Presupuesto con Perspectiva Ambiental

Metodología para su implementación en la Provincia de Buenos Aires

MINISTERIO DE AMBIENTE | MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

AUTORIDADES

Gobernador
Axel Kicillof

Vicegobernadora
Verónica Magario

Jefe de Gabinete
Martin Insaurralde

AUTORIDADES MINISTERIO DE HACIENDA

Ministro de Hacienda y Finanzas
Pablo Julio Lopez
Subsecretaria de Hacienda
Carla Celina Domeniconi
Directora Provincial de Presupuesto Público
Mariel Manes

AUTORIDADES MINISTERIO DE AMBIENTE

Ministra de Ambiente
Daniela Vilar
Subsecretaria de Política Ambiental
Tamara Basteiro
Director Provincial de Transición Ecológica
Hernán Hougassian
Directora de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático
María José Tesoro

AUTORES

Elisa Coghlan, Carla Domeniconi, Federico Franzese
Elisabeth Möhle, María José Tesoro

GRUPO DE TRABAJO INTERMINISTERIAL

Ministerio de Hacienda
Elisa Coghlan
Federico Franzese
Rocío Hernandez
Antonela Vitola
Mauro Zubczuk

Ministerio de Ambiente
Elisabeth Möhle
María José Tesoro
Federico Zinni

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 4
2. MARCO TEÓRICO 5
3. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA METODOLOGÍA 7
4. ANTECEDENTES 9
5. OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA AMBIENTAL 10
6. ASPECTOS TRANSVERSALES DEL ETIQUETADO 10
   - Alcance 11
   - Coordinación 11
   - Enfoque descentralizado 11
   - Unidad de evaluación del etiquetado 11
7. DIMENSIONES DEL ETIQUETADO 12
   - Identificación de objetivos ambientales 12
   - Niveles de impacto ambiental 15
8. CONTABILIZACIÓN DE LA INVERSIÓN AMBIENTAL 17
   - Contabilización de actividades u obras de inversión ambiental 17
   - Etiquetado de programas 18
   - Etiquetado de actividades y obras de programas de tipo central 22
   - Cruces con otros sistemas de información 22
9. CONCLUSIÓN 23
10. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS 24
11. ANEXOS 26
   - ANEXO A: Antecedentes en materia de taxonomía y etiquetado ambiental 26
     - Marcadores de Río 26
     - Marco Central del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica 26
     - Marco para el Desarrollo de las Estadísticas Ambientales 28
   - ANEXO B: Definiciones presupuestarias 30
     - Etapas de la elaboración del presupuesto 30
     - Clasificadores presupuestarios 30
     - Clasificación por categorías de programa: 30
     - Clasificación por tipos de programa 31
     - Clasificación por objeto del gasto 32
     - Clasificación por finalidades y funciones 32
   - ANEXO C: Tipos de contabilización 33
   - ANEXO D: Etiquetado a nivel de programas 35

1. Introducción

Durante las últimas décadas, la intensificación del uso de los bienes comunes naturales trajo consigo diversas consecuencias socioambientales. Estas problemáticas no sólo implican el deterioro de los ecosistemas, sino que tienen un impacto directo en la calidad de vida de las y los bonaerenses, particularmente en los sectores más vulnerables de la sociedad. Por eso, el gobierno provincial reconoce a la perspectiva ambiental como un eje central de su gestión y entiende que sin ella no es posible el desarrollo estratégico de la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PBA).

En esa dirección, en diciembre de 2021 el gobernador de la provincia tomó la definición de jerarquizar la política ambiental con la creación del Ministerio de Ambiente. Esta es la primera vez en la historia de la PBA que los temas ambientales adquieren rango ministerial. Desde el inicio de su gestión, el Ministerio de Ambiente impulsó líneas estratégicas de acción orientadas a abordar los principales desafíos ambientales que enfrenta la Provincia. En 2022, el Ministerio de Hacienda y Finanzas buscó apoyar este trabajo, promoviendo la transversalización de la perspectiva ambiental en el proceso presupuestario. Estos esfuerzos fueron institucionalizados mediante un convenio de cooperación entre ambos ministerios, que fue firmado en mayo de 2023 e incluye entre sus objetivos instituir la promoción ambiental como eje en el plan de acción de gobierno bonaerense e implementar una metodología para incluir la perspectiva ambiental en el presupuesto de la PBA.

Un presupuesto con perspectiva ambiental (en adelante, PPA) puede definirse como aquel que utiliza el proceso de formulación presupuestaria para identificar y promover objetivos ambientales. Existen diferentes estrategias para implementar la perspectiva ambiental en un presupuesto, la metodología de la PBA utiliza específicamente el instrumento de etiquetado ambiental del presupuesto (también llamado etiquetado verde). En un proceso de etiquetado verde se clasifica cada una de las inversiones de acuerdo a si atienden o no, un objetivo ambiental y se las categoriza según cuál sea el nivel de impacto que poseen.

Si bien un PPA no modifica en sí mismo las políticas públicas vigentes, su función es recabar datos para facilitar el diseño informado de nuevas políticas, así como la mejora de las existentes para tender hacia el alineamiento con los objetivos ambientales definidos por la autoridad competente. La inclusión de la perspectiva ambiental en el presupuesto es una herramienta eficaz para identificar, potenciar e impulsar las políticas ambientales en todas las áreas de gobierno. Al involucrar a todos los sectores del estado provincial, el PPA permite obtener un panorama integral respecto de cuáles son los esfuerzos que se están llevando a cabo en materia ambiental y facilita la introducción de la perspectiva ambiental en programas que, al momento, no la contemplan de manera directa. Así, permite mejorar los procesos de toma de decisión y priorizar ejes de acción en pos de garantizar el derecho al ambiente sano desde un marco de justicia social.

Con el fin de lograr estos objetivos, se conformó un grupo compuesto por representantes del Ministerio de Ambiente y del Ministerio de Hacienda y Finanzas, encargado de implementar y dar seguimiento a la metodología aquí presentada. Durante el primer año de trabajo, el enfoque principal del grupo fue desarrollar un diseño eficiente basado en recomendaciones internacionales y que se adaptara a las necesidades específicas de la provincia. Para lograrlo, se realizó una exhaustiva revisión de la literatura sobre buenas prácticas en la elaboración de este tipo de herramientas, se evaluaron las escasas experiencias previas a nivel global y nacional, y se llevaron a cabo pruebas piloto en presupuestos de diferentes años para garantizar la sostenibilidad de los criterios metodológicos a lo largo del tiempo. Además, se diseñó material informativo para difundir la metodología entre todas las áreas del gobierno, con el objetivo de asegurar una implementación efectiva.

La PBA se suma a otras jurisdicciones en el mundo, la región y el país que ya han iniciado el camino para incorporar la perspectiva ambiental en sus presupuestos y se convierte en pionera en la publicación de un documento metodológico. Dado que el etiquetado del presupuesto es una herramienta dinámica, la metodología continuará evolucionando e identificando opor-

tunidades de mejora a medida que sea implementada. Bajo esa perspectiva, se desarrolló este documento que presenta definiciones conceptuales y prácticas para la implementación del primer presupuesto con perspectiva ambiental de la PBA, marcando un hito para la transversalización de la perspectiva ambiental en todas las áreas de gobierno.

2. Marco Teórico

Para el diseño de la metodología PPA de la provincia, el grupo de trabajo interministerial (en adelante, el GdT) revisó la literatura disponible sobre modelos de presupuesto con perspectiva ambiental, así como resúmenes de experiencias y estándares internacionales de etiquetado verde. En esta sección, se presentan de manera resumida los modelos más relevantes, a fin de enmarcar el contexto en el cual se realizaron las definiciones metodológicas que se describen a lo largo de este documento. Para obtener más información sobre todos los documentos consultados, se puede consultar el apartado de Bibliografía y Referencias y el Anexo A: Antecedentes.

Marco conceptual para la clasificación del gasto público y cambio climático (BID, 2022)

Este documento propone un marco conceptual que proporciona orientaciones metodológicas específicamente para los países de América Latina y el Caribe (ALC) que buscan identificar y clasificar el gasto público climático. Se dirige principalmente a profesionales de los ministerios de Finanzas o Hacienda, así como a los ministerios de Ambiente y a los organismos internacionales de financiamiento para el desarrollo de ALC.

La metodología propuesta es consistente con el Sistema de Cuentas Nacionales y, sobre todo, con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), ambos reconocidos estándares estadísticos internacionales, así como con las prácticas habituales de los organismos presupuestarios de la región.
Propone anclar la clasificación de gastos climáticos a la estructura actual del sistema de clasificación de funciones de gobierno del MEFP, a través de una matriz de clasificación funcional de doble entrada, en la cual se considera un propósito principal y uno secundario. Asimismo, una vez identificados estos gastos, denominados de incidencia en el cambio climático, propone desarrollar un enfoque de cuenta satélite para analizarlos. Los gastos de incidencia en el cambio climático se refieren a todos los gastos cuyo propósito principal es la acción climática o que, aunque tengan otros propósitos principales, involucren actividades que debido a su naturaleza técnica impacten sobre el cambio climático.

Marcadores presupuestarios de cambio climático, conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental (BID, 2021)

Esta publicación analiza el etiquetado presupuestario de la acción climática en el contexto de un debate más amplio sobre la conexión con los sistemas de clasificación estadísticos en materia fiscal y ambiental. Sostiene que, para que los esfuerzos de etiquetado presupuestario climático tengan éxito, la definición y clasificación del gasto climático deben ser coherentes con los estándares estadísticos que se utilizan actualmente, como el Marco Estadístico de Finanzas Públicas y el Sistema de Cuentas Nacionales. Realiza un repaso sobre estos marcos contables existentes, y luego repasa las posibles maneras de conectarlos con el gasto en materia de cambio climático.

Concluye que, si bien no existe una metodología integral que aborde todos los desafíos de la elaboración de un etiquetado presupuestario, es fundamental que cualquier enfoque adoptado esté alineado con los estándares y sistemas de clasificación estadísticos internacionales existentes, especialmente los utilizados en los procesos presupuestarios.

Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles (OCDE, 2021)

Este informe tiene como objetivo proporcionar orientación a los países que buscan desarrollar un enfoque

efectivo para el etiquetado ambiental del presupuesto, reconociendo que las prácticas también pueden variar según los objetivos específicos de cada país. Recopila lecciones aprendidas a nivel internacional a través de la Colaboración de París sobre el Presupuesto Verde y la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática. Comparte información sobre experiencias de algunos países y realiza una revisión y análisis de metodologías de etiquetado del gasto climático y ambiental.

Posee un formato que busca acompañar el paso a paso de un organismo que se encuentra en proceso de elaboración de una metodología de etiquetado verde: la Sección 1 describe las decisiones clave que deben tomarse al diseñar un enfoque de etiquetado presupuestario verde; la Sección 2 presenta consideraciones para implementar el etiquetado presupuestario verde; la Sección 3 identifica cómo utilizar e integrar la información del etiquetado en el proceso presupuestario en general; la Sección 4 destaca los principales desafíos y la sección 5 presenta elementos que pueden respaldar un enfoque efectivo.

Finalmente, realiza una síntesis mediante lo que el documento llama los 10 Principios para el Etiquetado Presupuestario Verde, que se resumen a continuación:

- Para fomentar la apropiación de la herramienta, la decisión de etiquetar el presupuesto debe ser impulsada por prioridades locales. Las jurisdicciones pueden beneficiarse del estudio de modelos y experiencias existentes, utilizando un enfoque que se ajuste a su propio contexto.
- Al diseñar el sistema de etiquetado, las categorías deben alinearse con los objetivos climáticos o ambientales específicos de la jurisdicción.
- Un sistema de ponderación puede ayudar a abordar la realidad de que algunas medidas presupuestarias solo contribuyen parcialmente a los objetivos climáticos o ambientales.
- Las jurisdicciones deben trabajar para etiquetar tanto las medidas presupuestarias positivas como negativas en todo el presupuesto, o al menos en sectores prioritarios, como la agricultura, el transporte, la energía y el medio ambiente si la capacidad es insuficiente. Cuando sea posible, las medidas de gestión del riesgo de desastres y adaptación deben etiquetarse por separado de las medidas de mitigación.
- Los esfuerzos de etiquetado presupuestario verde se benefician del compromiso político, un liderazgo sólido y la claridad de los roles y responsabilidades de los diferentes actores del gobierno para lograr un enfoque integral del gobierno. La capacitación y el desarrollo de capacidades son cruciales para apoyar a la administración pública en la incorporación del ejercicio de etiquetado en el proceso presupuestario anual y garantizar que la práctica sea sostenible.
- El etiquetado es subjetivo por naturaleza, y para garantizar la consistencia, se necesita una guía clara, así como procesos de revisión y validación. Esto ayuda a garantizar la solidez de los datos y disipa las preocupaciones sobre el “green-washing”.
- El etiquetado presupuestario verde es una de varias herramientas que respaldan la elaboración de presupuestos verdes (como evaluaciones de impacto, análisis de costos y beneficios e indicadores de desempeño verde), al recopilar evidencia para facilitar una toma de decisiones más informada. Sin embargo, utilizar la evidencia solo para generar conciencia es poco probable que logre resultados sustanciales, y el enfoque debe centrarse en garantizar el uso de esta evidencia en la toma de decisiones en las etapas clave del ciclo presupuestario y mejorar el desempeño de las intervenciones presupuestarias.
- El etiquetado verde está respaldado por un marco de gobernanza presupuestaria moderno, que incluye la programación presupuestaria y vínculos sólidos entre la planificación y el presupuesto. Cualquier enfoque debe ser coherente con el marco presupuestario más amplio y coherente con otras iniciativas, como el presupuesto con perspectiva de género o la evaluación de los ODS.
- Cuando la información y el análisis obtenidos del etiquetado presupuestario verde se presentan en una declaración presupuestaria o un presupuesto ciudadano, esto puede respaldar una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación pública sobre cómo el gobierno está utilizando la política presupuestaria para garantizar que se prioricen y logren los objetivos nacionales ambientales.
- El presupuesto no es la única intervención de política pública para avanzar hacia los objetivos climáticos y ambientales. Las herramientas como regulaciones y leyes también son importantes, por lo que el etiquetado presupuestario verde no debe ser independiente, sino que debe acompañarse de un conjunto más amplio de reformas para lograr los objetivos.

