:

97 En este documento compartido podés ver en formato de excel las tasas de ajuste y las fórmulas que utilizamos para calcularlas: <http://bit.ly/2lJg0VV>

AÑO	TASAS DE INFLACIÓN ANUALES	ÍNDICE DE INFLACIÓN ANUAL	INFLACIÓN ACUMULADA	AJUSTE	FUENTE
2012	25.60%	1.26	596.91%	6.969	EPyCA Consultores
2013	24.90%	1.25	454.87%	5.549	EPyCA Consultores
2014	38.70%	1.39	344.25%	4.442	EPyCA Consultores
2015	26.00%	1.26	220.30%	3.203	EPyCA Consultores
2016	38.00%	1.38	154.20%	2.542	INDEC
2017	24.80%	1.25	84.20%	1.842	INDEC
2018	47.60%	1.48	47.60%	1.476	INDEC
2019	0	1	0.00%	1.000	

Una vez que aplicamos los índices a la tabla anterior, los números quedan así:

DESARROLLO DE LA SALUD SEXUAL Y LA PROCREACIÓN RESPONSABLE. Presupuesto ajustado por inflación			
AÑO	ORIGINAL	VIGENTE	EJECUTADO
2012	175.789.731	72.827.675	60.181.134
2013	380.298.024	220.163.195	198.005.035
2014	331.854.444	488.574.504	402.622.315
2015	315.039.260	482.392.299	444.270.998
2016	414.957.984	441.119.247	348.235.467
2017	349.305.836	459.545.264	277.462.157
2018	342.844.526	559.528.124	481.519.551
2019	560.344.785	561.994.785	

Esto nos permite ver el presupuesto de forma comparable en valores reales y establecer si a lo largo del tiempo aumenta, disminuye o se mantiene constante.



## **PASO 5: EVALUAR EL IMPACTO DE LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES. LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS APLICABLES AL PRESUPUESTO.**

Una vez reunida la información sobre las actividades y programas desarrollados para atender la problemática que nos interesa en el período que queremos analizar, identificada la normativa relevante y reunida la información sobre su asignación y ejecución presupuestaria, así como los indicadores sociales y económicos que dan cuenta del problema, será hora de evaluar en qué medida esa asignación y ejecución da o no cumplimiento a las obligaciones del estado.

Ahora sí, es momento de mirar y comparar los montos presupuestarios, para evaluar si son adecuados y suficientes, si aumentan o decrecen, si se ejecutan eficientemente, entre otros análisis. La aplicación de los estándares de derechos humanos nos van a permitir analizar las cifras en función de si promueven o no la igualdad de género. Es decir, vamos a “hacer hablar” a los números que aprendimos a leer en las secciones anteriores.

Cabe aclarar que para la realización de estos análisis podemos decidir mirar el presupuesto sancionado en la ley, el presupuesto efectivamente utilizado cada año, o mirar y relacionar ambos, haciendo diferentes comparaciones y teniendo en cuenta también las reasignaciones realizadas por el ejecutivo. Seguidamente se presentan algunos de los principios básicos que el Estado debería respetar, y se dan ejemplos de cómo los números del presupuesto, en combinación con otros indicadores, nos pueden ayudar a entender si los está cumpliendo o no.

# Los estándares de derechos humanos y los presupuestos públicos

Ya mencionamos que los presupuestos no son actos completamente discrecionales, porque están limitados por ciertas reglas constitucionales, tanto de procedimiento como de fondo. Por ejemplo, a nivel internacional se ha exhortado a los Estados para que en sus presupuestos "...se integre una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre.<sup>98</sup>"

También a nivel internacional existe un instrumento fundamental con pautas acerca de cómo debe ser la actividad del gobierno para respetar los derechos de las mujeres: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (que se suele conocer como "CEDAW" por sus siglas en inglés). Argentina ha ratificado esta convención, y al hacerlo (igual que en el caso de otros instrumentos de derechos humanos) se ha comprometido a que sus medidas gubernamentales respeten las pautas contenidas en el Tratado, lo que incluye las medidas presupuestarias. Aunque la CEDAW no tiene una disposición específica y particular sobre los presupuestos públicos, tiene principios que se aplican transversalmente a toda la actividad gubernamental, incluida la presupuestaria.

También son fundamentales otros instrumentos de derechos humanos -particularmente el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)-, que dan más pautas sustantivas sobre qué implica el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, y los recursos que deben destinarse para asegurarlos. Los principios que siguen son algunos de los más relevantes que se extraen de la CEDAW y del PIDESC, y que sirven para orientar el análisis presupuestario.

---

98 Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la IV Conferencia Mundial de la Mujer.



Por último, se debe tener presente que la normativa interna de cada país (o incluso provincial y municipal en un estado federal como el argentino) puede aumentar el estándar de protección que dan las normas del derecho internacional, e incluso tener referencias concretas sobre cómo debe ser el gasto público<sup>99</sup>.

En lo que sigue se desarrollan brevemente diversos estándares de derechos humanos que son aplicables al presupuesto, y se proponen formas de usarlos para evaluar la asignación y ejecución presupuestaria.

### ¿Cuáles son las obligaciones generales de los estados en relación con el cumplimiento de los derechos de las mujeres?

Los derechos reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos imponen tres tipos de obligaciones a los Estados: obligaciones de respetar, proteger, cumplir o realizar.

➤ **La obligación de respetar los derechos** prohíbe al Estado la interferencia indebida en el disfrute de los derechos y, en general, se aplica en aquellos casos en que las personas tienen acceso a los derechos, protegiéndolas contra la interrupción de los niveles existentes de cumplimiento y las medidas regresivas, como por ejemplo en el acceso a tratamientos médicos o determinados niveles de educación. En muchos casos, esta obligación requiere que los Estados tomen medidas positivas como el diseño e implementación de políticas tendientes a evitar que las/os funcionarias/os públicas/os interfieran en el acceso a un derecho. El Comité de la CEDAW, en su [Observación General 28 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#)<sup>100</sup> ha considerado que esta obligación requiere que los Estados se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos en pie de igualdad con el hombre.

