



# LA VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO EN EL MARCO DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS

El caso Argentina 2018

Especialización en Gestión Por Resultados – Cohorte 2013  
ASAP

**Bernardo Terza**  
Bernardo.terza@gmail.com

# INDICE

|                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUCCIÓN.....                                                                                     | 2         |
| EL PRESUPUESTO.....                                                                                   | 4         |
| <b>Presupuesto Orientado a Resultados .....</b>                                                       | <b>7</b>  |
| <b>El Presupuesto orientado a Resultados en América Latina .....</b>                                  | <b>9</b>  |
| LA PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS .....                                                         | 11        |
| <b>La Planificación en la región .....</b>                                                            | <b>12</b> |
| LA VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO .....                                          | 18        |
| El caso Argentina 2018: LA VINCULACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS DE GOBIERNO Y EL PRESUPUESTO NACIONAL..... | 23        |
| <b>Metodología y proceso de Vinculación.....</b>                                                      | <b>24</b> |
| <b>Algunos resultados .....</b>                                                                       | <b>27</b> |
| <i>Función 3.3 - Seguridad Social .....</i>                                                           | <i>29</i> |
| <i>Función 3.4 - Educación y Cultura .....</i>                                                        | <i>30</i> |
| <i>Función 4.3 – Transporte .....</i>                                                                 | <i>32</i> |
| <i>Función 4.1 - Energía, Combustibles y Minería .....</i>                                            | <i>33</i> |
| <i>Función 3.1 – Salud.....</i>                                                                       | <i>34</i> |
| <i>Función 2.2 - Seguridad Interior .....</i>                                                         | <i>35</i> |
| <i>Resto de funciones de la finalidad 3 - Servicios Sociales .....</i>                                | <i>36</i> |
| <i>Resto de funciones de la finalidad 2 - Servicios de Defensa y Seguridad..</i>                      | <i>39</i> |
| <i>Resto de funciones de la finalidad 1 - Administración.....</i>                                     | <i>40</i> |
| CONCLUSIONES.....                                                                                     | 42        |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                    | 44        |

---

## INTRODUCCIÓN

---

La mayor especialización, profesionalización e institucionalización de los sectores públicos nacionales en materia de gestión orientada a resultados está íntimamente relacionada con las funciones de Planificación Estratégica que ejerce el Estado. La consolidación de los procesos técnicos que intervienen en la búsqueda de una óptima asignación de recursos con fines estratégicos es un paso fundamental en el desarrollo y el crecimiento económico, la equidad distributiva y el desarrollo social.

Sin embargo, estos procesos resultan ineficientes si se aplican prácticas de manera descoordinada, aislada; sin un patrón homogéneo que determine la gestión pública; o un órgano que pueda encauzarlos transversalmente y relacionarlos al Presupuesto. Se diluye el carácter estratégico y la sustentabilidad e intertemporalidad de las prácticas aplicadas.

La Gestión por Resultados se basa en la Planificación Estratégica de mediano y largo plazo: una herramienta de diseño de políticas públicas para el cumplimiento de objetivos gubernamentales estratégicos.

El principal desafío para lograr orientar la gestión a los resultados consiste en vincular y articular dos dimensiones:

- La Dimensión Estratégica asociada a las funciones de Planificación.
- La Dimensión Operativa que vincula y ramifica lo estratégico hacia el Presupuesto Público.

Concretar esta vinculación permite contar con un instrumento que fortalece el proceso de asignación de recursos públicos, realizar un monitoreo de la ejecución presupuestaria vinculada a las prioridades de política pública y evaluar el resultado de esas políticas implementadas.

Históricamente, a través de los sucesivos ejercicios, las ejecuciones de los Presupuestos de la administración pública han ido dando cuenta de una incompleta vinculación entre la Planificación y el Presupuesto. En nuestro país, como sucede en algunos países de América Latina, la importancia relativa del proceso presupuestario es significativamente mayor a la que muestran los procesos de Planificación. La centralidad que mantiene el Presupuesto, con claros

organismos rectores, la experiencia y capacidades crecientes de los funcionarios y técnicos, los aprendizajes y, fundamentalmente, la institucionalidad que tiene el Presupuesto Nacional, son elementos clave que determinan la preponderancia del proceso presupuestario.

Por el contrario, la menor importancia relativa de los procesos de Planificación y su consecuente vinculación presupuestaria impactan en el éxito de las políticas públicas. El deficiente control en la calidad del gasto, el resultado de las erogaciones, falta de claridad entre esos resultados y la ejecución financiera que se realiza, son algunas de las dificultades que presentan en sus inicios los procesos de implementación de la Gestión Pública orientada a resultados.

En la Administración Pública Argentina, durante el proceso de Formulación Presupuestaria (FOP) para el ejercicio 2018, se realizó un primer ejercicio de vinculación entre el Plan<sup>1</sup> y el Presupuesto Nacional. El ejercicio realizado presentó muchas de las dificultades y obstáculos mencionados anteriormente. Sin embargo, más allá del éxito o fracaso de la vinculación, se trató de una primera experiencia que tuvo la importancia de generar distintos aprendizajes y de poner en funcionamiento procesos transversales que involucran a distintos agentes, áreas y organismos de la Administración Pública Nacional.

Este trabajo pretende discutir la importancia, no sólo de la Planificación y el Presupuesto como elementos del ciclo de política pública, sino la de generar una dinámica constante y progresiva de vinculación entre la Planificación y el Presupuesto y establecerla como herramienta clave en la conducción del sector público. Además, exponer detalles de la experiencia argentina 2018, resultados, aprendizajes, dificultades y conclusiones que permitan retroalimentar el proceso de vinculación entre la Planificación y Presupuesto (pilar clave para la implementación de la Gestión por Resultados) ante futuros ejercicios.

---

<sup>1</sup> Considerando como Plan los 8 Objetivos y 100 Iniciativas publicadas por la gestión de gobierno: <https://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/>

---

## EL PRESUPUESTO

---

El Presupuesto Público tiene como principal objetivo anticipar las acciones y gastos en un determinado período de tiempo, generalmente un año, para satisfacer las necesidades del Estado, así como también los recursos que se esperan recaudar. El Presupuesto Público es una instancia en la que se discute, se define y se instrumentan las prioridades en la gestión de un gobierno.

El andamiaje teórico y práctico para la formulación del Presupuesto fue evolucionando a través del tiempo. Pueden identificarse tres etapas<sup>2</sup> : hasta fines de la Segunda Guerra Mundial predominó el Presupuesto Tradicional. Luego, hasta la década de 1980, se vivió una etapa de transición iniciada por la irrupción del Presupuesto de Base Cero y el Presupuesto por Programas. Este último más tarde finalizó con el Presupuesto en su Enfoque Moderno y es el que hoy sigue vigente en los países de América Latina.

Durante la etapa del Presupuesto Tradicional se consideraba el Presupuesto como una herramienta con estructura simple en la que predominaba el rol financiero y legal del Presupuesto. Este modelo respondía a una lógica marginalista donde los cambios en el Presupuestos eran mínimos. Se focaliza en saber “quién” gastaba y en “qué”. El Presupuesto como herramienta en la cual se ven reflejadas las prioridades de política, la gestión financiera y el respectivo desempeño era casi inexistente.

Posteriormente, surgieron dos tipos de modelos: el Presupuesto de Base Cero (PBC) y el Presupuesto por Programas (PPP). El primero plantea la justificación de los programas que conforman el Presupuesto desde sus orígenes en el que cada ejercicio fiscal representa una nueva asignación completa de recursos. Esta metodología implica un proceso burocrático y administrativo muy extenso.

Con la irrupción del Presupuesto por Programas se instaló la “visión productivista” con la identificación de los programas presupuestarios como responsables de las funciones de producción pública para satisfacción de las necesidades y demandas de la sociedad. Así, el PPP empezó a exhibir los objetivos

---

<sup>2</sup> Rigo, R. (2014). *Mejor gestión financiera pública e indicadores de resultado para satisfacer demandas ciudadanas*.

de política a través de los insumos financieros, los productos y metas físicas, materializando la posibilidad de suministrar información referida al desempeño de los programas presupuestarios (a través del cumplimiento o no de sus metas) permitiendo su evaluación para una mejor y más adecuada toma de decisiones.

En nuestro país, a partir de la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el Presupuesto pasó a ser una herramienta de gestión integral y explícita del plan de acción de los gobiernos. Desde entonces, el objetivo que se plantea en el Enfoque Moderno consiste en otorgarle el protagonismo a la gestión financiera, de manera tal que aporte valor para lograr resultados de política consolidando la gestión presupuestaria orientada a resultados.

Esta concepción estratégica permite entender a la gestión presupuestaria y financiera pública como un instrumento útil al logro de resultados de las diversas políticas públicas prioritarias para la gestión de un gobierno, en la medida en que la intervención de política promueva los cambios en las conductas de los agentes, funcionarios y tomadores de decisiones a través de la innovación en procesos, reglas e información disponible.

En el PPP la asignación de recursos se realiza entre las diferentes categorías programáticas de los organismos y entidades públicas, con el fin de poder producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad en un determinado período. En este sentido, el PPP se conforma a partir de una decisión política y definición presupuestaria en la cual quedan delimitados los objetivos de gobierno que se pretenden alcanzar, consignando, además, las metas (cuando los objetivos, expresados en productos terminales, son cuantificables) y las unidades ejecutoras de los programas que van a producir los bienes terminales, con sus respectivos responsables.

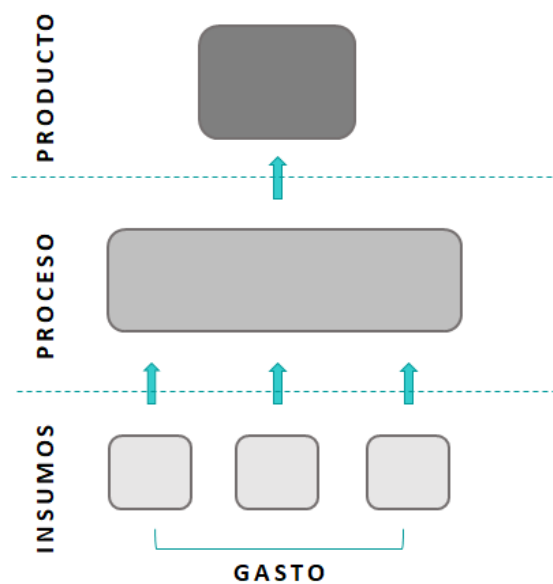
Desde el punto de vista temporal, el PPP puede utilizarse en el corto plazo, con una visión más operativa y cuyo horizonte temporal no excede el año del ejercicio presupuestario. No obstante, el PPP también puede ser plurianual, con una perspectiva más bien orientada a la Planificación del mediano y largo plazo.