3. Características estructurales de la metodología

En línea con el marco teórico mencionado, se desarrolló la metodología en base a cuatro características estructurales que se detallan a continuación.

En primer lugar, la metodología fue **diseñada con la mirada puesta en las necesidades y prioridades locales y atendiendo también a la armonización internacional.**

En este sentido, la definición de los objetivos ambientales propuestos en la metodología se vio atravesada por el contexto, las capacidades y necesidades de la Provincia. Simultáneamente, la metodología de marcación presupuestaria se desarrolló tomando en cuenta referencias y literatura existente para estar en línea con las definiciones y sistemas de clasificación de los estándares estadísticos internacionales existentes (BID, 2021) y, de esta manera, facilitar la comparabilidad internacional. A su vez, orientar la metodología de acuerdo a los estándares de información estadística económica, ambiental y fiscal facilita el ordenamiento de la información y permite ubicar los datos recopilados a nivel local en un marco de análisis internacional. Asimismo, aprovechar antecedentes reduce tiempos de análisis y diseño de criterios y definiciones (BID, 2021).

Dado que al momento no existe una metodología nacional de etiquetado ambiental, alinear la metodología provincial con definiciones internacionales, podría facilitar una futura armonización a nivel nacional. Incluso en el caso de que no se definiera una en el corto o mediano plazo, el empleo de estándares internacionales facilita el uso de criterios comunes de medición y permite relacionar los datos obtenidos con indicadores macroeconómicos como el PIB (CEPAL, 2015).

En segundo lugar, la metodología pretende **establecer un proceso institucional y sistematizado.** La continuidad de las iniciativas de implementación de este tipo de herramientas se apoya fuertemente en su institucionalización. Sin ello, es imposible contar con la participación y compromiso necesarios y se corre el peligro de recaer en vacíos de información, duplicación de esfuerzos o incluso la disipación total de los avances que pudieran lograrse en un impulso inicial.

Para lograr la correcta institucionalización, resulta imprescindible contar con una figura capaz de motivar e involucrar a las demás áreas, mantener activo el proceso y llevar a cabo la mayor parte de la compilación de datos (CEPAL, 2015). En el caso particular de este PPA, la elaboración de la metodología es liderada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas, lo cual resulta una ventaja en cuanto a la posibilidad de garantizar su implementación. Complementariamente, para asegurar la idoneidad técnica de este documento, desde el comienzo del proceso se estableció una mesa de trabajo con el Ministerio de Ambiente que permitió la elaboración conjunta de la metodología.

Este tipo de mecanismos sólidos de coordinación pueden facilitar un enfoque coherente, así como el intercambio de buenas prácticas entre las diferentes partes interesadas. Los grupos de trabajo interinstitucionales también pueden ayudar a abordar la resistencia a los nuevos procesos al garantizar que las necesidades de las diferentes partes interesadas se comuniquen en todo el gobierno. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los grupos de trabajo a menudo requieren un compromiso de tiempo significativo, en gran parte debido a los desafíos de coordinación con múltiples partes interesadas del gobierno (OCDE, 2021). Es por esto que ambos ministerios formalizaron sus esfuerzos conjuntos mediante un Convenio de Cooperación firmado en mayo de 2023 que estipula objetivos claros y los roles de cada uno de los ministerios.

En tercer lugar, el diseño se elaboró pensando en que pueda **adaptarse a las prácticas vigentes**. Para medir los avances y hacer ajustes a las políticas ambientales, es necesario que las mediciones sean sistemáticas y estandarizadas (CEPAL, 2015). Es importante destacar que será inevitable introducir en la metodología componentes no automatizados como puede ser la supervisión técnica de la información cargada

o el análisis de los datos. Sin embargo, cuanto más se logre la sistematización y automatización del proceso, habrá menor posibilidad de error y será más fácil lograr la sostenibilidad de la metodología en el tiempo.

Una estrategia para facilitar la sistematización es construir la metodología tomando como base los usos y costumbres vigentes. En el caso particular de la PBA, se utiliza como vehículo central de recopilación de información el Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF). Esto no solo permite un mayor grado de automatización, sino que garantiza una uniformidad de conceptos y clasificaciones que de otro modo sería muy difícil de obtener.

Una ventaja adicional de apoyar la metodología sobre la utilización del SIGAF es que permite la transversalización de la metodología, dado que son los organismos los responsables de realizar la carga de información tanto en el proceso de formulación presupuestaria como en la ejecución del presupuesto aprobado.

En cuarto lugar, **posee una implementación gradual.** El desarrollo de la metodología se planteó en etapas: para la primera instancia, se definió como objetivo primario el desarrollo de una metodología de clasificación que permita observar la asignación de recursos de todas las dependencias. En instancias posteriores, se profundizará el acompañamiento a las dependencias para que la incorporación de la perspectiva ambiental forme parte del proceso de diseño, ejecución y evaluación de las políticas y sus programas asociados.

Figura 1. Características estructurales de la metodología

Fuente: elaboración propia.

4. Antecedentes

En los últimos años ha crecido el interés por la incorporación de la perspectiva ambiental dentro de los procesos de formulación presupuestaria. Cada vez más países y jurisdicciones subnacionales consideran relevante el análisis y el trabajo con sus presupuestos para fomentar la transición hacia nuevos modelos de desarrollo. A través de la exploración de la herramienta del etiquetado de programas y acciones en los presupuestos públicos, se avanzó en el conocimiento, la priorización y la orientación de recursos hacia los objetivos de reducción de los impactos ambientales y la mejora de la calidad ambiental del entorno.

Sin embargo, actualmente no existe una metodología estandarizada a nivel internacional para realizar un etiquetado ambiental presupuestario. Los primeros proyectos tanto a nivel nacional como a nivel local se dieron mayormente de manera aislada y resta aún la armonización entre ellos. A partir de esas experiencias[1], pueden identificarse dos enfoques para el etiquetado de presupuestos a considerar. Por un lado, aquellos basados en los objetivos expresados por el programa a analizar, que identifican las actividades alcanzadas en base al impacto que se proponen en su formulación. En este caso, la mayoría de los países se apoyan en los Marcadores de Río[2]. Por otro lado, existe un enfoque que prevalece basado en políticas, que posee un carácter más limitado en tanto que sólo incluye las acciones que se desarrollan en el marco de la estrategia ambiental o de abordaje del cambio climático elegido por cada país. Adicionalmente, existen también enfoques mixtos, que combinan ambas alternativas.

En Argentina, en relación a los antecedentes de procesos de trabajo de estas características, se puede señalar que, en 2021, se presentó por primera vez el presupuesto con perspectiva de género a nivel nacional. Asimismo, en 2022 la Jefatura de Gabinete de Ministros determinó que anualmente, previo al inicio de la formulación del Presupuesto Nacional, la Autoridad de Aplicación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas debe coordinar con la Secretaría de Hacienda los criterios generales para la selección de los proyectos de inversión a incorporar al Banco de Proyectos de Inversión. Si bien se trata solo de un segmento del presupuesto, la Secretaría de Gabinete junto a la Secretaría de Hacienda emitieron una serie de criterios para esa tarea, en la que se incluye la priorización de proyectos que aporten a la adaptación o mitigación del cambio climático. Para ello, el documento *Pautas para la priorización de proyectos* indica la metodología que las áreas deben seguir para identificar los proyectos cuyo objetivo principal es contribuir a la adaptación o mitigación al cambio climático, así como aquellos que contienen componentes o actividades que aportan a la reducción de un riesgo que responde directamente al cambio climático (Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, 2023). El Anexo A detalla estos y algunos antecedentes adicionales en materia de taxonomía y etiquetado ambiental.

En términos de clasificación presupuestaria, la Resolución Nº71/03 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía nacional, establece, entre otras, la clasificación del gasto de acuerdo a sus Finalidades y Funciones. En esa línea, el Manual de Clasificadores Presupuestarios de la PBA (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2018), define su catálogo de clasificaciones por finalidad y función. Entre las categorías definidas, se incluyen algunas con un claro enfoque ambiental. Es el caso de la categoría "Protección del medio ambiente y agua potable" y de "Ecología y saneamiento ambiental" que poseen un claro abordaje de la temática. A su vez, incluye categorías que apuntan a aspectos puntuales de la gestión ambiental, como el caso de la categoría "Agua potable, alcantarillado y desagües pluviales".

[1] Se incluyen las experiencias de la Unión Europea, Francia, Colombia, Nepal, Ghana, Irlanda, Ecuador, entre otras. Los documentos relevados pueden consultarse en el Anexo D: " Bibliografía y referencias".

[2] Los Marcadores de Río fueron diseñados en 2004 por el Grupo de Trabajo de Estadísticas (WP-STAT) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), organización multilateral que funciona en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y cuya función es el seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. El objetivo de los marcadores es contar con un instrumento para la identificación y clasificación de programas de cooperación internacional con fines ambientales. Para mayor información referirse al Anexo A: "Antecedentes", del presente documento.

Puede observarse que el clasificador constituye un primer filtro de identificación de inversión ambiental pero que no comprende extensivamente todas las políticas con objetivos ambientales. En este sentido, se desprende que es necesario desarrollar un enfoque más amplio, que complemente abordando las distintas aristas de la problemática ambiental a través de criterios predefinidos. El Anexo B: Definiciones presupuestarias, profundiza sobre esta necesidad.

5. Objetivos del Presupuesto con Perspectiva Ambiental

Un primer paso para avanzar en el diseño de una metodología para el etiquetado ambiental presupuestario es establecer qué es lo que se busca alcanzar a través de esta herramienta. En este sentido, si bien el etiquetado ambiental tiene distintas funciones posibles que no son excluyentes entre sí, se identificaron como prioritarias para la Provincia, las siguientes:

Mapear la inversión provincial de impacto ambiental: determinar cuáles son las políticas y actividades de cada organismo que puedan ser considerados como inversión ambiental. De esta manera, se logrará dimensionar los recursos que destina el Estado provincial para mejorar las condiciones ambientales y abordar las problemáticas socioambientales derivadas del modelo de desarrollo actual a fin de perfeccionar los instrumentos para una mayor coordinación y articulación de las mismas, promoviendo su continuidad y sinergia a los fines de potenciar sus efectos y propender a su continuidad.

Visibilizar los esfuerzos provinciales en materia ambiental: utilizar la información obtenida a través de la aplicación de la metodología para dar a conocer a las y los habitantes de la PBA los esfuerzos realizados por el Estado en materia ambiental, así como cuáles son los ejes temáticos abordados.

Fomentar políticas públicas con perspectiva ambiental: promover en las instancias de diseño, elaboración e implementación de las políticas provinciales la incorporación de un enfoque ambiental, de manera de extender la adopción de acciones transversales que contribuyan a la mejora de las condiciones ambientales de la provincia.

Monitorear el avance de la perspectiva ambiental dentro del presupuesto: implementar un seguimiento sistematizado para conocer la evolución de la inserción de la perspectiva ambiental en el proceso de formulación presupuestaria y cómo evoluciona en el tiempo la inversión dedicada a medidas con perspectiva ambiental.

6. Aspectos transversales del etiquetado

Tal como se detalló previamente, la elaboración de la metodología para el etiquetado de inversiones con objetivo ambiental en el presupuesto del gobierno de la PBA, se realizó teniendo en cuenta tanto el contexto y las necesidades locales como las tendencias internacionales en la materia. Sin embargo, la ausencia de una metodología estandarizada a nivel global, complejiza el diseño de una metodología propia al no contar con una tendencia clara que pueda guiar el proceso.

En este contexto, la elaboración de este documento se realizó tomando en cuenta trabajos que organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Comercial para el Desarrollo Económico y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe elaboraron con el fin de guiar este tipo de esfuerzos[3]. Estos documentos introducen conceptos y definiciones generales, y recomiendan pasos a seguir en el desarrollo de metodologías para calcular el gasto en protección ambiental.

Siguiendo estas recomendaciones, fue necesario de-

[3] Las fuentes pueden consultarse en el apartado "Bibliografía y Referencias"

sarrollar algunas definiciones propias. La construcción de estas definiciones propias resultó necesaria para establecer un marco metodológico sólido y coherente de PPA. A través de ellas se busca promover la transparencia, la consistencia y la efectividad en el proceso de etiquetado ambiental del presupuesto.

A continuación, se detallan algunos elementos transversales que encuadran esta metodología de PPA. El enfoque utilizado para la toma de decisiones durante este proceso se basó en la comprensión profunda de las prioridades, necesidades y capacidades provinciales, así como en los usos y costumbres relacionados al proceso de formulación presupuestaria. Las definiciones tomadas, y los fundamentos tenidos en cuenta durante el proceso de construcción de las mismas se incluyen en los anexos que acompañan este documento.