➤ **La obligación de proteger los derechos** requiere que los Estados adopten medidas para velar por que las empresas u otras personas no priven a las de-

99 Por ejemplo, en Argentina la Ley Nacional de Salud Mental (ley 26.657) dispone que el Poder Ejecutivo debe incluir en los proyectos de presupuesto un incremento en las partidas destinadas a salud mental hasta alcanzar un mínimo del 10 % del presupuesto total de salud. La Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, establece la intangibilidad del presupuesto para la infancia, prohibiendo las reasignaciones, y el establecimiento de partidas menores a las originales y vigentes de los años anteriores (art. 72)

100 Disponible en: <http://bit.ly/2KRczhM>

más personas del acceso a sus derechos. En esta dimensión de la obligación se enfatiza el deber estatal de actuar para prevenir, evitar, reparar o castigar las interferencias indebidas de terceros en el goce de los derechos. Normalmente requiere que los Estados tomen medidas positivas para regular ciertas actividades, inspeccionar o monitorear su cumplimiento y aplicar sanciones u otras medidas a quienes interfieren con el goce de un derecho.

El Comité de la CEDAW ha entendido que los Estados deben proteger a la mujer contra la discriminación por parte de actores privados y adoptar medidas para eliminar las prácticas que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres. Por ejemplo, la obligación estatal de proteger resulta aplicable ante las deficiencias en el cumplimiento del derecho a la educación y el derecho a la salud que ocurren en la esfera privada, tales como la discriminación o la falla en el cumplimiento de ciertos requerimientos básicos.

➤ **La obligación de cumplir o realizar los derechos** requiere la creación e implementación de políticas públicas, programas y actividades que aseguren el acceso efectivo a los derechos. Ello implica que requieren una acción positiva del Estado y la asignación de recursos suficientes. Esta dimensión es particularmente relevante para el análisis presupuestario, que frecuentemente evidencia un inadecuado o insuficiente financiamiento de los programas y políticas tendientes a cumplir con los derechos.

El Comité de la CEDAW ha considerado que los Estados deben adoptar una amplia gama de medidas para asegurar que la mujer y el hombre gocen de hecho y legalmente de los mismos derechos, incluida la formulación de políticas, programas y marcos institucionales de carácter público que tengan por objetivo satisfacer las necesidades específicas de la mujer; y la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Observación General N° 25 relativa a las medidas especiales de carácter temporal<sup>101</sup>. Esto entraña obligaciones en cuanto a los medios o las conductas y obligaciones en cuanto a los resultados.

➤ **La obligación de cumplir comprende tres obligaciones:**

**A. LA OBLIGACIÓN DE FACILITAR** implica que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a las personas y las comunidades a disfrutar de los

101 Disponible en: <http://bit.ly/2PrCsTZ>



derechos, por ejemplo, iniciando actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida y el goce de los derechos.

**B.LA OBLIGACION DE GARANTIZAR O HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS** en los casos en que las personas o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismas ese derecho con los recursos a su disposición.

**C.LA OBLIGACION DE PROMOVER** requiere que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer los derechos.

El Comité de la CEDAW también ha enfatizado en que los Estados están obligados a reaccionar activamente ante la discriminación, independientemente de que esas acciones u omisiones sean cometidas por el Estado o por actores privados. La discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes. Además, los Estados tienen la responsabilidad de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticas y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres de determinados grupos vulnerables.

En relación con los DESC, el Comité DESC señaló que algunas de las medidas correspondientes a estos distintos niveles de obligación de los Estados tienen obligaciones de cumplimiento inmediato, mientras que otras obligaciones son de cumplimiento progresivo<sup>102</sup>.

<b>OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO INMEDIATO</b>	Garantizar niveles esenciales de los derechos No discriminar Adoptar medidas
<b>OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO</b>	Progresividad hacia el pleno cumplimiento de los derechos No regresividad

102 [Observación General N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del Comité DESC](http://bit.ly/2DmxnYr). (Disponible en: <http://bit.ly/2DmxnYr>)

## El principio de igualdad y no discriminación<sup>103</sup>

### ¿Qué impacto tiene la asignación y ejecución presupuestaria sobre la igualdad de género?

En su artículo 2, la CEDAW prohíbe la *discriminación* contra las mujeres y ordena a los Estados realizar políticas para eliminarla, comprometiéndose a tomar medidas como consagrar legislativamente la igualdad entre varones y mujeres y adecuar toda su legislación; establecer una protección efectiva de la mujer contra la discriminación, por ejemplo mediante tribunales judiciales; y tomar medidas para eliminar la discriminación hecha por las personas particulares. Por su parte, el artículo 3 de la misma convención establece el principio de *igualdad*, que busca que el ejercicio efectivo de derechos sea igualitario, para lo cual los Estados deben tomar medidas. De manera bien concreta, el artículo 5 de la CEDAW impone a los Estados tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, para eliminar prejuicios y prácticas basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas.

El artículo 2.2 del [Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales \(PIDESC\)](#)<sup>104</sup> también reconoce el principio de no discriminación, al expresar que los Estados Partes deben garantizar el ejercicio de los derechos del Pacto sin discriminación alguna por motivos, entre otros, de sexo. Según el Comité de expertos que supervisa la aplicación de este Pacto<sup>105</sup>, la discriminación debe entenderse como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto”.

La discriminación puede darse entonces no solo de manera formal, sino también de manera material o “en los hechos”; y puede ser tanto directa (por actos que generan una situación más desfavorable para las mujeres) como indirecta (por prácticas que aunque si bien formalmente y de manera explícita no establecen distinciones entre hombres y mujeres, en su aplicación impactan de manera desproporcionada en el ejercicio de los derechos de las mujeres). Finalmente, se debe aclarar que de

103 Ver Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Observación General n° 25.

104 Disponible en: <http://bit.ly/2VmjT9d>

105 Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 20.



acuerdo con el entendimiento habitual en el derecho internacional, las obligaciones de no discriminación e igualdad son obligaciones “de resultado” para los Estados, quienes deben asegurar su aplicación inmediata. El art. 75 inc. 23<sup>106</sup> de la Constitución Nacional establece que el poder legislativo desarrollará medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades. En el mismo sentido, los Estados firmantes de la CEDAW se han comprometido a desarrollar medidas transitorias<sup>107</sup>, tendientes a facilitar la igualdad de hecho entre varones y mujeres. Estas medidas han sido llamadas de acción afirmativa, si bien incluyen un trato diferenciado, su función es propender a la erradicación de las situaciones de desigualdad existentes, por ello no importan una discriminación prohibida por la ley. En este sentido, el Comité que supervisa el cumplimiento de la CEDAW ha instado a los Estados a que “hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.”<sup>108</sup>

### ¿Qué implica este principio en términos presupuestarios y qué puedo analizar para ver si se refleja en el presupuesto?