Esta descripción responde a que para articular el Presupuesto Público con la Planificación Estratégica es particularmente relevante la presupuestación por programas ya que a partir de su clasificación se asignan los recursos físicos

financieros para producir los bienes y prestar los servicios demandados por la sociedad, contemplando sus metas asociadas a las unidades ejecutoras responsables.

En la Figura 1 que se detalla a continuación puede observarse la secuencia que articula los insumos y los productos dentro de la estructura del Presupuesto por programas.

*Figura 1. Elementos del Proceso Presupuestario por Programas*



Fuente: Elaboración propia en base a Pollitt y Bouckaert, citado en CIPPEC, (2015).

En términos presupuestarios, el concepto de insumo es asimilable al que se tiene en la teoría microeconómica. En éste sentido, se consideran como insumos a los recursos materiales (bienes de consumo, maquinaria, equipo, herramientas, etc.), a los recursos humanos y los servicios no personales que se requieren para la producción de bienes o servicios. Por otro lado, se denomina producto a la combinación que surge de los diferentes tipos de insumos que requieren sus producciones. La fusión de estos dos elementos da lugar a la relación insumo - producto.

Figura 2. Ejemplo de Cadena de valor de Programa Presupuestario



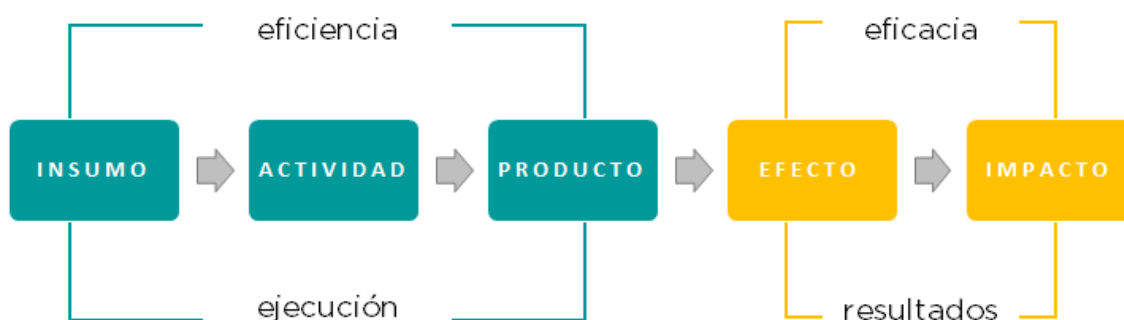
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto de la Administración Pública Nacional.

## Presupuesto Orientado a Resultados

El Presupuesto orientado a Resultados (POR) consiste en poder analizar los resultados de la gestión de las políticas públicas que llevan a cabo los gobiernos a partir de las erogaciones y gastos visibilizados a través del Presupuesto.

A diferencia del presupuesto tradicional que asigna recursos a los organismos públicos para adquirir una determinada calidad y cantidad de insumos, a través de actos legales y límites de erogaciones autorizados, el Presupuesto orientado a Resultados plantea la distribución de los recursos para que los organismos adquieran insumos y produzcan una determinada cantidad de productos físicos que generarán, a su vez, resultados en la sociedad.

Figura 3. Cadena de Valor Público



Fuente: Elaboración propia en base a Berretta, N. y Kaufmann, J. (2016). *La planificación orientada a resultados*. BID.



El desafío que plantea esta metodología consiste en incorporar información acerca de los resultados de las políticas al momento de la asignación de recursos para evitar que se realice de manera inercial o a través de mecanismos tradicionales, dejando de lado las efectividad y eficiencia del gasto público. En éste sentido, para su correcta implementación, es necesario contar con los siguientes elementos:

- Información precisa acerca de los resultados alcanzados a través de un sistema de evaluación y seguimiento.
- Procedimientos explícitos de análisis en el proceso de formulación presupuestaria. Se debe contemplar las políticas prioritarias del gobierno y los resultados que pretende alcanzar a través de un proceso de Planificación Estratégica. La evidencia empírica destaca la necesidad de fortalecer el ejercicio de articulación entre la Planificación y el Presupuesto ya que, muchas veces, existe descoordinación entre las áreas al interior de las instituciones.
- La Gestión por Resultados debe contar con una perspectiva presupuestaria de mediano/largo estableciendo, en primer lugar, una línea de base y, a partir de ella, un horizonte de política fiscal que trascienda el Presupuesto anual. La implementación de reglas fiscales facilita el control de variables económicas generando previsibilidad en los recursos y los gastos.
- Estructura de incentivos para con los organismos públicos de manera tal que encuentren motivación para lograr mejores resultados. Los incentivos (pueden ser o no ser monetarios) constituyen un elemento clave en el POR ya que generan sinergia entre los intereses de la sociedad, a través de las instituciones públicas, y los objetivos gubernamentales.
- Legislación y normas sobre administración financiera que permitan flexibilidad para que las instituciones utilicen sus recursos de manera eficiente para el logro de resultados.
- La implementación del POR requiere de una cultura institucional que fomente el uso adecuado y transparente de los recursos públicos.

## El Presupuesto orientado a Resultados en América Latina

Según el relevamiento realizado por el PRODEV<sup>3</sup>, la metodología utilizada por buena parte de los países de América Latina para la elaboración del Presupuesto es la tradicional, inercial o incrementalista. Se trata de una simplificación que consiste en ir actualizando los Presupuestos período a período en forma lineal de acuerdo a los incrementos de recursos.

Esta forma de elaborar el Presupuesto es nociva para la gestión pública ya que no contempla ningún tipo de revisión al momento de la formulación, sino que tiende a sostener las condiciones del gasto año a año. La no revisión de las aperturas programáticas y de las asignaciones de gasto en forma periódica termina por erosionar la gestión presupuestaria haciéndola ineficiente y poco transparente.

En buena parte de los países de la región las reformas presupuestarias han tenido lugar exclusivamente buscando objetivos de ajuste fiscal y respondiendo a situaciones de crisis de deuda o a través de la intervención de organismos internacionales de crédito. No se ha realizado una revisión crítica en función de la eficiencia de la gestión, la búsqueda de resultados y la mejora en el ciclo de las políticas públicas a través de un Presupuesto que refleje las prioridades estratégicas.

*Cuadro 1. Relación entre el Presupuesto y la Planificación Estratégica*

| RELACIÓN ENTRE LAS ESTRUCTURAS DEL PRESUPUESTO Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA   | PAÍSES                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| • Planificación y Presupuesto articulados                                       | Brasil y Chile                              |
| • Desarrollo de estructura programática similar para plan y Presupuesto         | Bolivia, México y Perú                      |
| • Presupuesto por programas pero sin vinculación a la Planificación Estratégica | Argentina y Paraguay<br>(entre otros)       |
| • Presupuesto y plan coinciden parcialmente                                     | Colombia, Ecuador, Uruguay<br>(entre otros) |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEP Prodev

<sup>3</sup> Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo. García López, Roberto (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID.

Es evidente que el componente de Presupuesto dentro de la Gestión por Resultados aún no cuenta con un desarrollo pleno y extendido. Sólo dos de los países relevados cuentan con un Presupuesto orientado a Resultados plenamente articulados con los planes estratégicos. La gran mayoría de los países se encuentran en distintas fases de procesos de implementación y avances en este sentido. La forma que prevalece es la de los Presupuestos incrementalistas en función de los recursos, dejándose de lado la búsqueda de la eficiencia en el gasto público.

Sin embargo, se observan algunos esfuerzos de avance paulatino y gradual para mejorar la gestión presupuestaria. Es el caso de Argentina que, contando con un Presupuesto estructurado por programas, se encuentra en un proceso de incorporación de indicadores de resultados por programas y ha transitado un incipiente proceso de vinculación con la Planificación Estratégica<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Este proceso se inició con la Formulación del Presupuesto 2018 y se desarrollará con detalle en el capítulo 6.

---

## LA PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

---

La Planificación es una herramienta que utilizan los gobiernos para definir el rumbo de sus políticas a partir de la definición de prioridades. Es un ejercicio complejo de prospección que determina los objetivos y las acciones que pretende desarrollar la gestión gubernamental considerando la situación inicial y el proceso a desarrollar para alcanzar las metas finales y los resultados esperados. En este sentido, la Planificación orientada a Resultados debe caracterizarse por ser estratégica, participativa y operativa<sup>5</sup>.

En primer lugar, el carácter estratégico de la Planificación está determinado por la definición del rumbo de un gobierno. Poder formular un plan a mediano o largo plazo en el cual se jerarquice y priorice los objetivos gubernamentales a partir de un riguroso análisis de la coyuntura política, económica y social del país, garantizará la focalización de los esfuerzos y recursos en las acciones más importantes.

La Planificación debe ser operativa. Responder al interrogante de cómo alcanzar los objetivos requiere considerar el diseño de los procesos y productos necesarios durante el ejercicio presupuestario, disponer y asignar los recursos económicos de manera eficiente para llevar a cabo las acciones prioritarias, así como también coordinar las acciones de manera multijurisdiccional y entre las diferentes áreas intervinientes en el proceso al interior de cada organismo.

El proceso debe ser participativo: contar con la legitimidad de la sociedad, los diferentes poderes del Estado, las organizaciones de la sociedad civil, y otros actores, garantizará las factibilidad y credibilidad de un plan de gobierno.

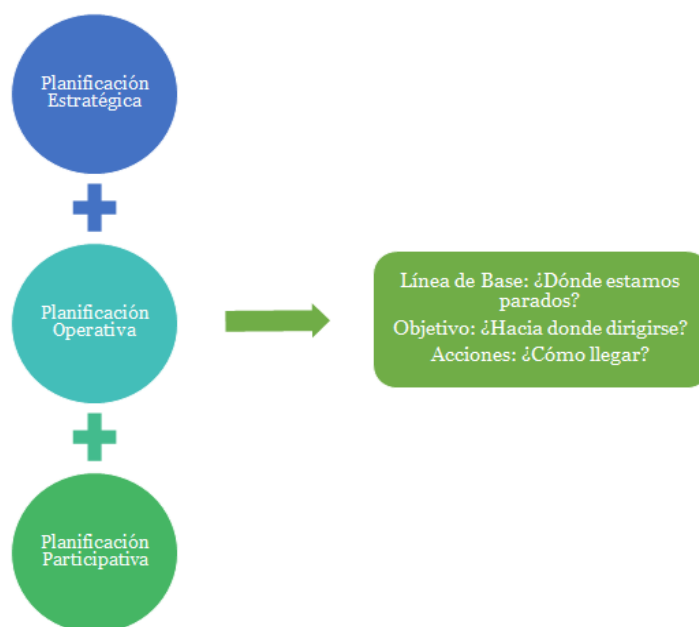
La Planificación orientada a Resultados, para que sea sostenible y consistente, debe contener simultáneamente esas tres dimensiones: estratégica, participativa y operativa. Es un proceso multidimensional y transversal que debe dar como resultado un plan estratégico consensuado por los agentes y decisores de gobierno, con objetivos (claros, precisos y no demasiados), programas, metas e indicadores (razonables y de probable medición, seguimiento y evaluación). Este

---

<sup>5</sup> García López, R y García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

plan estratégico resultante debe ser público y, definitivamente, estar vinculado al Presupuesto de la administración pública.