ALCANCE

La metodología tiene un alcance provincial, es decir que no contempla la evaluación del presupuesto planificado por los municipios. Sin embargo, su estructura permite una potencial adaptación de manera que pueda ser utilizada para incorporar la perspectiva ambiental en los presupuestos municipales.

COORDINACIÓN

Si bien la metodología busca lograr un nivel alto de sistematización del proceso de desarrollo del PPA, es indispensable contar con un equipo de trabajo dedicado primero a supervisar la información provista por los organismos y, luego, a procesar los datos y producir reportes para comunicar los resultados a los diferentes grupos de interés.

Para cubrir estas tareas, la metodología establece la formalización de un Grupo de Trabajo específico. Dadas las competencias necesarias para llevar a cabo la implementación de la metodología, el GdT debe estar conformado, como mínimo, por un representante del Ministerio de Hacienda y Finanzas y un representante del Ministerio de Ambiente, o cualquier dependencia que reemplace sus misiones y funciones en un futuro.

ENFOQUE DESCENTRALIZADO

Los procesos de etiquetado presupuestario pueden tener un enfoque centralizado, en el que la clasificación es realizada por una única autoridad; o descentralizado, en el que la clasificación es realizada por cada una de las áreas u organismos responsables de la ejecución de los programas bajo evaluación. La metodología para PBA se establece sobre un enfoque descentralizado.

Dado que los procesos descentralizados implican una participación activa de las áreas en el etiquetado de sus medidas, promueven un mayor grado de involucramiento, generan una mayor conciencia de los objetivos climáticos y ambientales y ayudan a integrar la perspectiva ambiental en el desarrollo de las políticas (OCDE, 2021). Sin embargo, de acuerdo al análisis de la OCDE sobre otras experiencias internacionales, cuando los organismos desempeñan un papel de liderazgo en el proceso de etiquetado, existe el riesgo de que algunos elementos presupuestarios hagan un "green-washing" como un medio para jugar con las negociaciones presupuestarias o minimizar las percepciones negativas de sus programas en relación con los objetivos verdes. Para minimizar ese riesgo es importante incluir controles de validación, promoviendo la coordinación del proceso. Para ello, la metodología propone el rol del GdT, como coordinador y supervisor del proceso de etiquetado.

Para lograr la descentralización del proceso, el etiquetado es realizado por cada uno de los organismos, durante la etapa de formulación presupuestaria, al momento de la carga de información en el Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF). En esta etapa, los organismos elaboran la propuesta presupuestaria en la que se indican los programas que planifican llevar a cabo durante el año siguiente, junto con los créditos necesarios para cada actividad. El GdT revisará la información cargada a fin de poder evaluarla y solicitar a los organismos cualquier modificación que sea necesaria para mantener la fidelidad, coherencia y transparencia del procedimiento.

UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL ETIQUETADO

A fin de asegurar la mayor precisión posible en el proceso de etiquetado, la metodología evalúa el presupuesto a partir de la unidad de desagregación más específica disponible. Es decir, siempre que el documento de apertura presupuestaria detalle hasta la unidad "obra", se evaluará obra; si se detalla hasta "actividad", se tomará actividad como unidad de evaluación. Cuando se evalúen actividades u obras que formen parte de un Proyecto o Subprograma, los créditos correspondientes a dichos Proyectos y Subprogramas no

serán contabilizados, a fin de evitar superposición de las clasificaciones.

Esta evaluación principal a nivel de actividad y obra, permite evaluaciones complementarias, por ejemplo, el etiquetado a nivel de programas, tal como se desarrolla en apartados posteriores de este documento.

7. Dimensiones del etiquetado

La metodología PPA se define en base a dos dimensiones. Por un lado, identifica el área en el que una actividad u obra busca generar un impacto: es decir, cuál es el objetivo ambiental específico al que apunta. Por otro lado, diferencia el grado o nivel en que la actividad u obra busca lograr ese impacto ambiental: es decir, si su objetivo principal es lograr un impacto ambiental positivo o si persigue otro tipo de objetivo, pero en su diseño incorpora elementos que, de manera complementaria a su objetivo principal, generan un impacto ambiental positivo.

IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS AMBIENTALES

La metodología busca identificar el área en la que impacta cada medida evaluada. Dado que se busca desarrollar una clasificación armonizada con otras existentes a nivel global, pero sin perder de vista las necesidades locales, estos objetivos incorporan aspectos relevantes del contexto particular de la Provincia de Buenos Aires a listados de objetivos propuestos por taxonomías internacionales.
A partir de esta combinación entre las prioridades locales y los antecedentes internacionales, se proponen los siguientes objetivos:

a) Impulso de la transición energética: acciones que apunten al desarrollo, la mejora o la implementación de infraestructura, tecnología o capacidades en energías limpias, eficiencia energética, transporte sostenible y otras formas de evitar o reducir la emisión de gases de efecto invernadero en la atmósfera derivados de la producción y el consumo energético.
Pertenecen a este objetivo acciones tendientes a:

- descarbonizar la matriz energética a partir de la ampliación y diversificación de fuentes de generación local,
- promover medidas de reducción en el consumo energético en todos los sectores,
- promover criterios de sustentabilidad en las edificaciones: arquitectura y diseño bioclimático,
- fomentar medios alternativos de transporte de menor consumo energético y/o abastecidos por energías limpias,
- impulsar nuevas fuentes de energía alternativa,
- diseñar tecnologías para el incremento de la eficiencia energética,
- regímenes de incentivos para la promoción de la adopción de energías limpias,
- impulsar la fabricación local de productos que contribuyan a la generación de energía a través de fuentes renovables y a la eficiencia energética,
- crear puestos de trabajo en el rubro de energías renovables.

b) Prevención y respuesta ante condiciones climáticas adversas: acciones que apunten a desarrollar infraestructuras o estrategias que posibiliten mejorar las capacidades de preparación y respuesta de las comunidades y los territorios ante la ocurrencia (actual o potencial) de eventos climáticos adversos.
Pertenecen a este objetivo acciones tendientes a:

- prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al Cambio Climático y explorar y aprovechar las nuevas oportunidades de los eventos climáticos.
- desarrollar obras estructurales (obras pluviales, reservorios, canalizaciones, entubamientos, entre otros) para la derivación de excedentes hídricos y la prevención de inundaciones,
- implementar medidas no estructurales para la prevención de inundaciones (forestaciones, incremento de superficie permeable, entre otras),
- crear, fortalecer y ampliar sistemas de alerta temprana y monitoreo hidrometeorológico,
- fortalecer capacidades de respuesta de defensa civil y otros actores vinculados a la actuación ante la emergencia,
- desarrollar herramientas para la identificación de zonas de riesgo,

- fortalecer sistemas de evacuación y atención primaria ante la emergencia,
- la implementación de mecanismos de asistencia a la población y los sistemas productivos ante eventos climáticos adversos.
- desarrollar estrategias para la adaptación de la cadena de valor alimentaria al cambio climático.

c) Fortalecimiento de la gestión de residuos y promoción de la economía circular: acciones que apunten a la minimización de la generación de residuos y optimización de su tratamiento mediante la promoción de actividades de reducción en origen, reciclado y reutilización, y a la generación de mecanismos de mayor eficiencia en el uso de insumos.
Pertenecen a este objetivo acciones tendientes a la tecnificación y mejora en todas las etapas de la gestión integral de los residuos, tales como:

- mejorar los sistemas de separación en origen,
- fortalecer esquemas logísticos asociados,
- fortalecer esquemas cooperativos para la recuperación y valorización de residuos,
- ampliar, mejorar y transformar sistemas de disposición final,
- garantizar el cierre adecuado de sitios de disposición final,
- diseñar instrumentos para el financiamiento productivo tendientes a la eficiencia del uso de materiales y la promoción de la economía circular.

d) Saneamiento cloacal y acceso al agua segura: acciones que apunten al desarrollo y la mejora de infraestructura y tecnología para la universalización del acceso al agua segura y a servicios cloacales apropiados.
Pertenecen a este objetivo acciones tendientes a:

- ampliar y mejorar redes cloacales,
- ampliar la conexión domiciliaria a red de abastecimiento de agua potable,
- implementar esquemas de incentivos para la conexión domiciliaria a la red,
- construir, mejorar o ampliar plantas de saneamiento cloacal,
- construir, mejorar o ampliar plantas de potabilización,
- impulsar nuevas tecnologías para el tratamiento cloacal y el acceso a agua segura,
- desarrollar estrategias y tecnologías adecuadas para la democratización del acceso a agua segura,
- desarrollar estrategias y tecnologías adecuadas para el tratamiento cloacal, acordes a cada realidad local.

e) Prevención, control y remediación de la contaminación ambiental: acciones que apunten a evitar, minimizar o revertir la contaminación ambiental.
Pertenecen a este objetivo, acciones tendientes a:

- control y fiscalización de aspectos ambientales,
- instrumentar regímenes de incentivos para la adecuación ambiental de sectores productivos con potencial contaminante,
- fomentar el recambio tecnológico y/o la reconversión productiva de sectores con potencial contaminante,
- sanear y recuperar ambientes contaminados.

f) Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad: acciones que apunten a proteger, conservar o recuperar la biodiversidad y los ecosistemas, así como su aprovechamiento racional con especial foco en la producción de alimentos sanos, seguros y soberanos.
Pertenecen a este objetivo acciones tendientes a:

- incrementar la biodiversidad y la protección de especies clave,
- promover prácticas productivas de bajo impacto ambiental,
- promover prácticas y manejos para limitar el impacto de especies invasoras,
- diseñar y promocionar estrategias para el manejo productivo racional de ambientes terrestres y acuáticos,
- fomentar las buenas prácticas agropecuarias, la producción agroecológica, orgánica u otras alternativas que propendan la reducción de los impactos ambientales de la actividad y el fortalecimiento de la producción local y el acortamiento de las cadenas de comercialización,
- implementar regímenes normativos o incentivos para la protección de ecosistemas,
- diversificación productiva como estrategia de incremento de la resiliencia en la producción.

g) Investigación, innovación, participación y educación ambiental: acciones que apunten a la promoción

y el desarrollo de tecnologías y conocimiento en áreas de interés ambiental, y a su divulgación y socialización en todos los sectores de la sociedad para su involucramiento en los procesos de toma de decisión a través de los diferentes mecanismos de participación pública.
Pertenecen a este objetivo, acciones tendientes a:

- la implementación efectiva de la Ley Nacional de Educación Ambiental N° 27.621
- impulsar líneas de investigación en temáticas ambientales,
- diseñar estrategias formativas destinadas a la promoción del empleo verde como vía de inserción laboral,
- promover la incorporación de criterios de sostenibilidad en compras públicas
- fomentar estrategias de consumo sostenible,
- Difundir y sensibilizar a la población en temáticas ambientales,
- diversificar y fortalecer los dispositivos de participación pública en procesos de toma de decisión con incidencia en el ambiente.

h) Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental: acciones que apunten a reducir la vulnerabilidad de las comunidades a los impactos del cambio climático u otros riesgos relacionados con la degradación ambiental, a través de la mejora de su capacidad de adaptación y resiliencia.
Pertenecen a este objetivo acciones tendientes a:

- promover políticas sociales destinadas a la prevención o la reducción de la exposición o del daño sobre las poblaciones ante una amenaza ambiental,
- mejorar las condiciones de hábitat en villas y asentamientos precarios que apunten a la reducción de la vulnerabilidad socioambiental,
- servicios de atención y monitoreo sanitario por exposición a sustancias contaminantes.

Los objetivos seleccionados pueden alinearse con los establecidos por la Unión Europea para inversiones sostenibles, tal como se refleja en la Tabla 1. Se tomó en particular esta taxonomía como referencia, ya que de ella se desprenden algunos de los primeros casos de etiquetado de presupuesto, como es el caso de Francia, así como otras clasificaciones y sistemas de reporte financieros incluyendo bonos de sostenibilidad y bonos vinculados a la sostenibilidad (ICMA, 2023).

TABLA 1. Comparación entre objetivos estipulados por la taxonomía europea para inversiones sostenibles y los objetivos del presupuesto con perspectiva ambiental de la PBA

Taxonomía Unión Europea	Objetivos PPA
Mitigación de cambio climático	Impulso de la transición energética
Adaptación al cambio climático	Prevención y respuesta ante condiciones climáticas adversas Investigación, innovación, participación y educación ambiental Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental
Uso sostenible y protección del agua dulce y recursos marinos	Saneamiento cloacal y acceso al agua segura
Transición a una economía circular	Fortalecimiento de la gestión de residuos y promoción de la economía circular
Prevención y control de la contaminación	Prevención, control y remediación de la contaminación ambiental
Protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad, sin perjudicar otras actividades	Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad

NIVELES DE IMPACTO AMBIENTAL

Esta dimensión busca conocer el nivel de impacto ambiental que cada medida persigue. Para ello, existen dos momentos de clasificación. En primer lugar, se etiqueta cada actividad u obra de acuerdo con su objetivo principal, es decir el propósito explícito para el que fue diseñada. Para etiquetar las actividades y obras de acuerdo con su objetivo principal las áreas deben responder a la siguiente solicitud:

"Indique si la actividad/obra posee como objetivo PRINCIPAL el impacto sobre alguno de estos objetivos ambientales:

- Impulso de la transición energética
- Prevención y respuesta ante condiciones climáticas adversas
- Fortalecimiento de la gestión de residuos y promoción de la economía circular
- Saneamiento cloacal y acceso al agua segura
- Prevención, control y remediación de la contaminación ambiental
- Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad
- Investigación, innovación, participación y educación ambiental
- Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental"

Solo serán consideradas actividades con objetivo principal ambiental aquellas cuyo propósito explicito es responder a una problemática ambiental. Se considerará que una actividad posee un objetivo central ambiental cuando se exprese explícitamente en la formulación de la actividad. Esto es, que el objetivo ambiental figure en el nombre, la finalidad y función y/o la descripción de programas, si hubiera.