104

Estos principios tienen implicancias concretas para los presupuestos públicos. En primer lugar, porque la igualdad en el ejercicio de derechos va a requerir destinar una determinada cantidad de recursos a distintos grupos, lo que no necesariamente significa destinar la misma cantidad de recursos para varones y mujeres por igual. De hecho, en muchos casos será necesario un trato preferente para las mujeres para remediar situaciones de desventaja. La asignación de recursos entonces debe ser proporcional a dichas desventajas. Por ejemplo, un programa de desempleo puede requerir destinar más recursos a la capacitación de mujeres, si es que ellas están sobre-representadas en la población desempleada. Un análisis adecuado del presupuesto para determinar si favorece o no la igualdad de género requerirá tener un buen diagnóstico sobre cuáles son las disparidades de género que afectan a las

106 Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

107 Artículo 4: “1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.”

108 Observación General N° 5 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

mujeres en una sociedad determinada. Un presupuesto sensible al género debería contemplar políticas programas y recursos necesarios para remediar esas disparidades, que pueden variar en cada contexto.

A la hora de identificar organismos y políticas relevantes para la igualdad de género, se debe tener presente que ellos pueden tener un impacto, tanto implícito como explícito, y pueden abordar tanto un tema específico como la cuestión de la igualdad de manera transversal. Es usual clasificar a los gastos públicos con relación a la igualdad de género en tres categorías<sup>109</sup>:

➤ **1. GASTO ETIQUETADO PARA MUJERES:** es el gasto específicamente orientado a satisfacer derechos de las mujeres, como podría ser un programa que busque prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Normalmente, estos gastos suelen ser una porción menor de los gastos totales. Sin embargo, “no todos los gastos focalizados en las mujeres promueven la igualdad de género, y muchos programas que no se focalizan específicamente en las mujeres tienen un impacto que refuerza la igualdad para las mujeres”<sup>110</sup>. En el caso específico del Presupuesto Nacional 2019, el gasto que explícitamente busca reducir la desigualdad de género está etiquetado como PPG.

➤ **2. GASTOS PARA PROMOVER OPORTUNIDADES EQUITATIVAS EN EL EMPLEO PÚBLICO:** como servicios de guardería, licencias parentales, etc.

➤ **3. GASTOS GENERALES:** son los gastos restantes, que normalmente comprenden a la mayor parte de los gastos públicos. Por la importancia de su magnitud, deben analizarse distinguiendo:

**A.** Gastos con *potencialidad* en términos de equidad de género, aunque no aborden esta temática explícitamente.

**B.** Otros gastos generales.

Los gastos con potencialidad en términos de equidad de género son los que, no estando “etiquetados”, pueden igualmente afectar positiva o negativamente la equidad de género. Hay diferentes formas de identificar estos gastos. Por ejem-

109 Corina Rodríguez Enríquez, “Gastos, tributos y equidad de género. Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género”, Documento de Trabajo N° 66, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), 2008.

110 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Presupuestos para los Derechos de las Mujeres, Guía para activistas en políticas sobre igualdad de género y derechos humanos.



plo, se pueden considerar incluidos en esta categoría a los gastos que respondan a ciertos criterios predeterminados, como los orientados a sectores de empleo con sobre-representación de fuerza de trabajo femenina (como el trabajo en casas particulares), o sub-representación de fuerza de trabajo femenina, o determinadas políticas sociales enfocadas en los sectores más vulnerables donde las mujeres tienden a estar sobre-representadas<sup>111</sup>.

Para identificar programas que puedan tener un impacto implícito o tácito en la igualdad de género, sea positivo o negativo, se sugiere responder algunas preguntas, como por ejemplo:

- ¿El programa se enfoca en un problema que evidencia alguna desigualdad entre mujeres y hombres?
- ¿Qué población se beneficia de un determinado programa, desagregada por género?
- ¿El programa contempla las responsabilidades domésticas de sus destinatarias o destinatarios?
- ¿El programa contribuye a mejorar el conocimiento de las mujeres sobre sus derechos?

106

Para aplicar este principio al presupuesto, se pueden realizar las siguientes preguntas y análisis:

- **¿Se han realizado asignaciones presupuestarias suficientes y adecuadas para financiar programas y actividades tendientes a remediar desigualdades en el acceso a derechos?**

Una vez identificado y elegido un problema que afecta particularmente a las mujeres y profundiza la brecha de género, y una vez identificados los programas y actividades implementados para atender y remediar esa situación, será necesario determinar si la asignación y ejecución presupuestaria para esas actividades son adecuadas y suficientes. Es decir, si alcanzan para remediar la desigualdad en el acceso a derechos.

A modo de ejemplo, está demostrado que las mujeres destinan más tiempo que los varones a las tareas de cuidado no remuneradas, y una de las medidas de polí-

111 Corina Rodríguez Enríquez, "Gastos, tributos y equidad de género. Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género", Documento de Trabajo N° 66, Centro interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (CIEPP), 2008.

tica pública que contribuye a reducir esta brecha de género y promover la inclusión laboral y autonomía de las mujeres es la construcción de espacios de cuidado para la primera infancia. La asignación presupuestaria a espacios de cuidado para la primera infancia puede ser comparada con las tasas de escolarización, con la finalidad de determinar si es suficiente y adecuada para reducir la brecha de género en la distribución de estas responsabilidades al interior de los hogares.

A su vez, conocer la cantidad de beneficiarias mujeres de determinados programas, permite anticipar los posibles impactos diferenciales que podrían tener ciertos recortes presupuestarios o medidas de ajuste.

➤ **¿Existen disparidades en la distribución de recursos entre varones y mujeres, que afecten negativamente a mujeres y niñas?**

Como ya señalamos, todo el presupuesto puede analizarse con enfoque de género, lo que implicará preguntarnos, en cada caso, quienes son las personas beneficiarias de las políticas, programas y acciones que se están evaluando.

