

Información transversal de los presupuestos

JAIME IGLESIAS QUINTANA

Vocal asesor de la Dirección General de Presupuestos (Ministerio de Hacienda y Función Pública)

RESUMEN

Una de las tendencias más recientes de la presupuestación es la denominada *información transversal del Presupuesto*. Frente a la elaboración y presentación tradicional, centrada en la distribución de los recursos públicos entre las distintas políticas y servicios públicos, los informes transversales persiguen destacar la contribución de los programas de gasto a determinadas áreas u objetivos de interés público en cuya consecución normalmente participan, creando sinergias entre ellas, varias políticas presupuestarias.

Actualmente en España dentro de la documentación que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado se incluyen cuatro informes transversales: impacto de género; impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia; alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; y alineamiento con la transición ecológica.

Todos ellos ofrecen una nueva visión del presupuesto que, entre otros objetivos, persigue un mayor acercamiento del Presupuesto a los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE

Presupuestos públicos | Análisis transversal
Sinergias | Desarrollo sostenible | Alineamiento

ABSTRACT

One of the most recent trends in budgeting is the so-called cross-cutting budget reporting. As opposed to the traditional preparation and presentation, which focuses on the distribution of public resources among different public policies and services, cross-cutting reports seek to highlight the contribution of spending programmes to specific areas or objectives of public interest, which are usually achieved through synergies between several budgetary policies.

Currently in Spain, four cross-cutting reports are included in the documentation accompanying the General State Budget: gender impact; impact on children, adolescents and families; alignment with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda; and alignment with the ecological transition.

All of them offer a new vision of the budget which, among other objectives, aims to bring the budget closer to the citizens.

KEYWORDS

Public Budget | Cross-Cutting Analysis
Synergies | Sustainable Development | Alignment

1. Introducción

La presupuestación en España tiene una larga tradición ligada a las funciones tradicionales o *político-administrativas* del presupuesto, relacionadas con los fines de previsión, planificación y control. Esta tradición ha permitido consolidar un sistema presupuestario robusto y arraigado no solo en el ámbito de la administración pública sino también en la cultura de la negociación y debate parlamentario.

El crecimiento y expansión funcional que ha protagonizado el sector público en la economía moderna y la definición de marcos de estabilidad económica y fiscal han destacado nuevas funciones, de carácter económico e institucional, que han impregnado la tarea de presupuestación con las nociones, entre otras, de eficacia en el logro de los objetivos, transparencia en la comunicación e información, responsabilidad de los gestores o eficiencia en el uso de los recursos públicos. Con ello las perspectivas del análisis presupuestario se han ampliado, demandando nuevos requerimientos de información dirigidos a: mejorar la toma de decisiones en el proceso de formulación del presupuesto; enriquecer su debate parlamentario; garantizar la coherencia entre la planificación estratégica y el presupuesto; promover la responsabilidad y la transparencia fiscal; y acercar el Presupuesto a las personas¹.

Los informes transversales se inscriben en estas nuevas exigencias de la información y comunicación de los presupuestos públicos. España se ha sumado a esta corriente internacional que está protagonizando la experiencia presupuestaria de muchos países. En el ámbito de la administración central se ha dado un importante impulso a la transparencia e información transversal, pero también hay que mencionar las aportaciones que están realizando las administraciones autonómicas. Como ejemplo de estas experiencias, en este artículo se describen las principales características y aspectos metodológicos más relevantes de los cuatro informes que actualmente acompañan al proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE)².

2. ¿Qué son los informes transversales?

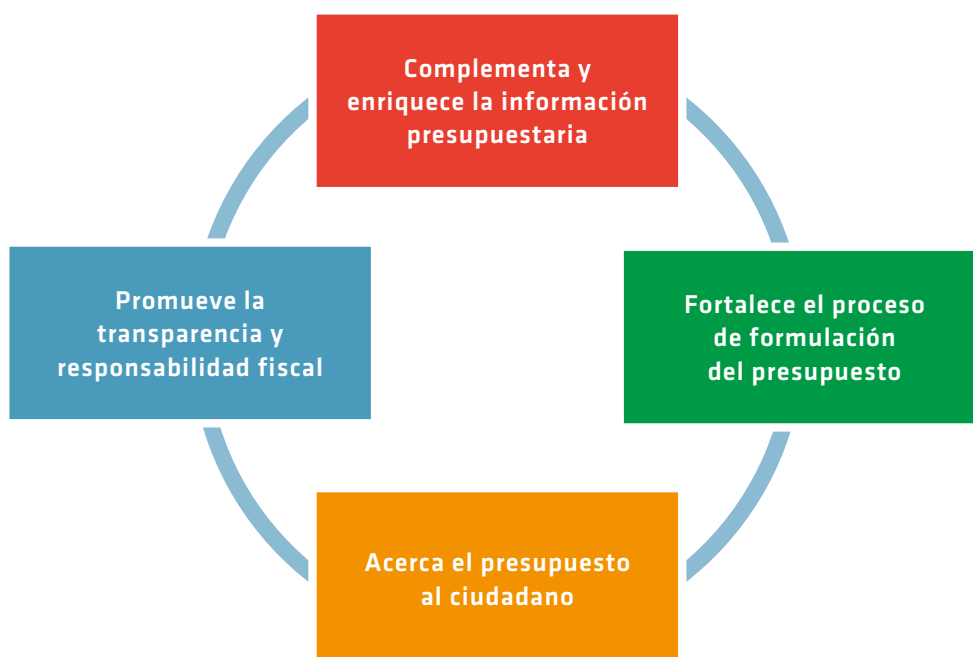
La información que se viene ofreciendo tradicionalmente en la presentación y publicación de los Presupuestos está centrada en la distribución de los recursos públicos por los que compiten (en una suerte de relación biunívoca entre recursos y objetivos) las distintas líneas de gasto. Esta distribución se plasma en los estados financieros por capítulos, seccio-