Cuando, habiendo evaluado la información disponible en la formulación, se tengan dudas sobre la naturaleza de una actividad, se podrá considerar información adicional provista por los organismos y entidades encargadas del diseño y ejecución de la actividad y su correspondiente proyecto, subprograma y programa.

En segundo lugar, se identifican los propósitos secundarios de la inversión, es decir las actividades u obras que, de manera complementaria a su objetivo principal, generan un impacto ambiental positivo. Esto puede darse ya sea por la propia naturaleza técnica de la actividad u obra como también a partir de adaptaciones realizadas en el diseño de la misma. Se contemplarán objetivos secundarios únicamente cuando la intención del impacto secundario se desprenda de la información presente en su formulación. Esto incluye: el nombre, la finalidad y función y/o la descripción de programas, si hubiera.

Como ejemplo de objetivo secundario por naturaleza técnica puede mencionarse una actividad que apunte a instalar paneles solares en zonas rurales. El objetivo principal de esta actividad es el impulso a la transición energética. Aún cuando no está escrito explícitamente, se entiende que esta actividad acerca energía a zonas remotas. Por lo tanto, se identifica como objetivo secundario la reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental (ya que democratiza el acceso a energías en áreas alejadas). A su vez, un ejemplo de objetivo secundario a partir de la adaptación del diseño puede ser una obra de vivienda social que incorpora criterios de arquitectura sustentable en el diseño de las edificaciones.

Las categorías de objetivos secundarios, son las mismas que las categorías de objetivos principales. Para realizar esta clasificación las áreas deben responder a la siguiente solicitud:

"Indique si la medida impacta indirectamente en uno o más de los siguientes objetivos ambientales/Indique si la medida tiene uno o más de los siguientes objetivos SECUNDARIOS:

- Impulso de la transición energética
- Prevención y respuesta ante condiciones climáticas adversas
- Fortalecimiento de la gestión de residuos y promoción de la economía circular
- Saneamiento cloacal y acceso al agua segura
- Prevención, control y remediación de la contaminación ambiental
- Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad
- Investigación, innovación, participación y educación ambiental
- Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental"

Tanto para la evaluación del objetivo principal de una actividad u obra como para la evaluación de sus objetivos secundarios, será posible no seleccionar ninguna opción, lo cual se entiende de que no posee objetivo ambiental.

Tal como se ejemplifica en la Tabla 2, una actividad puede tener un objetivo principal ambiental y uno o más objetivos ambientales secundarios diferentes. Incluso puede no poseer un objetivo principal ambiental pero sí tener objetivos secundarios ambientales. Esta clasificación diferenciada entre objetivos principales y secundarios permite añadir un enfoque adicional a la evaluación de la perspectiva ambiental del presupuesto.

TABLA 2. Ejemplo de etiquetado de actividades con objetivo principal ambiental y con objetivos secundarios ambientales

Programa	Actividad	Objetivo principal	Objetivos(s) secundarios	Créditos
Desarrollo del sudoeste	Actividades de coordinación	No posee	+Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad +Impulso de la transición energética +Investigación, innovación, participación y educación ambiental +Reducción de las condiciones de vulnerabilidad sociambiental	15.000
	Fortalecimiento del sector ganadero y productivo	No posee		35.000
	Energías alternativas	Impulso a la transición energética		34.000
	Conectividad rural	Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental	Impulso a la transición energética	16.000

Esta segunda dimensión, permite que la perspectiva ambiental pueda penetrar también en aquellos ministerios y organismos que no poseen objetivos ambientales dentro del espectro de sus funciones y competencias. A pesar de que muchos organismos, por la naturaleza de sus funciones, no llevan adelante proyectos con objetivos principales ambientales (es decir, que no fueron formulados con esa finalidad), sí logran incidir positivamente en el entorno y contribuyen en forma indirecta al cumplimiento de objetivos ambientales. Incluso pueden llevar a cabo actividades y obras que, de no considerar parámetros ambientales, pueden tener un impacto ambiental negativo. Instalando el etiquetado de objetivos secundarios, esta metodología promueve la transversalización de la perspectiva ambiental, en todas las áreas del gobierno provincial.

8. Contabilización de la inversión ambiental

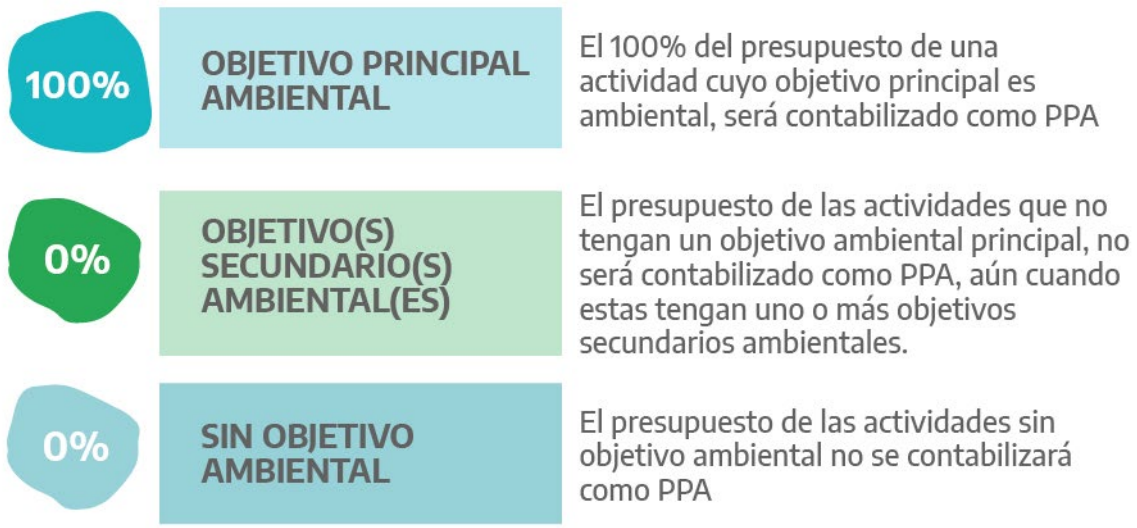
La metodología de aplicación de perspectiva ambiental para el presupuesto de la PBA estipula el etiquetado a nivel de actividades y obras, pero también permite etiquetar a nivel de programas. A su vez, diferencia de acuerdo al nivel de impacto y al tipo de objetivo ambiental. Es la relación entre estas clasificaciones lo que trae como resultado información sobre las inversiones ambientales en la provincia. A fin de cuantificar esas inversiones es necesario definir los criterios bajo los cuales la inversión asignada a una actividad o programa puede ser contabilizada dentro del PPA.

CONTABILIZACIÓN DE ACTIVIDADES U OBRAS DE INVERSIÓN AMBIENTAL

Existen diferentes alternativas para cuantificar en los presupuestos cualquiera sea la perspectiva que aborde. El Anexo C: Tipos de contabilización, profundiza sobre algunas opciones, que se resumen a continuación. **La Contabilización basada en ponderación**, que se utiliza para el etiquetado del Presupuesto con Perspectiva de Género en PBA, **asigna** un porcentaje a cada unidad evaluada en función de su impacto. Para este tipo de etiquetado es clave contar con datos estadísticos a partir de los cuales se construyen indicadores para poder realizar las ponderaciones. Por otro lado, existe la **Contabilización positiva y negativa** que distingue por tipo de impacto ambiental. Por último, está la **Contabilización binaria** que asigna el 100% del presupuesto a las actividades que tienen un objetivo ambiental principal y un 0% a las que carecen de dicho objetivo. Esta última es la que se utiliza en la metodología propuesta.

Como se mencionó en el apartado Unidad de evaluación del etiquetado, la clasificación se realiza a nivel de actividad u obra, siendo estas la máxima desagregación presupuestaria. Con el objetivo de lograr un análisis claro y replicable, la metodología propone una contabilización binaria, en la que se computa como presupuesto ambiental únicamente el presupuesto de aquellas actividades cuyo objetivo **principal** es am-

Figura 2. Contabilización de la inversión ambiental



Fuente: elaboración propia.

biental. Tomando como base los créditos presupuestarios distribuidos en cada actividad y obra, cuando las mismas hayan sido etiquetadas con un objetivo **principal ambiental**, se contempla como presupuesto ambiental el 100% del monto correspondiente. En tanto, el presupuesto de las actividades que no posean objetivo principal ambiental (ya sea aquellas con objetivo ambiental secundario o sin objetivo ambiental), no será contabilizado.

La Figura 2, resume los créditos otorgados en cada caso. Es importante destacar que para las actividades que no posean objetivos ambientales **principales**, aun cuando posean uno o más objetivos **secundarios**, se contabilizará 0% de su presupuesto. Es decir que la inversión contabilizada dentro del PPA solo contempla actividades primordialmente ambientales. De esta manera, el etiquetado permite conocer el monto total destinado a actividades que fueron diseñadas específicamente con un propósito ambiental. La suma de los créditos correspondientes a actividades y obras con objetivos **principales** ambientales es el dato cuantitativo más importante entregado por el PPA.

A su vez, tanto la información sobre las actividades y obras con objetivos secundarios, se utilizará para realizar un análisis cualitativo complementario. De esta manera se lograr tener un diagnóstico completo del contenido ambiental del presupuesto, tanto en materia de inversión total y por tipo de actividad, así como un análisis cualitativo de la incorporación de los objetivos ambientales como foco principal y/o secundario de las políticas bonaerenses.

ETIQUETADO DE PROGRAMAS

Establecer el etiquetado en el nivel de mayor desagregación (actividad u obra) permite obtener un mayor detalle sobre el destino del presupuesto evaluado y minimizar el margen de error en la contabilización: a mayor desagregación, más específica será la descripción. Sin embargo, para realizar un análisis de las políticas impulsadas por la PBA y en qué medida contemplan la perspectiva ambiental, es necesaria una mirada más holística. Para ello, resulta valioso realizar el etiquetado también a nivel de programas. Conocer la cantidad de programas que poseen un objetivo ambiental principal dentro de la provincia y en cada organismo en particular, revela información sobre la perspectiva ambiental a nivel de políticas públicas.

Esta mayor precisión y confiabilidad en el etiquetado de programas fortalece la integridad y la objetividad del PPA. Sin embargo, para aprovechar plenamente los beneficios del proceso de etiquetado automático, es necesario establecer un criterio sistemático y unívoco para determinar cuándo un programa puede ser considerado ambiental y cuándo no. Debido a la falta de antecedentes en otros países o jurisdicciones sobre un criterio sistematizado para etiquetar programas, y considerando que la formulación presupuestaria es un proceso altamente variable en cada jurisdicción debido a la relevancia del contexto local en esta materia, el GdT debió desarrollar un método propio. Durante este proceso, uno de los desafíos principales fue encontrar un criterio único y consistente que representara de manera precisa el espíritu de los programas y que fuera aplicable de manera válida a lo largo del tiempo y en todas las jurisdicciones. Para lograrlo, se llevó a cabo un exhaustivo análisis de la mayor cantidad de programas posible, con el objetivo de asegurar la coherencia y la validez del criterio en el contexto actual de la formulación presupuestaria de la PBA, así como su sostenibilidad a lo largo del tiempo. Para la clasificación a nivel de programas, no se requerirá ningún dato adicional a las áreas. En cambio, se utilizará como insumo el etiquetado de las actividades y obras ya etiquetadas y la cuantificación de los gastos asociados a cada una de ellas. A partir de estos datos, los programas serán evaluados bajo los siguientes criterios:

Para determinar si un programa posee un objetivo principal ambiental, se requerirá que el programa destine el 80%, o más, de su presupuesto a actividades u obras que posean objetivos ambientales.

- Cuando el 80% o más del presupuesto de un programa corresponda a actividades u obras con objetivo ambiental principal, el programa será considerado Programa con Objetivo Ambiental.
- Si en la sección de descripción programática de la formulación presupuestaria se indica que un programa tiene un objetivo principal ambiental, pero al etiquetar sus actividades y obras se constata que menos del 80% del presupuesto total efectivamente poseen un objetivo principal ambiental, dicho programa no será considerado como un Programa con Objetivo Ambiental.

Se considerará que un programa no posee objetivos ambientales ni principales ni secundarios, cuando no

se cumplan las condiciones detalladas para los programas con objetivo principal ambiental ni para los programas con objetivos secundarios.

Las Tablas 3 y 4 ejemplifican un caso de programa clasificado con objetivo ambiental principal y uno clasificado sin objetivo ambiental, respectivamente.