Para ello es fundamental contar con información detallada sobre cuántos varones y mujeres se benefician con ciertos bienes, obras y servicios y determinar, por ejemplo, cuál es la proporción del gasto destinada a mujeres y varones, y qué impacto tiene esa distribución en la situación de las mujeres.

Esto no implica que necesariamente deba haber una distribución por mitades, para varones y mujeres, en cada programa presupuestario. A modo de ejemplo, la población carcelaria está integrada mayoritariamente por varones, por lo cual sería razonable que la mayor parte del gasto usado para asegurar condiciones adecuadas de detención esté destinado a varones. En cualquier caso, aún en esa situación, podría evaluarse el gasto per cápita en las cárceles, con la finalidad de evaluar si hay diferencias entre varones y mujeres. Pero en la mayoría de los casos, el principio de igualdad exigirá lo contrario, que más recursos se destinen a mujeres, con el objetivo de remediar una situación estructural de desventaja. Con frecuencia, muchas políticas no se planifican ni se evalúan con este enfoque, y eso puede ocultar disparidades injustas en la distribución de los recursos.

➤ **¿Qué presupuesto reciben los organismos y programas que tienen por objeto específico promover la igualdad de**



## género y qué porcentaje representa del gasto público y en relación con otras áreas menos relevantes?

Además de las políticas públicas específicas que promueven la igualdad existen organismos rectores que llevan adelante acciones para promover la incorporación de la perspectiva de género de forma transversal en las diferentes áreas del Estado, y en ocasiones llevan adelante de forma directa la implementación de acciones para promover la equidad. En Argentina a nivel nacional identificamos el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), cumple dicho rol.

Analizar el financiamiento de los organismos rectores para las políticas públicas y comparar la inversión que se hace en dichas instituciones con otras acciones estatales que poseen una relación más distante con la garantía de los derechos humanos o que no impactan en la garantía de los derechos permiten poner en evidencia el foco de prioridades gubernamentales en un momento dado. Un ejemplo en ese sentido puede verse en “El valor de la igualdad de género”<sup>112</sup>, que compara la asignación presupuestaria al que en aquél entonces era el Consejo Nacional de las Mujeres (actual INAM), con la inversión en publicidad oficial y “Fútbol para todxs”.

### Interseccionalidades

Como se anticipó en la sección de definición de PSG, éstos muchas veces son entendidos como presupuestos que abordan las necesidades e intereses de diferentes grupos sociales, no solo de las mujeres. Lo cierto es que “las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, tienen necesidades e intereses diferentes y, en ocasiones, divergentes. Existen otras características, además del género, que influyen en la posición social de las mujeres.” Estas incluyen la ruralidad, la discapacidad, la edad, la condición socioeconómica. En este sentido es importante tener en cuenta estos factores y intentar obtener información desagregada acorde. Por ello, en el marco de los principios de igualdad y no discriminación se deben tener en cuenta otros factores que inciden de manera interseccional con el género en el acceso a derechos, y generan desigualdades. Ese puede ser el caso del nivel socioeconómico, educativo, la existencia de una discapacidad, la ruralidad u otras pautas geográficas representativas, entre otras<sup>113</sup>.

112 [Publicación elaborada por ACIJ y ELA](http://bit.ly/2lz6wwz), disponible en el sitio web de ACIJ: <http://bit.ly/2lz6wwz>

113 Por ejemplo, considerando los altos niveles de segregación urbana que se registran en la Ciudad de Buenos Aires puede confrontarse la inversión per cápita de los recursos asignados a distintos servicios o políticas públicas en función de la condición social y económica de las personas, comparando el gasto de diferentes zonas. Para ello bastaría dividir el gasto destinado a cada área de la Ciudad a un fin concreto relacionado con el cumplimiento de derechos por la población que debería ser destinataria de la política en cada una de esas zonas. Cabe tener presente que el gasto per cápita no se corresponde necesariamente con la cantidad de población de cada zona, sino que debe definirse en función de la población que en cada sector debería ser destinataria de la política pública (en ocasiones toda la población de una determinada zona debería ser destinataria de la política).

## Pautas normativas aplicables a los DESC

### EL DEBER DE GARANTIZAR NIVELES ESENCIALES O CONTENIDOS MÍNIMOS DE LOS DERECHOS

De acuerdo con la interpretación avanzada por el Comité del PIDESC, en el marco de este tratado los Estados tienen una obligación de garantizar niveles esenciales de derechos. Esta es una obligación mínima de los Estados, pues de lo contrario los tratados internacionales no tendrían razón de ser.

Dado que esta es una obligación de cumplimiento inmediato, debe tener su correlato a nivel presupuestario, en especial porque se deben destinar recursos prioritariamente a este fin. En general, se entiende que para que cada Estado pueda atribuir un incumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas (en algunos casos incluso estas obligaciones se han considerado “inderogables”).

Ejemplos de contenidos mínimos identificados por los propios organismos internacionales incluyen el acceso a alimentos esenciales, atención básica y no discriminatoria de salud, la habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza (con un acceso igualitario, enseñanza primaria universal).

Más allá de que el incumplimiento de estas obligaciones debería demostrarse con el simple hecho de que el nivel mínimo del derecho no esté reconocido, sin importar las asignaciones presupuestarias, lo cierto es que éstas pueden permitir análisis relevantes.

### ¿Qué implica este principio en términos presupuestarios y qué puedo analizar para ver si se refleja en el presupuesto?

El análisis en este caso puede enfocarse en analizar si la previsión presupuestaria para ciertas políticas cuya realización es esencial para realizar los DESC, es suficiente para asegurar estos niveles mínimos o esenciales de derechos. Para ello deberá evaluarse las partidas presupuestarias proyectadas o utilizadas para asegurar el cumplimiento del derecho en cuestión son suficientes para atender las necesidades de quienes no alcanzan esos niveles de satisfacción.



Esto puede exigir una estimación de cuáles son los recursos necesarios para la satisfacción de los niveles esenciales. La estimación de los recursos necesarios para darles cumplimiento requerirá además información sobre el valor de los bienes y servicios necesarios para asegurar el acceso de todas las mujeres a ese contenido mínimo. La ausencia total de recursos para cierta problemática cuya resolución es necesaria para cumplir con el contenido mínimo de los derechos, es un argumento muy potente para mostrar el incumplimiento del Estado en su actividad presupuestaria.