*Figura 4. Niveles de Planificación*



Fuente: Elaboración propia en base a García López, R. (2010)

## **La Planificación en la región**

Los países de América Latina han transitado distintas fases que van de economías planificadas a modelos librados a las fuerzas del mercado. La visión actual de la Planificación permite observar que no existe contradicción entre ambas fases, sino que, al contrario, se deben complementar. La flexibilidad en contextos volátiles y dependientes de lo externo como lo son los escenarios económicos de la región resultan fundamentales para complementar la Planificación Estratégica y los planes nacionales de desarrollo.

Los procesos de reforma del Estado por los que atravesaron distintos países de la región fueron o serán exitosos exclusivamente si se contemplan los siguientes conceptos fundamentales<sup>6</sup> que deben contener las políticas públicas que se intente llevar adelante:

---

<sup>6</sup> García López, R y García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Políticas públicas consensuadas y avaladas por la ciudadanía.
- Políticas que obedezcan a la lógica de Estado, de mediano y largo plazo.
- Contemplar la participación de la sociedad civil.
- Voluntad y consenso de las autoridades para sostener las políticas públicas ante los cambios políticos. Acuerdos entre gobierno y oposición que permitan constructivamente mejorar la calidad de las políticas públicas.

Los procesos de Planificación se han ido institucionalizando y también incorporando una mayor amplitud conceptual respecto de la asimilación de los cambios de contexto. Hasta los años 70 la Planificación era encabezada pura y exclusivamente por los Estados centralizados utilizando el andamiaje planificador para el desarrollo socioeconómico, otorgando al mercado un rol secundario. Los planes nacionales de desarrollo y el desarrollismo se enmarcan en esta etapa que se caracteriza por el centralismo en lo estatal, la burocracia ejerciendo un rol voluntarista y de vanguardia.

Luego en los años 80, las sucesivas crisis de deuda con la consecuente pérdida de hegemonía del concepto de lo estatal y el surgimiento del modelo neoliberal, los países terminaron por abandonar los procesos de Planificación, eliminando las capacidades instaladas en la temática, arrastrados por la nueva ola de mercado como asignador de prioridades y recursos. El rol del Estado queda sometido a la esperanza en los mercados. Lo central pasó a ser lo financiero y como consecuencia de ello la Planificación quedó subsumida a la Planificación financiera. El largo plazo dejó de estar en la agenda.

Desde los años 90, la Planificación retoma protagonismo como una función indelegable del Estado. Las políticas y las instituciones se alinean en torno a la Planificación estatal. La novedad respecto de lo acontecido en el pasado es que se incorpora como prioridad generar un buen clima para los mercados financieros para que pueda surgir la inversión privada como complemento y motor del desarrollo.

La Planificación Estratégica refleja actualmente todo el camino recorrido. Distintos países conservan en sus esquemas las prácticas que fueron enraizando en las estructuras y procesos por el recorrido de cada una de las fases históricas.

Algunos se caracterizan más por las prácticas de Planificación estatal centralizada y voluntarista, otros con ejercicios de Planificación aislados de toda institucionalidad, algunos con una transversalidad potente y vinculada a Presupuestos nacionales. Esta heterogeneidad se observa en los resultados del SEP (Sistema de Evaluación de Prodev-BID) en cuanto a Planificación son los siguientes:

*Cuadro 2. Puntajes de indicadores de Planificación para resultados según el grado de desarrollo de la Gestión para Resultados<sup>7</sup>*

| INDICADORES DE PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS            | ÍNDICE GpRD | GRADO DE DESARROLLO DE GpRD |       |      |
|---------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------|-------|------|
|                                                         |             | avanzado                    | medio | bajo |
| • Existencia de Plan de Gobierno                        | 2,8         | 4                           | 2,8   | 2,2  |
| • Consistencia del Plan de Gobierno                     | 2,6         | 4,1                         | 2,8   | 1,3  |
| • Integración Plan- Programas - Presupuesto             | 2,5         | 3,6                         | 2,4   | 1,8  |
| • Articulación de mediano y corto plazo                 | 1,7         | 2,8                         | 2     | 0,2  |
| • Participación del Poder Legislativo                   | 1           | 2,9                         | 0,5   | 1,2  |
| • Participación de la Sociedad Civil                    | 2,2         | 3,4                         | 2,1   | 1,6  |
| Índice por indicadores de Planificación para Resultados | 2,3         | 3,5                         | 2,3   | 1,6  |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEP Prodev.

En cuanto a la existencia de un plan y de un organismo encargado de planificar transversalmente los procesos de Planificación, la gran mayoría de los países de la región cuenta con una institución que o bien, lo hace o bien lo podría encabezar. En muchos casos se carece de un marco institucional que reglamente y otorgue rectoría en materia de Planificación a estas instituciones, lo que es un indicador de debilidad.

<sup>7</sup> García López, R y García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 26

*Cuadro 3. Instituciones planificadoras 2007/2008*

| PAIS             | INSTITUCIÓN ENCARGADA DE LA PLANIFICACIÓN                 |
|------------------|-----------------------------------------------------------|
| <b>ARGENTINA</b> | • Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación          |
| <b>BOLIVIA</b>   | • Ministerio de Planificación del Desarrollo              |
| <b>BRASIL</b>    | • Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión      |
| <b>CHILE</b>     | • Ministerio Secretaría General de la Presidencia         |
| <b>COLOMBIA</b>  | • Departamento Nacional de Planeación                     |
| <b>ECUADOR</b>   | • Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo |
| <b>MÉXICO</b>    | • Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Hacienda   |
| <b>PARAGUAY</b>  | • Secretaría Técnica de Planificación                     |
| <b>PERÚ</b>      | • Centro Nacional de Planeamiento Estratégico             |
| <b>URUGUAY</b>   | • Oficina de Planeamiento y Presupuesto                   |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEP Prodev

En el contexto regional se distinguen cuatro elementos para instrumentar el proceso de Planificación:

- Visión de largo plazo
- Planes nacionales de mediano plazo
- Agendas presidenciales
- Estrategias de lucha contra la pobreza

Las visiones de largo plazo son producto de un consenso nacional que involucra distintas fuerzas políticas y que da como resultado un conjunto (reducido) de objetivos prioritarios de largo plazo. Estos objetivos son determinantes para definir la Planificación de mediano plazo y los planes nacionales. Este ejercicio de Planificación de largo y mediano plazo permite establecer objetivos prioritarios y metas para toda la administración pública en forma transversal y para un período definido de tiempo (generalmente el período delimitado por el gobierno de turno).



El proceso se coordina por un organismo centralizado que pueda sensibilizar e institucionalizar la Planificación y distribuirlo a partir de programas, metas e indicadores a toda la administración pública. Las agendas presidenciales responden a un contexto y clima puntual que determina la orientación y objetivos del gobierno, en general están menos institucionalizadas porque dependen de las máximas autoridades del momento. Finalmente, la lucha contra la pobreza se erige en los países muy endeudados y la agenda es determinada en conjunto con los organismos internacionales.

*Cuadro 4. Instrumentos de Planificación 2007/2008*

| PAIS      | VISIÓN DE LARGO PLAZO | PLAN DE MEDIANO PLAZO | AGENDA PRESIDENCIAL | ESTRATEGIA SOBRE LA POBREZA |
|-----------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------------|
| ARGENTINA |                       |                       |                     |                             |
| BOLIVIA   |                       | X                     |                     |                             |
| BRASIL    | X                     | X                     |                     |                             |
| CHILE     |                       |                       | X                   |                             |
| COLOMBIA  | X                     | X                     | X                   |                             |
| ECUADOR   |                       | X                     |                     |                             |
| MEXICO    | X                     | X                     |                     |                             |
| PARAGUAY  |                       |                       | X                   |                             |
| PERÚ      |                       |                       |                     |                             |
| URUGUAY   |                       |                       |                     |                             |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEP Prodev

Sólo 3 de los 10 países incluidos en el cuadro anterior cuentan con visión de largo plazo y Plan de mediano plazo (Brasil, Colombia y México). Bolivia y Ecuador cuentan solamente con planes de mediano plazo, Paraguay y Chile con agenda presidencial.

Las visiones de largo plazo se utilizan como instrumentos de priorización de iniciativas y enmarcan las decisiones del sector público y privado. La deficiencia que presentan algunos casos es el nulo o escaso empalme con las visiones de mediano plazo y planes nacionales, lo que termina echando por tierra los

objetivos prioritarios ya que no cuentan con elementos más concretos (enlace presupuestario, indicadores, etc).

Los planes de mediano plazo (en la muestra 5 de 10 países presentan esta fase de Planificación de mediano plazo), muestran también heterogeneidad en su consistencia. Los casos más emblemáticos quizás sean los de Brasil y Colombia, que cuentan con procesos completos y consistentes. Las fallas más comunes según el relevamiento del SEP son la falta de análisis de línea de base o situacional que permita definir bien el problema y como consecuencia los objetivos y metas. Además, la falta de visión estratégica y definición de objetivos prioritarios. En la gran mayoría los planes son demasiado ambiciosos y se proponen demasiados objetivos sin priorizar, lo que diluye mucho los esfuerzos y termina socavando el ejercicio de Planificación.

La concreción de los planes de mediano plazo depende del buen enlace entre los objetivos, los programas y el Presupuesto. De lo contrario la Planificación se diluye y se vuelve no operativa. La falta de sintonía entre objetivos, programas o planes sectoriales y Presupuestos repercute muy negativamente en el ciclo de las políticas públicas ya que se vuelven inviables, inmedibles y se hace difuso el logro de los resultados.