Tomando en cuenta esta información, se identificó como la opción más viable y efectiva para establecer que un programa posee objetivo principal ambiental, definir un requisito mínimo de presupuesto asignado a actividades u obras etiquetadas como ambientales. En otras palabras, se exige que un porcentaje específico del presupuesto total del programa esté destinado a actividades u obras que han sido etiquetadas por las áreas responsables con objetivo ambiental principal. Al cumplir con este criterio, el programa en su conjunto se considera como un Programa con Objetivo Ambiental.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, se llevaron a cabo una serie de pasos para la definición de este umbral que permite identificar el espíritu am-

TABLA 3. Ejemplo de etiquetado de programa con objetivo ambiental principal

Programa	Actividad	Objetivo principal	Objetivos(s) secundarios	Créditos	Créditos con objetivo principal ambiental
Obras de saneamiento hidráulico y para control de innundaciones	Actividades de coordinación	No posee	+Prevención y respuesta ante condiciones climáticas adversas +Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental +Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad	10.000	0
	Restauración terraplen	Prevención y respuesta ante condiciones climáticas adversas	Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental	30.000	30.000
	Desagües pluviales	Prevención y respuesta ante condiciones climáticas adversas	Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental	25.000	25.000
	Muelle	No posee	Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental	5.000	0
	Limpieza de arroyo	Prevención y respuesta ante condiciones climáticas adversas	Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental + Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad	30.000	30.000
			TOTAL	**100.000**	**85.000**
			Porcentaje de créditos con objetivo principal ambiental		85%
			El programa posee perspectiva ambiental		SI

TABLA 4. Ejemplo de etiquetado de programa sin objetivo ambiental principal

Programa	Actividad	Objetivo principal	Objetivos(s) secundarios	Créditos	Créditos con objetivo principal ambiental
Desarrollo del sudoeste	Actividades de coordinación	No posee	+Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad +Impulso de la transición energética +Investigación, innovación, participación y educación ambiental +Reducción de las condiciones de vulnerabilidad sociambiental	15.000	
	Fortalecimiento del sector ganadero y productivo	No posee		35.000	
	Energías alternativas	Impulso a la transición energética		34.000	34.000
	Conectividad rural	Reducción de las condiciones de vulnerabilidad socioambiental	Impulso a la transición energética	16.000	16.000
			TOTAL	**100.000**	**50.000**
			Porcentaje de créditos con objetivo principal ambiental		**50%**
			El programa posee perspectiva ambiental		NO

Fuente: elaboración propia

biental del programa. El primer objetivo fue encontrar un criterio sistemático y representativo que refleje fielmente el espíritu de los programas con objetivos ambientales, de manera que fuera válido para todas las jurisdicciones y a lo largo del tiempo.

El siguiente paso consistió en determinar el umbral de presupuesto mínimo que mejor identificara los programas con enfoque ambiental. Para lograrlo, se etiquetaron las actividades y obras de la mayor cantidad de programas posible, abarcando diferentes jurisdicciones y años para obtener una muestra representativa.

Como resultado de este análisis, se ratificó que el umbral del 80% es el que mejor representa la fidelidad al objetivo real de los programas con enfoque ambiental. Los ensayos realizados utilizando este porcentaje de corte demostraron consistentemente la capacidad de identificar programas que efectivamente persiguen objetivos ambientales ya que tanto en la descripción incluida en la formulación presupuestaria como en las actividades que conforman el programa, se pudo evidenciar una clara orientación hacia la temática ambiental.

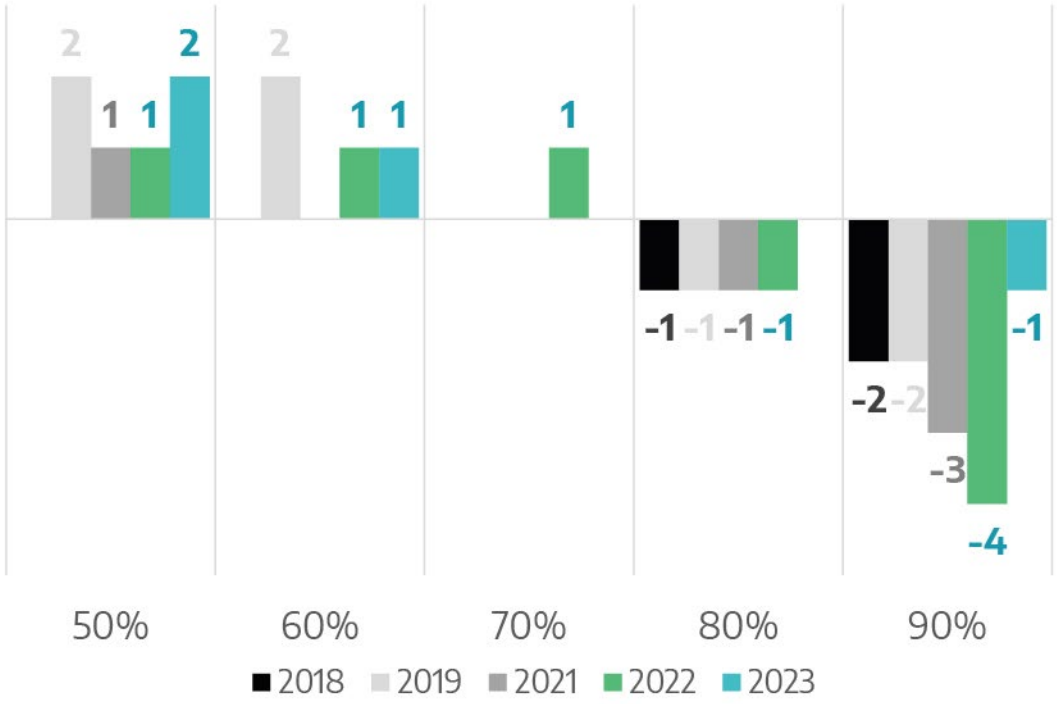
La Figura 3 muestra los errores de etiquetado de programas para los umbrales del 50, 60, 70, 80 y 90 por ciento para los años 2018, 2019, 2021, 2022 y 2023. Los errores de inclusión son programas que fueron etiquetados como ambientales sin serlo, mientras que los errores de exclusión son programas que no fueron etiquetados como ambientales, cuando sí lo son. Se observa que el umbral del 70% tiene la menor cantidad de programas mal etiquetados, con un único error de inclusión. Sin embargo, durante todo el proceso de elaboración de esta metodología se tomaron decisiones conservadoras para minimizar el riesgo de "green-washing". En línea con esa premisa, se buscó evitar los errores de inclusión, razón por la cual el umbral del 80% resultó más eficaz, aún cuando posee cuatro errores de exclusión.

A su vez, al evaluar la evolución del margen de error para cada año, se observa que, con el correr del tiempo, las mejoras en la calidad de la información cargada reducen el margen de error. La Tabla 5 muestra los errores de inclusión y exclusión específicamente para el ejercicio del año 2023, donde se observa que para los umbrales del 70 y 80 por ciento ya no hay programas erróneamente etiquetados. Esto se debe a que las áreas cargan cada año una mayor cantidad de activi-

dades y obras por programa, aumentando el nivel de desagregación de la información, y mejoran la calidad de la descripción de las mismas.

Entendiendo que la muestra analizada sólo toma cinco años, se sostiene la decisión de optar por la opción más certera y más conservadora para aumentar la estabilidad del criterio en el tiempo. El Anexo D: Etiquetado a nivel programas describe los ensayos realizados y las decisiones tomadas para la construcción de este criterio. Es importante destacar que las pruebas tuvieron en cuenta específicamente las características de la formulación presupuestaria de la PBA. Por eso, en el caso de que esta metodología fuera aplicada en otra jurisdicción, se recomienda revisar la validez del umbral del 80% en el marco del contexto de su propio proceso de formulación presupuestaria y, de ser necesario, ajustarlo.

Figura 3. Errores de inclusión (+) y exclusión (-) por umbral y año



Fuente: elaboración propia.

TABLA 5. Magen de error por umbral para 2023

Umbral	Programas etiquetados como Ambientales (I)	Error de Inclusión (II)	Error de exclusión (III)	Análisis cualitativo (IV)= (I)-(II)+(III)
50%	33	2	0	31
60%	32	1	0	
70%	31	0	0	
80%	31	0	0	
90%	30	0	1	

Fuente: elaboración propia

ETIQUETADO DE ACTIVIDADES Y OBRAS DE PROGRAMAS DE TIPO CENTRAL

El Instructivo de formulación presupuestaria (Ministerio de Hacienda y Finanzas PBA, 2023) clasifica los programas según su propósito en Final, Común, Instrumental y Central. El Anexo B: Definiciones Presupuestarias proporciona la definición de cada una de estas clasificaciones, que, aunque tienen diferencias claras, en el marco de esta metodología se tratan de manera idéntica con una excepción: los programas de tipo Central. Estos programas agrupan actividades que condicionan todas las categorías programáticas de una institución específica y no pertenecen a ninguna en particular, generalmente abarcando la dirección y administración de los organismos. Dado su alcance tan amplio y su objetivo de apoyar a un ministerio u organismo en su totalidad, estos programas suelen tener pocas o ninguna actividad con un objetivo ambiental principal.

Sin embargo, en el caso del Programa Central del Ministerio de Ambiente se presenta una situación especial. Teniendo en cuenta que las competencias, misiones y funciones asignadas por la Ley N° 15.309 a este Ministerio son ambientales en su totalidad y, considerando que los programas centrales contienen el presupuesto destinado a respaldar el funcionamiento del propio organismo, se considera que todas las actividades pertenecientes al programa central del Ministerio de Ambiente tendrán siempre un objetivo principal ambiental. Dado que esta metodología busca evaluar el objetivo de cada una de las medidas analizadas, todas las actividades incluidas en el programa central del Ministerio de Ambiente deben etiquetarse con un objetivo principal ambiental. Por lo tanto, la totalidad de los créditos asignados al programa de tipo central del Ministerio de Ambiente será siempre contabilizada como PPA.

Las actividades y obras correspondientes a los programas de tipo central de los demás organismos deben etiquetarse de la misma manera que cualquier otro tipo de actividad. Sin embargo, el Grupo de Trabajo podrá evaluar la necesidad de aplicar el mismo criterio de etiquetado de programas centrales utilizado para el Ministerio de Ambiente, en otros organismos cuyas competencias sean ambientales en su totalidad.

CRUCES CON OTROS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Tal como se detalla en el Anexo B: Definiciones Presupuestarias, dentro del sistema presupuestario existen diferentes clasificadores y sistemas de información. Al enmarcar la metodología PPA en el sistema presupuestario vigente, se habilita la posibilidad de cruzar la información del etiquetado ambiental con otros clasificadores, aumentando el poder analítico de la metodología.

A modo de ejemplo, un posible cruce con gran potencial de agregado de valor es con la clasificación por objeto del gasto. Este tipo de apertura permite analizar el esfuerzo ambiental asociado a distintas partidas. Así, posibilita la evaluación del gasto a través del tiempo en forma más precisa, diferenciando los gastos de funcionamiento de los gastos dedicados específicamente a la ejecución de cada proyecto.

Otra posibilidad es incorporar la información aportada por las metas físicas que las áreas asignan a los programas. Estas metas representan propósitos específicos que contribuyen al logro de un objetivo y deben explicitar un conjunto de bienes o servicios que va a producir el programa. Un potencial cruce con este sistema de información podría facilitar la evaluación de los objetivos tanto principales como secundarios de los programas e incluso acompañar el seguimiento de su ejecución. A su vez, las metas físicas podrían utilizarse para el seguimiento de indicadores y metas de bonos de sostenibilidad, aportando una herramienta eficaz y transparente para la trazabilidad y reporte de este tipo de mecanismos financieros.

Si bien estos cruces no fueron abordados en el presente documento, fueron tomados en cuenta durante el diseño de esta metodología a fin de permitir su inclusión en el futuro de manera de ampliar y fortalecer el etiquetado en las siguientes etapas de su implementación.

9. Conclusión

La provincia de Buenos Aires, corazón productivo del país, desempeña un papel fundamental en la generación de bienes y servicios que contribuyen al desarrollo y bienestar de los argentinos. Sin embargo, el aprovechamiento de los bienes comunes naturales provoca impactos socioambientales no deseados en nuestra provincia. Con el objetivo de conciliar estas actividades productivas con la preservación del entorno, el gobierno provincial implementa políticas con impacto ambiental positivo en sus respectivos ámbitos. El etiquetado ambiental del presupuesto acompaña y fortalece esos esfuerzos, para consolidar la transversalización de la temática ambiental en todo el sector público y responder las demandas socioambientales de manera efectiva, integral y sostenida en el tiempo.

Gracias al estrecho trabajo conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Finanzas y el Ministerio de Ambiente, se logró diseñar una metodología de PPA que posee todos los elementos necesarios para cumplir con los objetivos inicialmente propuestos: identificar las medidas con impacto ambiental que implementa la provincia y recopilar información para diseñar políticas en línea con los objetivos de sustentabilidad de la PBA y aumentar la penetración de la perspectiva ambiental en las ya existentes.

Si bien contar con una metodología clara y sólida es clave, el factor decisivo para lograr una implementación exitosa de un PPA será contar con el compromiso de toda la Administración Pública. Es fundamental que cada entidad asuma su rol en la integración de la perspectiva ambiental en el proceso presupuestario. El proceso de formulación presupuestaria del ejercicio 2024 será el primero en incluir el etiquetado ambiental de manera descentralizada en todos organismos de la PBA, posicionando a nuestra provincia como una de las pioneras en la materia. Solo a través de la participación activa de todas las áreas involucradas se podrán superar los desafíos y aprovechar al máximo los beneficios de esta metodología.

Esta guía metodológica representa el primero de muchos pasos necesarios para la incorporación efectiva de la perspectiva ambiental en el presupuesto provincial. Su implementación se dará de manera progresiva, reconociendo la necesidad de ajustes y mejoras a lo largo de todo el proceso. Aún resta mucho por hacer en este camino, pero no caben dudas de que la metodología PPA será una herramienta clave para fortalecer aún más el enfoque ambiental en las políticas públicas de la Provincia y asegurar un futuro sostenible para todas las y los bonaerenses.