Una herramienta para comenzar a aproximarnos a este tipo de análisis es identificar la inversión per cápita prevista. Por ejemplo, si aplicamos este ejercicio a nuestro ejemplo, deberíamos identificar si los fondos disponibles permiten alcanzar a la totalidad de la población objetivo. El programa nacional de salud sexual, reproductiva y procreación responsable identifica como población objetivo de la política a las mujeres no embarazadas de 15 a 49 años, y los varones entre 15 y 64 años.

La [encuesta nacional de salud sexual y reproductiva de 2013<sup>114</sup>](#), elaborada por el INDEC identifica como población en edad fértil a los siguientes grupos etarios.

En este caso, seleccionamos esta fuente, ya que los otros productos estadísticos elaborados por el INDEC incluyen una agregación etaria mayor, que abarca hombres y mujeres de 15 a 64 años. Entonces, tomaremos como fuente esta encuesta, que se aproxima más al grupo etario foco de la política pública que analizamos.

110

LA POBLACIÓN OBJETIVO	
Mujeres de 14 a 49 años	9.754.100
Varones de 14 a 59 años	11.102.600
<b>TOTAL PERSONAS:</b>	<b>20.856.700</b>

Los fondos totales, de la actividad Desarrollo de la salud sexual y reproductiva son 553.340.955 de pesos.  $553.340.955 /$  la cantidad de personas en edad fértil: 20856700 implica que la inversión per cápita o por persona es de 26.53 pesos.

El monto disponible por persona, no parece poder sostener la inversión anual que requeriría para sustentar el apoyo médico y la entrega de los elementos necesarios para sostener un método anticonceptivo.

114 Disponible en: <http://bit.ly/2KWFWiN>

## El principio de progresividad y no regresividad

De acuerdo con el PIDESC, los Estados deben adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta idea de logro progresivo implica reconocer que la plena efectividad de estos derechos no puede lograrse de un día para el otro.

Sin embargo, aunque se admita cierta flexibilidad, los Estados deben avanzar en forma concreta, conducente y continua mediante la adopción de medidas, y de manera expeditiva. Es decir, siempre deben darse pasos hacia adelante. Para medir el cumplimiento de esta obligación entonces van a ser necesarios indicadores suficientes, incluidos los referidos a la asignación y ejecución de recursos.

Un ejemplo concreto de algo que debe evaluarse es si el Estado aumentó progresivamente (o no) los recursos destinados dar plena efectividad a los derechos, hasta el máximo de los recursos disponibles. En cualquier caso, se debe tener presente que no siempre una mayor asignación de recursos redundaría automáticamente en una mayor garantía de derechos.

Como contracara del deber de progresividad existe una prohibición de regresividad, que tiende a mantener el contenido de los derechos vigentes y el nivel de goce alcanzado en un determinado momento. Concretamente, los Estados no deben retroceder en la efectivización de los derechos sociales, no dar pasos hacia atrás.

Si el Estado quisiera tomar una medida regresiva, entonces tendrá la carga de explicar varios puntos, porque se presume que una medida de ese tipo es contraria al PIDESC. Ellas deberán justificarse con referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto, habiendo aprovechado todos los recursos de que se dispone, y asegurando que siempre se cumple el contenido mínimo esencial de los derechos y la obligación de proteger a los sectores más vulnerables. Sin embargo, *no* cualquier recorte presupuestario, por más que sea un indicador relevante, va a equivaler automáticamente a una medida regresiva.



## ¿Qué implica este principio en términos presupuestarios y qué puedo analizar para ver si se refleja en el presupuesto?

Una aplicación muy concreta para evaluar estos principios es comparar la asignación de recursos que un determinado programa u organismo recibió a lo largo de los años. No hay un criterio general respecto de cuánto debería aumentar un gasto, pero debe tenerse presente que algunas normas específicas sí pueden dar pautas concretas para temáticas en particular (por ejemplo, la Ley de Protección de los derechos de la Infancia y de Salud Mental ya referidas).

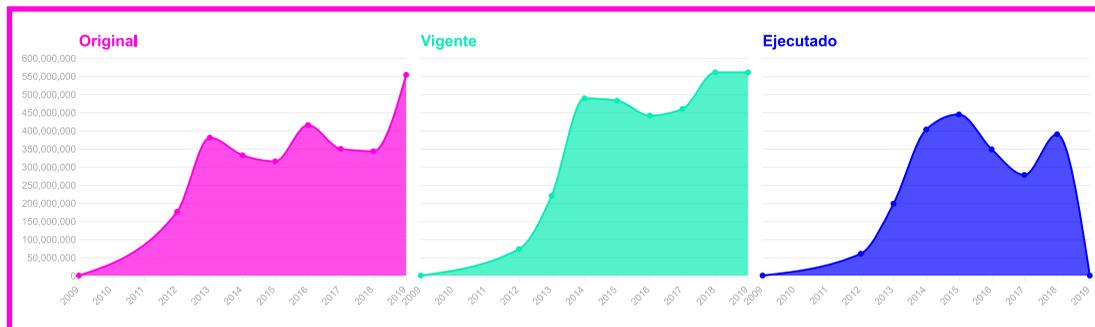
Además de visualizar la evolución de un gasto, sería ideal analizar su efectividad o eficiencia mirando cómo variaron a lo largo de los años las metas físicas y resultados alcanzados, de modo de saber si ellos mejoran progresivamente o no.

Cuando se advierta un recorte en un gasto, será bueno tener en cuenta que él va a impactar de manera más fuerte entre las personas a las que se les traslada la obligación de proveer los bienes y servicios que un gobierno deja de proveer, y que en muchos casos serán mujeres.

112

Un desafío que se debe tener presente a la hora de hacer estos análisis es que muchas veces a lo largo de los años los organismos y programas relevantes dejan de existir, cambian de nombre o de ubicación institucional. Por esto, se deberá prestar atención a esos posibles “movimientos” o cambios, o en su caso elegir con prudencia gastos que sean análogos o comparables.