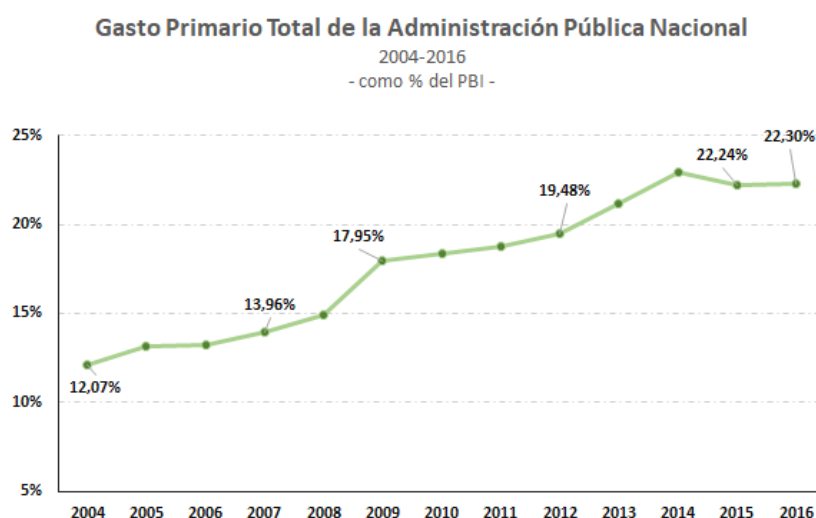
Finalmente, la definición de responsables de cada uno de los objetivos y programas, así como también la asignación presupuestaria son elementos clave para el éxito de la Planificación Estratégica. La buena vinculación entre las estructuras de los organismos y los distintos elementos del plan estratégico (objetivos, metas, actividades, programas). De la misma manera se vuelve fundamental la vinculación entre el plan y la estructura presupuestaria, no solo para poder dar realidad a los objetivos y concreción material a través de la asignación presupuestaria, sino también para poder dar una mirada estratégica al Presupuesto de la administración pública al poderse identificar recursos que resultan estratégicos, dar seguimiento a la ejecución del gasto y reasignar partidas en función de las prioridades y posibilidades financieras reales, mejorando finalmente la calidad del gasto público.

## LA VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO

De acuerdo a la definición de Musgrave<sup>8</sup> las funciones que tiene que desarrollar un Estado deben estar focalizadas en tres cuestiones: la asignación de bienes y servicios sociales por medio de una adecuada política presupuestaria; una justa distribución de la renta y la riqueza para lograr lo que la sociedad denomina un Estado equitativo de distribución; y la utilización de una política presupuestaria como medio para alcanzar la estabilidad de las variables macroeconómicas.

En general, en América Latina durante los últimos años el Estado ha recobrado centralidad en los asuntos públicos y ésto puede visualizarse a través del incremento del gasto público. Como se muestra en el Gráfico 1, el gasto público total en nuestro país supera el 22% del PBI para fines del 2016, mientras que para los inicios del 2004, el nivel alcanzaba a 12% del producto.

Gráfico 1. Gasto Primario Total de la APN como % del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda e INDEC.

La realidad indica que los Estados presentan diversas dificultades a la hora de llevar a cabo sus políticas, producto de factores coyunturales, inestabilidad política y económica, bajo nivel de tecnicismo y alta burocracia administrativa. Estos factores caracterizan a un Estado como débil. Si bien es capaz de visualizar

<sup>8</sup> Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. McGraw Hill, quinta edición. Madrid.

falencias, resulta difícil poner en práctica políticas públicas logrando los impactos deseados a largo plazo. Es en este sentido que surge la necesidad de implementar políticas que trascienden los cambios de gobierno y puedan ser sostenibles en el largo plazo, pudiendo superar los cambios de la coyuntura gubernamental.

Uno de los desafíos para conseguir la sostenibilidad de la visión de largo plazo es la de vincular la Planificación Estratégica, es decir los objetivos de largo y mediano plazo, con el Presupuesto. De esta manera se consigue dar materialidad a los planes asignando recursos, así como también seguimiento y evaluación de los resultados.

Se considera a la vinculación entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto Público como un instrumento de Gestión por Resultados clave a la hora de generar mejoras en la administración pública. En su esencia, invita a la conducción estratégica en los organismos públicos por medio de la jerarquización de objetivos y prioridades alineados con los objetivos gubernamentales, y la asignación de fondos de manera más eficiente a fin de obtener resultados esperados por las políticas de gobierno.<sup>9</sup>

La vinculación entre el Presupuesto y la Planificación presenta algunas ventajas:

- Se promueven las políticas de Estado y la institucionalización de las políticas a través de acuerdos sustentables en el tiempo. Se apunta a la consistencia entre las acciones de gobierno por medio del consenso técnico y político.
- Se establece que los hacedores de política deben imponer la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos. Esto contribuye a una distribución más eficiente de los fondos y, a su vez, mejora la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo.
- La Planificación Estratégica implica un trabajo entre las diferentes áreas de gobierno fortaleciendo el proceso de coordinación interjurisdiccional. Las políticas públicas de largo plazo suelen ser de carácter transversal, de manera tal que, para alcanzar los impactos esperados, no es suficiente que los organismos trabajen unilateralmente.

---

<sup>9</sup> CIPPEC (2015). *La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados*.

- La transversalidad de las políticas y la conducción estratégica en el sector público implica generar un esquema de incentivos que promuevan un mejor desempeño de los funcionarios públicos. La articulación entre la Planificación y el Presupuesto Público se presenta como un marco de referencia para medir el desempeño de los hacedores de política pública.

La experiencia indica que al interior de las administraciones públicas pueden visualizarse elementos de Planificación y de Presupuesto que coexisten en la gestión de las políticas públicas, pero la mera presencia de éstos elementos son condiciones necesarias, pero no suficientes a la hora de alcanzar mejoras tangibles en la gestión. Si bien la Planificación puede expresarse como una “carta de navegación” en la que se describen los objetivos de gobierno, las metas o iniciativas, los resultados e impactos esperados, esta carece de utilidad si no está enlazada con las acciones concretas y operativas del gobierno. El Presupuesto es la herramienta que tiene dichos atributos.

Para que la vinculación en cuestión sea exitosa es necesario definir una línea de base para cada política pública, esto es, la situación inicial de dónde partir, identificar los actores principales, y el escenario futuro al cual se pretende llegar determinando, previamente la trayectoria. La trayectoria consiste en el “cómo” realizar la vinculación.

El proceso de formulación presupuestaria (FOP) se presenta como un momento puntual en el cual se conjugan los incentivos de las diferentes partes para resolver un problema y encontrar soluciones. Es un proceso de negociación, en el cual las diferentes instituciones públicas se ven interpeladas con el fin de llegar a un acuerdo. En éste proceso, los actores buscan maximizar los recursos financieros que le son asignados a cambio de información de sus actividades, productos, resultados esperados y recursos necesarios para implementar sus políticas. Así, el resultado se visibiliza en la información que comparten las partes y permite articular en detalle el Presupuesto con la Planificación.

Por otro lado, debe implementarse un marco lógico temporalmente determinado el cual se desarrolle el proceso de vinculación. El uso de ésta metodología permite ordenar las relaciones causa-efecto que existen entre los objetivos estratégicos fijados, los programas que se utilizarán para alcanzarlos, los productos que los

organismos deberán desarrollar para ponerlo en práctica los programas y los procesos e insumos que se requerirán en el proceso. Es así como se debe contar con determinados mecanismos que permitan la articulación entre la visión, la misión y los valores de la Planificación organizacional con los elementos operativos, tales como el Presupuesto, los recursos disponibles y las proyecciones de gasto etc.

Otro factor fundamental que hace al éxito del proceso es la consideración de una instancia estrictamente política, en la cual, los “policy makers” se apropian de la herramienta y de lo que el instrumento les brinda para la toma de decisiones. Es importante que los organismos (y quien lleve adelante la coordinación del proceso) cuente con sistema de información y control que garanticen la obtención de datos precisos, dinámicos. La Planificación Estratégica permite que, a través de tableros de control, se visualicen estos datos y se refleje operativamente la articulación entre el Presupuesto y la Planificación.

En la mayoría de los países de América Latina las áreas de Planificación y Presupuesto presentan grandes diferencias de peso específico. Difiere la importancia que se le otorga hacia adentro de la burocracia estatal a ambas funciones. Esto hace que, en la práctica, las áreas responsables tengan una relación competitiva y no colaborativa<sup>10</sup>, lo que termina dificultando el avance de la implementación de la Gestión por Resultados y, puntualmente, del componente plan-Presupuesto.

Generalmente, la negociación acerca de la asignación de recursos financieros no se realiza a partir de las prioridades de política pública definidas en un plan estratégico, sino que se dan en el “campo de batalla” exclusivamente presupuestario. En nuestro país, el Presupuesto Público se encuentra mucho más institucionalizado hacia el interior de las estructuras de la administración pública, cuenta con un recorrido histórico importante y ha ido superando las distintas fases de coyuntura histórica y política, con lo cual cuenta con una validación más potente que las áreas de Planificación. Son escasos los ejemplos

---

<sup>10</sup>García López, R y García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

en que se han conseguido acuerdos que deriven en planes nacionales de mediano plazo que puedan trascender políticamente en el tiempo.

Por otro lado, la ausencia de un organismo rector y una norma que de marco institucional a los procesos de Planificación (y su vinculación presupuestaria), es otro obstáculo importante para el avance de este pilar. La mayoría de los países, como sucede en Argentina, cuentan con un marco normativo complejo y de órganos rectores competentes y validados para el sistema presupuestario, no así para el proceso de Planificación. Las áreas relacionadas al Presupuesto, generalmente los ministerios de hacienda y finanzas, han ido desarrollando y ampliando capacidades y sistemas durante los últimos años, algo que no sucedió en el ámbito de la Planificación.

Constituye un desafío para la región el hecho de robustecer un sistema de Planificación Estratégica (operativa y participativa), generar institucionalidad convocando a los distintos agentes y decisores. En la práctica, consolidar un proceso para definir planes nacionales con los objetivos prioritarios bien definidos y acotados, establecer una instancia de vinculación entre esa Planificación y el Presupuesto, definir metas e indicadores y finalmente poder evaluar tanto presupuestariamente como los resultados de las políticas públicas.

---

## El caso Argentina 2018: LA VINCULACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS DE GOBIERNO Y EL PRESUPUESTO NACIONAL

---

En el año 2015 la gestión de gobierno decidió avanzar de manera minuciosa y detallada en el control de la gestión de cada uno de los programas de la Administración Pública Nacional para contribuir al crecimiento económico, promover el desarrollo humano y fortalecer las instituciones del ámbito público argentino. El objetivo principal de éste proceso fue mejorar la asignación de los recursos, avanzar hacia el monitoreo de las políticas públicas y fortalecer al Presupuesto Público como herramienta de gestión, incorporando el enfoque estratégico y transversal, tanto en la dimensión financiera como en la dimensión física.

El resultado de éste trabajo se vio en la definición del Plan de Gobierno<sup>11</sup> conformado por ocho objetivos de gobierno (OG) y cien iniciativas prioritarias (II.PP) concentrando en ellas el foco de acción y ejecutividad de los ministerios y agencias públicas responsables de su gestión, como así también su evaluación y rendición de cuentas de su desempeño.

*Figura 5. Objetivos de Gobierno*

|          |                                                    |
|----------|----------------------------------------------------|
| OG. I    | • Estabilidad Macroeconómica                       |
| OG. II   | • Acuerdo Productivo Nacional                      |
| OG III.  | • Desarrollo de Infraestructura                    |
| OG. IV   | • Desarrollo Humano Sustentable                    |
| OG. V    | • Combate al Narcotráfico y Mejora de la Seguridad |
| OG. VI   | • Fortalecimiento Institucional                    |
| OG. VII  | • Modernización del Estado                         |
| OG. VIII | • Inserción Inteligente en el Mundo                |

Fuente: Elaboración propia

---

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/>



En la Figura 5 se mencionan los ocho objetivos de gobierno que se comenzaron a reflejar en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional a partir del año 2018 dando cuenta de las prioridades de política pública establecidas en el Plan de Gobierno.

Estos 8 objetivos de gobierno se ramifican a las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional a partir de 100 Iniciativas Prioritarias transversales que dan cuenta de distintas políticas públicas más específicas y menos exhaustivas que las representadas por las definiciones de los Objetivos y que, a su vez, podían vincularse a programas de gestión pública y/o programas presupuestarios.

### **Metodología y proceso de Vinculación**

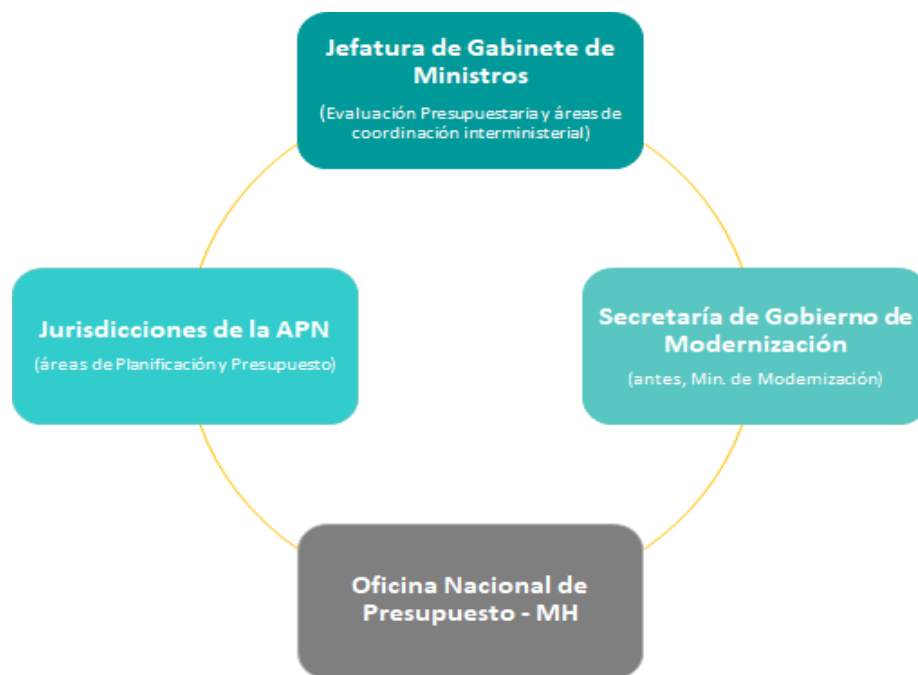
El proceso de vinculación consideró, por un lado, a los 8 Objetivos y 100 Iniciativas como la estructura que define el resultado de una Planificación Estratégica, permitiendo observar a través de ellos, las prioridades de política pública. Y, por el otro lado, consideró al Presupuesto Nacional con su estructura programática completa. Es en este sentido que el proceso de vinculación entre el Presupuesto Nacional y el Plan de Gobierno involucró a la totalidad de los actores del Sistema Presupuestario Nacional permitiendo la integración de dos dimensiones que deben complementarse para agregarle valor a la gestión pública: la estratégica, a través de la Planificación y la dimensión operativa por medio del Presupuesto Público.

En el marco de la implementación de la Gestión por Resultados en la Administración Pública Nacional, resultó fundamental la colaboración, el compromiso y la sinergia entre las áreas de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Hacienda a través de su Oficina Nacional de Presupuesto, el entonces Ministerio de Modernización (actualmente, Secretaría de Gobierno de Modernización) y las diferentes áreas de Planificación y Presupuesto de las jurisdicciones que conforman la APN.

El proceso de trabajo se inició en 2017 y consistió en instancias de adecuación de las diferentes aperturas programáticas durante el Proceso de Formulación Presupuestaria de cara a la elaboración del Proyecto de Presupuesto 2018, con el fin de poder lograr su articulación con el Plan de Gobierno. De esta manera, la

vinculación quedó estructurada en tres categorías que reflejan los distintos niveles de Planificación. El nivel I y el nivel II, que comprenden a los objetivos de gobierno y las iniciativas prioritarias, reflejan las políticas prioritarias de intervención transversales a las diferentes jurisdicciones, mientras que el nivel III traduce en partidas presupuestarias concretas esas políticas transversales a nivel jurisdiccional.

*Figura 6. Actores de la vinculación Plan-Presupuesto*



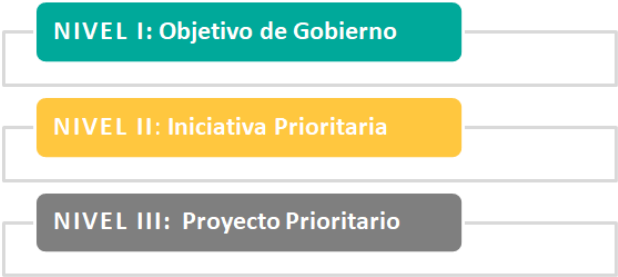
Fuente: Elaboración propia

La tarea implicó trabajar con un extenso universo de Iniciativas Prioritarias plausibles de vinculación y con casi la totalidad de la estructura programática de los organismos prevista para el ejercicio 2018, lo que significó un intenso intercambio de trabajo entre las áreas de Presupuesto y Planificación tanto de la mayoría de los ministerios como de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Oficina Nacional de Presupuesto.

A partir de ello, se pudo definir un subconjunto de actividades presupuestarias dentro de los programas presupuestarios que pasaron a identificarse con un código mayor o igual a 40 (podrían tratarse de actividades presupuestarias nuevas o ya existentes y recodificadas), permitiendo una mayor visibilidad

presupuestaria. Estas actividades se denominan “**Actividades Estratégicas**” y permite identificar cuánto del gasto primario total de la APN es estratégico según la reciente definición.

Figura 7. Niveles del plan de gobierno



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el Presupuesto de la República Argentina está estructurado en programas presupuestarios, que constituyen la mínima unidad de producción pública. En cada una de las jurisdicciones el Presupuesto se organiza de la siguiente manera:

Figura 8. Estructura Programática

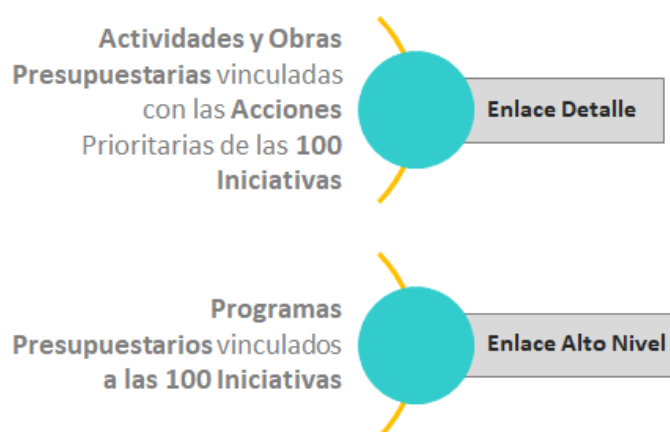
| NIVEL      |   | ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA                               |
|------------|---|-------------------------------------------------------|
| NIVEL I.   | ➡ | Jurisdicción                                          |
| NIVEL II.  | ➡ | Servicio de Administración Financiera (SAF) - Entidad |
| NIVEL III. | ➡ | Programa                                              |
| NIVEL IV.  | ➡ | Subprograma                                           |
| NIVEL V.   | ➡ | Proyecto                                              |
| NIVEL VI.  | ➡ | Actividad – Obra                                      |

Fuente: Elaboración propia

A partir de estos dos esquemas, en el proceso de articulación del Plan de Gobierno con el Presupuesto 2018 se pudieron identificar dos niveles de vinculación:

- **Enlace Detalle:** Interpela a los niveles de mayor desagregación de ambos esquemas. Se enlazaron las acciones prioritarias de cada una de las Iniciativas con los Proyectos y Actividades u Obras presupuestarias.
- **Enlace de Alto Nivel:** Implicó un nivel de vinculación estratégica más agregado dado que hace eje sobre las Iniciativas Prioritarias del Plan y los Programas Presupuestarios. Este enlace se vio reflejado en el Mensaje de Remisión al Congreso Nacional del Proyecto de Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el año 2018<sup>12</sup>.

*Figura 9. Niveles de Vinculación*



Fuente: Elaboración propia

### **Algunos resultados**

Como resultado del proceso de vinculación, el Presupuesto para el ejercicio 2018 reflejó las prioridades de política pública expresadas a través de los 8 Objetivos de Gobierno. Se trató de un primer ejercicio que permitió comenzar a discutir y enlazar el Plan de Gobierno y los aspectos financieros que se traducen en el Presupuesto de la Administración Pública.

El resultado del trabajo conjunto y transversal realizado en el proceso de Formulación Presupuestaria fue presentado a través del Mensaje de Remisión del Presupuesto 2018, en el que se reflejó la vinculación de los principales Programas Presupuestarios, es decir, los de mayor relevancia financiera y significancia sectorial, y los Objetivos e Iniciativas del Plan de Gobierno.

<sup>12</sup> <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/mensaje/mensaje2018.pdf>

De esta manera, se consiguió vincular el Gasto Primario al Plan de Gobierno. Esto permitió distinguir el Gasto Estratégico (vinculado al Plan) y No estratégico (No vinculado<sup>13</sup>) y asimismo realizar el monitoreo en la ejecución presupuestaria de los programas presupuestarios vinculados al Plan.

Para el ejercicio 2018, la Administración Pública Nacional ejecutó un total de \$2.757.610 millones en concepto de Gasto Primario Total de los cuales, el 71,8% estuvo enlazado con los objetivos de gobierno (\$1.980.714 millones).

*Figura 10: Distribución del Gasto Estratégico en el Total del Gasto Primario - Devengado al Cierre 2018. En millones de pesos*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda

A continuación, se expone un análisis por función del Presupuesto de la Administración Pública Nacional presentado bajo el criterio de mayor relevancia presupuestaria durante el ejercicio 2018. Para cada función del gasto, se presentarán los objetivos de gobierno con las iniciativas prioritarias vinculadas a los principales programas presupuestarios.

---

<sup>13</sup> El concepto de Gasto No Estratégico hace referencia exclusivamente al resultado puntual del proceso de vinculación 2018. Esta categorización no implica una diferenciación en importancia relativa del gasto para el correcto funcionamiento y ejecución del presupuesto.

### ***Función 3.3 - Seguridad Social***

El gasto destinado a la función 3.3 - Seguridad Social está orientado a cubrir las necesidades de la población que han dejado de participar en el proceso productivo a través de pensiones, retiros y jubilaciones. A su vez, contempla a las asignaciones familiares y a aquellas acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad. Al cierre del año 2018, el monto ejecutado bajo este concepto fue de \$1.539.712 millones y representó el 55,8% del total del gasto primario total.

En ésta función, se observó una predominancia del Objetivo de Gobierno IV - Desarrollo Humano Sustentable. Este objetivo hace referencia a las acciones que lleva adelante el Estado Nacional a fin de garantizar una mejor calidad de vida de la población<sup>14</sup> teniendo en cuenta los diferentes momentos del ciclo de vida de las personas<sup>15</sup>.

*Cuadro 5. Objetivos de Gobierno e Iniciativas Prioritarias asociadas a la Función 3.3 - Seguridad Social. En millones de pesos*

| Objetivo                          | Iniciativa                                  | Jurisdicción                                          | SAF                                                                            | Programa                                              | Devengado 2018 |
|-----------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------|
| IV. Desarrollo Humano Sustentable | 46. Política de ingreso familiar            | 20 - Presidencia de la Nación                         | 917 - Agencia Nacional de Discapacidad                                         | 23 - Pensiones no Contributivas                       | \$ 87.913      |
|                                   |                                             |                                                       |                                                                                | 19 - Asignaciones Familiares                          | \$ 187.367     |
|                                   |                                             | 75 - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | 850 - Administración Nacional de la Seguridad Social                           | 30 - Pensión Universal para el Adulto Mayor           | \$ 8.604       |
|                                   |                                             |                                                       |                                                                                | 31 - Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017) | \$ 38.196      |
|                                   | 54. Fortalecimiento del sistema previsional | 45 - Ministerio de Defensa                            | 470 - Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares | 16 - Prestaciones Previsionales                       | \$ 38.172      |
|                                   | 55. Reparación histórica para jubilados     | 75 - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | 850 - Administración Nacional de la Seguridad Social                           | 20 - Atención Ex-Cajas Provinciales                   | \$ 39.304      |
|                                   |                                             |                                                       |                                                                                | 16 - Prestaciones Previsionales                       | \$ 1.029.365   |

<sup>14</sup> Una mejor calidad de vida se garantiza con un adecuado acceso a la educación de calidad, a una vivienda digna, servicios sociales y sanitarios. También con el acceso a la cultura y sus actividades vinculadas, al deporte, el cuidado del medio ambiente y el cumplimiento de los derechos humanos, entre otros.

<sup>15</sup> Se considera como ciclo de vida al período comprendido entre la niñez, la juventud, la adultez y la vejez.

Al interior, se observaron las siguientes iniciativas prioritarias:

- 46. Política de Ingreso Familiar: consiste en programas de transferencias de ingresos como política fundamental para el combate de la pobreza ya que aseguran un ingreso mínimo por hogar.
- 54. Fortalecimiento del Sistema Previsional: constituye aquellas acciones que contribuyan al fortalecimiento del sistema previsional argentino haciendo de él uno integral, solidario y sustentable.
- 55. Reparación histórica para Jubilados: El Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados tuvo como finalidad el reconocimiento de los derechos de dos millones de jubilados y pensionados del país a través del pago de sentencias judiciales y actualización de haberes de forma justa a quienes no iniciaron juicios al Estado.

En conjunto, las iniciativas mencionadas anteriormente vincularon los programas presupuestarios de la Agencia Nacional de Discapacidad, de la ANSES y del Instituto de Ayudas Financieras para Pago de Retiros y Pensiones Militares. En suma, devengaron a diciembre de 2018, un total de \$1.428.920 millones lo que representó el 92,8% del total de la función dando cuenta del criterio estratégico de los programas seleccionados.

### ***Función 3.4 - Educación y Cultura***

Las erogaciones que realiza el Estado en concepto de Educación y Cultura contempla las acciones inherentes a desarrollar las facultades intelectuales de los niños, jóvenes y docentes a fin de proporcionar todo tipo de conocimiento humano para poder satisfacer las necesidades del individuo. Hacia finales del año 2018, el gasto destinado a esta función fue de \$191.311 millones representando el 4,7% del gasto primario total.

*Cuadro 6. Objetivos de Gobierno e Iniciativas Prioritarias asociadas a la Función 3.4 - Educación y Cultura. En millones de pesos*

| Objeto                            | Iniciativa                                               | Jurisdicción                 | SAF                           | Programa                                             | Devengado 2018                                       |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| IV. Desarrollo Humano Sustentable | 40. Plan de Infraestructura Escolar                      | 70 - Ministerio de Educación | 330 - Ministerio de Educación | 37 - Infraestructura y Equipamiento                  | \$ 2.927                                             |
|                                   |                                                          |                              |                               | 46 - Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles | \$ 2.088                                             |
|                                   | 44. Planificación a largo plazo de la política educativa |                              |                               | 29 - Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas   | \$ 3.509                                             |
|                                   |                                                          |                              |                               | 26 - Desarrollo de la Educación Superior             | \$ 118.930                                           |
|                                   | 58. Formación Superior y Universitaria                   |                              |                               | 85 -Ministerio de Salud y Desarrollo Social          | 850 - Administración Nacional de la Seguridad Social |

Al igual que el caso anterior, esta función es alcanzada por el Objetivo de Gobierno IV -Desarrollo Humano Sustentable, pero se destacan otras tres iniciativas prioritarias al interior del objetivo bajo esta función:

- 40. Plan de Infraestructura Escolar: se destacan las erogaciones destinadas al mejoramiento de la infraestructura escolar incluyendo equipamiento y fortalecimiento de los establecimientos que albergan a los niños durante la primera infancia.
- 44. Planificación a largo plazo de la política educativa: consiste en la definición y Planificación de metas concretas que garanticen el aprendizaje y desarrollo de las capacidades de los alumnos a fin de que puedan desarrollarse correctamente durante su vida adulta.
- 58. Formación Superior y Universitaria: contempla las acciones que lleva a cabo el Estado Nacional para que los jóvenes puedan acceder, permanecer y egresar de altas casas de estudio. Asimismo, impulsa la formación profesional articulada con otras modalidades de educación superior, la movilidad intra e interinstitucional de estudiantes y docentes y la articulación con el sistema científico-tecnológico, para facilitar el tránsito de los estudiantes en el sistema universitario y hacia el mundo del trabajo.

En este sentido, éstas iniciativas prioritarias mencionadas se ven reflejadas en las acciones de los programas del Ministerio de Educación y ANSES, tal como se describe en el cuadro anterior. En total, se ejecutaron un montón de \$130.963 millones al cierre de 2018 y esto significó un 68,4% del total de la función.



### **Función 4.3 – Transporte**

El gasto que destina el Estado Nacional en lo que refiere al servicio de transporte ferroviario, vial, por agua y aéreo se contempla bajo esta función e incluye a la construcción, conservación, señalización y servicio de vigilancia del tránsito en caminos, carreteras, rutas, túneles, puentes, balsas, ríos o cursos de agua. Por su parte, también comprende la infraestructura correspondiente a estaciones terminales, puertos, aeropuertos e hidropuertos y sus servicios complementarios.

Al finalizar el año, el Estado argentino destinó un total de \$172.620 millones, lo que significó el 3,4% del total del gasto de la Administración Nacional.

*Cuadro 7. Objetivos de Gobierno e Iniciativas Prioritarias asociadas a la Función 4.3 - Transporte. En millones de pesos*

| Objetivo                           | Iniciativa                                                    | Jurisdicción                  | SAF                                             | Programa                                                                                      | Devengado 2018 |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| III. Desarrollo de Infraestructura | 31. Plan Nacional Vial                                        | 57 - Ministerio de Transporte | 327 - Ministerio de Transporte (Gastos Propios) | 66 - Infraestructura de Obras de Transporte                                                   | \$ 5.704       |
|                                    |                                                               |                               |                                                 | 16 - Ejecución Obras de Mantenimiento y Rehabilitación en Red por Administración              | \$ 10.098      |
|                                    |                                                               |                               | 604 - Dirección Nacional de Vialidad            | 26 - Ejecución Obras de Rehabilitación y Mantenimiento en Red por Sistema de Gestión Integral | \$ 11.592      |
|                                    |                                                               |                               |                                                 | 42 - Construcción de Autopistas y Autovías                                                    | \$ 7.099       |
|                                    | 32. Plan de Infraestructura de Transporte Urbano para el AMBA | 57 - Ministerio de Transporte |                                                 | 50 - Repavimentación de Rutas Nacionales                                                      | \$ 4.929       |
|                                    |                                                               |                               | 327 - Ministerio de Transporte (Gastos Propios) | 62 - Modernización de la Red de Transporte Ferroviario                                        | \$ 6.578       |
|                                    |                                                               |                               |                                                 | 66 - Infraestructura de Obras de Transporte                                                   | \$ 5.704       |
|                                    |                                                               |                               | 356 - Obligaciones a Cargo del Tesoro           | 87 - Asist. Fin. a Emp. Públicas y Otros Entes Sector Transporte                              | \$ 47.852      |

Las acciones que se realizan bajo estos conceptos fueron asociados al Objetivo de Gobierno III - Desarrollo de Infraestructura, el cual hace referencia a las acciones que realiza el Estado Nacional para concretar un ambicioso plan de infraestructura. Dentro del plan se incluyó la construcción de nuevas autopistas, la repavimentación de kilómetros de ruta, la renovación de trenes de carga, la ampliación de puertos y aeropuertos y la extensión de las redes de agua y cloacas.

Tal como se indica en el cuadro anterior, se destacan dos iniciativas prioritarias en el objetivo III. A saber:

- 31. Plan Nacional Vial: su origen radica en la poca cantidad de autopistas y el mal Estado de las rutas del país. Es por esto que el Plan Nacional Vial apunta a favorecer la logística para contribuir al desarrollo económico, como así también reducir la cantidad de accidentes viales.
- 32. Plan de Infraestructura de Transporte Urbano para el AMBA: Tiene por objeto continuar extendiendo el Metrobús de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, pavimentar corredores de transporte público y modernizar el servicio y la seguridad de los trenes suburbanos.

Así, éstas iniciativas prioritarias mencionadas anteriormente se ven reflejadas en las acciones de los programas de la Dirección Nacional de Vialidad, el Ministerio de Transporte y las transferencias financieras a empresas públicas y otros entes del sector transporte que realiza el Tesoro Nacional.

En particular, el programa presupuestario número 66 - Obras de Infraestructura de Transporte expresa su transversalidad a través de su enlace con las iniciativas prioritarias 31 y 32. Esto implica que las acciones que lleva adelante el Ministerio de Transporte por medio de dicho programa aporta al cumplimiento de ambas iniciativas de manera simultánea, aunque no necesariamente en la misma proporción financiera.

Al cierre de 2018 se ejecutó, de manera estratégica, un monto equivalente a \$93.852 millones indicando que el 54,4% del total de las erogaciones de la función responden al plan estratégico.

#### ***Función 4.1 - Energía, Combustibles y Minería***

La función Energía, Combustibles y Minería se encuentra dentro de la categoría de servicios económicos y se refiere a las acciones que contemplan la producción, el transporte y el suministro de energía eléctrica. Incluye también la explotación, extracción, procesamiento y suministro de petróleo y sus derivados, como así también del carbón mineral, gas combustible y sus derivados, combustibles vegetales, energía atómica y la explotación y extracción de arenas, piedras y otros minerales no combustibles.

Las acciones de esta función se agrupan al interior del Objetivo de Gobierno II - Acuerdo Productivo Nacional, dado que refiere a las acciones que pretende llevar adelante el Estado en pos de fomentar el desarrollo económico nacional a través de diferentes sectores productivos. Se destacan dos iniciativas prioritarias:

- 15. Normalización del Mercado de Hidrocarburos: consiste en el desarrollo y expansión del sector hidrocarburífero dado el potencial productivo que implica tanto para las provincias argentinas que cuentan con las reservas de hidrocarburos como para el país en su conjunto. Abarca, también, la explotación de gas no convencional.
- 16. Normalización del Mercado de Eléctrico: implica la normalización de las instituciones regulatorias del mercado de electricidad para generar condiciones que incentiven la inversión en el sector tanto en generación como en transporte y distribución y así mejorar la calidad del servicio prestado acorde a su demanda.

El cumplimiento de dichas iniciativas comprometió un total de \$132.748 millones durante el ejercicio presupuestario 2018, por medio del gasto que realizó el entonces Ministerio de Energía (actualmente, Secretaría de Gobierno de Energía) en los programas 73 - Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos y 74 - Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica. Esto representó el 64,5% del total de la función, cuyo devengado al cierre del año fue de \$206.455 millones.

*Cuadro 8. Objetivos de Gobierno e Iniciativas Prioritarias asociadas a la función 4.1 Energía, Combustible y Minería. En millones de pesos*

| Objetivo                        | Iniciativa                                     | Jurisdicción               | SAF                                          | Programa                                                         | Devengado 2018 |
|---------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------|
| II. Acuerdo Productivo Nacional | 15. Normalización del Mercado de Hidrocarburos | 58 - Ministerio de Energía | 328 - Ministerio de Energía (Gastos Propios) | 73 - Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos        | \$ 28.866      |
|                                 | 16. Normalización del Mercado Eléctrico        | 58 - Ministerio de Energía | 328 - Ministerio de Energía (Gastos Propios) | 74 - Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica | \$ 103.882     |

### ***Función 3.1 – Salud***

La función 3.1 - Salud comprende a las acciones inherentes para asegurar el óptimo Estado sanitario de la comunidad y reducir las desigualdades que en ella hubiese. Durante el 2018, las partidas presupuestarias bajo esta función

representaron el 4,3% del total del gasto primario de la Administración Pública Nacional con un total de \$118.908 millones.

Estratégicamente, las principales acciones que llevan adelante los organismos relacionados con la temática se ubican dentro del Objetivo de Gobierno IV - Desarrollo Humano Sustentable. En particular se destacó la iniciativa prioritaria 43. Cobertura Universal de Salud contemplando las acciones que promuevan un sistema de salud público y de calidad. Esto se refleja en los programas presupuestarios destacados como estratégicos bajo la órbita del entonces Ministerio de Salud (actualmente, Secretaría de Gobierno de Salud) y la Agencia Nacional de Discapacidad a través de la atención médica para los beneficiarios de las pensiones no contributivas.

*Cuadro 9. Objetivos de Gobierno e Iniciativas Prioritarias asociadas a la Función 3.1- Salud.  
En millones de pesos*

| Objetivo                          | Iniciativa                       | Jurisdicción                  | SAF                                    | Programa                                                                 | Devengado 2018 |
|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------|
| IV. Desarrollo Humano Sustentable | 43. Cobertura Universal de Salud | 20 - Presidencia de la Nación | 917 - Agencia Nacional de Discapacidad | 36 - At. Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas        | \$ 16.544      |
|                                   |                                  | 80 - Ministerio de Salud      | 310 - Ministerio de Salud              | 17 - Atención de la Madre y el Niño                                      | \$ 1.318       |
|                                   |                                  |                               |                                        | 20 - Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles              | \$ 7.672       |
|                                   |                                  |                               |                                        | 29 - Cobertura Universal de Salud - Medicamentos                         | \$ 1.781       |
|                                   |                                  |                               |                                        | 37 - Prevención y Control de Enfermedades Endémicas                      | \$ 311         |
|                                   |                                  |                               |                                        | 47 - Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N° 8062-AR y 8516-AR) | \$ 2.211       |

Los programas que aportaron al cumplimiento de dicha iniciativa, devengaron, al cierre de 2018 un monto total de \$29.838 millones. Esto representó el 25% del total de la función y el 1,1% del total del gasto primario.

## ***Función 2.2 - Seguridad Interior***

En general, la mayoría de los programas que integran la función 2.2 - Seguridad Interior abarcan las acciones inherentes a preservar la seguridad de la población y de sus bienes; a atender la vigilancia de los límites fronterizos terrestres, costas marítimas y fluviales y el espacio aéreo. Durante el ejercicio 2018, representó el 2,7% del gasto primario de la Administración Pública Nacional.

Las principales iniciativas del plan de Gobierno vinculadas con esta función del gasto fueron se encontraron en el Objetivo de Gobierno V- Combate al Narcotráfico y Mejora de la Seguridad y se detallan a continuación:

- 70. Plan de Lucha contra el Narcotráfico: El plan reúne los esfuerzos de todo el Gobierno, las provincias y los tres poderes del Estado en una política integral de acción temprana, con asistencia, integración comunitaria e inserción socio-laboral.
- 71. Mejora de la Seguridad Ciudadana: Consiste en la implementación de herramientas que favorezcan la mayor y mejor capacitación en los agentes de las fuerzas federales, un robusto sistema de desarrollo de estadísticas criminales y mapas del delito.

*Cuadro 10. Objetivos de Gobierno e Iniciativas Prioritarias asociadas a la Función 2.2. - Seguridad Interior. En millones de pesos*

| Objetivo                                            | Iniciativa                               | Jurisdicción                 | SAF                              | Programa                                                                     | Devengado 2018 |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| V. Combate al Narcotráfico y Mejora de la Seguridad | 70. Plan de lucha contra el narcotráfico | 41 - Ministerio de Seguridad | 375 - Gendarmería Nacional       | 50 - Servicio de Investigación de Delitos Complejos y Operaciones Antidrogas | \$ 1.887       |
|                                                     |                                          |                              |                                  | 48 - Seguridad en Fronteras                                                  | \$ 11.292      |
|                                                     | 71. Mejora de la Seguridad Ciudadana     | 41 - Ministerio de Seguridad | 375 - Gendarmería Nacional       | 49 - Operaciones Complementarias de Seguridad Interior                       | \$ 9.854       |
|                                                     |                                          |                              | 380 - Prefectura Naval Argentina | 31 - Policía de Seguridad de la Navegación                                   | \$ 13.075      |

Estas iniciativas se vieron reflejadas en programas de Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina que, durante 2018, realizaron erogaciones por un total de \$36.107 millones. Este monto representó el 48,3% del total de la finalidad y el 1,82% del total del gasto primario considerado como estratégico.

### ***Resto de funciones de la finalidad 3 - Servicios Sociales***

La finalidad 3 - Servicios Sociales contemplan las funciones que se mencionaron anteriormente, pero también abarca las acciones relacionadas con la promoción y la asistencia social, la ciencia y tecnología, y las gestiones vinculadas con la mejora de vivienda y la provisión de agua potable y alcantarillado. En síntesis, el

principal objetivo es el destino de las erogaciones públicas con el fin de lograr una mejor calidad de vida de la población.

Así, dentro de este universo se encuentran iniciativas prioritarias asociadas al Objetivo de Gobierno II - Acuerdo Productivo Nacional, el Objetivo de Gobierno III - Desarrollo de la Infraestructura y Objetivo de Gobierno IV - Desarrollo Humano Sustentable.

*Cuadro 11. Objetivos de Gobierno e Iniciativas Prioritarias asociadas al resto de las Funciones de la Finalidad 3 - Servicios Sociales. En millones de pesos*

| Objetivo                           | Iniciativa                                                      | Jurisdicción                                                   | SAF                                                                       | Programa                                                                                             | Devengado 2018 |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| II. Acuerdo Productivo Nacional    | 25. Pampa Azul                                                  | 71 - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva | 103 - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas          | 19 - Investigaciones en Ciencia y Técnica en el Atlántico Sur: Pampa Azul                            | \$ 37          |
|                                    |                                                                 |                                                                |                                                                           |                                                                                                      |                |
| III. Desarrollo de Infraestructura | 30. Plan de Agua y Saneamiento                                  | 30 - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda        | 325 - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda                  | 73 - Recursos Hídricos                                                                               | \$ 3.604       |
|                                    |                                                                 |                                                                | 356 - Obligaciones a Cargo del Tesoro                                     | 94 - Asistencia Financiera a Empresas Públicas                                                       | \$ 2.022       |
| IV. Desarrollo Humano Sustentable  | 41. Acceso a la vivienda                                        | 30 - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda        | 325 - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios) | 37 - Acciones del Programa "Hábitat Nación"                                                          | \$ 11.047      |
|                                    |                                                                 |                                                                |                                                                           | 38 - Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano                                                        | \$ 23.084      |
|                                    | 50. Estrategia Nacional para Adolescentes y Jóvenes Vulnerables | 85 - Ministerio de Desarrollo Social                           | 341 - Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia                | 44 - Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes | \$ 1.083       |
|                                    |                                                                 |                                                                |                                                                           | 45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes                   | \$ 417         |
|                                    | 51. Plan Nacional de Protección Social                          | 311 - Ministerio de Desarrollo Social                          |                                                                           | 24 - Economía Social                                                                                 | \$ 683         |
|                                    |                                                                 |                                                                |                                                                           | 26 - Políticas Alimentarias                                                                          | \$ 9.544       |
|                                    | 52. Plan para la Economía Popular                               |                                                                |                                                                           | 38 - Apoyo al Empleo                                                                                 | \$ 21.091      |
|                                    |                                                                 |                                                                |                                                                           |                                                                                                      |                |

En relación al Objetivo de Gobierno II - Acuerdo Productivo Nacional, se destaca la siguiente iniciativa:

- 25. Pampa Azul: El objetivo principal es fomentar un plan integral que concentre los esfuerzos en la investigación del Mar Argentino, fomentando la investigación y la innovación tecnológica en los

sectores productivos vinculados al mar dado el gran potencial sin explorar que aún tiene.

Dentro del Objetivo de Gobierno III - Desarrollo de la Infraestructura, la iniciativa principal se relaciona con el acceso al agua potable y cloacas de la población:

- 30. Plan de Agua y Saneamiento: Consiste en la implementación y continuación de un conjunto de obras hídricas, en colaboración con los gobiernos subnacionales y el sector privado, con el fin de alcanzar la provisión de agua potable y de cloacas en zonas urbanas para el 100% de la población.

Para finalizar, el Objetivo de Gobierno IV - Desarrollo Humano Sustentable destaca las iniciativas que se describen a continuación:

- 41. Acceso a la Vivienda: Dada la situación de déficit habitacional que azota a la Argentina, a través de un Plan Nacional de Vivienda se pretende fomentar diferentes alternativas de acceso de acuerdo a las necesidades de cada individuo o familia. Se contempla la construcción de nuevas unidades funcionales, la urbanización de asentamientos vulnerables, la entrega de nuevos títulos de propiedad, el otorgamiento de nuevos créditos hipotecarios para el acceso a la casa propia y microcréditos para realizar mejoras en la vivienda o conexión a servicios esenciales.
- 50. Estrategia Nacional para Adolescentes y Jóvenes Vulnerables: Consiste en desarrollar programas de acompañamiento a los jóvenes en situación de vulnerabilidad social, haciendo foco en aquellos que no tienen formación académica, y en consecuencia, no pueden acceder a un trabajo decente. Por otro lado, se pretende atacar problemáticas vinculadas a los diversos tipos de adicciones y el embarazo adolescente.
- 51. Plan Nacional de Protección Social: Está destinado a las familias indigentes que necesitan de la ayuda del Estado a través de transferencias de ingresos y desarrollo comunitario.
- 52. Plan para la Economía Popular: El plan busca, a través de sus acciones, desarrollar y acompañar al sector de la economía popular,

mejorar su acceso al financiamiento y la promoción y comercialización de los productos elaborados.

En síntesis, estas iniciativas se vieron reflejadas en las partidas presupuestarias de los programas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Ministerio de Desarrollo Social y las transferencias del Tesoro Nacional a AySA. Al cierre de 2018, estas iniciativas realizaron un gasto total equivalente a \$72.612 millones. Este monto representó el 3,6% del total de la finalidad 3 - Servicios Sociales y el 2,6% del total del gasto primario de la APN.

### ***Resto de funciones de la finalidad 2 - Servicios de Defensa y Seguridad***

La finalidad 2 - Servicios de Defensa y Seguridad contempla los gastos destinados a los actos relacionados a la defensa nacional, al mantenimiento del orden público interno y en fronteras, costas, espacio aéreo y tareas vinculadas con el sistema penal.

*Cuadro 12. Objetivos de Gobierno e Iniciativas Prioritarias asociadas al resto de las Funciones de la Finalidad 2 - Servicios de Defensa y Seguridad. En millones de pesos*

| Objetivo                      | Iniciativa                              | Jurisdicción               | SAF                                           | Programa                                         | Devengado 2018 |
|-------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------|
| VII. Modernización del Estado | 91. Reconversión del Sistema de Defensa | 45 - Ministerio de Defensa | 374 - Estado Mayor General del Ejército       | 16 - Alistamiento Operacional del Ejército       | \$ 23.459      |
|                               |                                         |                            | 379 - Estado Mayor General de la Armada       | 16 - Alistamiento Operacional de la Armada       | \$ 12.315      |
|                               |                                         |                            | 381 - Estado Mayor General de la Fuerza Aérea | 16 - Alistamiento Operacional de la Fuerza Aérea | \$ 10.454      |

Al interior del Presupuesto del Estado Mayor General del Ejército, del Estado Mayor General de la Armada y del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea hay programas que destinan sus partidas presupuestarias al cumplimiento de la iniciativa prioritaria 91. Reconversión del Sistema de Defensa. Esta iniciativa pretende proveer de equipamiento y formación necesaria a las fuerzas armadas de la nación a través de la modernización de la doctrina, la carrera y medios militares.



Los tres programas de las fuerzas, devengaron al finalizar el año 2018, un total de \$46.229 millones, lo que representó el 30,3% del total de la finalidad 2 y el 1,7% del total del gasto primario realizado durante el ejercicio.

### ***Resto de funciones de la finalidad 1 - Administración***

La finalidad 1 - Administración, concentra los gastos que realiza el Estado Nacional para afrontar las necesidades que tiene a fin de poder cumplir con sus ordinarias tareas. Estas acciones son de índole legislativo, judicial, dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y relaciones exteriores.

En términos presupuestarios, esta finalidad resulta la menos relevante. No obstante, la ejecución de los programas que la integran hacen al cumplimiento de varias iniciativas prioritarias.

En el Objetivo del Gobierno IV - Desarrollo Humano Sustentable, se destaca:

- 69. Derechos Humanos: contempla destinar los recursos públicos para avanzar en la protección de derechos humanos, asegurar la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y garantizar iguales oportunidades.

Por otro lado, en el Objetivo de Gobierno VI - Fortalecimiento Institucional, la iniciativa 78. Afianzar la Justicia, tiene finalidad 1. A saber:

- 78. Afianzar la justicia: consiste en aquellas acciones encuadradas dentro del Programa Justicia 2020 orientadas a mejorar, modernizar y brindar transparencia al sistema judicial federal, promoviendo su institucionalidad e independencia.

Finalmente, el Objetivo VIII - Inserción Inteligente en el mundo, concentra sus esfuerzos en las siguientes tareas:

- 95. Inserción Política: Busca construir relaciones robustas y pragmáticas con el resto de los países de la región, y principales potencias del mundo. Implica la participación activa en foros estratégicos y organismos internacionales.
- 96. Acuerdos Económicos Internacionales: A través de la firma de acuerdos internacionales se busca ampliar los mercados de las

exportaciones, atraer inversiones extranjeras y fortalecer la institucionalidad.

- 100. Marca País: La finalidad de la iniciativa es posicionar a la Argentina frente al resto del mundo en base a valores que puedan transmitir la potencialidad y los atractivos del país.

En suma, se gastaron \$3.270 millones en concepto de ésta finalidad lo que representó el 2% del total.

---

## CONCLUSIONES

---

El resultado de este ejercicio transversal implicó un avance significativo hacia la implementación e institucionalización de la vinculación Plan-Presupuesto en el marco de la Gestión por Resultados. Los principales aspectos a destacar fueron:

- Fortalecimiento del trabajo conjunto de las distintas áreas de Planificación y Presupuesto (tanto en órganos rectores como en los ministerios) de toda la Administración Pública Nacional.
- Revisión y análisis de casi la totalidad de las Aperturas Programáticas del Presupuesto Nacional por parte de las jurisdicciones a la luz de las prioridades de definidas en el Plan de Gobierno.
- Incorporación de una dimensión estratégica al Presupuesto Nacional al visibilizar partidas vinculadas al Plan de Gobierno.
- Retroalimentación y fortalecimiento de la Planificación Estratégica, en tanto que incorpora conceptos y lógica presupuestaria.
- Mejora de la estructura programática de los organismos en relación a la gestión y transparencia presupuestaria.

Puntualmente también se detectaron algunas debilidades tanto en el componente de Planificación como en el de Presupuesto:

- Disparidad en materia de avances en Planificación. Algunas jurisdicciones mostraron un grado de madurez importante, mientras que en otros casos los avances y capacidades técnicas eran muy incipientes.
- Existencia de un desacople entre las etapas de desarrollo del Plan y el cronograma de Presupuesto. Producto de la dinámica propia ya institucionalizada hace años, el Presupuesto cuenta con un cronograma de Formulación anual ya definido e institucionalizado. Por el contrario, el componente de Planificación no se encuentra en la agenda prioritaria de los organismos.

El ejercicio realizado permitió fundamentalmente poner a trabajar coordinadamente áreas de la administración pública en función de un objetivo

común, el de fortalecer la Gestión por Resultados. Si bien se trató de un primer ejercicio y, por consiguiente, sujeto a mejoras, tuvo gran importancia hacia adentro de las distintas áreas generando aprendizajes y prácticas, tanto en materia de Presupuesto como de Planificación Estratégica.

Tomando este ejercicio realizado para el año fiscal 2018 se puede trabajar en profundizar e institucionalizar las prácticas de vinculación. Para ello algunos de los principales desafíos en los que es fundamental continuar trabajando son:

- Profundizar la institucionalización el proceso de Planificación Estratégica y su vinculación presupuestaria considerando el ciclo de Formulación y Ejecución Presupuestaria.
- Continuar mejorando la definición conceptual y metodológica de los distintos niveles de Planificación: Objetivos, Iniciativas, Proyectos.
- Seguir avanzando hacia la construcción de escenarios y marcos de medición de desempeño, que permitan monitorear los resultados a partir de objetivos e indicadores.

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Armijo, M. (2011). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Públicas*. Santiago de Chile, Chile. ILPES - CEPAL.
- Berretta, N. y Kaufmann, J. (2016). *La planificación orientada a resultados*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bonari, D., Diéguez, G., Gasparín, J.M., Sánchez, J. (2015). *La vinculación entre Planificación y Presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Bonari, D. y Gasparín, J. (2014). *La vinculación entre la Planificación y el Presupuesto: recomendaciones para su implementación. Documento de trabajo N° 114*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- García López, R y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Musgrave, R. y Musgrave P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Madrid, España. McGraw Hill.
- Rigo, R. (2014). *Mejor gestión financiera pública e indicadores de resultado para satisfacer demandas ciudadanas*. En el marco del XLI Seminario Internacional de Presupuesto Público, organizado por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP). Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/wp-content/uploads/2016/04/MejorGestionFinancieraPublica.pdf>
- Oficina Nacional de Presupuesto. *Portal de Presupuesto Abierto*. Disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>
- Oficina Nacional de Presupuesto (2003). *El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Ministerio de Economía de la República Argentina. Disponible en: [https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)

- Oficina Nacional de Presupuesto (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Sexta Edición Actualizada*. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
- Sanz Mulas, A. (2015). *Vinculación Plan Presupuesto en América Latina*. Brasilia, Brasil. IPEA - CEPAL.