10. Bibliografía y referencias

- Banco Mundial (2021), Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience.
- BID (2021), Marcadores presupuestarios de cambio climático, Conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental, Rodrigo Pizarro, Raúl Delgado, Huáscar Eguino, Aloisio Lopes Pereir.
- BID. (sf), Metodologías de Clasificación de Inversión Climática. Almeida, Juliana. Presentación
- CEPAL (2015), Guía metodológica Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general.
- FMI. (2021), Climate-Sensitive Management of Public Finances—"Green PFM". Fabien Gonguet, Claude Wendling, Ozlem Aydin, y Bryn Battersby.
- Gobierno Nacional de Francia (2020), Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina (2019), Ley 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global.
- International Capital Market Association (2020), Los Principios de los Bonos Vinculados a la Sostenibilidad. Guías del Procedimiento Voluntario.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina (2023), Pautas para la priorización de proyectos.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2017), Manual de clasificadores presupuestarios para el Sector Público Provincial.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas PBA (2023), Instructivo y formularios de formulación presupuestaria; Aspectos conceptuales y procedimentales de la formulación presupuestaria en el Sistema Integrado de Administración y Gestión Financiera de la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual; Ministerio de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2022), Primer Presupuesto con Perspectiva de Género en la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual; Ministerio de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2023), Presupuesto con Perspectiva de Género 2023. Acción política para la justicia social Acción política para la justicia social. Metodología, Avances y Resultados.
- OCDE (2021), Green Budget Tagging: Introductory Guidance and Principles, OECD Publishing.
- OCDE, Banco Mundial y UNEP (2018), Financiando los Futuros Climáticos.
- OCDE. (sf). OECD DAC Rio Markers for Climate.

- Parlamento Europeo y del Consejo (2020), Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.
- Unión Europea, FMI y OCDE (2021), Green Budgeting: Towards Common Principles.
- World Bank Group (2021), Equitable Growth, Finance & Institutions Insight. Technical Annex: Overviews of Climate Expenditure Tagging Frameworks.

11. Anexos

ANEXO A: Antecedentes en materia de taxonomía y etiquetado ambiental

A continuación, se presenta un resumen de los marcos conceptuales y metodologías evaluados para la elaboración de la presente metodología.

MARCADORES DE RÍO

Los Marcadores de Río fueron diseñados en 2004 por el Grupo de Trabajo de Estadísticas (WP-STAT) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), organización multilateral que funciona en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y cuya función es el seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. El objetivo de los marcadores es contar con un instrumento para la identificación y clasificación de programas de cooperación internacional con fines ambientales.
Para la identificación de los marcadores del Río se tienen en cuenta actividades orientadas a los objetivos de Río en las tres Convenciones:

- Naciones Unidas Convención sobre Diversidad Biológica (UNCBD)
- Convención de Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC)
- Naciones Unidas - Convención para Combatir la Desertificación (UNCCD)

Actualmente, los marcadores del Río tienen cuatro componentes:

- Marcador de Biodiversidad.
- Marcador de Mitigación al Cambio Climático.
- Marcador de Desertificación.
- Marcador de Adaptación al Cambio climático.

Cada uno de estos marcadores cuenta con una definición específica, estándar para todos los países, y criterios de elegibilidad, que permiten una identificación precisa de los programas susceptibles de ser alcanzados. Desde su puesta en funcionamiento constituyen una referencia habitual y extendida en el ámbito de la cooperación internacional.

Operacionalmente, y al ser un método para la identificación ex-ante, los marcadores se aplican en base a los objetivos de la actividad a analizar, utilizando un sistema de índices con tres valores:

- Principal (primario): Cuando el objetivo es fundamental en el diseño e impacto de la actividad y constituye algo explícito en la misma.
- Significativo (secundario): pese a su relevancia, no constituye una de las razones principales para llevar a cabo la actividad. La finalidad principal de la actividad es otra, aunque se haya promovido el objetivo.
- No orientado: la actividad ha sido sometida a un examen concluyendo que no está orientada a contribuir a dicho marcador.

MARCO CENTRAL DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD AMBIENTAL Y ECONÓMICA

El Marco Central del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE) fue adoptado como estándar internacional por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su cuadragésimo tercer período de sesiones (marzo 2012).

Los objetivos del SCAE son:

- promover la adopción de clasificaciones estandarizadas en materia de estadísticas ambientales que permitan ampliar el valor y la relevancia de la información ambiental existente;
- aplicar las normas de la contabilidad económica tradicional, que permita establecer un vínculo entre los flujos y los stocks;
- proveer un vínculo con la información económica contenida en las cuentas económicas tradicionales, y permita el fortalecimiento de la confiabilidad y la coherencia entre ambos conjuntos de información;
- identificar el uso y la propiedad y, en consecuen-

cia, la responsabilidad por los impactos ambientales;
- promover la elaboración de conjuntos de datos integrados y uniformes en el tiempo;
- facilitar la comparación internacional.

En este sentido, constituye un marco conceptual multipropósito para comprender las interacciones entre la economía y el ambiente, y describir el stock de activos ambientales y sus variaciones. Asimismo, proporciona un enfoque sistémico integral para organizar la información ambiental y económica, que va más allá de las cuentas públicas y abarca tanto las existencias como los flujos, conceptualizando de forma abarcativa la relación interconectada entre el ambiente y la economía. En su Anexo I, el SCAE incluye la Clasificación de las actividades ambientales (CAA) como forma de clasificación funcional recomendada. La misma consta de las siguientes categorías:

- Protección del ambiente
- Gestión de aguas residuales
- Gestión de residuos
- Protección y recuperación del suelo, aguas subterráneas y aguas superficiales
- Reducción de ruidos y vibraciones (excepto la protección de los lugares de trabajo)
- Protección de la biodiversidad y de los paisajes
- Protección contra las radiaciones (excepto la seguridad externa)
- Investigación y desarrollo para la protección del ambiente
- Otras actividades de protección ambiental

El SCAE registra los gastos gubernamentales de forma coherente con el Marco Estadístico de Finanzas Públicas y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En estos, el desglose de la protección del ambiente se basa en la Clasificación de Actividades de Protección del Medio Ambiente (CAPE) elaborada en detalle en el Sistema Europeo de Recolección de Información Económica sobre el Medio Ambiente (SERIEE) de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat). La misma comprende las siguientes categorías, que constituyen el ordenamiento estandarizado de gasto ambiental más extendido globalmente:

Ordenación de desechos: Este grupo incluye la recogida, el tratamiento y la eliminación de los desechos. La recogida de desechos comprende el barrido de calles, plazas, vías, mercados, jardines públicos, parques, etc.; la recogida de todo tipo de desechos, con independencia de que se haga de manera selectiva, según el tipo de producto, o de que cubra indistintamente todo tipo de desechos, y su transporte al lugar de tratamiento o vertimiento.

El tratamiento de desechos incluye cualquier método o proceso destinado a modificar las características o composición física, química o biológica de cualquier desecho para neutralizarlo, eliminar de él cualquier sustancia peligrosa, volverlo más seguro para el transporte, hacer posible su recuperación o almacenaje o reducir su volumen.

La eliminación de desechos consiste, entre otras cosas, en proporcionar un destino final a los desechos que ya no resultan útiles, mediante el uso de vertederos, el confinamiento, el enterramiento, el vertimiento en el mar o cualquier otro método pertinente de eliminación.

- Administración, supervisión, inspección, gestión o apoyo de los sistemas de recogida, tratamiento y vertimiento de desechos.
- Donaciones, préstamos o subsidios en apoyo de la explotación, la construcción, el mantenimiento o la mejora de estos sistemas.
- Incluye: La recogida, el tratamiento y la eliminación de los desechos nucleares.

Ordenación de aguas residuales: En este grupo se incluyen la gestión del sistema de alcantarillado y el tratamiento de las aguas residuales.

La gestión del sistema de alcantarillado incluye la explotación y la construcción del sistema de colectores, tuberías, conductos y bombas de evacuación de las aguas residuales (agua de lluvia y aguas residuales domésticas y de otro tipo) desde los puntos de generación hasta una instalación de tratamiento de aguas residuales o un lugar desde el cual se viertan las aguas residuales a las aguas superficiales.

El tratamiento de las aguas residuales incluye cualquier proceso mecánico, biológico o avanzado de purificación de las aguas residuales con el fin de que estas cumplan las normas medioambientales vigentes y otras normas de calidad.

1.Administración, supervisión, inspección, explotación o apoyo de los sistemas de alcantarillado y del tratamiento de las aguas residuales.
2.Donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a la explotación, la construcción, el mantenimiento o el mejoramiento de estos sistemas.

Reducción de la contaminación: Este grupo incluye actividades relacionadas con la protección del aire ambiente y del clima, la protección del suelo y de las aguas subterráneas, la reducción de los ruidos y las vibraciones y la protección contra la radiación.

Entre estas actividades figuran la construcción, el mantenimiento y la explotación de sistemas y estaciones de vigilancia (aparte de las estaciones meteorológicas); la colocación de terraplenes de contención de ruido, setos y otros medios de lucha contra el ruido, así como la renovación de algunas secciones de las carreteras urbanas o de los ferrocarriles con revestimientos que reduzcan los ruidos; medidas de reducción de la contaminación en las extensiones de agua; medidas de regulación y prevención de las emisiones de gases termoactivos y contaminantes que afectan desfavorablemente a la calidad del aire; la construcción, el mantenimiento y la explotación de instalaciones de descontaminación de suelos contaminados y de almacenamiento de productos contaminantes; el transporte de productos contaminantes.

- Administración, supervisión, inspección, gestión o apoyo de actividades relacionadas con la reducción y el control de la contaminación.
- Donaciones, préstamos o subsidios en apoyo de actividades relacionadas con la reducción y el control de la contaminación.

Protección de la diversidad biológica y el paisaje: Este grupo incluye actividades relacionadas con la protección de la fauna y la flora (tales como, por ejemplo, la reintroducción de especies extinguidas y la recuperación de especies en peligro de extinción), la protección de determinados hábitats (inclusive la ordenación de parques y de reservas naturales) y la protección de paisajes por sus valores estéticos (por ejemplo, la reparación de paisajes deteriorados con fines de fortalecer su valor estético y la rehabilitación de minas y canteras abandonadas).

Protección de la diversidad biológica y del paisaje (SC).
3.Administración, supervisión, inspección, gestión o apoyo de actividades relacionadas con la protección de la diversidad biológica y del paisaje.
4.Donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a actividades relacionadas con la protección de la diversidad biológica y del paisaje.
Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente: Las definiciones de la investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental.
5.Administración y gestión de organismos gubernamentales dedicados a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la protección del medio ambiente.
6.Donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la protección del medio ambiente, hechos por organismos no gubernamentales, como institutos de investigación y universidades.

Protección del medio ambiente: Administración, dirección, regulación, supervisión, gestión y apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales para promover la protección del ambiente; preparación y ejecución de legislación y normas de actuación en lo referente a la prestación de servicios de protección del medio ambiente; producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre la protección del ambiente.

Incluye: Asuntos y servicios relacionados con la protección del medio ambiente que no puedan asignarse en las categorías anteriores.

Marco para el Desarrollo de las Estadísticas Ambientales

El Marco para el Desarrollo de las Estadísticas Ambientales (MDEA) fue elaborado en 2013 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Se-

cretaría de las Naciones Unidas y se trata de un marco conceptual y estadístico flexible y de usos múltiples, comprehensivo e integral en su naturaleza y que delimita el alcance de las estadísticas ambientales.

Proporciona una estructura organizativa para guiar la recolección y compilación de estadísticas ambientales a escala nacional. Reúne datos de diferentes áreas temáticas y fuentes relevantes, abarca los temas y aspectos ambientales que son pertinentes para el análisis de las políticas y la toma de decisiones.

El MDEA establece una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos que abordan las diferentes dimensiones de la realidad ambiental. En lo que respecta al "Gasto público en protección ambiental y en gestión de recursos naturales", lo identifica como el gasto público cuyo principal objetivo está orientado en este sentido.

ANEXO B: Definiciones presupuestarias

Para abordar correctamente la propuesta metodológica del presupuesto con perspectiva ambiental en la Provincia de Buenos Aires, es necesario enumerar algunas definiciones presupuestarias que son utilizadas a lo largo del documento

ETAPAS DE LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

El proceso de elaboración presupuestaria se puede resumir en cuatro etapas: i) formulación, ii) discusión y aprobación, iii) ejecución y iv) seguimiento y evaluación. La Figura 4 describe brevemente cada una de ellas.

CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS

Los gastos que realizan los organismos se ordenan a través de clasificadores presupuestarios. Estos clasificadores agrupan los recursos y los gastos de acuerdo a ciertos criterios y, entre otros beneficios, facilitan el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades. Si bien existen muchas clasificaciones presupuestarias, en este apartado destacaremos únicamente aquellas que son relevantes para la aplicación de la metodología PPA.

CLASIFICACIÓN POR CATEGORÍAS DE PROGRAMA:

La metodología PPA se apoya sobre el clasificador de gastos por categorías de programa. Esta clasificación implica la asignación de recursos financieros para cada una de las categorías de programa del presupuesto: programa, subprograma, proyecto, actividades y obras, que se describen en la Figura 5.

CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE PROGRAMA

Dentro de la categoría Programa, se diferencian cuatro subcategorías, de acuerdo al objetivo que persiguen:

Figura 4. Etapas del proceso presupuestario

Formulación	Discusión y aprobación	Ejecución	Seguimiento y evaluación
El Poder Ejecutivo fijas las prioridades y políticas públicas a desarrollar en el próximo año. Se estiman los recursos, las principales variables macroeconómicas y se asigna los créditos necesarios a cada actividad y obra, para cumplir con las políticas y prioridades de gobierno. Esta etapa culmina cuando se envía el proyecto de Ley de Presupuesto al poder Legislativo.	El Poder Legislativo recibe el proyecto de ley de presupuesto, lo discute, sugiere modificaciones al mismo y finalmente se somete a votación para definir si se aprueba la Ley de Presupuesto para el año siguiente.	Al comenzar el año, empieza a regir la Ley de Presupuesto. Los organismo públicos comienzan a ejecutar los gastos previstos en la norma para su funcionamiento, en la medida dque se perciben los recursos estimados en la etapa de Formulación Presupuestaria.	Consiste en el analisis y seguimientoo de la ejecución física y financiera del presupuesto aprobado en la legislatura mediante la utilización de un conjunto de indicadores. Se realiza durante y al cierre del ejercicio. De forma trimestral, el Poder Ejecutivo publica la ejecución y, finalizado el año, se publica la Cuenta General del Ejercicio a través de la Contaduría General de la Provincia.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sitio oficial del Ministerio de Economía de la Nación.

Figura 5. Clasificador de gastos por categorías de programa

Fuente: elaboración propia

- Programas de tipo Final: son aquellos cuyo producto está orientado a satisfacer una necesidad ciudadana, ya sea en forma de bien o servicio, de apropiación individual, comunitaria o universal. Por tanto, la producción es cuantificable. A su vez, constituye la categoría de máximo nivel de agrupamiento de acciones presupuestarias cuya responsabilidad recae sobre la Unidad Ejecutora (UE). Este tipo de programa requiere de la definición y cuantificación de, al menos, una meta con su correspondiente unidad de medida. Las metas son la representación específica de la producción de un programa y los insumos guardan una relación específica con el nivel de producción.
- Programas de tipo actividad Central: se trata de programas cuya producción condiciona a todas las categorías programáticas de una determinada institución y no son parte de ninguna en particular. Es por ello que sus insumos no guardan relación alguna con el nivel de producción de las categorías a las que condicionan. Típicamente se trata de programas de dirección y administración de los organismos. Las máximas autoridades políticas y los órganos de administración constituyen las UE típicas de este tipo de programas.
- Programas de tipo actividad Común: poseen características similares a las Actividades Centrales, pero condicionan a un subconjunto de programas de una determinada institución. Al igual que en el caso de las Actividades Centrales, sus insumos no guardan relación con ninguna categoría de programas a las que condicionan. Los programas de coordinación son representativos de esta clasificación.
- Programa de tipo Instrumental: en esta clasificación se agrupan aquellos programas que, por sus características, no contribuyen directamente al logro de políticas y, habitualmente, tampoco están ligadas al proceso de gestión productiva. Se incluyen aquí, programas cuya producción está orientada hacia:
  - el interior de la administración pública,
  - el control de la gestión pública,
  - el cumplimiento de circuitos administrativos del sector público,
  - el desarrollo de relaciones institucionales con actores de la sociedad civil u otras instancias de gobiernos,
  - a administración de la hacienda del sector público, entre otras.

CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO

La clasificación por objeto del gasto, organiza los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de

activos y pasivos de manera homogénea dentro de los manuales de formulación presupuestaria. Esta clasificación tiene varios objetivos, entre los que se incluyen brindar claridad y transparencia, facilitar la programación de las adquisiciones de bienes y servicios, y permitir un mejor manejo de los inventarios. Este clasificador fue diseñado con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económico financiera que realiza una institución pública. Desde el punto de vista estructural, tiene cuatro niveles de cuentas: el de los incisos, el de las principales, el de las parciales y el de las subparciales.

CLASIFICACIÓN POR FINALIDADES Y FUNCIONES

En términos de clasificación presupuestaria, actualmente la Resolución Nº71/03 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía nacional, establece la clasificación por finalidades y funciones del gasto estipulado en el presupuesto nacional, indicando como categoría 4.4 "Ecología y medio ambiente". La misma se encuentra definida como "acciones inherentes a controlar y explotar los recursos naturales (bosques naturales, parques nacionales, etc.), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo".

Por su parte, el Manual de Clasificadores Presupuestarios de la PBA, cuya versión vigente es la quinta edición aprobada en octubre de 2017, establece la categoría de cuenta 3.8.0 de "Protección del medio Ambiente y agua potable". La misma es definida como acciones destinadas a controlar y explotar los recursos naturales (bosques naturales y parques provinciales), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico, para preservar la salud y la educación en tal sentido. Incluye los aspectos de ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas en zonas urbanas y rurales, alcantarillado y desagües pluviales en zonas urbanas, residuos industriales y desechos, contaminación del aire, agua y suelo, control de zoonosis y vectores (animales transmisores de enfermedades al hombre). Conservación de bosques naturales, parques fiscales etc." Esta categoría cuenta, a su vez, con dos subcategorías diferenciadas:

- **3.8.1 "Ecología y saneamiento ambiental"**, definida como "acciones inherentes al control de la explotación de los recursos naturales y la protección de la flora y fauna autóctona, incluyendo los gastos destinados al mantenimiento de las reservas naturales y parques provinciales. Abarca las demás acciones que tengan por objetivo minimizar los factores de riesgo para la salud de la población. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo, y la creación, ampliación y reposición de la infraestructura que posibilite mejorar las condiciones ambientales de la ciudadanía. Se excluye lo clasificable en 3.8.2."
- **3.8.2 "Agua potable, alcantarillado y desagües pluviales",** definida como "acciones inherentes a los aspectos de ingeniería sanitaria, provisión de agua potable, sistema de eliminación de excretas en zonas urbanas y rurales, alcantarillado y desagües pluviales en zonas urbanas".

Se puede observar que el nomenclador de Finalidad y Función cumple una función inicial en la identificación de inversiones ambientales, pero no abarca de manera exhaustiva la identificación de la perspectiva ambiental. Aunque el nomenclador es útil, no es suficiente por sí solo. El etiquetado ambiental permite una mayor desagregación al considerar tanto las prioridades provinciales como las globales.

Como ejemplo de algunas falencias del nomenclador en ese sentido, se observa que algunas categorías de Finalidad y Función pueden combinar más de un objetivo ambiental. Por ejemplo, la categoría "Agricultura, ganadería y recursos renovables" puede agrupar actividades relacionadas con el "Aprovechamiento racional, protección y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad" o con el "Fortalecimiento de la gestión de residuos y promoción de la economía circular".
Además, el nomenclador de Finalidad y Función suele estar influenciado por las competencias de cada ministerio. Por ejemplo, en el ámbito de la educación, se etiquetarán actividades relacionadas con la educación ambiental bajo la categoría de Finalidad y Función "Educación". Sin embargo, desde la perspectiva del etiquetado del PPA, se considera que este gasto tiene como objetivo principal incidir positivamente en el ambiente.

La implementación del PPA es necesaria para complementar el nomenclador de Finalidad y Función, ya que permite una mayor precisión y desagregación en la identificación de programas con objetivos ambientales.

ANEXO C: Tipos de contabilización

Para el establecimiento de toda metodología de etiquetado presupuestario, es crucial establecer el tipo de contabilización que se utilizará para cuantificar las partidas identificadas como ambientales. Existen diferentes tipos de abordaje en este sentido:

Contabilización basada en ponderación: Este enfoque implica asignar un peso o porcentaje a cada unidad evaluada, en función de su impacto ambiental. Se utilizan criterios y métricas para determinar la contribución ambiental de cada inversión, y se aplican factores de ponderación para reflejar esta evaluación. Un ejemplo de etiquetado presupuestario con contabilización basada en ponderación es el Presupuesto con Perspectiva de Género de la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PPG). La metodología del PPG etiqueta las actividades con impacto en género mediante la asignación del siguiente ponderador:

- Si la actividad presupuestaria reduce brechas de género será etiquetada como PPG, lo que se corresponde con un ponderador del 100%.
- Si la actividad solo impacta parcialmente en reducir brechas de género, se debe definir un ponderador que permita extraer la parte del gasto con impacto en género. Esto se corresponde con un ponderador menor a 100% y mayor a 0%.
- En caso de no contar con un ponderador, la partida presupuestaria no se etiqueta como PPG.

Si bien este tipo de contabilización permite una gradación más precisa de las inversiones según su impacto relativo, conlleva potenciales obstáculos a considerar. En primer lugar, se requiere definir indicadores específicos que reflejen el impacto ambiental de las inversiones. El proceso de construcción de los indicadores para la ponderación del PPG, es un proceso dinámico. En el presupuesto 2023, el diálogo y trabajo en conjunto con los organismos de la administración pública provincial, sumado a la labor de los equipos de cada uno de los organismos que avanzaron en el relevamiento de datos estadísticos y en la construcción de indicadores, permitió un significativo incremento en la cantidad de ponderadores utilizados para el etiquetado PPG. Los ponderadores incorporados consideran distintas variables para su construcción, pero tienen en común la definición de un numerador y un denominador que reflejan información fiable y capaz de replicarse en el tiempo (Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual; Ministerio de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2023).

A diferencia del etiquetado de género, donde los indicadores pueden ser más claros y consensuados, en el contexto ambiental puede haber una mayor variabilidad y necesidad de adaptación a las características locales, lo cual puede ser complejo y subjetivo. Además, la disponibilidad de datos confiables y actualizados es crucial, lo que puede representar un desafío si no se dispone de sistemas de seguimiento e infraestructura de monitoreo para cada uno de los parámetros a considerar.

Por último, la implementación de la contabilización basada en ponderación puede requerir recursos significativos en términos de personal capacitado. Es importante asegurar que los responsables de la toma de decisiones y otros actores involucrados comprendan cómo se asignan los pesos a los indicadores y cómo se calcula el impacto ambiental de las inversiones. En el caso del PPG, su implementación pudo apoyarse en la existencia de una Unidad de Género en cada uno de los ministerios.

Por estas razones, la metodología PPA no optó por este tipo de contabilización.

Contabilización positiva y negativa: Existen diferentes variantes de este enfoque, que distingue entre inversiones con impacto ambiental positivo y aquellas con impacto ambiental negativo. Puede tratarse simplemente de una clasificación que asigna un signo positivo o negativo a cada gasto según su contribución ambiental, o puede realizarse un análisis adicional para ponderar en qué grado un programa o actividad es positivo o negativo. Este último es el caso de Francia, que distingue entre inversiones positivas, negativas y mixtas, pero a su vez también crea subclasificación para diferenciar, por ejemplo, las actividades positivas cuyo objetivo central es el impacto ambiental, de aquellas que son positivas para el ambiente, pero impactan de manera indirecta (Gobierno Nacional de Francia, 2020).

Este tipo de contabilización facilita una diferenciación rápida y clara de las inversiones que promueven la sostenibilidad ambiental de aquellas que pueden tener un impacto negativo en el entorno. Sin embargo, es importante tener en cuenta que algunas políticas pueden tener un impacto negativo en el ambiente, pero ser positivas en otras esferas. Por ejemplo, la construcción de una ruta puede mejorar la conectividad y seguridad vial, pero tener un impacto negativo en los ecosistemas locales. Etiquetar los impactos ambientales negativos requiere una evaluación del contexto más amplio de las políticas. Si bien no se descarta incorporar este enfoque en un futuro, para la implementación inicial del PPA se buscó minimizar la complejidad metodológica para garantizar una mejor implementación.

Contabilización binaria: Tal como se detalla en el Anexo B: "Definiciones presupuestarias", la contabilización binaria asigna el 100% del presupuesto a las actividades que tienen un objetivo ambiental principal explícito, mientras que asigna el 0% del presupuesto a las actividades que carecen de dicho objetivo, independientemente de si poseen un impacto ambiental secundario. En este enfoque, se considera que las actividades con objetivo ambiental merecen una asignación total de recursos, ya que, al tener un objetivo principal ambiental, se entiende que todas las actividades y por lo tanto inversiones que se realicen en ese marco, tendrán ese objetivo ambiental.

En este enfoque, no se realiza una gradación detallada ni se asignan ponderaciones o valores numéricos específicos a cada inversión. En cambio, se busca identificar y etiquetar claramente aquellas inversiones que están alineadas con los objetivos ambientales y aquellas que no lo están. Esta metodología se basa en una evaluación más simplificada, pero permite una identificación más rápida y directa de las inversiones con objetivo ambiental. Esta contabilización binaria proporciona una forma clara y simplificada de priorizar y asignar recursos para el logro de objetivos ambientales.

Tal como se detalla en el apartado Contabilización de actividades u obras de inversión ambiental, las actividades con objetivos secundarios ambientales pero cuyo objetivo principal no es ambiental no tendrán contemplado su presupuesto en el total de presupuesto con perspectiva ambiental, pero sí son contempladas al momento de evaluar el grado de penetración de la perspectiva ambiental en el presupuesto.

La contabilización binaria ofrece un enfoque simple y claro para asignar recursos. Al asignar el 100% del presupuesto a las actividades con objetivo ambiental y el 0% a las actividades sin objetivo ambiental, se minimiza la ambigüedad y se reduce el riesgo de un sobre-etiquetado. Además, permite visibilizar la inversión en actividades y programas directamente relacionados con la protección y mejora del ambiente.

Adoptar un enfoque binario facilita la comprensión de la metodología y se adapta a las capacidades y recursos disponibles en la PBA, lo que permite una implementación eficiente y realista.

ANEXO D: Etiquetado a nivel de programas

Automatizar el proceso de etiquetado a nivel de programas permite eficientizar recursos. A su vez, al no optar por un proceso manual se reduce el riesgo de etiquetados subjetivos y de error humano, que es especialmente alto en momentos de alta demanda laboral, como ocurre durante el proceso de formulación presupuestaria.