Si continuamos con el ejemplo del Programa 25 “Desarrollo de la salud sexual y la procreación responsable”, al regresar a la tabla de valores ajustados por inflación (ver página 97), podemos observar que el presupuesto original para este programa tuvo una evolución creciente a lo largo de los años, con una caída llamativa en el año 2018 respecto de 2017. Sin embargo, los incrementos no se reflejan luego en los presupuestos vigentes, que tal como se grafica a continuación, se observan oscilantes año a año.



Esta información permite realizar numerosas visualizaciones y gráficos para llamar la atención sobre la problemática en cuestión y aplicar el principio de no regresividad que estudiamos antes, analizando la evolución de la asignación presupuestaria de un Programa a lo largo de los años. Este tipo de análisis también es útil para realizar acciones de incidencia en caso de recortes o reasignaciones llamativas.



## Máximo de los recursos disponibles

Como se anticipó, según el PIDESC los Estados deben adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena efectividad de los DESC. Según la interpretación recibida en el derecho internacional, los “recursos disponibles” no son solo los ya obtenidos mediante la recaudación de impuestos u otras fuentes de recursos, sino todos los recursos de materiales de un Estado y los disponibles a través de la cooperación y asistencia internacional, por ejemplo. Esta obligación también se ha interpretado como incluyendo un deber de usar los recursos de manera eficiente y efectiva.

Cuando los recursos disponibles no se destinan a satisfacer derechos, entonces se incumple con esta obligación. Esto pasaría, por ejemplo, si a pesar de existir partidas para un derecho en particular, ellas no se usan, sin razones atendibles (es decir, se sub-ejecutan).

### ¿Qué implica este principio en términos presupuestarios y qué puedo analizar para ver si se refleja en el presupuesto?

114

#### ➤ Comparación con gastos en áreas no prioritarias.

Un ejercicio que puede realizarse es comparar las asignaciones presupuestarias para organismos y programas dedicados explícita o implícitamente a la igualdad de género, con gastos que pueden considerarse “superfluos”, o al menos no directamente vinculados con la garantía de derechos fundamentales.

Como ejemplos de estos gastos, pueden verse los destinados a decoración de una ciudad, a publicidad oficial, defensa y gastos militares, o coches oficiales de quienes ejercen la función pública. Para ver un ejemplo concreto de este tipo de análisis, consultá el informe [“El valor de la igualdad de género”<sup>115</sup>](#).

#### ➤ Sub-ejecuciones presupuestarias

En el marco de este principio, puede analizarse si existen diferencias entre el crédito vigente (es decir, los recursos que están concretamente disponibles) y el crédito ejecutado (lo que concretamente se gastó). De existir diferen-

115 Disponible en el sitio web de ACIJ: <http://bit.ly/2KFWiN>

cias, habrá una “sub-ejecución” de los saldos no utilizados.

Una sub-ejecución es una señal de alerta, que adquiere aún más gravedad, si en paralelo existe evidencia de que el derecho que se debía satisfacer con esa partida no está satisfecho y de que no existen razones atendibles que expliquen por qué no se usaron los recursos disponibles.

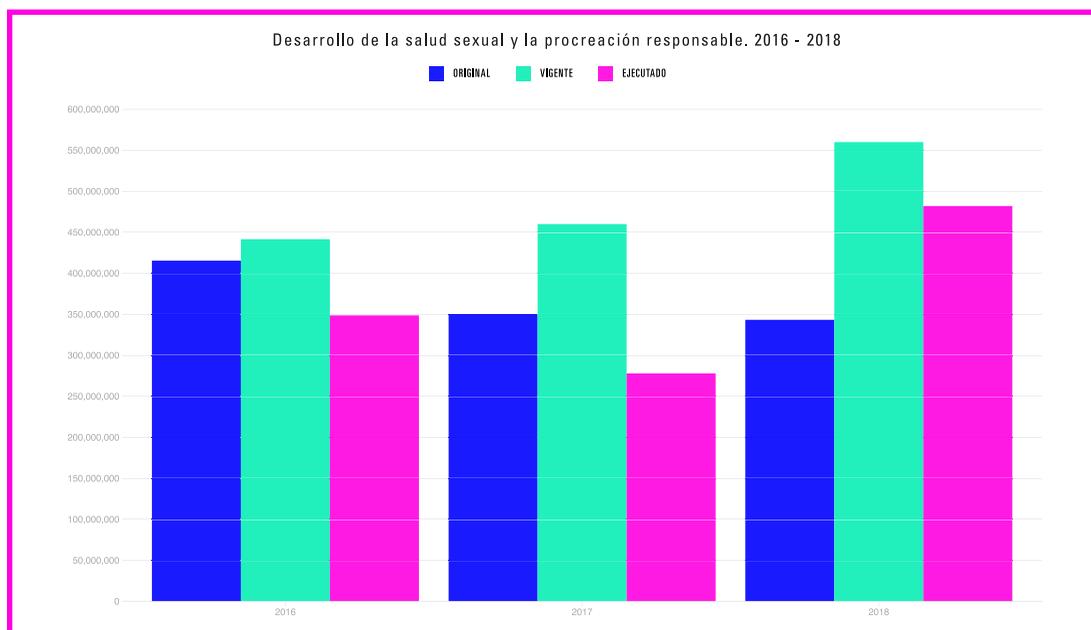
Para ver un ejemplo, acá agregamos una columna a la tabla que hicimos en la página 97, donde calculamos el porcentaje de sub-ejecución del programa en estudio para los diferentes años.

<b>DESARROLLO DE LA SALUD SEXUAL Y LA PROCREACIÓN RESPONSABLE</b>				
<b>AÑO</b>	<b>ORIGINAL</b>	<b>VIGENTE</b>	<b>EJECUTADO</b>	<b>% DE SUB-EJECUCIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO VIGENTE</b>
<b>2012</b>	<b>175.789.731</b>	<b>72.827.675</b>	<b>60.181.134</b>	<b>17.37%</b>
<b>2013</b>	<b>380.298.024</b>	<b>220.163.195</b>	<b>198.005.035</b>	<b>10.06%</b>
<b>2014</b>	<b>331.854.444</b>	<b>488.574.504</b>	<b>402.622.315</b>	<b>17.59%</b>
<b>2015</b>	<b>315.039.260</b>	<b>482.392.299</b>	<b>444.270.998</b>	<b>7.90%</b>
<b>2016</b>	<b>414.957.984</b>	<b>441.119.247</b>	<b>348.235.467</b>	<b>21.06%</b>
<b>2017</b>	<b>349.305.836</b>	<b>459.545.264</b>	<b>277.462.157</b>	<b>39.62%</b>
<b>2018</b>	<b>342.844.526</b>	<b>559.528.124</b>	<b>481.519.551</b>	<b>30.48%</b>
<b>2019</b>	<b>560.344.785</b>	<b>561.994.785</b>		

Esta información, nos permite realizar diferentes análisis, por ejemplo podemos observar que en los años 2012 y 2013 el presupuesto vigente resultó menos que el original. Con esto, podemos afirmar que el Poder Ejecutivo realizó modificaciones a las partidas disminuyéndolas. A partir de 2014 esa tendencia se revirtió y los presupuestos vigentes comenzaron a ser mayores que lo que asignó el presupuesto. Si bien este incremento es positivo, la ejecución, no acompañó los recursos asignados. Esta información, puede ser graficada para hacer más comprensible los datos, un gráfico posible es:



Desarrollo de la salud sexual y la procreación responsable. 2016 - 2018



Ante esta situación de creciente sub-ejecución del presupuesto se pueden pensar estrategias de incidencia ante el Poder Ejecutivo y el Legislativo, o campañas de difusión para sensibilizar sobre la gravedad de que los recursos dispuestos para garantizar derechos no se estén ejecutando. También a lo largo del año nos podemos proponer monitorear el gasto para dar seguimiento a su ejecución.

Tip: en internet podés encontrar un montón de páginas que te van a ayudar a hacer visualizaciones claras y atractivas, que te permitan mostrarle a tu audiencia claramente la información. Por ejemplo para hacer este gráfico usamos Flourish.

Puede incluso analizarse la sub-ejecución total del presupuesto (o sea, todos los saldos no utilizados) y pensar esas cifras como recursos disponibles no utilizados para derechos.

➤ **Reasignaciones presupuestarias**

Otro análisis que puede hacerse es el de las partidas que, originalmente destinadas a gastos vinculados con la igualdad de género, durante la ejecución del presupuesto son reasignadas a otras áreas no vinculadas con el cumplimiento

de derechos. Esta medida como señalamos, es ilegal y detectarla permite iniciar acciones de incidencia, visibilización e incluso judiciales para promover la preservación del presupuesto.

Por ejemplo, durante años el presupuesto para el entonces Consejo Nacional de las Mujeres, ahora INAM, sufrió sub-ejecuciones y reasignaciones ilegales que disminuían los fondos para que implemente las políticas públicas a su cargo. En 2016, a pesar de contar con una asignación de presupuesto específica agregada por el Congreso para atender a la problemática de violencia de género, al distribirse el presupuesto, la decisión administrativa de jefatura de gabinete ponía en evidencia la falta de 67 millones de pesos.

Una red de organizaciones impulsó un reclamo que incluyó la presentación de un amparo y la difusión en medios masivos de comunicación. El impacto de la campaña generó que el Poder Ejecutivo revise la medida y restituya los fondos.

El monitoreo del presupuesto vigente a lo largo del año, permite conocer los cambios que lleva adelante el Poder Ejecutivo y llevar adelante reclamos ante las autoridades o la Justicia.

### ► Participación del presupuesto de un determinado organismo o programa

Una vez que tenemos a la vista las partidas correspondientes al organismo o programa que queremos analizar, un cálculo útil es comparar esas cifras con la suma total del área a la que el programa u organismos pertenece (por ejemplo, cuánto representa el gasto en programas contra la violencia respecto del gasto total del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o cuánto representa el gasto en el Programa de Salud Reproductiva y Procreación responsable en el total del Ministerio de Salud y Desarrollo Social); respecto del presupuesto total para un año; o incluso respecto del PBI.

Si bien no existen, en general, pautas estrictas acerca de qué porcentaje de participación es acorde a los principios de derechos humanos, ciertas participaciones nimias o insignificantes pueden ser un indicio de que no se están destinando a la garantía de derechos todos los recursos disponibles.



# Algunos desafíos que puedo encontrar para hacer análisis presupuestario, y cómo superarlos.

Más allá de que como vimos pueden analizarse los presupuestos con perspectiva de género incorporando algunas herramientas sencillas, en la práctica pueden aparecer ciertos desafíos que debemos tener en cuenta. En general, se debe recordar que estos son obstáculos superables que no deben impedir que el análisis se lleve adelante. Por ejemplo, puede suceder que:

118

➤ Existan problemas con la información presupuestaria que se quiere usar (por ejemplo, porque no es precisa, no está suficientemente desagregada o detallada, o sencillamente no se encuentra publicada). El problema de la escasez de información puede incluir la falta de estadísticas o indicadores extra-presupuestarios útiles. Sin embargo, existen experiencias exitosas en las que la sociedad civil impulsó la producción de información relevante<sup>116</sup>.

## La ley 27.275 de acceso a la información

Esta ley le permite a cualquier persona requerir información en poder del Estado, de manera gratuita. La Corte Suprema, en el caso "CIPPEC", ya decidió que la información sobre gasto público es, incluso en su máximo nivel de detalle, información pública. Para más información sobre esta herramienta se puede consultar el sitio: <https://www.argentina.gob.ar/aaip>

<sup>116</sup> Por ejemplo, ACIJ promovió un amparo para que se produzca información sobre la trayectoria educativa de las personas con discapacidad, antes las omisiones del Ministerio de Educación en el tema. Ver más información sobre este caso en: <http://bit.ly/2UPs8uR>

➤ Sea difícil comparar la evolución de un gasto a lo largo de los años, dado que cambian de ubicación, nombre y definición los programas y los organismos encargados de ejecutarlos.

En el sitio web de información presupuestaria, “Presupuesto Abierto”<sup>117</sup>, en la sección “Datos Abiertos”<sup>118</sup> podés encontrar un dataset llamado “Mapeo Jurisdiccional” que te permite seguir en el tiempo algunas instituciones que han cambiado de estructura institucional. Además pueden hacerse solicitudes de información a las áreas que han intervenido.

➤ Los programas u organismos que se quieren encontrar en el presupuesto están poco jerarquizados o muy dispersos en los organigramas del Estado y sean difíciles de encontrar, o directamente estén “englobados” dentro de otros gastos.

Este problema puede derivar en desarrollar estrategias de incidencia que promuevan herramientas que permitan identificar el gasto y acciones para empujar su adopción.

Desde el año 2015, ACIJ organiza la semana “Presupuesto y Derechos”, de la que participan organizaciones expertas en temas de género como ELA y FEIM. Junto a dichas organizaciones iniciamos la tarea de hacer análisis presupuestario con enfoque de género, identificando una serie de programas tendientes a garantizar los derechos de las mujeres y a reducir las brechas que sufren en el acceso a sus derechos. Si bien descubrimos que no era posible conocer el porcentaje del gasto público asignado a programas dirigidos a promover la igualdad de género, hemos logrado visibilizar ciertas reducciones y hacer incidencia para que el Congreso aumente algunas asignaciones inicialmente proyectadas por el Poder Ejecutivo Nacional en los proyectos de presupuesto, por ejemplo para el Plan nacional de acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, y el Instituto Nacional de las Mujeres.

A su vez, el trabajo de incidencia de todos estos años tanto ante el Congreso como ante el Ejecutivo, ha resultado en mejoras sustanciales en materia de transparencia y accesibilidad a información clave para evaluar la asignación y ejecución presupuestaria y su impacto sobre los derechos, así como la incorporación de indicadores y la identificación de programas, metas y actividades sensibles al género en el proyecto de presupuesto 2019.

117 Disponible en: <http://bit.ly/2IMZzXT>

118 Disponible en: <http://bit.ly/2Zv3nCS>



Como vimos en la página 62, muchos indicadores se encuentran etiquetados como "PPG" y es la manera en que desde el año 2019 el Ejecutivo identifica todos los programas relevantes en términos de género.

➤ En una eventual etapa de incidencia, los agentes públicos no estén sensibilizados en el uso de una perspectiva de género (y, por ejemplo, aleguen que los presupuestos sensibles al género son "cargas adicionales" para presupuestos con recursos escasos, etc.).

Es recomendable anticipar estas posibles objeciones, y preparar respuestas basadas en evidencia para contrarrestarlas.

# GLOSARIO

**Actividades presupuestarias:** categorías en que se distribuye el presupuesto dentro de los diferentes programas presupuestarios específicos.

**Ejercicio fiscal:** período de 12 meses en los que se ejecuta un determinado presupuesto.

**Entidad:** toda organización pública con personalidad jurídica.

**Indicadores de impacto:** resultados concretos que se esperan alcanzar con determinados programas o políticas, como mejoras en los aprendizajes, aumento de la tasa de escolaridad, entre otros.

**Jurisdicciones:** organizaciones públicas que integran la Administración Central y representan los Poderes establecidos por la Constitución Nacional, y no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

**Metas físicas:** son las prestaciones concretas (bienes y servicios) que el Estado espera producir con el presupuesto. Por ejemplo, en un programa de capacitaciones una meta física podría ser la cantidad de manuales entregados, o talleres realizados; o en el caso de construcción de escuelas, la cantidad de aulas o de metros cuadrados construidos.

**Presupuesto ejecutado o devengado:** recursos que efectivamente se usaron o gastaron.

**Presupuesto original:** monto aprobado por el Congreso en la ley de presupuesto, también denominado “presupuesto sancionado” o “presupuesto de sanción”.

**Presupuesto vigente:** nivel de gasto autorizado a una determinada fecha, que incorpora las modificaciones presupuestarias que realiza el Poder Ejecutivo (mediante prácticas como la reasignación de partidas) sobre el presupuesto original o sancionado por el Congreso.

**Programa:** categoría de programación que es unidad formal de asignación de recursos y tiene el propósito de satisfacer demandas de la comunidad en el contexto de una política presupuestaria específica.

**Reasignaciones presupuestarias:** medidas del Poder Ejecutivo, dispuestas por decretos o decisiones administrativas, que alteran las asignaciones realizadas originalmente en el presupuesto sancionado por





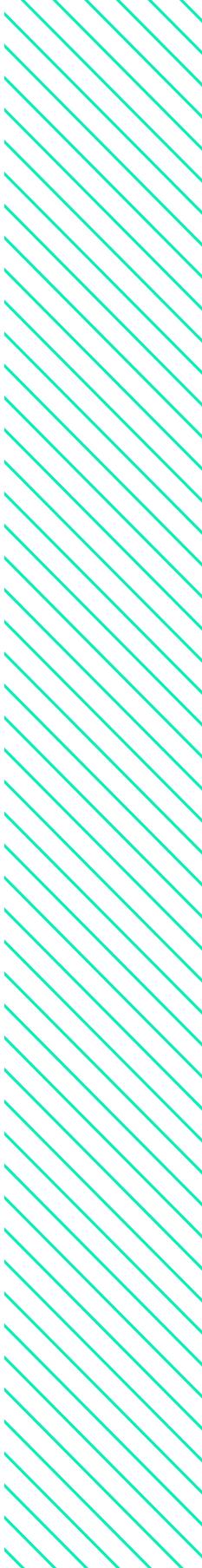
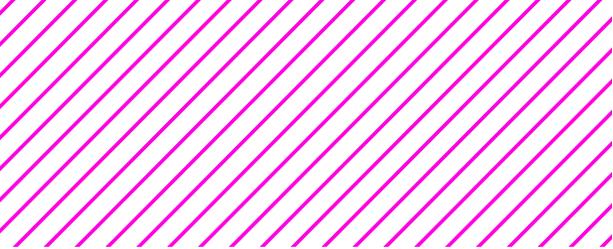
el Congreso, mediante modificaciones en los montos asignados a programas o actividades, pasando parte del crédito asignado de un programa a otro/s.

**Sub-ejecución presupuestaria:** sucede cuando no se utilizan todos los recursos asignados por el Congreso -o por el Poder Ejecutivo en el caso de que haya incrementado la asignación- al cumplimiento de determinada finalidad.









CUENTA CON EL APOYO DE

Actividad realizada  
con el apoyo del Fondo Canadá  
para Iniciativas Locales

Canada