-
1. Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) son el instrumento más importante de la política económica del Gobierno. La documentación que acompaña a los PGE es muy extensa, lo que en ocasiones puede dificultar su lectura y comprensión. Uno de los principales propósitos de la información transversal es precisamente acercar el Presupuesto a la sociedad, proporcionando una visión más próxima al ciudadano, distinta de la exclusivamente, y a menudo más compleja, información de carácter financiero.
 2. El propósito de este artículo es ofrecer un barniz general de los cuatro informes. Un detalle completo de la metodología, análisis y resultados se ofrece en los distintos informes publicados y disponibles en la página web de la administración presupuestaria: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/Paginas/INFORMES.aspx>

nes y programas de gasto que conforman las clasificaciones económica, orgánica y por programas del Presupuesto.

Los informes transversales suponen una nueva visión de los PGE que complementan la perspectiva *tradicional*. La pretensión de estos informes es *identificar, alinear o etiquetar* cada programa o grupo de programas con determinados objetivos de las políticas públicas, como pueden ser objetivos climáticos, igualdad de género, objetivos de desarrollo sostenible, etc. Con ello se pretende un doble propósito. En primer lugar, poner de manifiesto las sinergias que se producen tanto entre los distintos programas de gasto como entre distintos objetivos. Ello significa que con los mismos recursos de un programa o política de gasto se puede contribuir de manera simultánea al logro de varios objetivos. Y, a su vez, que los avances en el logro de un determinado objetivo están interrelacionados y pueden contribuir positivamente a la consecución de otros. En segundo lugar, enfatizar diversos aspectos y objetivos de las políticas públicas que no siempre quedan suficientemente destacados en la presentación y publicación tradicional del Presupuesto, que tiene un carácter marcadamente económico-financiero. Con este doble propósito, los informes transversales complementan y enriquecen la información y la transparencia presupuestaria, lo que contribuye tanto a acercar el Presupuesto al ciudadano como a fortalecer el proceso de formulación del Presupuesto y la responsabilidad fiscal.

GRÁFICO 1.
¿QUÉ APORTA LA INFORMACIÓN TRANSVERSAL?

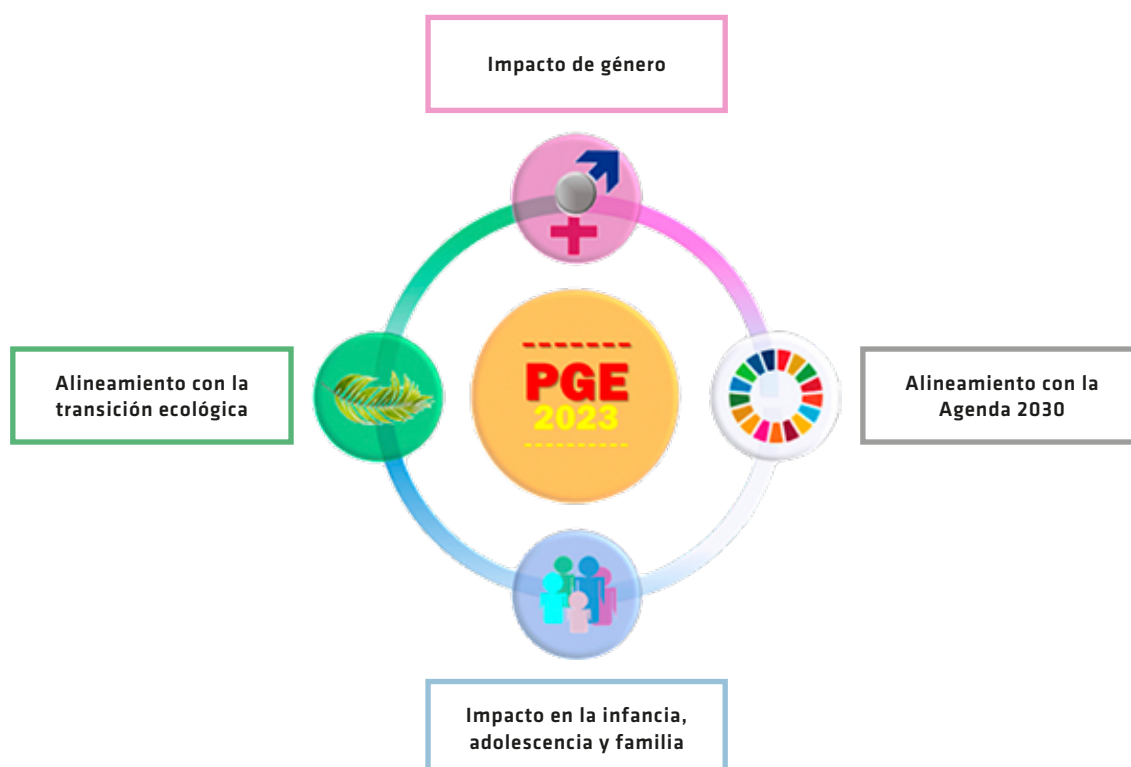


3. Los cuatro informes transversales que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado

El primer informe transversal que se incluyó en la documentación presupuestaria es el informe de impacto de género de los PGE 2009. En los años siguientes se fueron incorporando los demás informes: el informe de infancia, adolescencia y familia y los informes de alineamiento de los PGE con la Agenda 2030 y con la transición ecológica. En relación a estos dos últimos debe destacarse el impulso que ha significado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), al incluir ambos informes en el paquete de reformas del Plan (ver recuadro).

Como consideración previa debe señalarse que no existen metodologías estandarizadas a nivel internacional que permitan armonizar el contenido y análisis de resultados de este tipo de informes, habiéndose desarrollado una metodología *ad hoc* para cada uno de ellos. La principal consecuencia es que en los cuatro informes se ha seguido una implementación gradual, teniendo en cuenta tanto la diversa tipología de las entidades que forman parte de los presupuestos públicos, como el carácter innovador que tiene la elaboración de informes de esta naturaleza. Por ello a partir de las primeras ediciones se han ido introduciendo mejoras año a año, incorporando la experiencia interna adquirida, las recomendaciones formuladas en el seno de grupos de trabajo y asistencia técnica, los avances registrados en otras administraciones, nacionales y extranjeras, y los estudios aportados por diversas instituciones, públicas y privadas, especializadas en estas materias.

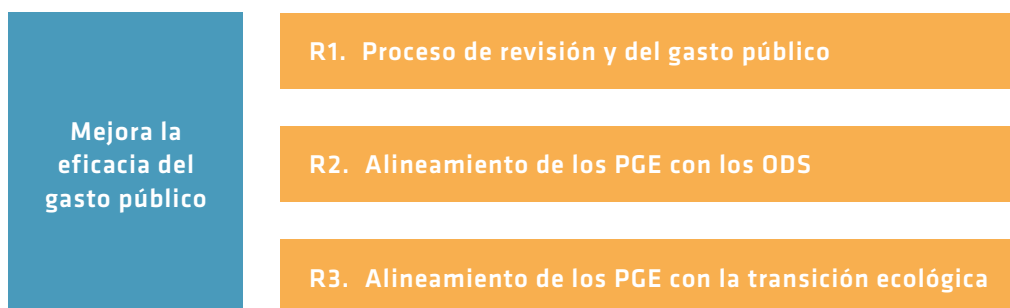
GRÁFICO 2.
LOS CUATRO INFORMES TRANSVERSALES DE LOS PGE



RECUADRO 1**COMPONENTE 29 DEL PRTR: MEJORA DE LA EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO**

El PRTR tiene entre sus objetivos mejorar la calidad de las políticas públicas. Para ello el componente 29, bajo el título de *Mejora de la eficacia del gasto público*, propone reforzar los mecanismos de evaluación del gasto público y modernizar las prácticas presupuestarias a través de tres reformas*: 1) proceso de revisión y evaluación del gasto público (*spending reviews*); 2) alineamiento de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; y 3) alineamiento de los PGE con la transición ecológica.

El objetivo específico del componente 29 es contribuir a unas finanzas públicas sostenibles incorporando, por una parte, los resultados de los procesos de revisión y evaluación del gasto al ciclo ordinario de toma de decisiones del Presupuesto y, por otra, a través de la mejora de la calidad y composición del gasto público, donde se incluyen otros requisitos distintos de los estrictamente monetarios, fundamentalmente los ligados a la sostenibilidad. Ello subraya que la sostenibilidad de las finanzas públicas no solo se circunscribe a su dinámica financiera, sino que también debe ofrecer respuesta a los retos globales a los que se enfrenta la sociedad actual en materia de desarrollo humano, social y medioambiental.

GRÁFICO 3**LAS TRES REFORMAS DEL COMPONENTE 29 DEL PRTR**

* Además el PRTR sitúa la igualdad de género en primera línea del Plan, configurándose como uno de los cuatro ejes transversales que vertebran el impulso transformador³.

GRÁFICO 4**LOS CUATRO EJES TRANSVERSALES DEL PRTR**

- La igualdad de género está presente en todos los componentes del Plan. Véase al respecto el Anexo 4 del PRTR, en el que se realiza una descripción detallada de la perspectiva de género en cada uno de los componentes.

4. Aspectos metodológicos comunes a los cuatro informes

Sin perjuicio de las especificidades particulares que se irán describiendo en cada caso, hay algunos elementos comunes a los cuatro informes desde el punto de vista metodológico:

- En primer lugar, el ámbito subjetivo se refiere al Presupuesto de gastos consolidado de las entidades del sector público estatal con presupuesto limitativo⁴.

No obstante, el segundo informe de alineamiento con los ODS incluyó también una muestra significativa de entidades con presupuesto estimativo. El objetivo a medio plazo es que los demás informes vayan también ampliando su perímetro de análisis, incluyendo entidades públicas de gran importancia en el tejido económico-público y social de nuestro país y, en particular, en su contribución o referencia en materias como la igualdad de género, el desarrollo social o la transición ecológica.

- Dentro del Presupuesto de gastos, la *unidad presupuestaria* analizada es el programa de gasto, sin perjuicio en algunos casos de la presentación de los resultados agrupados por políticas de gasto.
- Una de las principales consecuencias de la *visión transversal* del Presupuesto es que, además de la perspectiva cuantitativa, es necesario incorporar criterios cualitativos que no siempre son fáciles de valorar en un plano estrictamente presupuestario y que, en todo caso, deben ser complementados con indicadores de carácter no financiero⁵.
- Aunque la elaboración de los cuatro informes transversales dado su carácter presupuestario es competencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y, dentro de esta⁶, de la Dirección General de Presupuestos, la información de base es proporcionada por los distintos departamentos ministeriales. En este sentido debe destacarse la estrecha colaboración e implicación de los ministerios tanto dentro del proceso normal de elaboración del Presupuesto como en su participación en grupos de trabajo específicos constituidos para cada informe. Además, deben mencionarse proyectos de asistencia técnica, impulsados por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, que han permitido compartir experiencias y avanzar en el análisis de los informes⁷.

4. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley de PGE 2023 incluye los presupuestos del Estado y sus organismos autónomos, el presupuesto de las entidades integrantes del Sistema de la Seguridad Social y los presupuestos de las agencias estatales y del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

5. Por ejemplo, en los *Informes de país* que se publican en el marco del paquete de primavera del Semestre Europeo, se incluyen indicadores de progreso hacia la Agenda 2030 y hacia la Sostenibilidad Medioambiental. En el ámbito nacional deben destacarse los informes de progreso de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

6. En esta Secretaría de Estado debe citarse también la colaboración de la Dirección General de Costes de Personal en el informe de impacto de género.

7. Singularmente debe citarse el proyecto de asistencia técnica para el informe de alineamiento con la Agenda 2030, financiado por el programa *Structural Report Support Programme* de la Comisión Europea (DG Reform). El proyecto se desarrolló entre diciembre de 2020 y el primer semestre de 2022 en dos ámbitos. En primer lugar, el análisis y propuestas de mejoras a la metodología del informe, encomendado por la DG Reform al Fondo Monetario Internacional. En segundo lugar, propuestas y recomendaciones para mejorar los sistemas de información y el portal de internet, proyecto que fue encargado a una empresa de consultoría.



Al respecto debe indicarse también que la transmisión de los datos por parte de los departamentos ministeriales se canaliza a través de una aplicación informática (Frieda), diseñada en colaboración con la Oficina de Informática Presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado. Esta aplicación supone el soporte de información para la elaboración de los distintos informes transversales, así como para canalizar los principales resultados que se presentan de manera interactiva en el Portal de la Administración Presupuestaria.

Los siguientes apartados amplían estas consideraciones en relación a cada uno de los informes transversales de los PGE.

5. Informe de impacto de género (IIG)

El IIG analiza los programas presupuestarios de los PGE en términos de género tanto desde una versión cuantitativa como cualitativa. Como se ha señalado, es el primer informe transversal que se elaboró (PGE 2009) aunque la primera versión se limitó a recoger las principales actuaciones que los departamentos ministeriales tenían previsto realizar en el ámbito de la igualdad de oportunidades⁸. En las ediciones siguientes se han ido introduciendo mejoras que configuran el contenido actual del informe, basado en un triple análisis: *Realidad, Representación y Recursos-Resultados*.

El análisis de la *Realidad* —elaborado a partir de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (informe *Mujeres y Hombres en España*) y el Instituto de las Mujeres (informe *Mujeres*)— ofrece un diagnóstico objetivo y cuantificado de la situación de la sociedad española en términos de género a través del análisis de ocho áreas: mercado de trabajo; ingresos; educación; salud; conciliación y corresponsabilidad; ciencia y tecnología; delito y violencia; y poder y toma de decisiones.

El apartado de *Representación* muestra un análisis de la perspectiva de género en el ámbito del Sector Público y de las Administraciones Públicas basada en el grado de presencia relativa de mujeres y hombres. Este análisis se basa en los datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y del Registro Central de Personal y considera como indicador central el índice de presencia relativa de hombres y mujeres (IPRHM). Adicionalmente se consideran otras variables como salarios, niveles administrativos, tipo de contrato, tipo de administración, etc.

Finalmente, la sección de *Recursos-Resultados* examina desde la perspectiva de género la asignación de recursos para cada uno de los programas de los PGE, así como las actuaciones e indicadores en relación con la pertinencia y relevancia de género. El concepto de *pertinencia* de género es clave para entender el alcance del IIG. No se trata solamente de considerar aquellos programas que contemplen medidas específicas en favor de la igualdad de

8. La publicación del informe responde a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuyo artículo 15 establece el mandato de integrar la perspectiva de género en la presupuestación de políticas públicas.

género, sino de identificar los programas que afecten, ya sea de forma directa o indirecta, a las *personas* de forma que en ellos se revele una capacidad o potencial de influir en la igualdad.

Esta es la parte que se encuentra más directamente relacionada con el Presupuesto, habiéndose desarrollado una metodología específica que contempla dos fases principales. La primera fase consiste en la *catalogación del impacto* de los programas, es decir la incidencia de las diferentes asignaciones presupuestarias (a nivel de programa de gasto) en la igualdad de género. Para ello se ha diseñado un cuestionario predefinido cuya respuesta transmitida por los departamentos ministeriales permite graduar la *pertinencia* o sensibilidad al género de cada programa de gasto⁹. Las respuestas a la batería de preguntas que incluye el cuestionario permite graduar la pertinencia al género en una escala Alta/Media/Baja¹⁰. Se considera que la pertinencia de género es *Alta* cuando el programa de gasto tiene capacidad transformadora, impacto y relevancia para avanzar de manera decisiva en la igualdad de género, mientras que la pertinencia es *Media* o *Baja* cuando la incidencia es moderada o reducida, respectivamente.

Una vez realizada la catalogación del programa, la segunda fase consiste en identificar las *principales líneas de actuación* que justifican dicha adscripción, información que es acompañada de objetivos e indicadores cuando sean relevantes.

Esta metodología en dos fases, junto con los capítulos de *Realidad y Representación* del IIG, permite obtener una visión amplia de la perspectiva de género de los PGE, cuyo detalle pormenorizado se encuentra disponible en el link citado en la Nota 2 de este artículo.

6. Informe de impacto en la infancia, la familia y la adolescencia (IIIFA)

El informe de impacto en la infancia, la familia y la adolescencia¹¹ pretende destacar la importancia del Presupuesto del Estado como palanca de transformación sobre estos tres colectivos, cuya protección y desarrollo resulta esencial para el bienestar social presente y futuro y la construcción de una sociedad equitativa, solidaria e inclusiva.

Al igual que los demás informes transversales, el IIIFA contempla una visión más amplia que la estrictamente cuantitativa —que es la que normalmente se sigue en las metodologías diseñadas para calcular el gasto en las funciones de infancia o familia, cen-

9. El cuestionario comienza con una primera pregunta de control. En el caso de que la respuesta sea afirmativa, se continúa con el resto del cuestionario. Si la respuesta es negativa el ministerio deberá justificar los motivos por los que considera que el programa presupuestario no afecta de forma directa o indirecta a personas y, por tanto, no tiene incidencia en la perspectiva de género.

10. Inicialmente el cuestionario incluye 7 preguntas más la pregunta de control. Cada pregunta tiene varias respuestas alternativas y cada una de estas tienen una puntuación asignada en función de la respuesta elegida. La suma de las puntuaciones permite finalmente obtener la categorización del programa. Esta metodología, que se ha aplicado por primera vez en los PGE 2023, está sometida a escrutinio y valoración por parte de la Dirección General de Presupuestos, junto con las demás entidades que colaboran en el informe, con objeto de ir mejorando su definición en las siguientes ediciones.

11. La primera edición del IIIFA fue la que acompañó al proyecto de PGE 2021.

tradas básicamente en el ámbito de las prestaciones sociales— para incluir también «aspectos cualitativos o que guardan relación con otros ámbitos de acción administrativa, como son la sanidad, la educación, el empleo, la justicia o la política de vivienda, entre otros»¹².

Los primeros capítulos del informe están dedicados a presentar datos sociodemográficos e indicadores de entorno y bienestar, así como un diagnóstico realizado en cinco áreas: vulnerabilidad; educación; salud; seguridad y justicia; y participación y visibilidad. Este análisis permite ofrecer una visión de los principales retos y la contribución que desde el Presupuesto se puede canalizar para avanzar y mejorar la situación socio-económica de los segmentos más vulnerables de estos colectivos.

La segunda parte del informe presenta la información propiamente presupuestaria. De acuerdo con la información transmitida por los departamentos ministeriales, en cada programa de gasto se identifican los colectivos sobre los que tiene impacto (directo o indirecto¹³), las actuaciones contempladas y la evolución futura y perspectivas de mejora que se pretenden introducir en la formulación o gestión del programa. Desde la perspectiva cuantitativa se delimita el esfuerzo presupuestario a partir de tres intervalos de gasto, o dotación presupuestaria que se considera relevante, de acuerdo con la valoración que realiza el departamento ministerial del gasto que tiene impacto en los colectivos analizados. Los intervalos son: relevancia Alta (porcentaje de gasto igual o superior al 75 %), Media (porcentaje entre el 16 y el 74 %), Baja (porcentaje igual o inferior al 15 %).

7. Informe de alineamiento con la Agenda 2030 (IODS)

El informe de alineamiento de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 se incorporó en la documentación presupuestaria de los PGE 2021.

El germen del IODS se encuentra en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, aprobado por Consejo de Ministros de 29 de junio de 2018, cuya medida transformadora¹⁴ VII, bajo el título de *Presupuestar para los ODS*, establece el mandato de alinear los Presupuestos con los ODS. Además, como se ha señalado anteriormente, el Gobierno dio un impulso al incluir el informe en el paquete de reformas del componente 29 del PRTR.

12. IIIFA 2023, página 22.

13. Se considera que el impacto es directo cuando el programa contiene medidas o actuaciones específicas en favor del colectivo beneficiario. La contribución es indirecta cuando no existen medidas específicas pero las actuaciones del programa generan condiciones favorables para mejorar las condiciones socioeconómicas del colectivo.

14. Con la denominación de «medidas transformadoras» el Plan de Acción identifica acciones o iniciativas políticas de rápida implementación y cuya capacidad de transformación es extraordinariamente alta en términos de sembrar las bases para el despliegue exitoso de la estrategia de desarrollo sostenible.

RECUADRO 2**LA AGENDA 2030**

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU adoptó, por unanimidad de sus Estados miembros, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 configura el marco desde el que responder a los retos globales a los que se enfrenta la sociedad actual: preservar los recursos naturales; promover el desarrollo inclusivo y sostenible; proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas; promover la paz, la seguridad y la justicia.

La hoja de ruta diseñada en la Agenda 2030 se articula en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, que se configuran como la guía de referencia en los planes de acción a adoptar por los países.

GRÁFICO 5**LOS 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

La implementación de la Agenda 2030 y el avance hacia el cumplimiento de sus ODS requiere la movilización y compromiso de todos los actores de la sociedad: sector público, agentes sociales, empresas, universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil, etc. Pero deben ser las administraciones y poderes públicos los que ejerzan un mayor liderazgo y asuman la responsabilidad de su impulso.

Una de las características de la Agenda 2030 es la interconexión de sus 17 ODS. Ello quiere decir que los países deben abordar estos Objetivos con una perspectiva integral y multidimensional, buscando y fortaleciendo las sinergias que se producen entre ellos, en lugar de enfocarlos de manera individual y aislada unos de otros. Desde una perspectiva presupuestaria, una consecuencia importante es el carácter multiplicador de las distintas líneas y políticas de actuación, de forma que con unos mismos recursos se puede contribuir de manera simultánea al logro de uno o varios ODS.

Este triple carácter de la Agenda 2030 –multiactor, multidimensional y multiplicador– invita a utilizar diversos instrumentos que aporten, cada uno en su respectiva área de especialización, análisis y conocimientos para identificar y comprender estas interrelaciones, así como para afrontar de forma coherente y equilibrada los retos del desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, el alineamiento de los presupuestos es sin duda una de las herramientas más adecuadas para integrar el desarrollo sostenible en el diseño y planificación de las políticas públicas.

A lo largo de las tres ediciones publicadas se ha ido mejorando la metodología y solventando algunas dificultades que se han presentado, sobre todo a la hora de analizar, consolidar y presentar los resultados.

Los principales aspectos metodológicos que se sintetizan en el IODS de 2023 son, junto a los elementos antes citados comunes a los cuatro informes transversales, los siguientes:

- Cada departamento ministerial, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con el conocimiento de las áreas y programas que gestiona, debe:
 - Identificar los ODS a los que contribuye cada programa de gasto.
 - Describir las medidas y actuaciones que justifican el alineamiento.
 - Ponderar la contribución (directa o indirecta¹⁵) de cada programa a los ODS. La ponderación se realiza en términos de porcentaje de la dotación presupuestaria que se considera alineada con cada ODS, si bien los resultados se consolidan y presentan en tres grados de alineamiento: ALTO (porcentaje igual o superior al 66 %), MEDIO (porcentaje entre el 33 y el 66 %), BAJO (porcentaje igual o inferior al 33 %).
- La presentación de resultados y elaboración del informe se realiza en términos de políticas de gasto, sin perjuicio de ofrecer también información analítica en términos de programas de gasto.

La presentación de resultados por políticas de gasto resulta necesaria teniendo en cuenta que el input de información pivota sobre alrededor de 400 programas de gasto¹⁶ y 17 ODS. Esto supondría teóricamente unas 6.800 combinaciones posibles a nivel programa-ODS, lo cual llevaría a un volumen de información excesivo, si bien es cierto que el número real es mucho menor ya que prácticamente no hay ningún programa de gasto que se encuentre alineado con todos los Objetivos¹⁷. Tomando como base las políticas de gasto, el número potencial de combinaciones, a nivel política-ODS, se reduce a unas 425 combinaciones lo que facilita el análisis de la información y resultados.

- El análisis a nivel de políticas plantea dos dificultades previas: por una parte, agregar el alineamiento de los programas que integran cada política de gasto; por otra, dimensionar el esfuerzo presupuestario que cada política de gasto realiza para el logro de los ODS, evitando posibles distorsiones producidas por el distinto volumen de créditos iniciales que están asignados a cada política.

La solución arbitrada para resolver esta problemática ha sido la creación de un índice: el denominado Índice de Esfuerzo Presupuestario (IEP). El IEP expresa, en términos de tanto por uno, los recursos presupuestarios que se consideran alineados con cada ODS respecto a la dotación total de cada programa de gasto y, por agregación, de cada política de gasto en los PGE.

15. Véase nota 14.

16. Esta cifra incluye 155 programas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

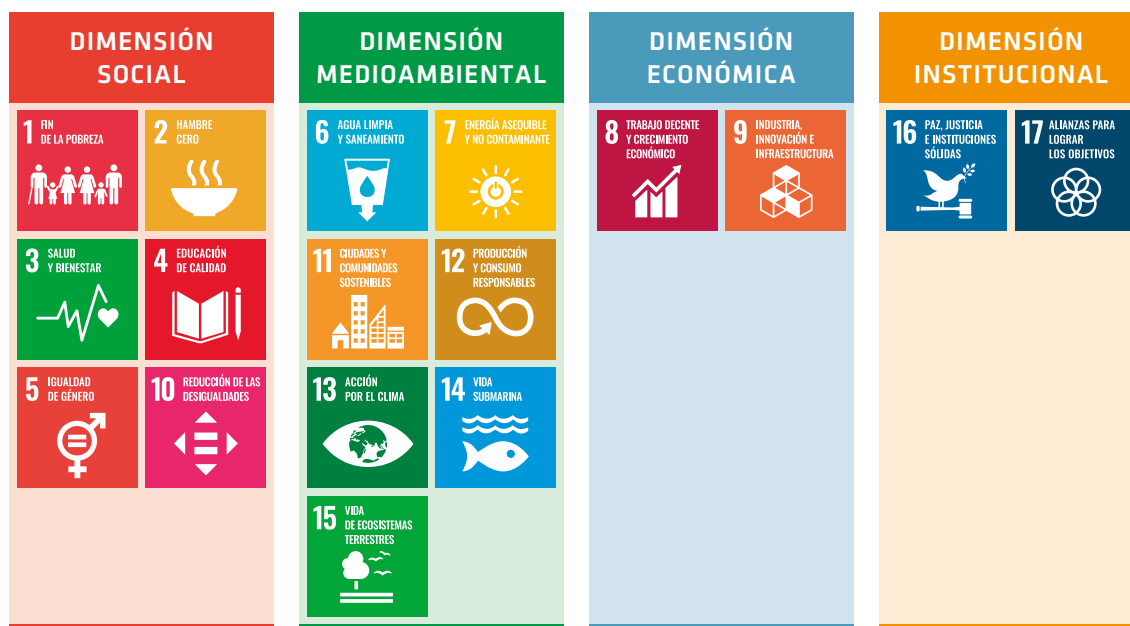
17. El resultado en el informe de 2023 se ha situado aproximadamente en 1.500 combinaciones programa-ODS.

Al estar expresado como índice, el IEP permite realizar, por una parte, una comparación homogénea entre distintos programas y/o políticas que contribuyen a un mismo ODS y, por otra, pone de manifiesto el efecto multiplicador de la dotación presupuestaria de cada programa y/o política en su contribución simultánea a varios ODS.

- Otro aspecto destacado del informe es el desarrollo de una metodología *ad hoc* para analizar las sinergias que se producen entre los distintos ODS, basada en tres indicadores: número de políticas alineadas con cada ODS, número de ODS a que contribuye cada política de gasto y número de políticas presupuestarias que se encuentran alineadas entre pares de ODS.
- Para facilitar el análisis y lectura del alineamiento de los PGE con la Agenda 2030, los ODS se han agrupado atendiendo a los cuatro pilares sobre los que descansa el desarrollo sostenible: social, económico, medioambiental e institucional. Esta última dimensión, identificada en los ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones sólidas) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos), es el elemento de cohesión que posibilita el desarrollo de los otros tres pilares de la Agenda 2030.

La agrupación de los ODS de acuerdo con una u otra perspectiva no es estricta, ya que existen zonas comunes entre las dimensiones social, económica y medioambiental que se interrelacionan y no siempre es posible —ni se deben— analizar individualmente, de forma que es frecuente que unas mismas actuaciones tengan repercusiones en dos o más ámbitos, sin perjuicio de la prevalencia que tengan en uno u otro. No obstante, teniendo en cuenta que las mayores sinergias se dan entre actuaciones que comparten el logro de ODS afines, se ha considerado que esta agrupación permite destacar más adecuadamente la alineación de los PGE a los ODS.

GRÁFICO 6.
LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: Proyecto de PGE 2023. Informe de alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Finalmente, en cada una de estas dimensiones se establece una correspondencia con otros instrumentos estratégicos de la acción del Gobierno, en concreto con las políticas palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y con los Retos País recogidos en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, lo que permite tener una visión más completa con el alineamiento de los PGE con la Agenda 2030.

6. Informe de alineamiento con la Transición Ecológica (ITEco)

El último de los informes que se ha incorporado a la documentación presupuestaria es el informe de alineamiento con la Transición Ecológica. Uno de los principales retos de la sociedad actual es, sin duda, la lucha contra la crisis climática. «Los desafíos derivados del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación y la gestión sostenible de los recursos naturales, exigen una respuesta transversal y coordinada de los países [...]»¹⁸ mediante la aplicación de políticas que permitan afrontar los desafíos de la transición ecológica y la utilización de herramientas que permitan evaluar el impacto medioambiental de las políticas y actuaciones emprendidas. Por ello, y a pesar de su *corta edad*, el ITEco está llamado a ser uno de los referentes instrumentales de la política económica de los próximos años y, en particular, de la política presupuestaria, tanto en España como en nuestros socios europeos.

Tal como señala el resumen ejecutivo «el propósito general del informe es evaluar el alineamiento del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con el marco de referencia de la transición ecológica de la Unión Europea a medio plazo, los objetivos de descarbonización y el cumplimiento del Pacto Verde Europeo. Para ello se ha realizado la identificación y catalogación de las políticas de gasto que contribuyen al logro de estos compromisos medioambientales asumidos como propios por España en la legislación nacional, y se ha proyectado una estimación de los recursos públicos que se destinan a su cumplimiento». Se trata, por tanto, de diseñar un marco presupuestario adecuado que permita identificar la contribución de los PGE al cumplimiento de los objetivos medioambientales.

Para la elaboración del ITEco¹⁹ se ha tomado como referencia el trabajo que se está realizando en el seno de la Comisión Europea, fundamentalmente el Reglamento (UE) 2020/852 que, entre otras consideraciones, persigue armonizar los criterios para determinar si una actividad económica se considera medioambientalmente sostenible, así como establecer una tipología y definición de los objetivos medioambientales. Asimismo, debe mencionarse el Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Res-

¹⁸. Informe de alineamiento de los PGE 2023 con la Transición ecológica.

¹⁹. De conformidad con el PRTR y la Orden de elaboración de los PGE 2023, la elaboración del ITEco corresponde al Ministerio de Hacienda y Función Pública (a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de la Dirección General de Presupuestos), debiendo destacarse especialmente la colaboración del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con quien se ha constituido un grupo de trabajo para el desarrollo de la metodología y el diseño específico del marco de alineamiento presupuestario con los objetivos medioambientales.

iliencia. El Anexo VI de este Reglamento establece una metodología de seguimiento para la acción por el clima y, en concreto, los denominados *campos de intervención*, a los que más adelante se hace referencia.

A partir de este marco se ha desarrollado una metodología específica en el informe que ha sido altamente valorada por las instituciones internacionales y tomada como ejemplo en distintos foros por su rigor y detalle. Sus principales elementos se exponen a continuación.

- La evaluación de los programas presupuestarios se realiza en relación a los seis grandes objetivos climáticos y medioambientales recogidos en la taxonomía europea para actividades sostenibles²⁰ del Reglamento UE 2020/852:
 - Mitigación del cambio climático.
 - Adaptación al cambio climático.
 - Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos.
 - Transición hacia una economía circular.
 - Prevención y control de la contaminación.
 - Protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.
- La elaboración del ITEco toma como punto de partida la información aportada por los departamentos ministeriales en el informe de alineamiento con la Agenda 2030²¹. A tal efecto se ha establecido una tabla de correspondencia entre los ODS y metas de la Agenda 2030 y los seis objetivos de la taxonomía europea. Para facilitar el enlace entre ambos informes, como novedad del IODS 2023 el alineamiento de los ODS incluidos en la tabla de correspondencia se ha realizado a nivel de metas.
- La fase siguiente consiste en verificar dicha correspondencia mediante la elección de uno o varios *campos de intervención* definidos el Anexo VI del Reglamento (UE) 2021/241 antes citado. El Anexo VI incluye un listado de 180 actuaciones «tipo» susceptibles de ser financiadas con fondos públicos. Estas actuaciones son los denominados *campos de intervención*. A cada uno se le asigna un coeficiente de ayuda a objetivos climáticos y a objetivos medioambientales, que podrá ser de 0 %, 40 % o 100 %.
- Los programas presupuestarios se clasifican o *etiquetan* según su grado de impacto (Alto, Medio, Bajo, Neutro/Indeterminado) a cada uno de los seis objetivos climáticos y medioambientales definidos en el informe, para lo cual se tiene en cuenta tanto el porcentaje de contribución del programa a las metas incluidas en la tabla de correspondencia como los coeficientes de ponderación del campo de intervención²².

20. La taxonomía define como sostenible aquella actividad económica que contribuya sustancialmente a la consecución de uno o más de los seis objetivos medioambientales establecidos y que, a su vez, no cause un perjuicio significativo a otro.

21. La ventaja de partir de estos datos radica en la experiencia adquirida por los ministerios después de varios ejercicios realizando este alineamiento. Además, son innegables las potenciales sinergias que se generan entre ambos informes, especialmente relevantes si se considera el fuerte componente medioambiental con el que cuenta la Agenda 2030 y que se refleja en numerosos ODS con marcado carácter *verde*.

22. Multiplicando ambos parámetros se obtiene el etiquetado de cada programa expresado en un porcentaje de contribución por eje. A partir de este valor se gradúa el impacto de acuerdo con los intervalos definidos: Alto (igual o superior a 0,7), Medio (entre 0,3 y 0,7), Bajo (igual o inferior a 0,3), Neutro/Indeterminado (igual a 0).

- Finalmente, el ITEco ofrece una estimación de las dotaciones presupuestarias con repercusión sobre cada objetivo o eje, aplicando el porcentaje de contribución a cada eje al *gasto computable* del programa de gasto. El concepto de *gasto computable* es la dotación del programa en los PGE, excluidos ciertos gastos²³ que, por su naturaleza, no guardan relación con los objetivos medioambientales y cuya inclusión podría desvirtuar los resultados.

9. Epílogo

En este artículo se han descrito los elementos más destacados de los cuatro informes transversales que acompañan actualmente a los Presupuestos Generales del Estado. En otros países y en otras administraciones de nuestro país se están adoptando iniciativas similares que persiguen poner de manifiesto cómo contribuyen los Presupuestos públicos a determinados objetivos de interés social, económico o medioambiental, que no siempre están suficientemente enfatizados en la información tradicional de los Presupuestos.

El camino recorrido es todavía corto pero el balance de estos años puede calificarse de positivo, no solo por los resultados particulares de cada uno de los informes, que ponen de manifiesto la sensibilidad de los PGE a la igualdad de género, al reto climático o al desarrollo sostenible, sino también por una nueva cultura de presupuestación que estos informes están contribuyendo a instaurar, basada en la idea amplia de que la dotación de recursos no es por sí misma suficiente para garantizar la sostenibilidad y coherencia de las políticas públicas, sino que la formulación de estas, y en general el marco de elaboración de los Presupuestos públicos, deben incorporar otros elementos de información en los procesos de decisión pública basados en principios de *Buena Gobernanza*, como transparencia, responsabilidad, evaluación o calidad institucional.

23. Entre otros, desde la perspectiva funcional se excluyen el gasto en pensiones, desempleo, relaciones financieras con entidades territoriales, etc.; desde la perspectiva de la clasificación económica, los gastos de personal y los gastos financieros.