Sin perder de vista el objetivo de evitar una carga adicional de información para las áreas responsables de cargar la formulación presupuestaria, se procuró establecer el criterio utilizando datos disponibles. Como punto de partida, se identificaron, del total de información disponible, los siguientes datos relevantes para la clasificación de los programas:

- nombre del programa,
- nombre de la actividad,
- etiquetado ambiental de la actividad u obra según su objetivo principal,
- etiquetado ambiental de la actividad u obra según su(s) objetivo(s) secundario(s),
- créditos otorgados para cada actividad.

Considerando la información mencionada, se determinó que la opción más efectiva para identificar un programa con objetivo ambiental en el contexto particular de la PBA, es establecer un requisito mínimo de presupuesto asignado a actividades u obras etiquetadas como ambientales. Al cumplir con este criterio, el programa se considera ambiental en su conjunto. Para definir cuál sería el umbral de corte, se siguieron varios pasos para garantizar su representatividad y aplicabilidad a lo largo del tiempo, los cuales se detallan a continuación:

Primero, se realizaron pruebas piloto tomando el presupuesto del año 2023 y utilizando diferentes porcentajes de umbral en programas identificados con potencial conflicto; es decir, aquellos que contenían actividades u obras con objetivo ambiental principal pero no representaban la totalidad del programa. Estas pruebas permitieron identificar el umbral del 80% del presupuesto como representativo de los programas que también tenían un objetivo ambiental al realizar un análisis cualitativo de la descripción programática, el nombre, la finalidad y la función de las actividades y obras.

Durante este proceso, se identificó una limitación específica. En algunos programas, se incluyen actividades genéricas con nombres poco descriptivos de su objetivo, como “Actividades de conducción”, “Administración del área”, “Coordinación de las actividades” e “Intendencia”, entre otros. Lógicamente, estas actividades nunca son etiquetadas con objetivo ambiental principal debido a la falta de indicación en sus nombres. Sin embargo, en algunos casos, los montos asignados a estas actividades son significativos, lo que resultaba en programas que tenían un claro objetivo ambiental según la descripción programática, pero no eran etiquetados como programas ambientales al utilizar el umbral del 80%.

Se entiende que, a fin de mejorar la claridad de la información presupuestaria, debería reducirse o eliminarse este tipo de actividades genéricas. En consecuencia, se espera que los casos en los que el umbral del 80% no refleje de manera adecuada el enfoque de los programas ambientales, debido a la asignación de una gran cantidad de créditos a actividades genéricas, tiendan a disminuir. Esto contribuirá a mejorar la precisión y certeza de la información proporcionada por la metodología PPA.

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del criterio a lo largo del tiempo, se realizó una evaluación del mismo en diferentes años. Para ello, se tomó en cuenta que, desde 2018, la PBA utiliza el sistema SIGAF para la carga presupuestaria. Este sistema presenta un formato distinto al utilizado anteriormente. Por lo tanto, en estos ensayos se consideraron únicamente los presupuestos correspondientes a los años 2018, 2019, 2021, 2022 y 2023, que son los disponibles en formato SIGAF. No se etiquetó el presupuesto del año 2020, ya que ese año se prorrogó el mismo presupuesto que en 2019, por lo que no aportaba información relevante para este análisis.

Durante este proceso, se etiquetaron todas las actividades y obras, excepto aquellas correspondientes a programas centrales, dado que en casos muy particu-

lares se encontraban actividades u obras con objetivo principal en este tipo de programas.

Una vez etiquetados, se establecieron diferentes umbrales de corte para estos presupuestos, siendo del 50%, 60%, 70%, 75%, 80% y 85%. Se realizó una evaluación comparativa de la cantidad de programas considerados con objetivo principal ambiental con el fin de identificar si en algún caso se podía minimizar el porcentaje de error.

Como resultado de este análisis, se ratificó que el umbral del 80% es el que mejor representa la fidelidad al objetivo real de los programas con enfoque ambiental. Los ensayos realizados utilizando este porcentaje de corte demostraron consistentemente la capacidad de identificar programas que efectivamente persiguen objetivos ambientales ya que tanto en la descripción incluida en la formulación presupuestaria como en las actividades que conforman el programa, se pudo evidenciar una clara orientación hacia la temática ambiental. A continuación, se destacan algunos de los hallazgos más relevantes.
La Tabla 6, refleja el margen de error en el etiquetado de acuerdo a cada umbral de prueba, en comparación con el etiquetado "cualitativo" realizado mediante la lectura y evaluación de la información cargada por las áreas en la descripción de la política presupuestaria. Se puede observar que en el caso del umbral de 80% hay 4 programas que no fueron etiquetados como ambientales cuando el análisis cualitativo indicó que efectivamente son programas ambientales. Sin embargo, se trata de 2 programas presentes en varios años. En los dos casos hay una actividad genérica que engloba una cantidad desproporcionada de créditos. Ambos programas han ido reduciendo la cantidad de créditos adjudicados a esa actividad a lo largo del tiempo, al punto que uno de ellos ya es etiquetado como ambiental en 2023 bajo el umbral del 80%. Es por eso que, teniendo en cuenta que el umbral del 70% etiqueta erróneamente a un programa, y en línea con la tendencia de mejorar la calidad de la información presupuestaria minimizando las actividades genéricas, se prefiere el umbral del 80%.

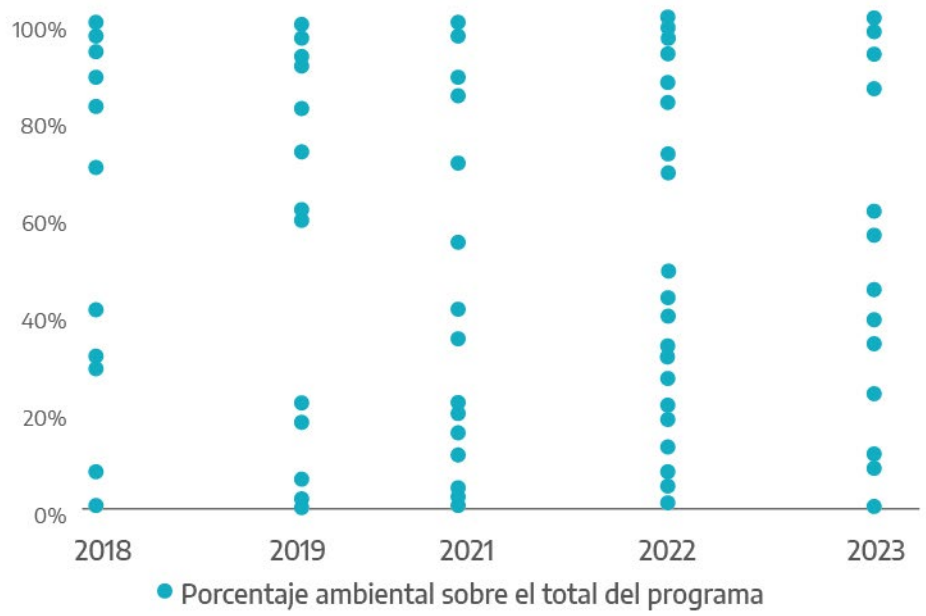
La Figura 6 muestra la distribución de programas de acuerdo al porcentaje de su presupuesto correspondiente a actividades y obras etiquetadas como con objetivo principal ambiental. En ella se puede visualizar como la mayor parte de los programas se encuentran en alguno de los extremos del gráfico, siendo el intervalo entre el 60% y el 80% el de menor cantidad de programas.
Tal como se observa en la Tabla 6, al disminuir el umbral del 80% al 70%, la cantidad acumulada de programas etiquetados como ambientales durante los cinco años evaluados aumenta de 91 a 96. Por otro lado, al aumentar el umbral al 90%, la cantidad de programas etiquetados desciende a 83. Un análisis cualitativo de los programas que se incluyen y excluyen en cada

TABLA 6. Magen de error en etiquetado de programas ambientales según umbral

Umbral	Programas etiquetados como Ambientales (I)	Etiquetados erróneamente como Ambientales (II)	Programas Ambientales no etiquetados (III)	Programas etiquetados mediante evaluación cualitativa (IV)= (I)-(II)+(III)
50%	101	6	0	95
60%	99	4	0	
70%	96	1	0	
80%	**91**	**0**	**0**	
90%	83	0	1	

Fuente: Elaboración propia en base a la evaluación de los presupuestos 2018, 2019, 2021, 2022 y 2023

Figura 6. Distribución de programas de acuerdo al porcentaje de su presupuesto etiquetado con objetivo principal ambiental



caso indica que el umbral del 80% refleja de manera precisa aquellos programas cuya descripción evidencia que su objetivo principal es de carácter ambiental. Por otro lado, si se consideran los umbrales del 85% y del 75%, se observa que las diferencias son menores y nulas, respectivamente. Sin embargo, es importante destacar que estas diferencias no son uniformes en todos los años evaluados. Las mayores diferencias se observan principalmente en los primeros años del período evaluado. Sin embargo, en el año 2023 es necesario ampliar los umbrales al 50% y al 90% para identificar cambios significativos.

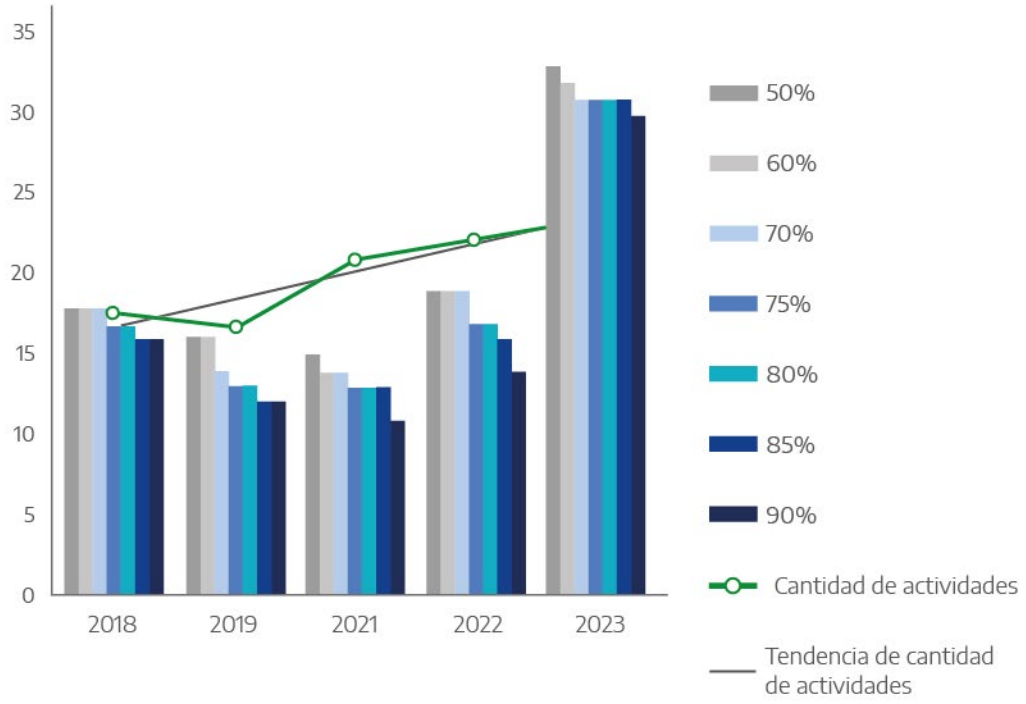
Se identificó que esta variabilidad puede atribuirse al hecho de que en los primeros años de implementación del SIGAF, se registró una menor cantidad de actividades cargadas. Como se puede observar en la Figura 7, a medida que se aumenta el nivel de desagregación, se reduce la variabilidad entre los umbrales de porcentaje cercanos al 80%.

Aunque se observa una tendencia ascendente en la cantidad de actividades y obras, en 2019 se identificó un descenso. Por esta razón, se decidió mantener el umbral en el 80%, asegurando así una representatividad consistente incluso en años con una mayor desagregación en términos de la cantidad de actividades y obras.

Complementariamente, a partir de la comparación interanual, se observó una disminución en la cantidad de actividades con nombres genéricos administrativos a lo largo del tiempo, lo que incrementó la certeza del umbral del 80%. También se observó una tendencia al aumento de la cantidad de actividades y obras por programa, lo cual proporciona un mayor nivel de detalle sobre el objetivo perseguido con los créditos otorgados, mejorando aún más el etiquetado, tanto a nivel de programas como también a nivel de actividades y obras.

El establecimiento del umbral del 80% garantiza que una parte significativa de los recursos presupuestarios esté dedicada a objetivos ambientales, identifica programas con un enfoque ambiental claro y permite la sistematización y automatización del proceso de etiquetado, reduciendo el riesgo del llamado “green-washing”.

Figura 7. Comparación anual de cantidad de programas ambientales según porcentaje de umbral y tendencia de cantidad de actividades



Es importante destacar que tanto el criterio de etiquetar los programas con base en un mínimo de presupuesto ambiental, como el umbral del 80% fueron diseñados teniendo en cuenta las características propias del proceso de formulación presupuestaria de la PBA. Por lo tanto, son aplicables y válidos específicamente para este contexto presupuestario en particular. Si bien es posible adaptarlos para su implementación en otras provincias o estados, será fundamental realizar un análisis similar al llevado a cabo por el GdT y, de ser necesario, adaptarlo para asegurar su validez y coherencia con el proceso de formulación presupuestaria de cada jurisdicción.

MINISTERIO DE AMBIENTE | MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES