

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Metas físicas en el presupuesto público nacional:
Causas de sus desvíos 2015-2018

AUTOR: MARCELA SANDRA YAZBIK

DIRECTOR: GUSTAVO BLUTMAN

MARZO 2022

Dedicatoria

A mi papá.

Agradecimientos

En primer lugar, a quien reavivó mi viejo sueño de realizar esta maestría. Luego, a quienes me dijeron que no tenía sentido hacerla y también a los que me acompañaron discutiendo acerca del tema. A mi director, que me acompañó desde toda su sabiduría y me ayudó a terminar en tiempo y forma. A mis compañeros de cohorte que me nutrieron y me ayudaron a crecer profesional como personalmente. A la Facultad de Ciencias Económicas, que por segunda vez me alojó y me hizo sentir en casa como en aquella primera vez que la elegí. Y, principalmente a mi familia y amigos a quienes les quité tiempo, pero siempre entendieron que fue por un motivo muy sentido por mí.

Resumen

El presente proyecto pretende analizar las causas de los desvíos de las metas físicas que se producen entre lo que la Administración Pública Nacional presupuesta y lo que finalmente entrega como bienes y servicios a la sociedad. Se realizará a través de una tipificación que permita simplificar el análisis y determinar la incidencia financiera en los desvíos. Se entiende a este tipo de sistematización como una contribución a la mejora de calidad de la información dado que su atomización no permite un análisis global de las causas de los desvíos. Mejorar la calidad de la información, a través de la tipificación de las causas de los desvíos, puede ser utilizado como herramienta para una mejor planificación presupuestaria lo que permitiría aprender del impacto de las acciones de las gestiones gubernamentales, de sus debilidades y fortalezas, tener un panorama de las capacidades estatales y, con todo ello, la posibilidad de una mejor distribución de los recursos. En síntesis, un conocimiento más profundo de las causas de los desvíos de las metas físicas del presupuesto público nacional, genera una herramienta esencial para el análisis de la relación de los bienes y servicios públicos y las políticas públicas implementadas. El cálculo de los desvíos entre su planificación y su ejecución no debe ser un fin en sí mismo, sino que deben ser considerados como síntomas que la gestión debe analizar para su corrección, dado que el conocimiento de las causas de esos síntomas es la herramienta para lograr políticas públicas más efectivas y el acercamiento a los objetivos deseados.

Palabras claves: planeamiento, presupuesto, ejecución presupuestaria, metas físicas.

Índice General

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTOS	3
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1 DESCRIPCIÓN	9
1.2 RELEVANCIA	10
1.3 JUSTIFICACIÓN.....	11
1.4 ESTRUCTURA DEL TRABAJO	12
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
2.1 OBJETIVO GENERAL	15
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
3. MARCO TEÓRICO. LAS BASES PARA UN MODELO DE PLANIFICACIÓN.	16
3.1 EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA.....	16
3.2 EL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO.....	18
3.2.1 <i>El Ciclo Presupuestario</i>	20
3.2.2 <i>La Relevancia de la Evaluación Presupuestaria.</i>	22
3.3 EL PRODUCTO COMO CENTRO DE VALOR. LA META FÍSICA.....	27
4. MARCO METODOLÓGICO	30
4.1 FUENTE DE DATOS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN.....	30
4.2 TÉCNICAS	31
4.2.1 <i>Análisis Cualitativo</i>	32
4.2.2 <i>Análisis Cuantitativo</i>	37
5. ANÁLISIS DE LAS METAS FÍSICAS	41
5.1 LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA FÍSICO-FINANCIERA	41
5.2 CAUSAS DE LOS DESVÍOS DE LAS METAS FÍSICAS	43
5.2.1 <i>La Demanda</i>	51
5.2.2 <i>Los Cambios de Plan</i>	55
5.2.3 <i>Las Demoras</i>	60
5.2.4 <i>Los Cambios de Modalidad</i>	63
5.2.5 <i>La Planificación</i>	67
5.2.6 <i>La Falta de Insumos Claves</i>	70
5.2.7 <i>Los Recursos Humanos</i>	73
5.2.8 <i>El Abastecimiento</i>	76
5.2.9 <i>La Infraestructura</i>	79
5.2.10 <i>El Clima</i>	82

5.2.11 Otras causas	85
5.3 LA BRECHA	85
6. REFLEXIONES FINALES	89
6.1 CONCLUSIONES.....	89
6.2 RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS A FUTURO.....	92
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
8. ANEXOS	96

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Participación de las causas de desvío según su cumplimiento por año	44
Gráfico 2 Evolución de las subcausas de demanda	51
Gráfico 3 Evolución de las subcausas de cambios de plan.....	55
Gráfico 4 Evolución de las subcausas de demora.....	60
Gráfico 5 Evolución de las subcausas de cambios de modalidad.....	64
Gráfico 6 Evolución de las subcausas de planificación.....	67
Gráfico 7 Evolución de las causas sin insumo clave	71
Gráfico 8 Evolución de las subcausas de recursos humanos.....	73
Gráfico 9 Evolución de las subcausas de abastecimiento.....	76
Gráfico 10 Evolución de las subcausas de infraestructura	79

Índice de Figuras

Figura 1 Etapas del proceso de formulación	20
Figura 2 Pasos para el cumplimiento de la etapa de evaluación presupuestaria	23
Figura 3 Nube de palabras.....	33

Índice de Tablas

Tabla 1 Frecuencia de la palabra demanda.....	33
Tabla 2 Tipología.....	34
Tabla 3 Causas de desvío según origen	38
Tabla 4 Tipos de causas de desvío según el origen	38
Tabla 5 Tipos de desvíos de origen operativo por finalidad-función.	39
Tabla 6 Percentiles.....	40
Tabla 7 Porcentaje de ejecución financiera	42
Tabla 8 Ejemplos de metas sobreejecutadas.....	42
Tabla 9 Participación de las causas de desvío según el origen.....	43
Tabla 10 Participación de las causas de desvío según su cumplimiento	44
Tabla 11 Metas subejecutadas por origen de causas	45
Tabla 12 Metas subejecutadas por tipo de causas	45
Tabla 13 Metas sobreejecutadas o cumplidas por tipo de causas	46
Tabla 14 Evolución del tipo de causas	47
Tabla 15 Participación por tipo de causas	49
Tabla 16 Nivel de cumplimiento en desvíos por factores externos y difícil estimación	52
Tabla 17 Nivel de cumplimiento en desvíos por cambios de estrategia y captación de interés	53
Tabla 18 Nivel de cumplimiento en desvíos por tecnología.....	54
Tabla 19 Efectividad en las causas de demanda.....	55
Tabla 20 Nivel de cumplimiento en desvíos por subcausas de cambios de plan	57
Tabla 21 <i>Efectividad en las causas de cambio de plan</i>	60
Tabla 22 Nivel de cumplimiento en desvíos por subcausas de demoras	62
Tabla 23 Efectividad en las causas de demoras.....	63
Tabla 24 Nivel de cumplimiento en desvíos por cambios de modalidad	66
Tabla 25 Efectividad en las causas de cambios de modalidad	66
Tabla 26 Nivel de cumplimiento en desvíos por planificación	69
Tabla 27 Efectividad en las causas de planificación	70
Tabla 28 Nivel de cumplimiento en desvíos por falta de insumos claves	72
Tabla 29 Efectividad en las causas de falta de insumo clave	72
Tabla 30 Nivel de cumplimiento en desvíos por subcausas en recursos humanos.....	74
Tabla 31 Efectividad en las causas de recursos humanos.....	76
Tabla 32 Nivel de cumplimiento en desvíos por abastecimiento	78

Tabla 33 Efectividad en las causas de abastecimiento	79
Tabla 34 Nivel de cumplimiento en desvíos por infraestructura	81
Tabla 35 Efectividad en las causas de infraestructura	81
Tabla 36 Evolución de las causas por cuestiones climáticas	82
Tabla 37 Nivel de cumplimiento en desvíos por cuestiones climáticas	84
Tabla 38 Efectividad en las causas de cuestiones climáticas	85
Tabla 39 Brecha entre la ejecución financiera y la efectividad	85
Tabla 40 Evolución de la efectividad	88

1. Introducción

1.1 Descripción

El sistema de administración financiera de la Administración Pública Nacional parte de la concepción que sus subsistemas y unidades actúan de forma interrelacionada, con una centralización normativa y una descentralización operativa. El presupuesto público, enmarcado en este sistema de administración financiera, es el centro del sistema presupuestario regido por la Oficina Nacional de Presupuesto quién, entre una de sus funciones, tiene a cargo no solo elaborar las normas pertinentes a su competencia, sino también evaluar y monitorear la concreción de las metas físicas presupuestarias (Manual del Sistema Presupuestario Público, 2011).

En este marco, el presente trabajo de investigación aborda las causas de los desvíos de las metas físicas presupuestadas y ejecutadas del presupuesto público de la administración nacional, desde un abordaje metodológico y triangulado en base a la información pública disponible.

Siguiendo a Von Bertalanffy, 1968, es posible afirmar que el sistema de administración financiera está inmerso en un sistema abierto en los términos de la teoría general de los sistemas, en el marco de lo cual, las metas de los planes presupuestarios deben funcionar como soporte de la toma de decisiones. Para que eso ocurra de una manera relativamente sencilla, tanto los planes como sus metas deben ser planteadas de manera clara y con medios conocidos (Thompson, 1967).

Por lo expuesto, es importante resaltar que las metas del presupuesto no son un fin en sí mismo sino indicadores que deben ser susceptibles de análisis, comprensión, contexto y que impliquen acciones que repercutan en un mejor planeamiento del ciclo presupuestario siguiente. Estas acciones deberían basarse en el monitoreo y la evaluación (Pignatta, 2015) para poder superar la desvinculación entre la etapa de la presupuestación y planificación (Sotelo, 2008).

Bajo las premisas planteadas en los párrafos precedentes, para el desarrollo de esta tesis se elabora una tipificación de las causas de los desvíos de las metas físicas del presupuesto de la Administración Pública Nacional, con el fin de medir su evolución a través del tiempo y, facilitar la comprensión y significancia de la ocurrencia de tales desvíos que son objeto de estudio de la presente tesis.

1.2 Relevancia

La disponibilidad de datos y su análisis son radicales para la evolución de las políticas públicas, tal como desde sus inicios remarca Schick (1966) cuando señala que:

La misma disponibilidad de datos analíticos provocará un cambio en el equilibrio de las fuerzas económicas y políticas que intervienen en la elaboración de un presupuesto. La condición de elección incremental y telemático conducen a otra distinción más. En la presupuestación, que está comprometida con la base establecida, el flujo de decisiones presupuestarias es ascendente y agregado. (p. 257)

Esta arista del presupuesto es relevante porque hace a la confianza de los ciudadanos, como sostiene el mismo el autor años más tarde:

Los presupuestos gubernamentales deberían vincular más estrechamente los recursos y los resultados. Reparar los compromisos presupuestarios están indisolublemente ligados al restablecimiento de la confianza pública (Schick, 2011, p.31).

El autor aclara que, si bien no es el único factor, los procedimientos presupuestarios pueden contribuir modestamente a la alineación del desempeño percibido y real al vincular explícitamente las cantidades asignadas a los resultados producidos o esperados. Y remarca que existen dos formas distintas de presupuestar, una es basado en los antecedentes y otra se basa en fórmulas de asignación presupuestaria.

La mayoría de los países de la OCDE se encuentran entre estos polos, pero hace una gran diferencia si un país organiza el trabajo presupuestario para incorporar sistemáticamente los resultados a las decisiones o simplemente pone la información a disposición. (Schick, 2014, p.9)

En base a la entrevista realizada a Sotelo (2021) se abordan tres problemáticas en cuanto a las metas físicas del presupuesto en nuestro país. Estas son: la desarticulación

entre los procesos de planificación y presupuestación, la lenta madurez del sistema presupuestario argentino en términos de integración de los sistemas financieros con los físicos y el déficit en el sistema de registro de información de la producción física. Son todos conflictos que, si bien son complejos, su avance facilitaría el entendimiento de las capacidades estatales y contribuiría a la eficacia en distribución de gasto.

Si bien las metas físicas es uno de los tantos indicadores posibles dentro de la gestión estatal, su precisa definición dentro de las delimitaciones de los presupuestos por programas, es un tema pendiente en muchos organismos. El entendimiento de que hacer el seguimiento de estas metas hace a la mejora de las gestiones, haría de los organismos entes más sólidos y sostenibles hacia la sociedad. Esto es lo que produce la desarticulación entre la planificación y el presupuesto, dado que, como expresa Sotelo “se evidencia que la producción física no cumple un rol importante al momento de presupuestar” (J. Sotelo, entrevista personal, 20 de julio de 2021). Este rol poco importante puede estar condicionado por lo que describen Braybrooke y Lindblom (1963, como se citó en Wildavsky, 1996) por la complejidad de los cálculos y la gran cantidad de aspectos a considerar que implican los presupuestos. Aspectos cuyas consecuencias los gestores no pueden predecir.

Si bien el sistema de presupuesto por programas tiene sus complejidades y limitaciones, sin dudas, la mejora en la calidad de la información en términos de metas físicas es importante para evolucionar el sistema y permitir una evaluación más certera que genere acciones virtuosas. Y, con los avances tecnológicos más que nada para el proceso y análisis de datos, entiendo que estas complejidades y limitaciones pueden ser mejor abordadas, si bien no es el foco de este trabajo.

1.3 Justificación

La técnica del presupuesto y la existencia de datos disponibles a partir de él, nos brinda la posibilidad de generar información útil para la mejora continua de las organizaciones. En particular, como manifiesta Makón (1979), las ventajas del presupuesto por programas frente al presupuesto tradicional, se da por la posibilidad de analizar la relación insumo-producto, de las relaciones de condicionamiento entre los productos, como así también, de las relaciones entre los productos terminales y las políticas públicas.

Por su especificidad y apertura, el presupuesto por programas se destaca por brindar la posibilidad de medir y relacionar los aspectos físicos y financieros del presupuesto y de esta manera evaluar la gestión de los organismos y de los programas. Al

ser la evaluación del presupuesto, el procedimiento por el cual los decisores obtienen información sobre las causas de los desvíos entre lo planificado y lo que realmente sucedió en una gestión determinada, se convierte en la fase que permite enriquecer el proceso de formulación presupuestaria.

Asimismo, es un procedimiento que estimula a las organizaciones a producir, ordenar y analizar el desempeño de su gestión. Colateralmente, otros de los beneficios de la evaluación de la gestión, es el marco de transparencia que se le otorga a las gestiones mediante la difusión de los datos obtenidos y las medidas que se tomen a raíz de estos.

En un contexto de búsqueda de equilibrio, analizar las causas de los desvíos cobra relevancia. Exponer estas causas es parte de la rendición de cuentas hacia la sociedad y, la consecución de su análisis es en pos de la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad del Sector Público Nacional.

1.4 Estructura del Trabajo

La base de la estructura de la presente investigación se presenta partiendo del planteamiento del problema que hace énfasis en la importancia del planeamiento, su seguimiento y evaluación no solo en términos financieros sino resaltando la significancia del aspecto físico del presupuesto público nacional.

El marco teórico se basa desde el paradigma de los sistemas y desde su mirada se analiza el sistema de administración pública, en particular el subsistema de presupuesto donde se remarca que la evaluación busca observar la gestión presupuestaria de las instituciones a través de la relación insumo-producto. Es por ello que este trabajo centra al producto a través de la meta física como centro de valor.

El marco metodológico detalla el procesamiento de los datos desde la elaboración de la tipología hasta el cálculo de los indicadores. El desarrollo se basa en el análisis de las metas físicas en general y en particular en sus distintas aristas como así también la brecha físico financiera, lo que culminara con las reflexiones finales detallando las limitaciones, conclusiones y recomendaciones.

2. Planteamiento del Problema

El presupuesto es la herramienta para la programación económica y social, como tal es compleja y requiere de una organización que guíe a la mejora continua. Un procedimiento orientado a tal fin, es el ciclo de Deming (1989)¹, el cual resalta la importancia del planeamiento, ejecución, control y acciones de mejora sobre cualquier tipo de actividad. Este ciclo se propone, si se cumple en todas sus etapas, coadyuvar a reducir desvíos y a ser implementado en cualquier tipo de organización del ámbito privado como público, nacional e internacional. Es base para hallar deficiencias, justificar y analizar desvíos, maximizar rendimientos, redefinir los planes y lograr su acercamiento a las necesidades de la comunidad.

En la Administración Pública Nacional, a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera (Ley n° 24156, 1992), se utiliza el presupuesto por programas. Esta técnica procura asignar a las categorías programáticas, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades determinadas en un tiempo establecido, procurando la eficacia y eficiencia del sistema presupuestario. Es por ello, que analizar las causas de los desvíos presupuestarios permite a través de la toma de decisiones, una mejor asignación de recursos que, como bien se sabe, son escasos.

Por el principio de programación, que es adoptado por la Ley de Administración Financiera, el presupuesto es el instrumento en el que se estiman los ingresos a obtener, los cuales permitirán la realización de gastos para disponer de medios con el fin de efectivizar acciones y así alcanzar los objetivos deseados (Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación, 2011). Es decir, existe una correlación entre los recursos, los gastos a realizar y los objetivos deseados.

Tal como mencionan Makón y Varea (2015), en cuanto al gasto y el reconocimiento de su efectividad, se requiere para todos los entes, disponer de un sistema de seguimiento y de evaluación basado en dos elementos. El primer elemento es un sistema de seguimiento físico y financiero de la ejecución presupuestaria y de los resultados e impactos de la gestión presupuestaria pública. Y, el segundo elemento con el que se debe

¹Walter Deming aclara en su libro que, el conocido ciclo de Deming, en realidad fue descrito por Wafer A. Shewhart (1931). Y que a partir de que él lo mencionó en Japón y, su posterior implantación en ese país, comenzó a llamarse con el nombre de ciclo de Deming. (Deming, 1989, p. 67)

disponer, son estudios evaluativos que identifiquen y expliquen los resultados de la acción gubernamental. (p.102)

No obstante, la tendencia global de la cual Argentina es parte, es el presupuesto por resultados donde los indicadores de resultado e impacto cobran relevancia, las metas físicas y su relación insumo-producto son parte central de la cadena de valor del sistema presupuestario cuya trazabilidad debe ser clara y sostenible. Si bien, no todos los programas presupuestarios contemplan metas físicas, De acuerdo al mensaje de remisión al Congreso de la Nación de la ley de presupuesto 2019, en el 2018 se cubre el 90% de los programas presupuestarios (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019, p.216)

Ante esta significancia y su centralidad, se plantea la necesidad de analizar la tendencia de las causas de sus desvíos y generar un aporte para la planificación presupuestaria. Como también demostrar que la obtención y publicación de datos no son un fin en sí mismo, sino que su utilidad se maximiza cuando se profundiza en sus causas con el fin de iniciar acciones correctivas que se reflejen en el siguiente periodo presupuestario.

Teniendo en cuenta que el producto es el eje de los presupuestos por programas, respecto a la entrega de bienes y servicios y su relación con el logro de objetivos, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC, s. f., sec. monitoreo y evaluación) indica que,

Los indicadores de producto constituyen una respuesta rápida al requerimiento de medir la calidad del gasto público. Sin embargo, la entrega de bienes y servicios no asegura necesariamente el logro de objetivos de resultado e impacto, pues pueden existir errores de cálculo sobre las hipótesis de intervención, así como problemas de implementación de las políticas y programas. (párr. 1)

No obstante esta problemática, podría pensarse que en la actualidad las gestiones administrativas de los organismos no son evaluadas ni por la concreción de sus metas físicas ni mucho menos por su resultado e impacto. Sino que prima el grado de ejecución financiera de sus presupuestos. Generando así, que el centro de las responsabilidades estén fijados en el logro de evitar la subejecución financiera y no en su relación con lo que efectivamente se entrega a la sociedad.

Si bien se está avanzando en la implementación de las metas físicas, es necesario evaluar a los organismos por el cumplimiento de su producción terminal poniendo en el centro de la escena al producto. Es por ello que, analizar las causas de los desvíos es, en parte, rendir cuentas a la sociedad por la asignación de recursos que son ejecutados financieramente pero no tienen el mismo correlato en su ejecución física.

Por todo lo expuesto, los interrogantes que se plantea este trabajo son:

- ¿Cuál es la incidencia de la ejecución financiera en los desvíos de las metas físicas? y,
- ¿Cuáles son los tipos de causas que producen desvíos en las metas físicas?

La delimitación de la presente investigación se enmarca en las causas de los desvíos de las metas físicas informadas en los reportes de seguimiento físico-financiero publicados por la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, en la página Argentina.gob.ar. El periodo considerado se corresponde con la disponibilidad de datos abiertos con información definitiva, es decir 2015-2018.²

2.1 Objetivo General

Analizar las causas de los desvíos entre el presupuesto y la ejecución de las metas físicas en el Administración Pública Nacional en el periodo 2015-2018.

2.2 Objetivos Específicos

- Identificar la brecha entre la ejecución financiera y la ejecución de metas físicas en el Administración Pública Nacional en el mismo periodo.
- Determinar la participación de las causas de los desvíos de las metas físicas según su origen sea financiero o no financiero.
- Analizar la evolución y comportamiento de las causas tipificadas en relación a la ejecución financiera.

² Al momento de redacción de este proyecto, el informe de seguimiento físico-financiero del año 2019 es provisorio descargado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/evaluacion/2015> (actualmente estos reportes están habilitados en: <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2015>)

3. Marco Teórico. Las Bases para un Modelo de Planificación.

El marco teórico de la presente tesis se inicia con la caracterización del sistema de administración financiera pública de la nación argentina como producto de las corrientes de pensamiento modernizantes de fines del siglo pasado, y sus marcos conceptuales basados en sus distintos subsistemas. Siendo el presupuesto público el producto principal del subsistema de presupuesto se describe su ciclo formal, con sus etapas y tareas requeridas, para mayor comprensión de las implicancias que este elemento de gobierno conlleva. Se observa la profundidad de la etapa de evaluación y las consideraciones de distintos autores sobre las causas y tratamiento de los desvíos. Asimismo, se expone la mirada hacia el presupuesto físico, a través de sus metas y producción pública, como eje central para la construcción de sistemas confiables de presupuesto.

3.1 El Sistema de Administración Financiera Pública

A fines del siglo XX surgen dos grandes teorías que impactan en la Administración Pública. Como describe Krieger (2016), son por un lado, la teoría gerencial de la administración pública, conocida como Nueva Gerencia Pública, y los enfoques neoweberianos, que nacen en la década del 80 con el objeto de transferir principios de la administración del sector privado al público. Y, también surge, la teoría de los sistemas con dos corrientes. Una corriente que concibe a los sistemas como organismos vivos y que deben sufrir adaptaciones para sobrevivir, y la otra corriente que conceptualiza a los sistemas como creados con carácter de sistema abierto basado en el carácter socialmente artificial de las organizaciones. Esta conceptualización entiende a las organizaciones como menos integradas que las vivas, más analíticas y dependientes de las de las subjetividades del observador.

Dentro de este paradigma de los sistemas, como remarca Krieger (op.cit.), surgen la teoría de las contingencias, que entiende a la adaptación al entorno como única estrategia válida para las organizaciones ante los desequilibrios. Y, en contraposición, surge la mirada basada en las escuelas de formación estratégica y con los antecedentes de que el planeamiento estratégico fue utilizado en distintos organismos con fines de lucro primero y en organismos militares y otros productores de bienes y servicios públicos después. En este contexto, Mintzberg (1988), adherido a las teorías adhocráticas, desarrolla dentro de sus configuraciones organizacionales, el concepto de coordinación mediante al adaptación y ajuste mutuo.

Schweinheim (2017) describe cómo fue la implantación del sistema vigente en América Latina y señala que desde principios de la década del setenta el Estado (tanto europeo, norteamericano como el latinoamericano) tuvo un creciente papel inductor y planificador en la industrialización y, este rol del Estado, fue concomitante con un periodo de innovaciones tecnológicas en la administración pública. A partir de la creación de la CEPAL y del ILPES y, con participación tanto de organismos nacionales de planificación como con instituciones de cooperación multilateral, se consolidaron modelos de planes nacionales de desarrollo, programación operativa anual y el presupuesto por programas.

Es así que en los estados latinoamericanos se inician las reformas administrativas que, como remarca Schweinheim (ibidem), constó del desarrollo de marcos conceptuales y asistencia técnica por parte de redes de expertos. El objeto fue generar viabilidad a la planificación del desarrollo mediante un modelo simplificado derivado de la teoría de los sistemas.

Los sistemas de administración financiera pública se encuadran en tres marcos conceptuales.

1. El primero tiene su eje en el sistema de tesorería que, si bien no desconoce la interrelación con los demás sistemas de la administración financiera, la prioridad está circunscripta al sistema de tesorería.
2. El segundo encuadre tiene como eje principal al sistema contable como proveedor de información útil para una asignación eficiente y eficaz de los recursos públicos.
3. Y, el tercer marco entiende a la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados (Makón, 2000).

Tal como define este autor, la administración financiera implica "...el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible" (p.9). Donde los elementos administrativos son los que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control para captar y colocar los recursos públicos. Conjuntamente, las unidades organizativas son las responsables de programar, coordinar y evaluar, administrar, gestionar y contabilizar.

Los objetivos básicos de la administración financiera pública deben procurar que la gestión de los recursos públicos permita el cumplimiento de los objetivos de política fiscal y económica. Como así también que la gestión operativa se ejecute económica y eficientemente; que asegure la transparencia de las cuentas públicas, la rendición de cuentas, la generación de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, e interrelacionar los sistemas de administración financiera pública con los sistemas de control interno y externo (Makón, 2000).

En síntesis, el sistema de administración financiera pública va a existir, siempre y cuando, los sistemas y las unidades actúen de forma interrelacionada. Esto implica que exista la dirección de un órgano coordinador que reglamente el funcionamiento de la administración. Y que, a su vez, la administración cuente con un conjunto de principios, normas y procedimientos coherentes entre sí, que generen interrelación entre las actividades de los sistemas.

3.2 El Subsistema de Presupuesto

En Argentina, la Ley de Administración Financiera se sanciona el 30 de septiembre de 1992, que desde un enfoque basado en la teoría general de los sistemas determina que el sistema mayor está integrado por el sistema presupuestario, el sistema de crédito público, el sistema de tesorería y el sistema de contabilidad. Cada uno cuenta con un órgano rector que, a su vez, dependerán de un órgano coordinador, que de acuerdo al dto. 1344/07, es la Secretaría de Hacienda y Finanzas. Este sistema mayor se completa con la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, como órganos rectores interno y externo, respectivamente.

Tal como define el Manual del Sistema Presupuestario Público (2011), el presupuesto es un subsistema dentro de la estructura de la administración financiera. Es decir, ésta integrado a los procesos de administración financiera del Sector Público Nacional, que tiene por objetivo elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado, mediante actividades proyectadas o planeadas basadas en normas legales y técnicas seleccionadas y que deben estar en armonía con los objetivos del sistema mayor. Es decir, debe aplicar los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Este manual caracteriza al sistema de presupuesto dentro de la tipología de los sistemas abiertos. Esta caracterización se determina por sus niveles de intercambios de información con el ambiente externo e interno, su adaptabilidad y flexibilidad, y admisión de distintas tecnologías para su administración.

Como sistema abierto, tiene un órgano rector que es la Oficina Nacional de Presupuesto al cual responden todas las unidades que cumplen funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional. (art 16 y 18 Ley de Administración Financiera). Esta relación funcional y estructural cumple con el principio de centralización normativa y descentralización operativa.

Las actividades presupuestarias se desarrollan dentro del ciclo anual de la administración financiera del Sector Público. Este ciclo comienza con los lineamientos que anualmente fija el Poder Ejecutivo Nacional para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general (art 24 Ley de Administración Financiera). Esta primera etapa del ciclo se llama formulación (o programación), luego le siguen las etapas de aprobación (o autorización), distribución administrativa, programación de la ejecución, modificaciones al presupuesto, ejecución y, por último, la etapa de control y evaluación.

La formulación (o programación), como figura en el art 34 de la Ley de Administración Financiera, se realiza no solo bajo las disposiciones del órgano rector de presupuesto, sino también se deben contemplar las disposiciones del órgano rector de tesorería³. De esta forma se garantiza la compatibilidad de la ejecución presupuestaria con los recursos disponibles.

Al ser la Oficina Nacional de Presupuesto quien evalúa la ejecución del presupuesto de la administración nacional (art 44 Ley de Administración Financiera), las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional debe llevar los registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos e informar sus resultados a la Oficina Nacional de Presupuesto. Es así que la Oficina Nacional de Presupuesto es quien debe realizar el análisis de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos. Debe también, interpretar las variaciones respecto a lo programado, determinando sus causas. Como corolario, es quien debe realizar informes con

³ A excepción de Jurisdicciones del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432, en su artículo 5°, primer párrafo de la Ley N° 23.853 y en el artículo 22 de la Ley N° 24.946,

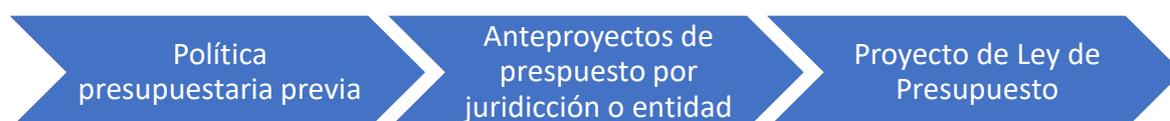
recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

3.2.1 El Ciclo Presupuestario

3.2.1.1 Formulación del Presupuesto.

Como se dijo precedentemente, la etapa de formulación (o programación) están enmarcados en las políticas y objetivos de gobierno. El proceso de formulación consta de tres fases:

Figura 1 Etapas del proceso de formulación



Fuente: elaboración propia

Para el cumplimiento de esta etapa con sus procesos, el Manual del Sistema Presupuestario Público (2011, p.4) indica las siguientes tareas básicas:

- Examen de las políticas y objetivos para el mediano plazo y su incidencia en el corto plazo, así como las propias de la coyuntura, a fin de fijar políticas presupuestarias concretas para un ejercicio.
- Definición y cuantificación del financiamiento del presupuesto, con la finalidad de conocer la disponibilidad de recursos financieros.
- Definición y cuantificación, cuando sea posible, de la producción y provisión de bienes y/o prestación de servicios terminales que contribuyen al logro de las respectivas políticas y objetivos.
- Definición, en forma clara y precisa, de la cantidad y calidad de los bienes y servicios intermedios requeridos para obtener la producción terminal.
- Cálculo de los insumos reales que se requieren para la producción de distintos tipos de bienes y servicios.
- Definición de los centros de gestión, en donde se combinan los insumos en función de los productos, para establecer así, la red de acciones presupuestarias y su correspondiente estructura programática.

- Análisis de la técnica de producción existente en la jurisdicción o entidad, con la finalidad de definir la variante técnica más adecuada para optimizar los diferentes tipos de producción, así como entre los insumos y sus respectivos productos.
- Asignación de los insumos reales a cada una de las categorías programáticas.
- Valoración de los insumos reales antes mencionados y bienes a proveer, para determinar los recursos financieros y así establecer los créditos presupuestarios para las diferentes categorías programáticas.
- Determinación de los subsidios y préstamos que se otorgarán a las jurisdicciones o entidades de los sectores público y privado.

3.2.1.2 Aprobación.

Es el poder ejecutivo nacional quien presenta el proyecto de presupuesto ante el Congreso de la Nación sometiendo a discusión toda la política general del gobierno. Una vez aprobado por el congreso el presupuesto aprobado se convierte en ley y se habilita su ejecución

3.2.1.3 Ejecución.

Tradicionalmente, la ejecución presupuestaria se ha entendido como un conjunto de acciones encaminadas a gestionar los recursos que se le asignan. Este concepto se originó a partir del concepto de presupuesto, que es una expresión financiera de lo que el gobierno pretende hacer en un período específico. Dejando de lado el concepto de la gestión física del presupuesto. No obstante, ambas gestiones se interrelacionan. Tal como expresa el Manual del Sistema Presupuestario Público (2011):

La ejecución presupuestaria es la movilización de la administración pública a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos necesarios de utilización de los recursos reales y financieros que posibilitan lograr los productos –bienes o servicios- en la cantidad y calidad adecuada y en el tiempo y lugar previstos, empleando la tecnología correspondiente, teniendo presentes los criterios de eficiencia y eficacia, necesarios en todo proceso productivo. [...] La coordinación de la ejecución presupuestaria implica un proceso de programación y de adopción de medidas, previas a la ejecución o concomitantes con ella, a fin de obtener los

productos terminales e intermedios previstos, logrando, a la vez, la máxima racionalidad posible en el empleo de los recursos reales y financieros. (p.32)

3.2.1.4 Evaluación.

Tal como suscribe el Manual del Sistema Presupuestario Público (2011):

La medición de los gastos ejecutados, de la provisión de bienes y servicios y la comparación de lo ejecutado con lo programado, conforman el control de la ejecución basados en el registro de las informaciones físicas y financieras. Mientras las informaciones financieras se originan en el sistema contable, las informaciones físicas que se refieren a la ejecución de indicadores, metas, producción bruta, volúmenes de trabajo, avances físicos de los proyectos de inversión y sus obras y adquisición y utilización de recursos reales, deben surgir de los registros pertinentes que se deben llevar en cada una de las unidades ejecutoras con el fin de detectar posibles desvíos y eventualmente proponer correcciones. La información sobre ejecución física debe referirse a la programada al momento de sancionarse el presupuesto y a sus eventuales ajustes. (pp.47-48)

3.2.2 La Relevancia de la Evaluación Presupuestaria.

Esta etapa cúlmine del proceso presupuestario es la base de esta tesis y tal como expone Allen Schick (2012)

un país que no tiene un presupuesto anual confiable no puede dominar las demandas técnicas y la capacidad política para producir e implementar un marco confiable a mediano plazo. Para ser específicos, las variaciones significativas entre los gastos autorizados y reales indican que el ministerio de finanzas carece de la voluntad o la capacidad para revisar las acciones de las unidades de gasto, o que el presupuesto presentado por el gobierno es meramente un pretexto y no un plan genuino de actividades y gastos. En esta circunstancia, un marco de mediano plazo

no solo es inútil, sino que puede dañar la posición fiscal del país al generar presiones para mayores gastos en años futuros. (párr.22)

De acuerdo a la Ley de Administración Financiera la función de evaluación es competencia de la Oficina Nacional de Presupuesto, pero son los organismos tanto de control interno como externo los que ejercen las tareas sobre control de la ejecución presupuestaria. Es decir, se separa la función de evaluación de la función de control.

Para el cumplimiento de la etapa de evaluación presupuestaria, el Manual del Sistema Presupuestario Público (2011) subraya que están involucrados los conceptos de eficiencia y eficacia dado que “todo sistema de evaluación se justifica si a través del mismo es posible analizar la eficiencia con que se proveen los bienes y servicios, así como el grado de eficacia verificada para la materialización de las políticas y objetivos previstos.” (p.45). Asimismo, establece los siguientes pasos:

Figura 2 *Pasos para el cumplimiento de la etapa de evaluación presupuestaria*



Fuente: elaboración propia

Estas mediciones y relaciones impactan en la gestión presupuestaria y demuestran como el producto es central para el análisis de las acciones correctivas que los actores involucrados deben considerar.

3.2.2.1 Objetivos de la Evaluación.

Como se indica precedentemente, la evaluación tiene por objeto analizar eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria de las instituciones. Para determinar el nivel de eficiencia, es necesario comparar las relaciones insumo-producto, producto-producto y otros indicadores de gestión. Asimismo, determinar el nivel de eficacia a través de la medición de la magnitud y el análisis de la calidad con que la producción publica contribuye al logro de las políticas y objetivos de los planes gubernamentales. Es decir, como contribuyen los objetivos y metas de los programas presupuestarios a las políticas públicas. Esta relación entre lo ejecutado y programado también se lo denomina efectividad.

3.2.2.2 Dimensiones de la Evaluación.

El sistema presupuestario argentino permite evaluar la gestión presupuestaria pública desde distintos a) ámbitos y b) niveles:

- a) Los ámbitos de análisis pueden ser:
 - i. Global: cuando comprende análisis de variables macroeconómicas (crecimiento económico, inversión, distribución del ingreso, etc.).
 - ii. Funcional: cuando se analizan los resultados de los programas presupuestarios por áreas (salud, educación, defensa, etc.).
 - iii. Regional: cuando i) y ii) se acotan a un área geográfica.
 - iv. Institucional: cuando se analiza una institución que ejecuta una acción de gobierno en particular. Este ámbito comprende variables microeconómicas y administrativas.
- b) Los niveles de análisis pueden ser:
 - i. Macros: cuando se analizan variables macroeconómicas y macroadministrativas de los presupuestos (por ej.: empleo y remuneraciones producción de bienes y servicios, políticas de retribución.)
 - ii. Micro: cuando se analizan variables económicas y administrativas que permiten evaluar la eficiencia y eficacias de los programas presupuestarios.

3.2.2.3 Análisis de las Causas de los Desvíos.

El Manual del Sistema Presupuestario Público (2011) da pautas a tener en cuenta para la determinación de las causas que originan los desvíos entre la programación presupuestaria y su ejecución. Estas pautas básicas apuntan a verificar el grado de sinceridad y viabilidad de la formulación presupuestaria (realismo de la programación); coherencia entre la programación física y financiera; conocimiento de los criterios o supuestos utilizados; aplicación de un sistema de programación de la ejecución y un sistema de flujo de información que garantice datos en tiempo y forma.

El evaluador debe, además, conocer si existieron cambios técnicos no programados, cambios en políticas y procedimientos durante la gestión que pueden ser las causas de los desvíos, como así también el comportamiento organizacional frente a la motivación de la programación y concesión de sus objetivos y metas. Coincidiendo con esta postura y ampliando con lo considerado en el manual, adicionalmente se puede señalar como lógica

conceptual de los desvíos la creación de una tipología que se adapte a los desvíos vigentes en la administración como se explicitará en el marco metodológico.

Finalmente, el Manual del Sistema Presupuestario Público (2011) establece que, en base a los análisis de las causas de los desvíos detectados, se elabore dos informes. Por un lado, un informe con propuestas de acciones correctivas con el objeto que los organismos lo traten y así generar el proceso de retroalimentación del sistema.⁴ Por otro, un informe trimestral como producto final de la evaluación global de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional. Este informe se presenta ante la Secretaría de Hacienda y se publica cumpliendo con la difusión de la ejecución del programa de gobierno.

En este capítulo se puede observar el tratamiento profundo que el Manual presupuestario le da a la etapa de evaluación, y esto está en sintonía con la definición que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012) determina para la retroalimentación:

Transmisión de las constataciones (hallazgos) a las que se arribó en el proceso de evaluación a aquellas partes para quienes son pertinentes y útiles con objeto de facilitar el aprendizaje. Puede abarcar la recopilación y divulgación de observaciones, conclusiones, recomendaciones y lecciones de la experiencia. (p.23)

En este sentido, Pignatta (2015) recalca que el monitoreo y la evaluación son en esencia procesos de transformación, es decir, que permiten pensar en cambios de cómo se está operando, y estos cambios son en base al aprendizaje. En síntesis, se espera que el monitoreo y la evaluación, ante la evidencia de desvíos, sean el canal de información pertinente para los ajustes en las políticas públicas y estas se acerquen a los objetivos deseados, que en definitiva son las transformaciones positivas de la realidad y la mejora en las condiciones de vida de la sociedad.

Sotelo Maciel (2008) entiende a los desvíos como la desvinculación entre el proceso presupuestario y las prácticas de planificación considerándolo como un déficit habitual el cual refuerza una conducta presupuestaria inercial e incrementalista

⁴ Algunas medidas correctivas, a nivel programa presupuestario, que señala el manual son, por ejemplo, reformulación del programa; racionalización de métodos y procedimientos, a través de modificaciones técnicas; definición de nuevas fuentes de financiamiento; reasignación de recursos reales; cambio en la coordinación del programa; suspensión o supresión del programa

convirtiendo la planificación en una práctica estéril por cuanto se aleja de los criterios de factibilidad basado en la asignación de recursos. Por otro lado, remarca que, en términos del ciclo de políticas, la planificación operativa y la formulación presupuestaria se ven afectadas en la etapa de implementación dado que estos procesos enfrentan desafíos y apremios diferentes a los de las primeras etapas del ciclo presupuestario y otras reglas de juego.

En esta misma línea, Schweinheim (2017) manifiesta:

Para los ochenta, mientras algunos Estados latinoamericanos continuaron con sus estructuras y prácticas de planeamiento del desarrollo a pesar de las dificultades económicas y fiscales —el Brasil, Costa Rica—, y otros fueron abandonando las estructuras y prácticas de la planificación —la Argentina—, en la mayoría de los países, los procesos de planeamiento se volvieron crecientemente ritualistas.

(p.124)

Para contrarrestar estos desafíos y apremios, recurrir al ciclo de Deming (1989) es un recurso válido como guía para la aplicación de herramientas que midan los desvíos y detecten sus causas. El objetivo principal de la implantación de este ciclo es reconducir a los organismos al cumplimiento de su misión que se plantea anualmente a través de la formulación de su presupuesto que luego es tratado y aprobado por ley.

Como menciona Maiola (2016), la tarea de la gerencia que afirmaba Deming, consiste en detectar y corregir las causas de las fallas y no sólo en identificarlas una vez ocurridas. Este ciclo tiene como objetivo modificar la conducta de los gerentes y los empleados de tal manera que las compañías puedan convertirse en proveedoras productivas de bienes y servicios de calidad y bajo costo, así como en centros de trabajos que respetan y respaldan las contribuciones de todos los miembros de la organización.

Es decir, el ciclo de Deming (1989), que implica planear, hacer, verificar y actuar se formula como un instrumento de gestión que permite la mejora continua generando mayor participación de sus actores intervinientes posicionándose como líderes de los procesos. Es por ello, que aplicar ese modelo, es una posible vía para la reducción de la brecha entre la planificación y el presupuesto ejecutado.

3.3 El Producto como Centro de Valor. La Meta Física.

Si bien a lo largo de la historia, el elemento central del presupuesto fue corriéndose, pasando en un principio a estar enfocado en el gasto, para luego centrarse en el producto y, en los últimos años la relevancia está puesta en el resultado-impacto, generar un vínculo más estrecho entre la planificación y la ejecución presupuestaria, reduciendo desvíos, otorgará a esta herramienta solidez y mayor fiabilidad. Dado que, como Sotelo Maciel (2012) remarca, el producto reviste un carácter decisivo ya que, con relación a él es que se van a establecer el resto de los componentes.

En este marco, el Manual del Sistema Presupuestario Público (2011) establece que la técnica principal es el Presupuesto por Programas (PPP) pudiéndose complementar con otras técnicas presupuestarias como el Presupuesto Base Cero (PBC), el sistema de Planeamiento, Programación y Presupuesto (S3P), y con técnicas de carácter organizacional; reingeniería de procesos, SADCI (Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional), entre otros. Este manual remarca que el PPP puede servir de base para el desarrollo de la gestión por resultados, y lo define de la siguiente manera⁵:

El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros. La metodología (...) se sustenta en las teorías de sistemas y de redes y considera a la Administración Pública como productora, en cuyas dependencias (centros de gestión o unidades ejecutoras) se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales y servicios) mediante técnicas adecuadas para cumplir objetivos de gobierno. (p.49)

⁵ El manual desarrolla este concepto en base a Makón, M., Matus Romo, C., & Arrieche, V. (1979). Bases teóricas del presupuesto por programas. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Los conceptos más importantes involucrados en el PPP son los insumos, productos y la relación entre ellos. El Manual del Sistema Presupuestario Público (2011) define esos conceptos de la siguiente manera:

a) Insumos: son asimilables a la teoría económica, es decir son los recursos humanos, materiales y servicios no personales necesarios para el logro de un producto que, para su visión cuantitativa, se expresan en unidades físicas (Tn., m³, kW/h, etc.). De la multiplicación de los precios unitarios de cada insumo por la cantidad comprada en el periodo dado, surge la valoración monetaria.

El gasto en insumos determina los recursos reales que se necesitan para ejecutar la capacidad programada de producción de bienes y servicios. Por otro lado, el costo de los insumos representa la utilización de los recursos en la producción durante el año presupuestario con independencia del período en que fueron comprados.

El concepto de gasto, entendiendo por tal a los recursos reales necesarios para ejecutar la capacidad programada de producción de bienes y servicios, es el que se utiliza para la formulación y ejecución del presupuesto de la Administración Nacional y, por lo tanto, en la asignación del crédito presupuestario. Es decir, representa, una vez asignado el máximo autorizado para gastar.

b) Productos: son los que surgen a partir de la combinación de los insumos y su proceso de producción.

c) Relación insumo-producto: “Es la relación que se establece entre los diversos insumos, combinados en el proceso de producción, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, con el respectivo producto que los requiere” (p.51). De esta relación surge un único producto y que debe ser independiente de otra relación insumo-producto.

Sotelo (2012) describe la cadena de valor público y la define como un modelo más bien productivista pero que se puede aplicar con mayor o menor dificultad en las distintas instituciones de la administración pública. Intenta de manera sistémica exponer como es el proceso de producción pública, es decir cómo el Estado brinda los bienes y servicios a la sociedad a través de sus políticas y acciones.

El modelo inicia con la detección de los recursos que van a financiar la adquisición de los insumos necesarios en cantidad y calidad para la obtención de los productos que son la razón de ser de las instituciones. Estos son los productos que llegan a la sociedad, son

los llamados productos terminales. También existen productos intermedios que son necesarios para generar la producción terminal. La transformación de recursos en productos se realiza a través de la operacionalización. Estas operaciones son sustantivas, de apoyo, de visibilización, de construcción de capacidades como también se generan operaciones de demandas de operaciones. Estas operaciones pueden ser dentro de las organizaciones como trascenderlas.

Esta primera parte del modelo es el que se realiza dentro del campo de la producción pública y es predecible. Es la articulación con el presupuesto, la estrategia de política y la planificación operativa. Y se debiera ver reflejada en la estructura programática del presupuesto por programas siendo el centro de importancia el producto. Luego, la segunda parte del modelo expone los efectos sociales de tal producción y se mide por sus resultados (expresados en tasa de cobertura) e impactos (que muestran los efectos de los resultados sobre otras variables) donde sus bases son hipotéticas.

En este modelo el concepto de valor público no es la satisfacción de la sociedad por la producción que consume, sino que pretende exponer los cambios en las variables sociales que produce tal producción. Las medidas de política son las que van a interceder para que las hipótesis de Resultado e Impacto se acerquen a lo esperado en el planeamiento. En consecuencia, existen dos dimensiones de las políticas pública, una es la producción y la otra la regulación que se van a dar bajo un direccionamiento estratégico. La regulación que se pueden dar por coerción (regulación propiamente dicha) o por persuasión (que son orientadoras).

El direccionamiento estratégico, que conlleva análisis y sistematización de los fundamentos de política, argumentación y defensa que las legitimen y, persuasión e incidencia para guiar la discusión, es lo que los dirigentes políticos deben fomentar. Ante la posibilidad de conflictos que esto pueda provocar es necesario la intervención de una tercera dimensión que es la orientación estratégica que va a aportar a la política pública direccionalidad estratégica, ampliación del campo de la gobernabilidad y legitimidad.

A diferencia de la dimensión del producto y de la regulación, la dimensión política no se expresa como una cadena lineal, sino más bien, como una red compleja donde los productos, resultados, impactos y las medidas de políticas tienen distintas relaciones causas. Es dable destacar que el direccionamiento estratégico con sus

tensiones es parte de la planificación estratégica con la diferencia que las estrategias se construyen y el planeamiento se formula.

Las debilidades del modelo de cadena de valor público es su limitación para reflejar las complejidades más allá de lo productivo y de la linealidad de su cadena. Otra limitación es la no consideración de la acción de acumulación por la producción de capital fijo.

El modelo de agregación de valor público agrega como cuarta dimensión a la acción de distribución que el Estado realiza a través de transferencias dinerarias.

4. Marco Metodológico

Es el interés central de esta tesis el análisis de las causas de los desvíos de las metas físicas mediante una tipificación que permita identificar sus regularidades y constantes con el objeto de dar cuenta de su concurrencia y representatividad. La metodología propuesta para esta investigación, es de tipo descriptiva, a través de un abordaje cuantitativo y cualitativo.

Cuantitativo por cuanto se intenta medir la evolución de las causas de los desvíos de las metas físicas entre el presupuesto y su ejecución. Y cualitativo, por la clasificación que se realiza para la tipificación de las causas descriptas en los reportes.

4.1 Fuente de Datos e Instrumentos de Recolección

La unidad de análisis es el presupuesto y el universo es la Administración Pública Nacional. Se utilizan fuentes secundarias de información como lo son las bases públicas de ejecución presupuestaria.

El procesamiento de datos se realiza mediante planillas de cálculo, a través de la consolidación de los reportes anuales de evaluación presupuestaria denominados seguimiento físico financiero que se publican en el sitio web minhacienda.gob.ar/onp.⁶ En primer lugar, se clasifican las causas de los desvíos de la ejecución física en financieras y no financieras, luego se determina la brecha entre la ejecución financiera y la ejecución física para, finalmente analizar su evolución y significancia a través de los años.

⁶ Se puede acceder al Reporte Consolidado a través del siguiente link:
https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ysHtjz5wd_rTboce0GaZ8grL5J5eoP0U/edit?usp=sharing&oid=113136740048087004966&rtpof=true&sd=true

Para la consecución de los objetivos se toma como base de información el reporte publicado por el Ministerio de Hacienda en la página Argentina.gob.ar (<https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2018>) identificado como seguimiento físico financiero. Es un reporte donde se expone tanto el nivel de ejecución financiera como la ejecución física de un año determinado. Y, como dato relevante para esta investigación, expone los argumentos dados por los organismos como causas que dieron origen a los desvíos en cada meta física.

Uno de los problemas que se observan en estos reportes, es que estas declaraciones son meras descripciones argumentativas, con información atomizada que no propicia el análisis de los desvíos entre lo planeado y lo ejecutado presupuestariamente. Por lo tanto, es una información que puede considerarse valiosa pero estanca y con dificultades de utilización.

Adicionalmente se verifica que se encuentra vigente una tipificación de causas de desvíos formulada por la Oficina Nacional de Presupuesto. Si bien, esta tipificación es amplia, los organismos en su mayoría optan clasificar sus causas de desvío como Otras Causas” sin mayor especificidad. Esto se evidencia en el reporte denominado Programación y ejecución física cierre anual cuyo acceso es a través del sitio <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos#>

Es por ello que, a los efectos de la presente investigación, se decide reformular la tipificación de causas de desvíos existente con la asistencia de un programa de análisis cualitativo de datos que está enfocado a procesar datos textuales (Atlas.ti). El objeto de la utilización de este software fue agilizar el análisis cualitativo mediante el hallazgo de patrones. Es decir, se procede a la identificación de las palabras más recurrentes utilizadas en los argumentos de las causas de desvíos declaradas por los organismos. De esta manera, se logra una tipificación que no solo sea útil para el análisis propuesto, sino que también sea acorde a la línea de pensamiento vigente en las organizaciones. Es decir, se define una tipología en base a los argumentos descriptos por los mismos organismos.

4.2 Técnicas

Si bien el periodo bajo análisis abarca los años 2015-2018, primero se procesa a modo de muestra y con el objeto de determinar la tipología, el último año de este periodo por ser el más reciente, es decir el año 2018. De ese procesamiento surge una tipología que luego se utiliza para la clasificación de los restantes años bajo estudio. Es decir, se aplica

directamente la tipología que surge de las causas de desvíos del reporte del año 2018 a las causas de desvío de los demás años bajo estudio. De esta manera, se extrapola el criterio utilizado en un año para el periodo 2015-2018.

A continuación, se describe la metodología aplicada para el abordaje del análisis cualitativo como cuantitativo que se realiza sobre el reporte que se toma como muestra denominado Seguimiento físico financiero del año 2018.

4.2 1 Análisis Cualitativo

4.2.1.1 El Procesamiento de los Datos.

La metodología de procesamiento de los datos implica procesar el reporte en formato hoja de cálculo y leer del reporte correspondiente al año de muestra (2018), los 1699 argumentos de desvío de metas físicas e identificar a qué tipo de causal se refiere y asociarla. Este procesamiento de datos es en etapas.

La primera etapa consta de agrupar todas las metas con desvío del 0%, o desvíos poco significativos según declaración del organismo (221 casos, es decir el 13%). Luego, mediante la lectura de las causas restantes, se procede a determinar cuáles son de origen financiero u operativo y asignarles el tipo determinado. Y, por último, se hallan 212 casos (12%) donde no es posible asignarles una categoría, por lo que se clasifican como indeterminados.

Para la discriminación entre las causas operativas y financieras, se procede a filtrar dentro de la columna de “causas” del reporte todas aquellas que contienen en su argumento la palabra financiera, fondos, pagos u otros términos relacionados. Se lee cada una y se la clasifica según su correspondencia como causas de tipo financiera y, a su vez se le asigna un subtipo de causa (también denominado subcausa) verificando, en primera instancia si se puede corresponder con algún tipo de la tipificación vigente por la Oficina Nacional de Presupuesto o si es necesario crear un nuevo tipo de causa de desvío.

Luego, para el resto de causas, que serían las operativas, se utiliza el software Atlas.ti que ofrece la opción de crear listas de palabras. Para eso, se copia la columna del Excel del reporte y se pega en un archivo de texto para ser importado al Atlas.ti con el objeto de realizar el listado de palabras ordenados por frecuencia de aparición. El software genera el listado que se exporta a un Excel donde aparecen las palabras ordenadas de mayor a menor según la cantidad de veces que aparecen en el texto que se analiza. Es así que, ese ordenamiento de palabras con mayor mención dentro de los argumentos

expresados por los organismos da las pautas en cuanto qué palabras utilizar para filtrar en la hoja de cálculo e ir asignando a cada causa una tipología y mantener un criterio. Si bien, una misma palabra puede referir a distintas causas según el contexto, en su mayoría mantienen una coherencia. Por ejemplo, la palabra con mayor frecuencia de aparición en el año 2018 es “demanda” (189 veces sobre un total de 35867). Al filtrar en la columna de causas por esa palabra, se pudo clasificar 166 causas dentro de este tipo de desvíos, las otras 20 se les asignó otra tipología de acuerdo al análisis del texto como se observa a continuación en la Tabla 1.

Tabla 1 Frecuencia de la palabra demanda

Tipos de desvío	Cantidad de Causas
Demanda	166
Cambios de modalidad	5
Cambios de plan	4
Recursos Humanos	4
Infraestructura	3
Otras causas financieras	1
Planificación	1
Abastecimiento	1
Demoras	1
Total	186

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2018>)

De la nube de palabras surge que la más recurrente dentro de los argumentos de las causas de los desvíos de las metas físicas del año 2018, según su frecuencia de aparición, son las siguientes: demanda; medición; personal; información; obras; datos; inconvenientes; programación; proyectos; financieros; personas; sistema; acciones; capacitación; demoras; producción; servicios; asistencia; cambio; cambios; demora; recursos (rango de frecuencia: 36 - 189 veces).

Figura 3 Nube de palabras

Origen	Tipo	Subtipo
		Tecnología
	Cambios de plan	Cambio de prioridades Cambios de estructura Modificación del alcance Reprogramación
	Demoras	Administrativo Aprobación Cambios de estructura Coordinación Pendientes de resolución
	Cambios de modalidad	Cambios de estructura Cambios procedimentales Intensificación Tecnología
	Planificación	Cambios de estructura Depende de otro insumo calculable Dinámico Pendientes no considerados Problemas en la base de estimación Diversidad de factores
	Sin insumo clave	Ausencia de beneficiario Baja de beneficiario Incumplimiento de requisitos
	Otras causas operativas	Administrativo Cambios de estructura Político-Institucional
	Recursos humanos	Conflicto gremial Disponibilidad Intensificación Reasignación
	Abastecimiento	Demoras en el proceso Demoras en la entrega

Origen	Tipo	Subtipo
		Falta de insumos Problemas en gestión de compras
	Infraestructura	Disponibilidad Fuera de condiciones Tecnología
	Cuestiones climáticas	Cuestiones climáticas

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2018>)

Como se puede observar en esta tipología, dentro de las causas de origen financiero, como se señaló anteriormente se mantuvieron las causas determinadas por la instrucción de la Oficina Nacional de Presupuesto (ver Anexo 1) -salvo el agregado de la causa de “Inconvenientes financieros” y “Cambios de plan financiero”-, se destaca la connotación negativa en las denominaciones brindadas el listado de Oficina Nacional de Presupuesto. Es dable aclarar, que también existen desvíos positivos, que en este trabajo se agruparon dentro de “Cambios de plan financiero”.

A razón de ahondar en las causas de origen operativo, se procede a conceptualizar los distintos aspectos hallados dentro de este grupo, a los que se denominan en este trabajo, tipos de causas. Los tipos de causas operativas son:

- Cambios de Plan: por decisiones que implican cambios en las prioridades; modificación en el alcance de la meta o en su reprogramación.
- Cambios de modalidad: cambios internos en la forma de conseguir la meta ya sea por la aplicación de tecnologías, cambios en los procedimientos y metodologías o por intensificación en el ritmo o en el modo de realización de las tareas.
- Demanda: está relacionado con variables no controlables, factores externos no conocidos, esporádicos como las fluctuaciones del mercado o variaciones entre oferta y demanda. También los cambios de estrategia, como las políticas de captación de interés y la aplicación de tecnologías impactan en la demanda. Asimismo, la dificultad en la estimación de la demanda ya sea porque la actividad no es regular o su guarismo es variable vinculado a hechos fortuitos o situaciones imprevistas

- Demoras: de carácter administrativo, faltas de firma, cuestiones pendientes de resolución o aprobación, o relacionadas a fallas en la coordinación de diversos actores.
- Planificación: dificultad de estimar la meta, o cuando hay problemas en la base de estimación que se puede dar por falta de información o la misma es histórica no adecuada al periodo o depende de casos fortuitos o son metas muy dinámicas. Asimismo, la producción de estas metas es dinámicas o dependen de otros diversos factores que son base para su estimación. O se evidencian omisiones de producción pendiente de años anteriores.
- Infraestructura: relacionados con la disponibilidad de infraestructura, el impacto de la tecnología y las condiciones de la misma.
- Sin insumo clave: ante la ausencia de beneficiarios, o bajas de los mismos. O por falta de culminación del proceso productivo por incumplimiento de requisitos.
- Recursos Humanos: variación en la disponibilidad incluyen las altas no estimadas o la falta de personal, luego existen causas de reasignación de personal como también intensificación de tareas o conflictos gremiales.
- Abastecimiento: falta de insumos o por problemas en la gestión de compras en general, se incluyen demoras en el proceso o en la entrega.

Una vez determinados todos los tipos de causas de desvíos, se procede a ahondar en cada uno utilizando el mismo procedimiento de proceso de datos con el objeto de hallar subtipos de causas de desvíos. De esta manera se clasificó con subtipos a más del 50% de las causas dentro de cada de tipo.

4.2.2 Análisis Cuantitativo

4.2.2.1 Las Aristas del Análisis.

Con la finalización de la etapa de determinación de la tipología a utilizar y la clasificación de cada una de las causas de desvíos de todas las metas físicas del periodo 2018 se procede con el análisis cuantitativo de los datos obtenidos. Para analizar la

conurrencia y representatividad de las causas de los desvíos de las metas físicas se realizan análisis mediante el diseño de distintas tablas dinámicas de una hoja de cálculo.

En primera instancia, se diseña una tabla que permite determinar la participación de acuerdo al origen de las causas de desvío.

Tabla 3 *Causas de desvío según origen*

Origen
Financiero
Operativo
Indeterminado
Sin desvío

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2018>)

Luego, se diseña la tabla para analizar cuáles son los aspectos más relevantes dentro de estos dos orígenes Financiero y Operativo.

Tabla 4 *Tipos de causas de desvío según el origen*

Origen Financiero	Origen Operativo
Aumento de Costos - de Precios	Abastecimiento
Cambio de plan financiero	Cambios de modalidad
Demora en la Disponibilidad de Fondos	Cambios de plan
Inconvenientes financieros	Cuestiones climáticas
Insuficiencia de Crédito Presupuestario	Demanda
Insuficiencia de Cuota	Demoras
Otras causas financieras	Infraestructura
	Planificación
	Recursos Humanos
	Sin insumo clave
	Otras causas operativas

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2018>)

Como se desprende de la Tabla 4, los argumentos en las causas de origen financiero son precisos y coinciden con el manual vigente de la Oficina Nacional de Presupuesto (salvo inconvenientes financieros y cambio de plan financiero que son hallazgos de esta investigación). Distinto es el caso de las causas de origen operativo donde el único subtipo que se pudo utilizar de la normativa vigente fue Cuestiones climáticas. Probablemente la

dificultad que muestra la tipología de la Oficina Nacional de Presupuesto en cuestiones de tipo operativo, es su rigidez o poca flexibilidad. Por lo que el usuario al momento de clasificar el desvío no encuentra un tipo de causal acorde a lo que precisa manifestar.

En síntesis, la tipología vigente se adapta a las necesidades de las causas de orden financiero, pero no se adapta a las causas de orden operativo que se producen en las organizaciones. Es por esto, que de esta investigación surge la necesidad de profundizar en las causas de naturaleza operativa.

Finalmente, para analizar la concentración estos tipos de causas de desvíos operativos, se analiza su concentración y representatividad por finalidad- función como se observa en la Tabla 5.

Tabla 5 Tipos de desvíos de origen operativo por finalidad-función.

Finalidad- Función	Demanda	Cambios de plan	Cambios de Planificaci ón	Demoras	Recursos humanos	Sin insumo	Abastecim iento	Infraestruc tura	Otras causas	Cuestiones climáticas	Total
1.1 Legislativa	38%	38%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
1.2 Judicial	34%	19%	19%	16%	3%	6%	3%	0%	0%	0%	100%
1.3 Dirección superior ejecutiva	25%	46%	4%	0%	8%	4%	0%	4%	4%	4%	100%
1.4 Relaciones exteriores	80%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
1.5 Relaciones interiores	27%	20%	37%	10%	0%	0%	0%	3%	3%	0%	100%
1.6 Administración fiscal	20%	0%	20%	50%	0%	10%	0%	0%	0%	0%	100%
1.7 Control de la gestión pública	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
2.1 Defensa	31%	25%	6%	13%	0%	0%	0%	13%	0%	0%	100%
2.2 Seguridad interior	23%	22%	20%	20%	2%	8%	1%	5%	0%	0%	100%
2.3 Sistema penal	36%	45%	9%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
3.1 Salud	30%	13%	18%	9%	7%	8%	2%	8%	4%	1%	100%
3.2 Promoción y asistencia social	32%	20%	13%	7%	17%	2%	5%	1%	0%	3%	100%
3.3 Seguridad social	50%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
3.4 Educación y cultura	24%	28%	9%	14%	8%	5%	10%	2%	0%	0%	100%
3.5 Ciencia y técnica	35%	12%	9%	14%	9%	7%	3%	2%	6%	4%	100%
3.6 Trabajo	17%	25%	25%	8%	8%	8%	8%	0%	0%	0%	100%
3.7 Vivienda y urbanismo	0%	22%	0%	11%	44%	0%	0%	22%	0%	0%	100%
3.8 Agua potable y alcantarillado	0%	14%	0%	29%	43%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
4.1 Energía, combustibles y minería	48%	17%	10%	7%	7%	7%	2%	0%	0%	0%	100%
4.2 Comunicaciones	50%	17%	23%	0%	0%	3%	3%	0%	0%	3%	100%
4.3 Transporte	13%	25%	8%	13%	19%	10%	3%	3%	3%	5%	100%
4.4 Ecología y medio ambiente	45%	10%	14%	7%	7%	0%	3%	10%	3%	0%	100%
4.5 Agricultura	39%	5%	11%	8%	11%	3%	8%	3%	0%	8%	100%
4.6 Industria	15%	19%	23%	2%	10%	8%	2%	8%	13%	0%	100%
4.7 Comercio, turismo y otros servicios	27%	14%	36%	14%	5%	0%	0%	0%	0%	5%	100%
4.8 Seguros y finanzas	13%	19%	13%	25%	13%	0%	6%	0%	0%	13%	100%

Total	30%	19%	14%	11%	9%	5%	4%	4%	2%	2%	1%	100%
-------	-----	-----	-----	-----	----	----	----	----	----	----	----	------

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2018>)

4.2.2.2 Los Tipos de Ejecución de las Metas.

Luego, para analizar el nivel de ejecución de las metas físicas, se las clasifica en subejecutadas, sobreejecutadas, metas al 100% y metas al 0%. De esta manera, se puede agrupar las metas evitando la distorsión de los promedios que se alteran por la heterogeneidad de las unidades de medida.

4.2.2.3 El Cálculo de la Ponderación.

Con el fin de evitar la distorsión que provocan los cálculos de los promedios de los desvíos de unidades de medida heterogénea, se realiza una ponderación en base a percentiles que se aplican para establecer indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad. Para este trabajo se considera eficacia al grado de en qué se logra la meta física presupuestada. Eficiencia es la relación entre la meta física y la asignación financiera del programa que contiene a esa meta física. Y, por último, la efectividad es el equilibrio entre la eficacia y la eficiencia, es decir, como esa meta se produjo a su máximo potencial y al menor costo. Son indicadores de análisis del presupuesto en sí mismo y no miden ni la magnitud ni la calidad con que la producción pública contribuye a las políticas públicas formuladas en la ley de presupuesto.

Para la determinación de estos indicadores se estableció una tabla de percentiles de 0 a 5, donde 0 es cuando no se ejecutó la meta y 5 cuando se alcanza la mayor eficacia o eficiencia, según lo que se esté midiendo. El rango es donde se encuadra el resultado de aplicar la fórmula de eficacia, o eficiencia que se desarrollan el punto 4.2.2.4 Cálculo de los indicadores.

Tabla 6 *Percentiles*

Rango	Puntaje
0	0
1-20	1
21-40	2
41-60	3
61-80	4
81-∞	5

Tabla de elaboración propia

4.2.2.4 Cálculo de los indicadores

$$X_{eficacia} = \left(\frac{\text{meta física ejecutada}}{\text{programación anual}} \right) \cdot 100$$

El resultado de la $X_{eficacia}$ es un porcentaje a hallar en la tabla de percentiles para obtener el puntaje de 0 a 5 para calificar la eficacia de la meta física.

Fórmula de Eficiencia:

$$X_{eficiencia} = \left[\left(\frac{\text{meta física ejecutada}}{\text{devengado financiero}} \right) / \left(\frac{\text{programado anual}}{\text{crédito vigente}} \right) \right] \cdot 100$$

El resultado de la $X_{eficiencia}$ es el porcentaje a hallar en la tabla de percentiles para obtener el puntaje de 0 a 5 para calificar la eficiencia de la meta física.

Fórmula de Efectividad:

$$Efectividad = \left[\frac{(X_{eficacia} + X_{eficiencia})}{2} \right] / P$$

Donde:

P: es el puntaje máximo que surge de la tabla de percentiles que en este caso es 5 (cinco).

El porcentaje obtenido determina el grado de efectividad de la meta física, es decir cuán efectiva es la relación entre la formulación y la consecuente ejecución en sus términos físicos y financieros. Cabe aclarar que en este trabajo no se analiza la efectividad de la política pública, sino la efectividad de la concreción del presupuesto.

5. Análisis de las metas físicas

5.1 La ejecución presupuestaria físico-financiera

En primer lugar, se expone la ejecución del presupuesto financiero en el período bajo estudio. La determinación se realiza relacionando la totalidad de pesos asignados

(crédito vigente) y los efectivamente ejecutados (devengado año vigente) por cada uno de los años analizados, siendo la unidad de medida el peso (\$).

Tabla 7 *Porcentaje de ejecución financiera*

Año	Crédito Vigente	Devengado Año Vigente	% Ejecución
2015	1.097.199.855.507	1.063.095.230.879	97%
2016	1.482.278.751.528	1.437.682.288.424	97%
2017	1.844.994.156.395	1.812.574.135.416	98%
2018	2.354.039.949.976	2.303.453.793.709	98%
Total	6.778.512.713.406	6.616.805.448.428	98%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Como se puede observar la ejecución del crédito vigente es casi completa en todo el periodo. Siendo la ejecución total del periodo bajo análisis de un 98%.

Este tipo de relación no se puede realizar para la determinación de la ejecución de las metas físicas por año dado que las unidades de medida de cada meta no son homogéneas como en el caso de la ejecución financiera que es el peso (\$). Por otro lado, el porcentaje de ejecución financiera nunca será mayor a 100% dado que no se podrá gastar por encima de lo asignado. Es decir, la banda de ejecución siempre será entre 0% y 100%. En cambio, la banda de ejecución física también será 0% cuando no existe ejecución, pero su límite máximo puede superar el 100% dado que sí se puede realizar físicamente más de lo presupuestado, como en los ejemplos que se exponen a continuación.

Tabla 8 *Ejemplos de metas sobreejecutadas*

Año	Programa	Medición	Unidad de Medida	Programación Anual	Ejecución Anual	% Ej.	% Desvío
2015	Control Ambiental	Recuperación Ambiental de Sitios Contaminados	Hectárea Recuperada	15	2.569	17127%	17027%
2015	Formación y Capacitación	Capacitación Docente	Docente Capacitado	6	950	15833%	15733%
2016	Control y Fiscalización de Servicios de T.I.C.	Medición de Radiaciones No Ionizantes	Medición Realizada	4.500	293.395	6520%	6420%
2018	Administración de Bienes del Estado	Asignación de Inmuebles a Organismos de la Administración Pública Nacional	Metro Cuadrado Asignado	300.000	64.379.096	21460%	21360%

Año	Programa	Medición	Unidad de Medida	Programación Anual	Ejecución Anual	% Ej.	% Desvío
2018	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	Servicio de Difusión y Publicación a Usuarios de Educación	Material Producido	39	3.012	7723%	7623%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de

<https://www.economia.gob.ar/onp>

Dicho esto, la forma de analizar la ejecución física será de acuerdo si se subejecutó o si se sobreejecutó la meta, tal como se indica en el capítulo metodológico (puntos 4.2.2.2 Los Tipos de Ejecución de las Metas. y 4.2.2.3 El Cálculo de la Ponderación.) y la propuesta de esta investigación es realizarlo mediante distintos agrupamientos que nos brinden mayor información, como se desarrollarán en los puntos siguientes.

5.2 Causas de los desvíos de las metas físicas

La primera agrupación a realizar es de acuerdo al origen de las causas, es decir, si la causa por la cual se origina el desvío es financiera u operativa. Del análisis, surge la siguiente participación:

Tabla 9 Participación de las causas de desvío según el origen

Origen	2015	2016	2017	2018	Total del periodo
Financiero	4%	4%	4%	6%	4%
Operativo	68%	69%	70%	69%	69%
Sin desvío	18%	14%	14%	13%	15%
Indeterminado	9%	13%	13%	12%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de

<https://www.economia.gob.ar/onp>

Como se puede observar de la Tabla 9, el comportamiento de las causas agrupadas por su origen es sumamente estable a lo largo de los distintos años. Por otro lado, se destaca la participación minoritaria de las causas de origen financiero en el desvío de las metas físicas. En contraposición a las causas de origen operativo que abarcan casi el 70% sobre el total de las metas físicas de la Administración Pública Nacional del periodo bajo estudio.

Estos desvíos, como se dijo anteriormente y como se expuso en la Tabla 8, no siempre son negativos, por eso es importante diferenciarlos de acuerdo a su nivel de cumplimiento.

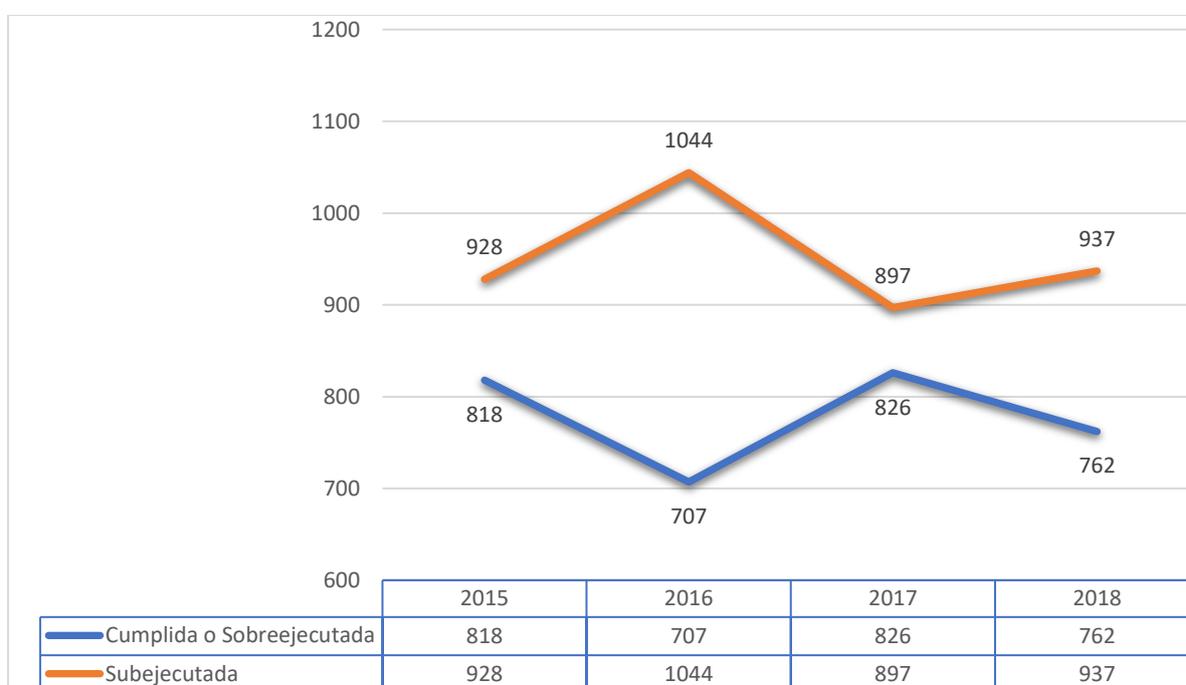
Tabla 10 Participación de las causas de desvío según su cumplimiento

Cumplimiento	Cantidad	% Participación
Cumplida o sobreejecutadas	3.113	45%
Subejecutada	3.806	55%
Total Periodo	6.919	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

También se observa en esta participación una relativa estabilidad a lo largo de los años bajo estudio como se desprende del siguiente gráfico, dónde las metas subejecutadas están siempre por encima de las cumplidas o sobreejecutadas, salvo en el año 2015 y 2017 dónde tienden a acercarse, pero sin revertir la situación. Finalmente, en el último año se posicionan coincidiendo con la proporción general del periodo, es decir 55% son metas subejecutadas y 45% metas sobreejecutadas o cumplidas.

Gráfico 1 Participación de las causas de desvío según su cumplimiento por año



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Si profundizamos en el origen de las causas de las metas subejecutadas encontramos la siguiente participación:

Tabla 11 *Metas subejecutadas por origen de causas*

Origen	2015	2016	2017	2018	Total Periodo
Financiero	6%	5%	5%	9%	6%
Operativo	74%	72%	71%	71%	72%
Sin desvío ⁷	6%	5%	5%	4%	5%
Indeterminado	14%	18%	18%	16%	16%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Se observa que se mantiene el mismo comportamiento y participación que sobre el total de las metas, es decir la metas subejecutadas por causas de origen financiero son minoritarias a lo largo de todos los años. Salvo que en el 2018 se incrementan a casi el doble del año anterior, principalmente por la manifestación de inconvenientes financieros que argumentan determinadas finalidad-función como ser defensa, seguridad interior, ciencia y técnica, agricultura.

Ahondando en las causas subejecutadas dentro de cada origen, encontramos la siguiente composición:

Tabla 12 *Metas subejecutadas por tipo de causas*

Origen	Tipo	Cantidad de Metas	Promedio de Efectividad
Operativo	Planificación	147	83%
	Sin insumo clave	252	81%
	Cuestiones climáticas	41	81%
	Demanda	584	80%
	Recursos humanos	130	80%
	Infraestructura	90	75%
	Cambios de modalidad	180	74%
	Otras causas operativas	160	67%

⁷ En este grupo se incluyen los desvíos negativos poco significativos como se aclara en 4.2.1.1 El Procesamiento de los Datos.

	Abastecimiento	127	61%
	Demoras	546	61%
	Cambios de plan	489	59%
Total Operativo		2.746	71%
	Insuficiencia de cuota	9	79%
	Aumento de costos - de precios	10	77%
	Otras causas financieras	13	73%
Financiero	Cambio de plan financiero	34	65%
	Inconvenientes financieros	89	64%
	Insuficiencia de crédito presupuestario	48	56%
	Demora en la disponibilidad de fondos	37	46%
Total Financiero		240	62%
Sin desvío		193	68%
Indeterminado		627	37%
Total		3.806	64%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

De esta tabla se desprende que las causas de cambios de plan, demoras y de abastecimiento son los que producen la menor efectividad en la concreción del presupuesto mientras que las causas de planificación, si bien se da más veces que la causa de abastecimiento, no representan un desvío físico significativo dado que la efectividad es la mayor dentro de las metas subejecutadas.

Tabla 13 *Metas sobreejecutadas o cumplidas por tipo de causas*

Origen	Tipo	Cantidad de Metas	Ejecución Financiera Promedio
Operativo	Abastecimiento	5	91%
	Cambios de plan	340	91%
	Demanda	901	92%
	Demoras	36	91%
	Infraestructura	27	88%
	Otras causas operativas	72	91%
	Recursos humanos	98	94%

Origen	Tipo	Cantidad de Metas	Ejecución Financiera Promedio
	Sin insumo clave	6	92%
	Planificación	214	91%
	Cambios de modalidad	305	91%
	Cuestiones climáticas	17	86%
Total Operativo		2021	91%
	Aumento de costos - de precios	1	100%
	Cambio de plan financiero	39	90%
	Demora en la disponibilidad de fondos	1	81%
Financiero	Inconvenientes financieros	5	95%
	Insuficiencia de crédito presupuestario	1	56%
	Otras causas financieras	9	85%
	Insuficiencia de cuota	4	97%
Total Financiero		60	89%
Sin desvío		823	90%
Indeterminado		209	90%
Total general		3113	91%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

De la tabla se desprende que las causas relacionadas con la demanda son las más propensas a la sobreejecución de las metas y donde el promedio de la ejecución financiera es del 91%. Luego le siguen las causas de cambios de plan.

Otro aspecto a analizar es el comportamiento por tipos de causas de desvío a través de los años. En la siguiente tabla se observan los tipos de causas agrupadas por su origen y su participación en los años de estudio.

Tabla 14 *Evolución del tipo de causas*

Origen	Tipo	2015	2016	2017	2018	Total Periodo
Financiero	Aumento de costos - de precios	0%	0%	0%	0%	0%
	Cambio de plan financiero	1%	1%	1%	1%	1%

Origen	Tipo	2015	2016	2017	2018	Total Periodo
	Demora en la disponibilidad de fondos	0%	1%	0%	1%	1%
	Inconvenientes financieros	1%	1%	1%	3%	1%
	Insuficiencia de crédito presupuestario	1%	1%	1%	0%	1%
	Insuficiencia de cuota	0%	0%	0%	0%	0%
	Otras causas financieras	1%	0%	0%	0%	0%
Total Financiero		4%	4%	4%	6%	4%
	Abastecimiento	2%	2%	1%	2%	2%
	Cambios de modalidad	5%	6%	7%	10%	7%
	Cambios de plan	11%	12%	13%	13%	12%
	Cuestiones climáticas	1%	1%	1%	1%	1%
	Demanda	24%	20%	22%	20%	21%
Operativo	Demoras	9%	11%	8%	6%	8%
	Infraestructura	2%	1%	2%	2%	2%
	Otras causas operativas	4%	5%	3%	1%	3%
	Planificación	5%	4%	5%	8%	5%
	Recursos humanos	2%	3%	4%	4%	3%
	Sin insumo clave	5%	3%	4%	2%	4%
Total Operativo		68%	69%	70%	69%	69%
	Poco significativo	4%	4%	3%	4%	3%
Sin desvío	(en blanco)	14%	11%	10%	9%	11%
Total Sin Desvío		18%	14%	14%	13%	15%
	Dato parcial	2%	4%	2%	7%	4%
Indeterminado	Sin meta	0%	0%	1%	0%	0%
	(en blanco)	8%	9%	10%	6%	8%
Total Indeterminado		9%	13%	13%	12%	12%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

De nuevo se observa la estabilidad en líneas generales de los porcentajes de participación en los distintos años. En ese contexto, se puede marcar como cambios más significativos los siguientes:

- Dentro de las causas de origen financiero, el único tipo de causa que sufre un impacto es el de inconvenientes financieros que se incrementa en 2 puntos porcentuales en los dos últimos años del periodo.

- Dentro de las causas de origen operativo los tipos de causas que no se observan tan estables son los cambios de modalidad, la demanda, las demoras y la planificación.

- Respecto a la participación dentro de los de origen financiero, si bien no hay mayores significancias, las causas más representativas son los argumentos de inconvenientes financieros, cambios de plan financiero, insuficiencia de crédito presupuestario y demoras en la disponibilidad de fondos. Como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 15 *Participación por tipo de causas*

Origen/Tipo	Cantidad de Metas	% sobre el Tipo dentro del origen	% sobre el Total
Financiero	300	4%	4,3%
Inconvenientes financieros	94	31%	1,4%
Cambio de plan financiero	73	24%	1,1%
Insuficiencia de crédito presupuestario	49	16%	0,7%
Demora en la disponibilidad de fondos	38	13%	0,5%
Otras causas financieras	22	7%	0,3%
Insuficiencia de cuota	13	4%	0,2%
Aumento de costos - de precios	11	4%	0,2%
Operativo	4767	69%	68,9%
Demanda	1485	31%	21%
Cambios de plan	829	17%	12%
Demoras	582	12%	8%
Cambios de modalidad	485	10%	7%
Planificación	361	8%	5%
Sin insumo clave	258	5%	4%
Otras causas operativas	232	5%	3%
Recursos humanos	228	5%	3%
Abastecimiento	132	3%	2%
Infraestructura	117	2%	2%
Cuestiones climáticas	58	1%	1%
Indeterminado	836	12,1%	12,1%
(en blanco)	568	68%	8,2%
Dato parcial	244	29%	3,5%
Sin meta	24	3%	0,3%
Sin desvío	1016	14,7%	14,7%
(en blanco)	777	76%	11,2%
Poco significativo	239	24%	3,5%
Total general	6919	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

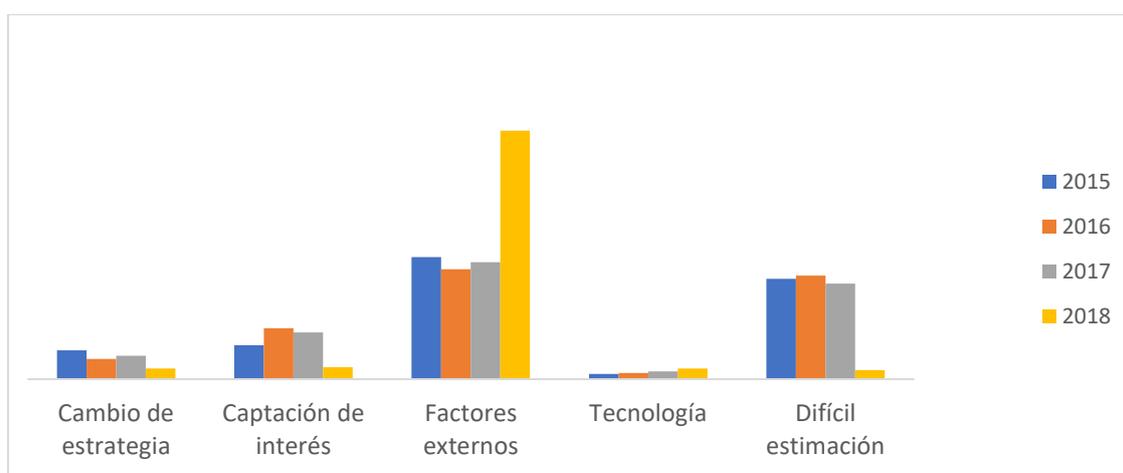
Dentro de las causas de origen operativo las más representativas y que suman casi el 80% sobre el total de las metas con desvíos operativos son: Demanda, Cambios de Plan, Demoras, Cambios de Modalidad y Planificación. A continuación, se exponen los subtipos de desvíos con mayor preponderancia dentro de cada tipo de causal operativa.⁸

5.2.1 La Demanda

De acuerdo a la Real Academia Española (s. f. definición 11), la acepción económica de la palabra demanda es la “Cuantía global de las compras de bienes y servicios realizados o previstos por una colectividad”. En esa línea, y tal como se definió en el punto 4.2.1.2 Conceptualización de la Tipología., la demanda de las metas de la Administración Pública Nacional está relacionada con factores externos y con variables poco controlables.

Dentro de las subcausas de demanda se encuentran razones de cambios de estrategia, captación de interés, incidencia por factores externos dados por el mercado y por las fluctuaciones entre la oferta y la demanda, dificultades en la estimación y por la tecnología. Los factores externos y la dificultad en la estimación son los argumentos más recurrentes para la justificación en este tipo de desvíos y se observan en 23 de las 30 finalidad- función y en 229 mediciones de las 2036 que tiene la Administración Pública Nacional en su totalidad. Ejemplos: capacitaciones, controles, emisión de documentos, asistencias, acciones, eventos, fiscalizaciones, habilitaciones, matrículas, atención a beneficiarios, pacientes, jubilados y pensionados, acciones de educación, etc.

Gráfico 2 Evolución de las subcausas de demanda



Fuente de elaboración propia

⁸ Ver tabla del Anexo II

Se observa que en el 2018 cambia la tendencia abruptamente tanto en las causas de desvío por factores externos como por difícil estimación. Esto se da, por ejemplo, en la finalidad-función judicial donde hasta el 2017 se manifiesta la dificultad de ponderar al momento de la programación y en 2018 solo se justifican el desvío por el nivel de demanda.

En el caso de la finalidad-función de seguridad interior, la meta de atención de siniestros, por ejemplo, hasta el 2017 manifiestan que es una meta no controlable por tratarse de hechos imprevisibles y/o fortuitos, por lo que se relaciona que el desvío se relaciona con los factores externos de la demanda. Luego, agregan que “la medición se proyecta en base a datos históricos” (Oficina Nacional de Presupuesto [ONP], 2018). Por lo tanto, ya están manifestando no solo un tema relacionado a la demanda sino a la técnica de planificación empleada. Por lo tanto, este tipo de desvíos se clasifica dentro de las causas de planificación.

En el caso de la función defensa, en la meta apoyo meteorológico marino, hasta el 2017 se argumenta el desvío como una meta no controlable, clasificándola dentro de las causas de demanda y de difícil estimación. En el 2018, se agrega al argumento que el desvío no controlable depende de las situaciones climáticas, por lo que en ese año cambia el tipo de desvío y pasa de asociarse con la dificultad de estimación de la demanda a formar parte de los desvíos por cuestiones climáticas.

Respecto al nivel de cumplimiento de las metas, los desvíos por factores externos son los que influyen en su mayoría de manera negativa sobre el cumplimiento de estas. Salvo en el 2018 donde, de acuerdo a la Tabla 16, se observa una reversión de esa tendencia por los aumentos de mayores requerimientos en distintas mediciones de la finalidad-función de seguridad interior.

Los casos donde los organismos reportan difícil estimación se verifican que ésta es tanto para desvíos positivos como negativos, pudiendo ser oscilante en algunos, es decir un año es negativo y al siguiente es positivo o viceversa. Como también se observan casos donde se mantiene la tendencia. No obstante, en términos generales ante la dificultad de estimación las metas se sobreejecutaron en los primeros dos años para revertir esta situación en los dos últimos.

Tabla 16 Nivel de cumplimiento en desvíos por factores externos y difícil estimación

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	Total
Factores Externos	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	1	1	1	2	5
	Metas Subejecutadas	38	24	33	77	172
	Metas Sobreejecutadas	30	30	27	88	175
Difícil Estimación	Suma de Metas 100%	0	0	0	0	0
	Suma de Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Suma de Metas Subejecutadas	35	30	24	2	91
	Suma de Metas Sobreejecutadas	22	21	27	6	76

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Los desvíos por cambios de estrategia están situados en un 35% en la finalidad-función de Salud, donde las estrategias están íntimamente ligadas con la demanda de los beneficiarios directos como pacientes de emergencia, personas con discapacidad, rehabilitaciones y asistencias, entre otras mediciones.

Las políticas de captación de interés se evidencian, sobre todo, en la finalidad-función de relaciones exteriores y de educación y cultura (20% y 13%, respectivamente). En el primer caso, se basan en las mediciones de sus actuaciones y organizaciones de ferias, eventos, convocatorias. En el caso de educación y cultura, básicamente se da alusión a la escasa receptibilidad de la propuesta, o sea en este caso la captación de interés es negativa. Pero también, dentro de esta finalidad función, demuestran que la mayor difusión de la noche de los museos, generó un desvío positivo.

Tanto en los desvíos de cambio de estrategia como de captación de interés se evidencia que en su mayoría son desvíos positivos, es decir, son las causas por las cuales se logra un cumplimiento de la meta mayor al planeado, como se describe en la siguiente tabla:

Tabla 17 Nivel de cumplimiento en desvíos por cambios de estrategia y captación de interés

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Cambio de Estrategia	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	2	2	5	3	12
	Metas Sobreejecutadas	14	8	7	4	33
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Captación de Interés	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	5	3	6	3	17
	Metas Sobreejecutadas	14	22	18	5	59

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Asimismo, se evidencia que la tendencia de estos argumentos hacia el efecto positivo se mantiene a lo largo de los años.

Dentro de las causas mediadas por la tecnología, el 53% de los casos radican en las finalidad-función de Salud como también en la de educación y cultura, y el nivel de cumplimiento no refleja una diferencia considerable entre la cantidad de metas subejecutadas y las sobreejecutadas.

Tabla 18 Nivel de cumplimiento en desvíos por tecnología

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Tecnología	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	2	2	1	4	9
	Metas Sobreejecutadas	1	1	3	3	8

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Analizando la efectividad en la concreción de las metas presupuestadas ante los desvíos por causas de demanda (Tabla 19), se observa que cuando está mediada por cuestiones de tecnología, se evidencia la menor efectividad donde coinciden los menores índices de eficacia y de eficiencia en los términos enmarcados en el apartado metodológico. Un ejemplo de esto es el argumento que se brinda sobre la meta de servicio

bibliográfico, donde la tecnología cambia el comportamiento de los usuarios disminuyendo la demanda de ese servicio.

Tabla 19 *Efectividad en las causas de demanda*

Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Cambio de estrategia	5	5	97%
Captación de interés	5	5	95%
Difícil estimación	5	5	94%
Factores externos	4	5	90%
Tecnología	4	4	86%
(en blanco)	5	5	93%
Promedio General	5	5	92%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de

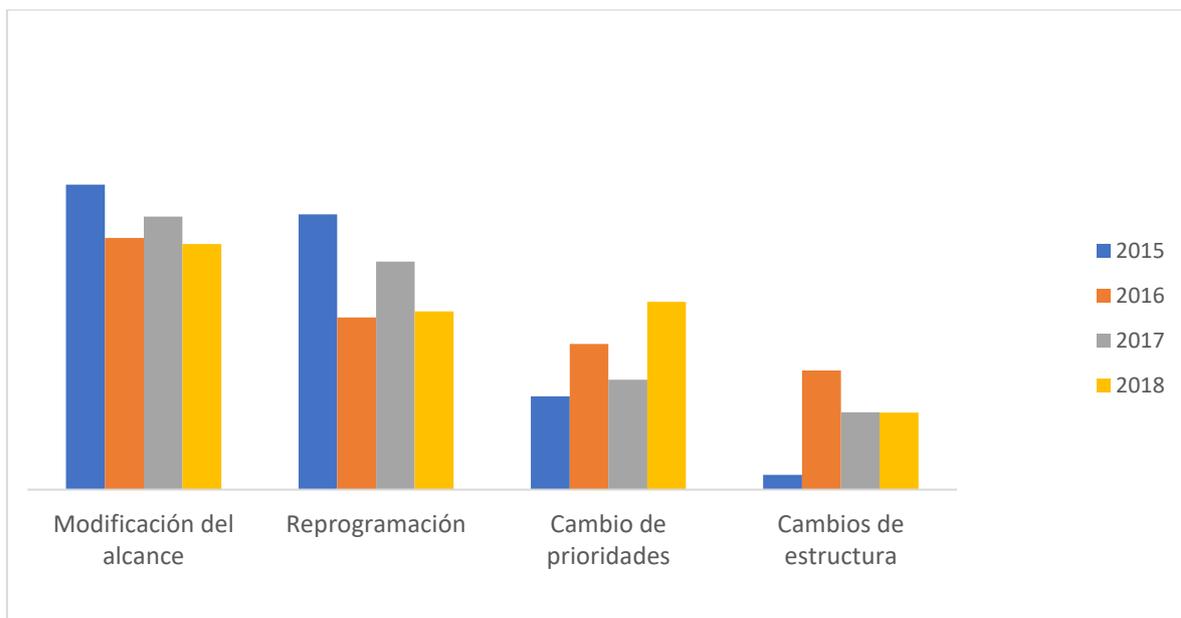
<https://www.economia.gob.ar/onp>

5.2.2 Los Cambios de Plan

El segundo tipo de causa de desvío más significativo es el cambio de plan, donde las modificaciones en los alcances de las metas, las reprogramaciones y los cambios de prioridades impactan directamente en los desvíos de las metas físicas. Se observa que, entre los argumentos, se mencionan a los cambios de estructura como razón de los cambios en los planes en un 8% de los casos.

Dentro de la causa de cambio de plan, los argumentos más recurrentes para la justificación en este tipo de desvíos son los cambios en el alcance y las reprogramaciones que se observan en 24 y 21, respectivamente, de las 26 finalidad-función, concentrándose principalmente en salud, educación y cultura, y transporte. Si nos adentramos en las mediciones, estos dos tipos de subcausas se evidencian en 279 mediciones de las 2036 que tiene la Administración Pública Nacional en su totalidad. Ejemplos en el caso de las mediciones donde más se observan desvíos por modificación en el alcance de las metas son: capacitaciones, formación de suboficiales, atención socio-sanitaria en terreno, obras puestas en escena, presencia en calle. Y, en el caso de las reprogramaciones los ejemplos son: publicaciones, obras de mantenimiento y servicio de apoyo como así también las capacitaciones de suboficiales y de oficiales.

Gráfico 3 *Evolución de las subcausas de cambios de plan*



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Del gráfico se desprende que las modificaciones en el alcance se dan a través de los años de forma casi homogénea con un leves disminuciones e incrementos, a diferencia de lo que ocurre con las otras subcausas que el comportamiento es alternado.

La finalidad-función de educación y cultura es donde más se presentan casos de desvíos por modificación del alcance (70 casos sobre un total de 237), y esto se manifiesta repetitivamente a lo largo de los años en mediciones como actividades culturales y recreativas, becas, capacitación, formación de oficiales y suboficiales, obras puestas en escena y préstamos al sector privado. El nivel de repetición es de dos años en tres de estas mediciones y de tres años en cinco de las mediciones y en una sola medición se observa que la causal de desvío se repite en los cuatro años estudiados (medición: formación de suboficiales de ingreso por tiempo determinado).

Luego le sigue la finalidad-función de salud, que es el segundo lugar donde más desvíos de este tipo ocurren. Se observa que las mediciones que son afectadas por este tipo de desvíos son distintas a lo largo de los años. Es decir, no se repiten las mismas causas en una misma medición en los sucesivos años. Salvo en mediciones como atención socio-sanitaria en terreno y las capacitaciones, donde las revisiones de las estrategias impactan en la determinación del alcance y en definitiva en el cumplimiento de las metas en años consecutivos.

En el caso de las subcausas de reprogramación, mayoritariamente se observan en la finalidad-función también de educación y cultura, pero le sigue en nivel de ocurrencia la finalidad-función de transporte. En el primer caso se evidencia que esta subcausa se manifiesta en su mayoría de forma aleatoria en las distintas mediciones, y si se repiten en distintos años por lo general es de forma alternada. Las mediciones donde se observan este tipo de repetición son: acrecentamiento bibliográfico bibliotecas, capacitación a provincias y municipios, fiestas del teatro, fondo editorial, formación de suboficiales, instrumentación de concursos y premios, organización de eventos nacionales e internacionales de difusión de la cultura, publicaciones, representaciones artísticas El Teatro Produce en el País, representaciones artísticas en la sala del teatro. Y solo en dos mediciones se observa que se repite la subcausa de reprogramación a lo largo de los cuatro años. Estas dos mediciones son: capacitación de oficiales y capacitación de suboficiales.

En el caso de la finalidad-función de transporte se repiten de forma alternada en tres mediciones: inspecciones de bases aéreas, inspecciones de rutas aéreas, inspecciones técnico administrativas al personal tripulante, todas ellas en los años 2015 y 2017. Y de forma consecutiva en las mediciones de recuperación y mantenimiento de mallas viales como así también en transporte de pasajeros en rutas aéreas de fomento que se dan en los años 2017 y 2018. Y solo en la medición de capacitación al personal operativo en aeropuertos y aeródromos se repite la subcausa de reprogramación a lo largo de tres años. No se evidencian casos que se manifiesten reprogramaciones en una misma medición a lo largo de los cuatro años.

Respecto al nivel de cumplimiento de metas, la subcausa de modificaciones del alcance es la única que tiene un nivel positivo de cumplimiento, donde la sobreejecución de las metas se verifica en los cuatro años. La subcausa de cambio de estructura impacta positivamente sobre el cumplimiento solamente en el año 2015. Todas las restantes subcausas presentan una subejecución en el cumplimiento físico de las metas como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 20 Nivel de cumplimiento en desvíos por subcausas de cambios de plan

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Modificación del alcance	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	1	1	0	1	3

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Metas Subejecutadas	22	25	26	10	83
	Metas Sobreejecutadas	40	32	41	41	154
Reprogramación	Metas 100%	0	0	2	0	2
	Metas al 0%	4	6	3	6	19
	Metas Subejecutadas	46	33	34	27	140
	Metas Sobreejecutadas	10	6	20	10	46
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Cambio de prioridades	Metas al 0%	0	13	1	2	16
	Metas Subejecutadas	8	30	20	25	83
	Metas Sobreejecutadas	11	3	7	14	35
Cambio de estructura	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	2	1	4	7
	Metas Subejecutadas	3	23	14	12	52
	Metas Sobreejecutadas	0	4	5	4	13

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Si se analiza el caso de las mediciones en que se sobreejecutó la meta en la finalidad-función de educación y cultura que donde más se evidencian estos casos, estos se reiteran en las mediciones de actividades educativas y culturales, becas de creación, becas de perfeccionamiento, capacitación profesional técnica y en las obras puestas en escena. Por otro lado, en esta misma finalidad-función, se subejecutaron metas en las mediciones de capacitación a provincias y municipios, fomento de dramaturgos, formación de oficiales profesionales y de ingreso por tiempo determinado, formación de suboficiales de ingreso por tiempo determinado, obras puestas en escena y préstamos al sector privado. En el caso de las obras puestas en escena presenta sobreejecución en el 2015 y subejecución en el 2017.

Analizando la efectividad en la concreción de las metas presupuestadas ante los desvíos por causas de cambios de plan (

Tabla 21), se observa que los cambios de prioridades son los que impactan más negativamente en la efectividad de la meta. Esto se presenta de manera extrema en mediciones donde la ejecución física es nula y la ejecución financiera promedio de esos

programas es del 84%. Las mediciones son las siguientes: construcción de centros integradores comunitarios con cooperativas de trabajo, producción metal mecánica aplicada al transporte ferroviario, producción metal mecánica aplicada a la generación de energía eléctrica, asistencia por emergencia productiva, asistencia para crecimiento basado en intangibles, asistencia para apoyo a la mejora de calidad, financiamiento de construcciones e infraestructura productiva, adjudicación de frecuencias, promoción de proyectos institucionales de memoria y derechos humanos, formación en memoria y derechos humanos, otorgamiento de becas de investigación, creación y consolidación emprendimientos productivos alimentarios, producción de munición de altos calibres, fomento y mejora en la infraestructura urbana (renovación urbana), acuerdos productivos provinciales.

Por otro lado, la efectividad aumenta cuando existen desvíos porque se modifican los alcances de las metas. Si se analiza las finalidades función que tienen mayor participación en este subtipo de desvíos (como se describió en el análisis que surge del **Gráfico 3**), y se relaciona con la evolución de la ejecución financiera del periodo, se observa que, en el caso de salud, a medida que aumenta la ejecución financiera, aumenta la efectividad en la concreción de las metas. No obstante, esa relación no se presenta en el caso de educación y cultura, dado que, en el 2016 ante la disminución de la ejecución financiera, aumenta la efectividad de las metas y, por el contrario, en el 2018 ante disminución de la ejecución financiera respecto del año anterior y también disminuye la efectividad de en la concreción de las metas de ese año. Esta diferencia en la tendencia, se da principalmente por la meta “Autoevaluación de Escuela Técnica” que tenía programado 1.000.000 de autoevaluaciones de las cuales se ejecutaron el 2,2% y la ejecución financiera de ese programa fue 78%, dónde el argumento del organismo es el siguiente:

Ha cambiado la dinámica de la meta. El desvío se justifica en el cambio de naturaleza de la Autoevaluación, habiendo sido en un principio Autoevaluación Aprender que involucraba a la educación obligatoria (primaria y secundaria) y siendo ahora Autoevaluación en Institutos de Formación docente con un universo mucho menor de potenciales participantes. En el marco de la Autoevaluación de Institutos de Formación Docente llevada a cabo en el mes de diciembre de 2018 se capacitó a 21960 personas. (ONP, 2018)

Tabla 21 *Efectividad en las causas de cambio de plan*

Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Cambios de estructura	4	4	73%
Modificación del alcance	5	5	90%
Reprogramación	4	4	74%
Cambio de prioridades	3	3	66%
(en blanco)	3	4	69%
Promedio General	4	4	76%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

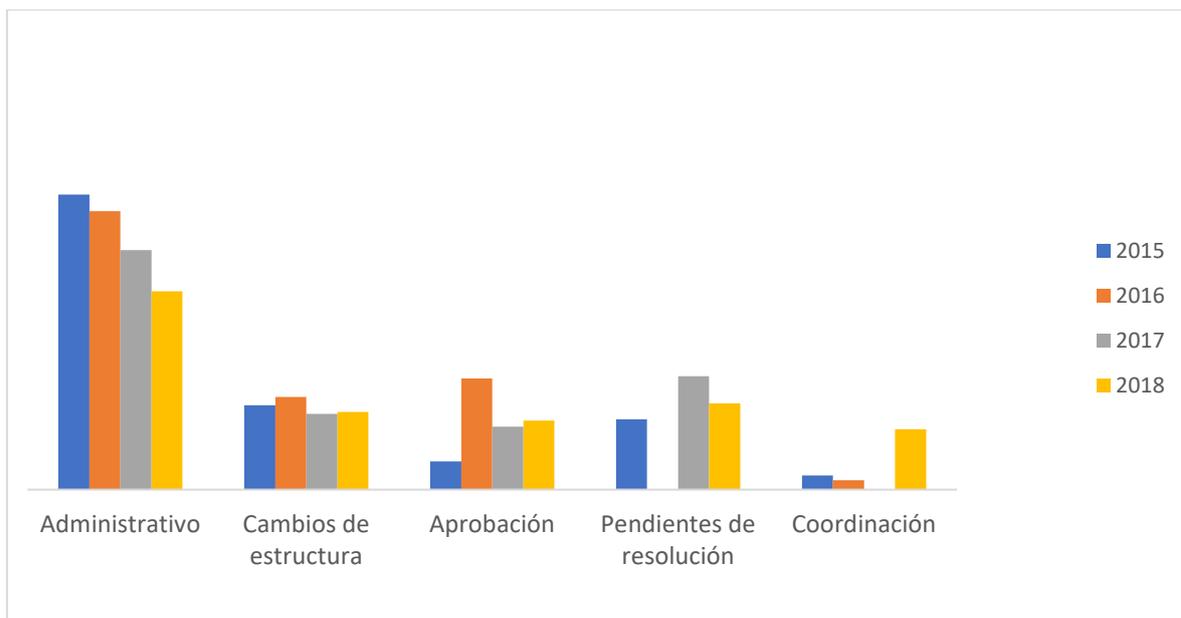
5.2.3 Las Demoras

Las demoras son, básicamente, de carácter administrativo donde los cambios en la estructura y las instancias de aprobación son las trabas más recurrentes. Dentro de las causas de demora se encuentran razones que genéricamente se denominan como administrativas, luego, brindando más precisión se argumenta que los desvíos son por demoras en los procesos de aprobación o que están pendientes de resolución, en otros casos apuntan a los cambios de estructura o que, por cuestiones de coordinación, las metas sufren demoras en su concreción.

La subcausa administrativa es invocada en el 51% de los casos dentro de las causas de demora. Luego le siguen, casi de forma pareja en el porcentaje de participación, las subcausas de cambios de estructura, aprobación y cuestiones pendientes de resolución. Finalmente, en menor participación se manifiestan casos de demoras por coordinación.

Este tipo de causas de desvío, se manifiestan en 20 finalidades-función, donde las que más concentran casos son las de promoción y asistencia social (39 casos), salud, y educación (24 casos) y cultura (23 casos).

Gráfico 4 *Evolución de las subcausas de demora*



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

En el gráfico se observa como las demoras por cuestiones administrativas van disminuyendo a lo largo de los cuatro años. Si se analiza las dos finalidades-función que más casos concentran, se observa que promoción y asistencia social mantiene prácticamente constante la cantidad de casos (con una leve disminución en el segundo año). Estos desvíos se observan en las distintas mediciones de la finalidad-función, y en algunos casos se observan repitencia en los años siguientes. Por ejemplo, en la medición de asistencia financiera a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales se da el desvío de demora por cuestiones administrativas en el año 2015 y se mantiene en el 2016. Lo mismo ocurre con fortalecimiento institucional de organizaciones Territoriales donde este tipo de desvío se presenta en tres años consecutivos, donde en los dos primeros la ejecución fue nula y en el tercero de un 50%.

En el caso de la finalidad-función de Salud, si bien es la segunda en cantidad de casos de demoras por cuestiones administrativas, estas se dan a lo largo de los años en distintas mediciones, entendiendo que son situaciones particulares y no un patrón.

Respecto a los cambios de estructura, en la finalidad-función que más se presenta fue en Promoción y asistencia social pero solo se mantiene la subcausa de demoras por cambios de gestión en una sola medición que es capacitación en la materia del uso indebido de drogas y adicciones. Lo mismo ocurre con la finalidad función de Salud, donde en una sola medición se mantiene la subcausa de cambios de estructura. Otra

finalidad función que tiene los mismos casos que salud es educación y cultura, pero en este caso, cinco de las seis metas con este subtipo de desvío se presentan el año 2016.

El nivel de cumplimiento de metas en todas las subcausas (incluyendo blancos) se observa subejecución física, salvo en 36 casos de las 582 donde las metas se sobreejecutan y esto obedece a que se mejoran los tiempos porque se recibe documentación a tiempo o porque, como argumenta en la medición del Instituto Nacional del Agua, “el desvío positivo está asociado a que durante el año se incrementaron este tipo fiscalizaciones ya que por cuestiones administrativas disminuyeron las solicitudes de allanamientos, las cuales insumen un mayor tiempo de ejecución.” (ONP, 2015).

Tabla 22 Nivel de cumplimiento en desvíos por subcausas de demoras

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Cambios de Estructura	Metas al 0%	0	1	1	0	2
	Metas Subejecutadas	6	10	6	9	31
	Metas Sobreejecutadas	0	0	0	0	0
Pendientes de Resolución	Metas 100%	0		0	0	0
	Metas al 0%	0		0	2	2
	Metas Subejecutadas	4		7	10	21
	Metas Sobreejecutadas	1		2	0	3
Aprobación	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	2	4	3	2	11
	Metas Subejecutadas	20	30	18	23	91
	Metas Sobreejecutadas	1	0	1	0	2
Coordinación	Metas 100%	0	0		0	0
	Metas al 0%	0	0		0	0
	Metas Subejecutadas	1	1		7	9
	Metas Sobreejecutadas	0	0		0	0

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Dentro de las finalidades-función donde se halla sobreejecución de metas es en transporte donde, por ejemplo, la demora de otros programas produjo más kilómetros de

mantenimiento que lo planeado, o se finalizaron obras no previstas. Asimismo, la medición de obras en puentes mantuvo la sobreejecución dos años consecutivos. Luego, la finalidad-función de ciencia y técnica también tiene mediciones sobreejecutadas alegando recupero del atraso de periodos anteriores. Los casos de salud y promoción y asistencia social presentan sobreejecuciones por regularización de las demoras, pero en distintos momentos.

Analizando las metas subejecutadas, se observa que se concentran en mayor parte en la finalidad-función de transporte, donde por su especificidad las demoras se relacionan con el avance de las obras. Luego le siguen las finalidades-función de salud y de educación y cultura donde las demoras son por distintas subcausas como se ejemplificó en los párrafos precedentes

Considerando la efectividad en la concreción de las metas presupuestadas ante los desvíos por causas de demoras (Tabla 23 Efectividad en las causas de), se observa que la diferencia entre las causas es de 15 puntos porcentuales. Es decir, las cuestiones administrativas y de cambio de estructura son las que más disminuyen la efectividad en la concreción de las metas en contraposición a las cuestiones de coordinación y pendientes de resolución.

Tabla 23 *Efectividad en las causas de demoras*

Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Administrativo	3	3	62%
Cambios de estructura	3	3	63%
Aprobación	3	3	64%
Coordinación	3	4	72%
Pendientes de resolución	4	4	77%
(en blanco)	3	3	62%
Promedio General	3	3	63%

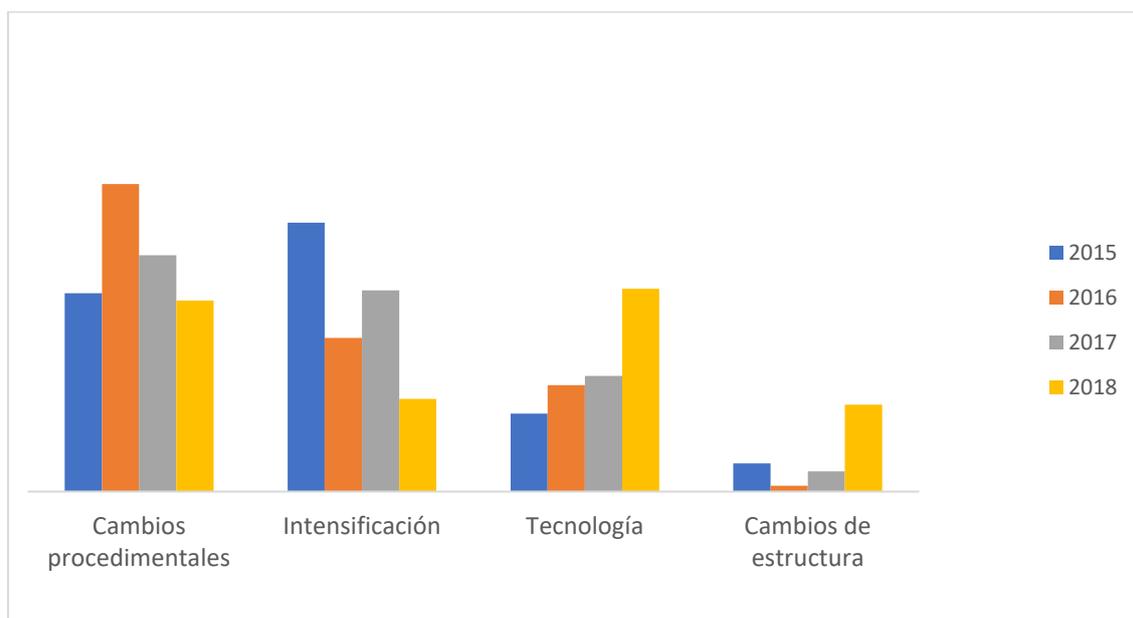
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

5.2.4 Los Cambios de Modalidad

Los cambios de modalidad se dan principalmente por cambios en los procedimientos (33%), intensificación en la forma de realizar las tareas (25%) y por la tecnología (18%). También tiene incidencia en este tipo de causal los cambios de estructura que sufren los organismos (5%).

Dentro de las subcausas, las primeras dos (cambios en los procedimientos e intensificación) son los argumentos más recurrentes para la justificación en este tipo de desvíos. Particularmente se observa que los cambios procedimentales se presentan en todas las finalidades-función donde se argumentan cambios de modalidad (total 27 finalidad-función). Por otro lado, la intensificación se concentra en 17 de estas 27 finalidad-función y la tecnología en 19.

Gráfico 5 Evolución de las subcausas de cambios de modalidad



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Como se puede observar, los cambios procedimentales tienen su pico máximo en el segundo año y luego desciende su ocurrencia a la vez que se incrementan los desvíos incididos por la tecnología. La intensificación de las tareas tiene un comportamiento oscilante.

Los cambios procedimentales se dan principalmente en salud y luego en industria, coincidiendo su pico en el año 2016 en ambos casos. Asimismo, este argumento se presenta por dos años consecutivos en las siguientes mediciones: análisis de operaciones sospechosas; asistencia para la inserción laboral; asistencia técnica y financiera para la gestión local del empleo; atención de usuarios del área metropolitana; atención de usuarios del interior; auditoría de gestión económica financiera de obras sociales; detección de infracciones a las leyes de pesca; habilitación de salidas; mantenimiento empleo privado;

orientación laboral y, finalmente en reintegro por venta máquinas agrícolas, bienes de capital y productos informáticos y de comunicaciones.

En promedio, el porcentaje de desvío de la ejecución física de las mediciones citadas es positivo, es decir se sobreejecutan sus metas. En su mayoría, cuando en el primer año el desvío físico es negativo se logra revertir este signo o se disminuye la subejecución, salvo la medición de mantenimiento de empleo.

Se observa dentro de este grupo de subcausas de cambios procedimentales que hay una medición donde presentan como argumento la revisión del manual de procedimientos o cambios de criterios, en los cuatro años estudiados. Esta medición es la supervisión e inspección a empresas aseguradoras donde, salvo el primer año, los desvíos de la ejecución física son de signo negativo.

En el caso de la intensificación de tareas, se da en primer lugar en seguridad interior en 2015 y 2017 y luego en salud en 2015 y 2016. En el caso de las subcausa de la tecnología se observa principalmente en educación y cultura y luego en salud como también en promoción y asistencia social. Las mediciones en los casos de desvío por intensificación, en promedio tienen una sobreejecución del 85% disminuyendo a un promedio del 40% en los casos de desvíos por la mediación de la tecnología.

Respecto al nivel de cumplimiento de metas, se observa que, dentro de los totales de las subcausas de cambio de modalidad, las metas se sobreejecutan salvo cuando esos cambios de modalidad son por cambios en la estructura.

Sin embargo, la sobreejecución no es constante si se analiza de forma las subcausas de cambios procedimentales y de tecnología. La subejecución de metas por la subcausa de tecnología se presenta ante los problemas en su implementación o porque la aplicación de nuevas tecnologías produce un cambio. Un ejemplo de esto es lo que ocurre en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con la medición difusión de información en educación para la salud en el año 2015 donde se ejecuta el 20% de lo planeado, argumentando que:

El uso de las nuevas tecnologías informáticas reemplaza el envío de materiales a las provincias. En la actualidad presenta mayor practicidad la utilización de los materiales subidos a la página web del Ministerio que el envío de material impreso.

El envío de materiales específicos solicitados por las jurisdicciones se reorienta a cada Programa de este Ministerio. (ONP, 2015)

Por otro lado, en los casos de los cambios procedimentales, la subejecución está atada a los tiempos que conllevan la revisión de los procedimientos y la adecuación e implementación de los mismos.

Tabla 24 Nivel de cumplimiento en desvíos por cambios de modalidad

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Cambios Procedimentales	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	5	0	1	6
	Metas Subejecutadas	9	34	16	17	76
	Metas Sobreejecutadas	19	18	31	16	84
Intensificación	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	2	5	0	0	7
	Metas Sobreejecutadas	36	21	40	16	113
Tecnología	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	1	0	1	2
	Metas Subejecutadas	6	10	10	14	40
	Metas Sobreejecutadas	5	8	13	21	47
Cambios de Estructura	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	1	1
	Metas Subejecutadas	4	1	3	10	18
	Metas Sobreejecutadas	0	0	1	5	6

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

A pesar de la cantidad de metas subejecutadas, si se analiza la efectividad (Tabla 25), se observa que este tipo de acciones mantiene una buena relación entre el aspecto físico y el financiero. Esto se evidencia en las cuatro subcausas determinadas y en promedio de los cuatro años estudiados.

Tabla 25 Efectividad en las causas de cambios de modalidad

Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Intensificación	5	5	100%
Tecnología	4	5	90%
Cambios procedimentales	4	4	84%
Cambios de estructura	4	4	83%
(en blanco)	5	5	91%
Promedio General	4	5	90%

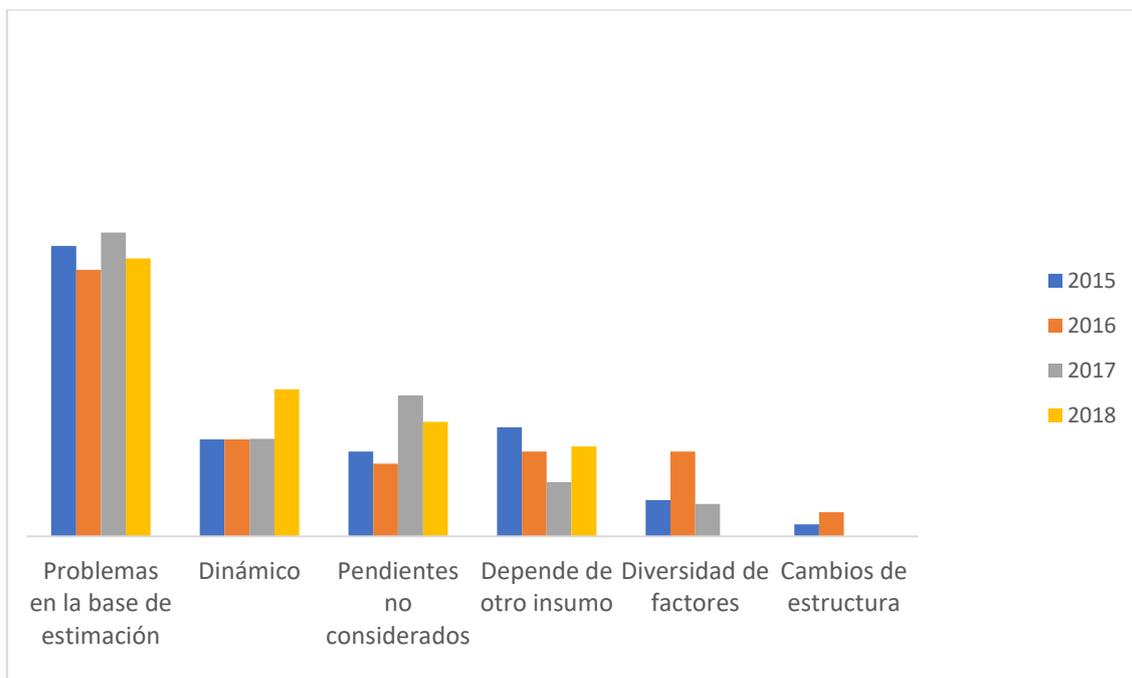
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

5.2.5 La Planificación

En las causas de planificación se evidencian problemas en la base de estimación (30%), el dinamismo de la meta (12%), la falta de consideración de pendientes de años anteriores (11%), y la dificultad de la planificación porque la meta depende de otros insumos (9%). En este caso los cambios de estructura inciden en un 1% sobre el total de los desvíos por planificación.

Como se menciona en el párrafo anterior, los problemas en la base de estimación es el argumento más recurrente para la justificación en este tipo de desvíos y se observan en 19 de las 24 finalidad- función. Las metas con este tipo de desvío se concentran en salud, educación y cultura y, en seguridad interior.

Gráfico 6 Evolución de las subcausas de planificación



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Se destaca que los problemas en la base de estimación son distintos en cada año en el 93% de las metas, es decir, no se evidencia que el desvío por esta situación se mantenga al año siguiente. Si vemos el comportamiento a lo largo de los cuatro años, en la finalidad-función de Salud, el pico de casos de da en el 2016 y luego disminuyen. En educación y cultura se incrementa en el último año al igual que en seguridad Interior. Estas tres finalidades-función concentran el 54% de los casos de esta subcausa de desvíos dentro de las cuestiones de planeamiento.

Distinto es el comportamiento de la subcausa denominada dinámico, donde el 40% de las metas repite este tipo de argumento en el año siguiente, como en el caso de las siguientes mediciones: certificación producto origen nacional en sistema generalizado de preferencias; cobertura social integral al personal del congreso de la nación; custodia y readaptación social de condenados; diagnóstico de rutina de eventos de salud de la región tropical.

O en los años subsiguientes como en: cobertura social integral al personal del congreso de la nación; evaluación de programas de posgrado; mantenimiento de la producción ganadera. El argumento más recurrente que brindan los organismos es la incidencia estacional que sufren los objetivos a medir o las altas y bajas producidas.

Si bien el 56% de los casos se concentran en las finalidades-función de salud, educación y cultura y en defensa, si se analiza la evolución en los cuatro años, se observa un mayor incremento en el último año de las metas con este tipo de desvíos en la finalidad-función de salud y porque también se presentan otras finalidades-función.

Respecto al nivel de cumplimiento de metas, se observa que, generalmente, se utilizan los argumentos de problemas en la base o que existen pendientes no considerados o la presencia de diversidad de factores cuando la meta se ve sobreejecutada. En cambio, el cambio de estructura es un motivo que se relaciona directamente con la justificación de desvíos negativos.

Tabla 26 Nivel de cumplimiento en desvíos por planificación

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Problemas en la base de Estimación	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	12	8	6	16	42
	Metas Sobreejecutadas	12	14	22	18	66
Dinámico	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	4	3	3	12	22
	Metas Sobreejecutadas	4	5	6	6	21
Pendientes no Considerados	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	1	1	1	1	4
	Metas Sobreejecutadas	6	5	12	13	36
Depende de otro insumo	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	5	1	2	8	16
	Metas Sobreejecutadas	4	6	3	3	16
Diversidad de Factores	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	2	4	0	0	6
	Metas Sobreejecutadas	1	3	3	0	7

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Metas 100%	0	0			0
Cambios de Estructura	Metas al 0%	0	0			0
	Metas Subejecutadas	1	2			3
	Metas Sobreejecutadas	0	0			0

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

En términos generales, el 61% de las metas dentro de la causa de desvío de planificación, están sobreejecutadas. Tanto a nivel total como en cada uno de los años las metas sobreejecutadas superan en cantidad a las metas subejecutadas.

En relación a la efectividad en la concreción de metas en los casos de desvíos por planeamiento, se observa que es alto por el nivel de sobreejecución. Salvo en los cambios de estructura, donde la diferencia es de 36 puntos porcentuales respecto del promedio.

Tabla 27 *Efectividad en las causas de planificación*

Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Diversidad de factores	5	5	100%
Pendientes no considerados Dinámico	5	5	98%
Depende de otro insumo	5	5	96%
Problemas en la base de estimación	5	5	93%
Cambios de estructura	3	3	57%
(en blanco)	5	5	92%
Promedio General	5	5	93%

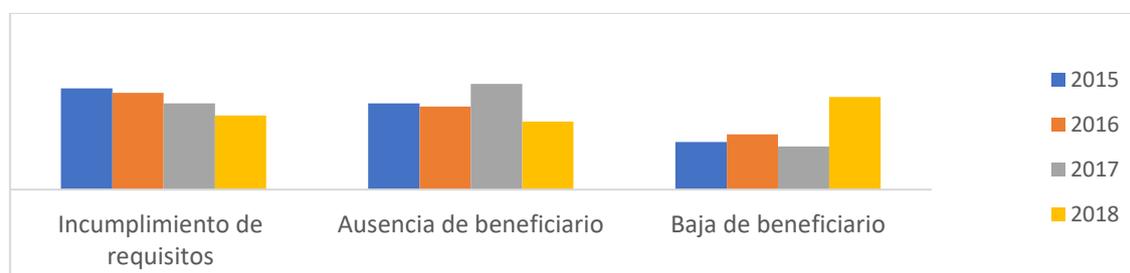
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

5.2.6 La Falta de Insumos Claves

Otro tipo de causal de desvíos es por la falta de insumos clave para la concreción de la meta donde básicamente el problema se halla en los incumplimientos de requisitos (34%) como también la ausencia o baja de los beneficiarios (33% y 21% respectivamente) a los que van dirigidos las metas físicas.

Dentro de las subcausas identificadas, el 47% están concentradas en educación y cultura, el 11% en salud y el 6% en ciencia y técnica. Analizando cada subcausa, se observa que, si bien educación y cultura es la que más casos presenta con este tipo de desvíos, se resalta que, en el caso de la subcausa de ausencia de beneficiario, la finalidad-función de promoción y asistencia social presenta cierta significancia. Incumplimientos de requisitos también se presenta en ciencia y técnica y en comunicaciones. En el caso de la subcausa de baja de beneficiario, la finalidad-función educación y cultura tiene un 56% y la de salud tiene un 20% siendo una subcausa prácticamente polarizada entre estas dos finalidades-función.

Gráfico 7 Evolución de las causas sin insumo clave



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Analizando el comportamiento de las metas dentro de esta causa de desvío, son 89 las que presentan incumplimientos en los requisitos, de las cuales 24 reiteran este justificativo al año siguiente o subsiguiente y 15 metas tienen esta subcausa como argumento en tres de los cuatro años bajo estudio. Las metas con desvíos por incumplimiento de requisitos por tres años se presentan en las siguientes mediciones: atención del seguro de capacitación y empleo; formación de oficiales; otorgamiento de títulos de propiedad intelectual; renovación de autorizaciones para operar en el mercado postal.

En el caso de Ausencia de beneficiarios, de las 89 metas con esta subcausa de desvío, 30 tienen una reiteración en el año siguiente o subsiguiente y 12 en tres años donde también figuran mediciones como formación de oficiales y otorgamiento de títulos de propiedad intelectual (al igual que en la subcausa de incumplimiento de requisitos), y se agrega la medición otorgamiento de licencias de servicios de comunicación audiovisual.

Respecto al nivel de cumplimiento de metas, en el caso de los desvíos por la falta de insumos claves, se evidencian casos de metas con cumplimiento 0%, es decir donde no

se ejecutó físicamente, o sea no se produjo el bien o servicio presupuestado en el 4% de los casos dentro de esta causal.

Tabla 28 *Nivel de cumplimiento en desvíos por falta de insumos claves*

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Incumplimiento de Requisitos	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	3	0	2	0	5
	Metas Subejecutadas	34	21	21	12	88
	Metas Sobreejecutadas	0	0	1	0	1
Ausencia de Beneficiario	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	1	0	0	3	4
	Metas Subejecutadas	28	17	27	11	83
	Metas Sobreejecutadas	1	1	0	0	2
Baja de Beneficiario	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	16	12	11	15	54
	Metas Sobreejecutadas	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Un ejemplo de cumplimiento 0% es la medición de Equipamiento Audiovisual y Radial en Comunidades Indígenas, donde el organismo Instituto Nacional de Asuntos Indígenas argumenta que “No se pudieron instalar radios por retrasos en la documentación por parte de las comunidades, contando en la actualidad con 3 proyectos de Radios Comunitarias Equipadas en la provincia de Buenos Aires, Salta y Santa fe.” (ONP, 2015).

En esta situación de metas mayoritariamente subejecutadas e incluso con nula ejecución, la repercusión es directa en la efectividad en la concreción de la meta, donde repercute principalmente cuando existen incumplimientos en los requisitos.

Tabla 29 *Efectividad en las causas de falta de insumo clave*

Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Ausencia de beneficiario	4	4	82%
Baja de beneficiario	5	5	93%
Incumplimiento de requisitos	4	4	75%
(en blanco)	4	4	79%
Promedio General	4	4	82%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

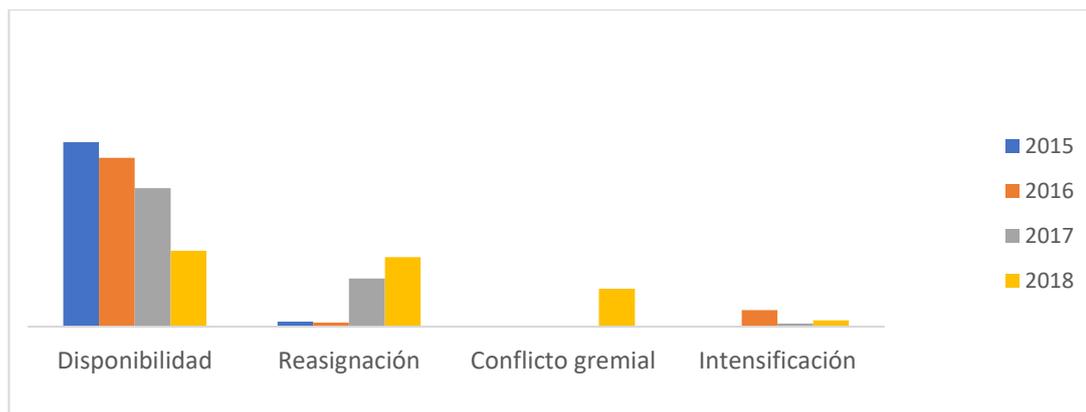
La diferencia entre la ausencia de beneficiario y la baja de beneficiario, si bien en ambos casos existe la preminencia de la subejecución de metas, en el primero el 8% de las metas presentan un nivel de eficacia entre 0 y 1, es decir presentan metas sin ejecución física o mínima. En cambio, en el caso de la subcausa de baja de beneficiario los niveles de eficacia son mayores a 2 (y 90% vs 97% el promedio de ejecución financiera).

5.2.7 Los Recursos Humanos

Dentro de los desvíos incididos por los recursos humanos, mayoritariamente se generan por la disponibilidad de los mismos (77%) la reasignación de personal (16%), como así también la intensificación de los recursos humanos y los conflictos gremiales representan un 3% cada uno.

Como se menciona en el párrafo precedente, la disponibilidad de los recursos humanos es el argumento más recurrente dentro de esta causa y principalmente se concentra en la finalidad-función de transporte en un 27%, le siguen salud (20%) y seguridad interior (10%).

Gráfico 8 Evolución de las subcausas de recursos humanos



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

La cuestión de la disponibilidad en el 2015 se da principalmente en salud, en el 2016 y 2017 en transporte y en el último año, si bien la disminución es abrupta, se sigue manifestando en transporte y en la misma cuantía en industria.

De las 136 metas con desvíos por disponibilidad, 28 se repiten al año siguiente o subsiguiente como por ejemplo en mediciones de controles y fiscalizaciones, y 21 metas se reiteran en más de dos años que también se dan en controles y fiscalizaciones, pero también en la atención de pacientes ambulatorios en centros de atención primaria y atención médica a internos. Y, particularmente, la medición presencia policial en terminales ferroviarias y de ómnibus presenta desvíos por disponibilidad de recursos humanos los cuatro años bajo estudio.

En líneas generales el nivel de cumplimiento de metas en las causas de recursos humanos, es negativo en un 57% de los casos. No obstante, en los años 2015 y 2017 se observan que la cantidad de metas sobreejecutadas superan a las subejecutadas. En la siguiente **Tabla 30** Nivel de cumplimiento en desvíos por subcausas en recursos humanos, se detalla en que subcausas se verifican estos comportamientos.

Tabla 30 Nivel de cumplimiento en desvíos por subcausas en recursos humanos

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Metas 100%	1	0	0	0	1
	Metas al 0%	0	0	1	0	1
Disponibilidad	Metas Subejecutadas	12	22	25	9	68
	Metas Sobreejecutadas	24	19	21	3	67

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Reasignación	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	1	0	0	1
	Metas Subejecutadas	1	1	1	9	12
	Metas	0	0	15	2	17
	Sobreejecutadas					
Intensificación	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	0	0	0	0	0
	Metas	0	4	1	1	6
	Sobreejecutadas					
Conflicto gremial	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	0	0	0	6	6
	Metas	0	0	0	0	0
	Sobreejecutadas					

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Dentro de las metas sobreejecutadas mayoritariamente están concentradas en transporte y en salud. Y en particular, si se analiza la subcausa de disponibilidad, se puede identificar que el 25% argumentan altas de personal.

Las reasignaciones que generan sobreejecuciones de las metas, se presentan en distintas mediciones de control de la finalidad-función de transporte mayoritariamente en el año 2017 y en una sola medición (creación de nuevas cooperativas) de la finalidad-función de promoción y asistencia social. A diferencia de las subejecuciones que se dan de forma atomizada en distintas finalidades-función en distintos años.

La intensificación, que en todos los casos es el argumento para justificar la sobreejecución de la meta física, se presenta principalmente en la finalidad-función seguridad interior donde se manifiesta intensificación de patrullaje y mayor empleo intensivo de personal. En la finalidad-función de industria señalan que “se elevaron los objetivos de producción...” (ONP, 2017).

Del análisis de la efectividad (**Tabla 31/Tabla 31**) en la concreción de las metas presupuestadas, ante los desvíos por causales de recursos humanos, se observa que los conflictos gremiales son los que repercuten de forma más negativa respecto del resto de las subcausas. Esto se da porque presenta la peor combinación entre la menor ejecución física y la mayor ejecución financiera en sus metas.

Tabla 31 *Efectividad en las causas de recursos humanos*

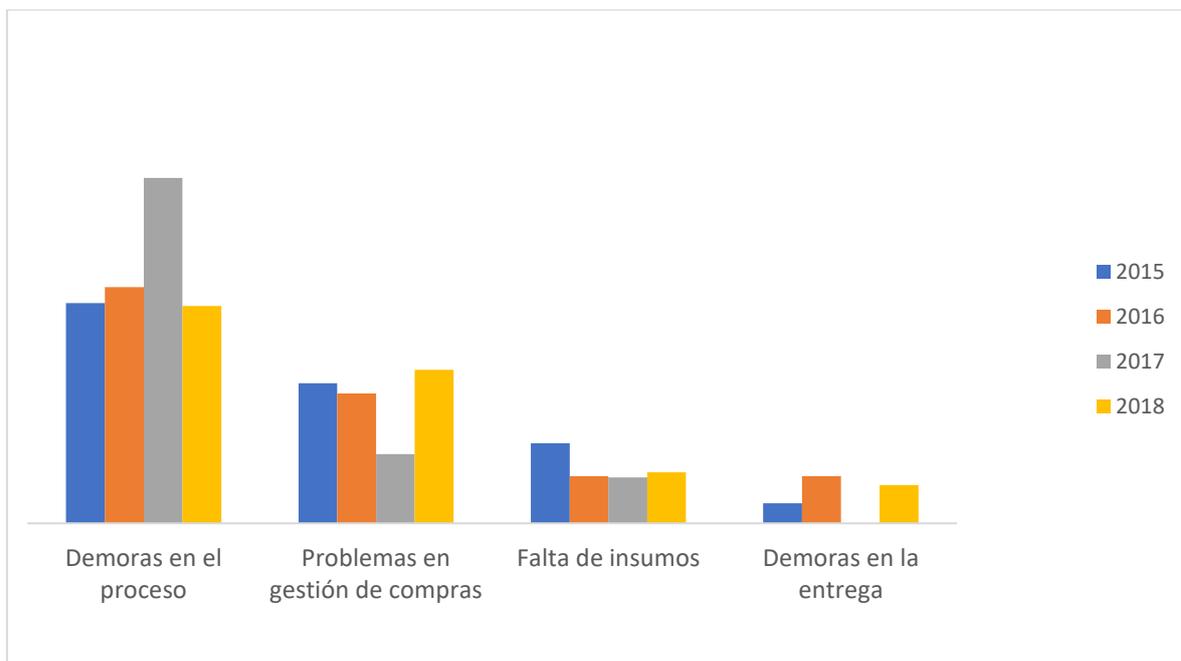
Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Intensificación	5	5	100%
Disponibilidad	5	5	92%
Reasignación	4	4	88%
Conflicto gremial (en blanco)	4	4	82%
Promedio General	4	4	89%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

5.2.8 El Abastecimiento

Los desvíos de metas por cuestiones de abastecimiento se generan principalmente por demoras en el proceso (48%) como también por problemas en la gestión de compras (25%). La falta de insumos representa el 11% de los casos y las demoras en las entregas de los mismos un 6%.

Gráfico 9 *Evolución de las subcausas de abastecimiento*



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Las principales finalidades-función que presentan estos desvíos son salud (50%), educación y cultura (12%) e industria (8%). Tanto salud como educación y cultura reportan más casos de demoras en el proceso de abastecimiento, pero en industria la mayoría de los desvíos se manifiestan por la falta de insumos.

A su vez, se observa concentración temporal. Es decir, las demoras que manifiesta salud se dan en un 70% entre el 2016 y 2017. Y en el caso de educación y cultura, el 56% se da en el 2015. Los problemas en la gestión de compras en salud se manifiestan en un 84% entre el 2015 y 2016, y en el caso de educación y cultura esta atomizado entre el 2016 y 2018.

De las 63 mediciones con desvíos por demoras en el proceso, 12 son reiteraciones de una misma medición al año siguiente o subsiguiente, nueve son reiteraciones de mediciones en tres años y hay dos mediciones que se reiteran los cuatro años seguidos.

Las mediciones con una reiteración son: asistencia a niños hipoacúsicos; distribución de preservativos; dragado de las vías fluviales; elaboración y difusión de materiales sobre VIH/ETS; estudios de carga viral de hepatitis virales; publicaciones técnicas.

Las mediciones con dos reiteraciones son: asistencia nutricional con leche fortificada; distribución de biológicos para hepatitis virales; provisión de libros (texto, lectura y manual) para alumnos de nivel inicial, primaria y secundaria.

Finalmente, las mediciones cuyo desvío es por demora en el proceso de abastecimiento durante los cuatro años de estudio son: distribución de biológicos para VIH y ETS; y estudios de carga viral de VIH.

Respecto al nivel de cumplimiento de metas, en el caso de los desvíos por abastecimiento, se evidencia que influyen en su mayoría de manera negativa sobre el cumplimiento de las metas. El 13% dentro de las metas subejecutadas son por su nulo grado de ejecución debido a demoras en el proceso de compras o por problemas diversos en este proceso.

Tabla 32 Nivel de cumplimiento en desvíos por abastecimiento

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Demoras en el proceso	Metas al 0%	3	4	1	1	9
	Metas Subejecutadas	11	18	14	17	60
	Metas Sobreejecutadas	0	2	1	0	3
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Problemas en gestión de compras	Metas al 0%	0	3	1	3	7
	Metas Subejecutadas	7	11	3	12	33
	Metas Sobreejecutadas	0	0	0	0	0
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Falta de insumos	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	4	4	2	4	14
	Metas Sobreejecutadas	0	0	0	0	0
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Demoras en la entrega	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	1	4	0	3	8
	Metas Sobreejecutadas	0	0	0	0	0
	Metas 100%	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Las sobreejecuciones se dan por la regularización de los procesos de compras que generan la reactivación de metas que se vieron afectados por problemas de abastecimiento. Estas metas sobreejecutadas se presentan en las finalidad-función de salud y en educación y cultura.

Los problemas en la gestión de compras es el desvío más genérico enunciado por los organismos y con más recurrencia. Se puede observar que la efectividad en la concreción de las metas disminuye en los argumentos más genéricos como son problemas en la gestión de compras o demoras en el proceso. Sin embargo, la efectividad está por encima del promedio en los casos que se identifica que la demora es en la etapa de entrega dentro del procedimiento de compras o por identificación que el desvío es por la falta de insumos.

Tabla 33 *Efectividad en las causas de abastecimiento*

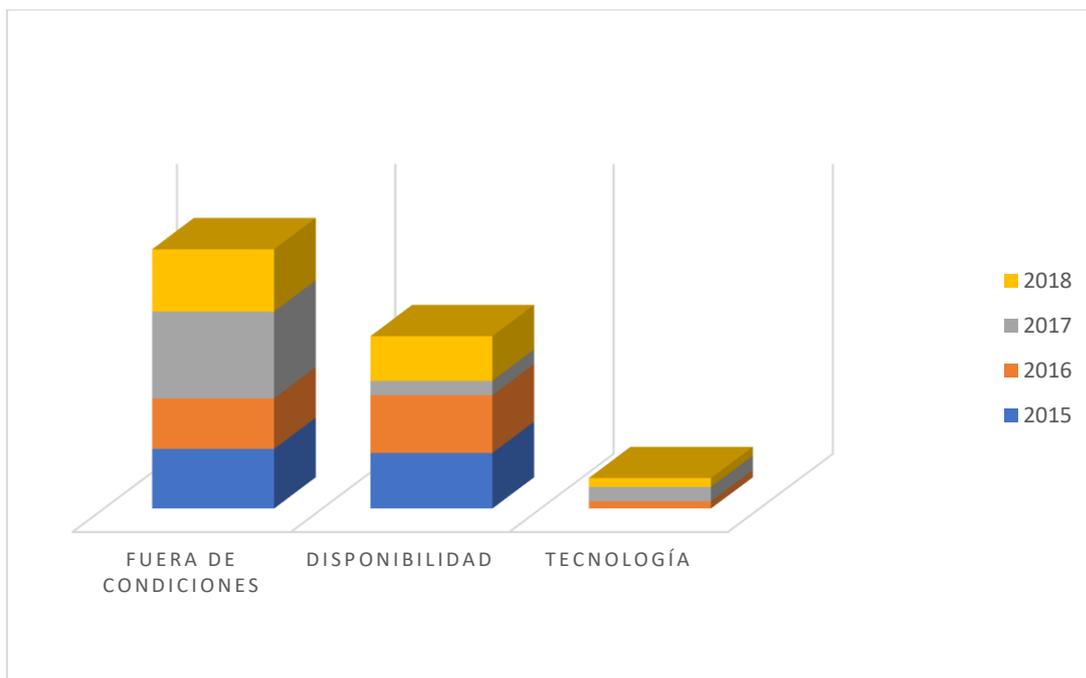
Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Falta de insumos	4	4	78%
Demoras en la entrega	3	4	73%
Demoras en el proceso	3	3	60%
Problemas en gestión de compras	3	3	57%
(en blanco)	3	4	69%
Promedio General	3	3	63%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

5.2.9 La Infraestructura

El 2% de los desvíos de origen operativo son por cuestiones en la infraestructura de los organismos que intervienen directamente en la concreción de la meta física. Aquí sobresalen los argumentos donde expresan que las instalaciones o el equipamiento necesario se encuentra fuera de condiciones para su uso (41%) o se ven incididos por su disponibilidad (29%). También existen casos donde la tecnología juega un rol distintivo como se describe más adelante.

Gráfico 10 *Evolución de las subcausas de infraestructura*



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Las finalidades-función que más se ven afectadas por esta causa de desvíos son salud (39%), industria (16%) y ciencia y técnica (11%). Analizando a nivel de subcausas, se ve que la disponibilidad y la determinación de equipamiento o infraestructura fuera de condiciones es el argumento predominante. La cuestión tecnológica aparece en las finalidades-función de salud; pero también en relaciones interiores, relaciones exteriores y en comercio, turismo y otros servicios.

La mayoría de los casos donde se reporta la subcausa de fuera de condiciones, se dan en el primer y en el último año bajo análisis. En el caso de la disponibilidad, la mayoría de casos se da en el 2015 disminuyendo en los subsiguientes con un aumento en el último año.

De las 48 mediciones con desvíos por fuera de condiciones, 12 son reiteraciones de una misma medición al año siguiente o subsiguiente, nueve son reiteraciones de mediciones en tres años y hay solo una medición que se reitera los cuatro años seguidos.

Las mediciones con una reiteración son: producción de chalecos multiamenazas; producción de explosivos; producción de fármacos en comprimidos; producción de munición de bajos calibres; producción de pólvora.

Las mediciones con dos reiteraciones son: atención de pacientes externos para rehabilitación; atención de pacientes internados; transporte de pacientes.

Finalmente, la medición cuyo desvío es por equipamiento o infraestructura fuera de condiciones durante los cuatro años de estudio es: intervenciones quirúrgicas.

Respecto al nivel de cumplimiento de metas, en el caso de los desvíos por infraestructura se evidencia que influyen en su mayoría de manera negativa sobre el cumplimiento de las metas en el 77% de los casos. En la siguiente **Tabla 34** se observa la incidencia de la ejecución de acuerdo a cada subcausa de desvío.

Tabla 34 Nivel de cumplimiento en desvíos por infraestructura

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Fuera de Condiciones	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	1	1
	Metas Subejecutadas	15	6	11	14	46
	Metas Sobreejecutadas	0	1	1	0	2
Disponibilidad	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	1	0	0	1
	Metas Subejecutadas	9	5	1	7	22
	Metas Sobreejecutadas	5	3	1	3	12
Tecnología	Metas 100%	0	0	0	0	0
	Metas al 0%	0	0	0	0	0
	Metas Subejecutadas	0	0	1	2	3
	Metas Sobreejecutadas	0	1	1	0	2

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Respecto a la efectividad (Tabla 35) en la concreción de las metas presupuestadas, se observa que cuando está mediada por cuestiones de tecnología dentro los desvíos por infraestructura, se evidencia el mayor promedio de efectividad dado por su mayor promedio de eficiencia.⁹

Tabla 35 Efectividad en las causas de infraestructura

⁹ Esta relación de la tecnología con los desvíos por Infraestructura es inversa a la relación de la tecnología con los desvíos por causas de demanda donde, como se describió en la **Tabla 19** la mediación de la tecnología evidencia una menor efectividad en la meta.

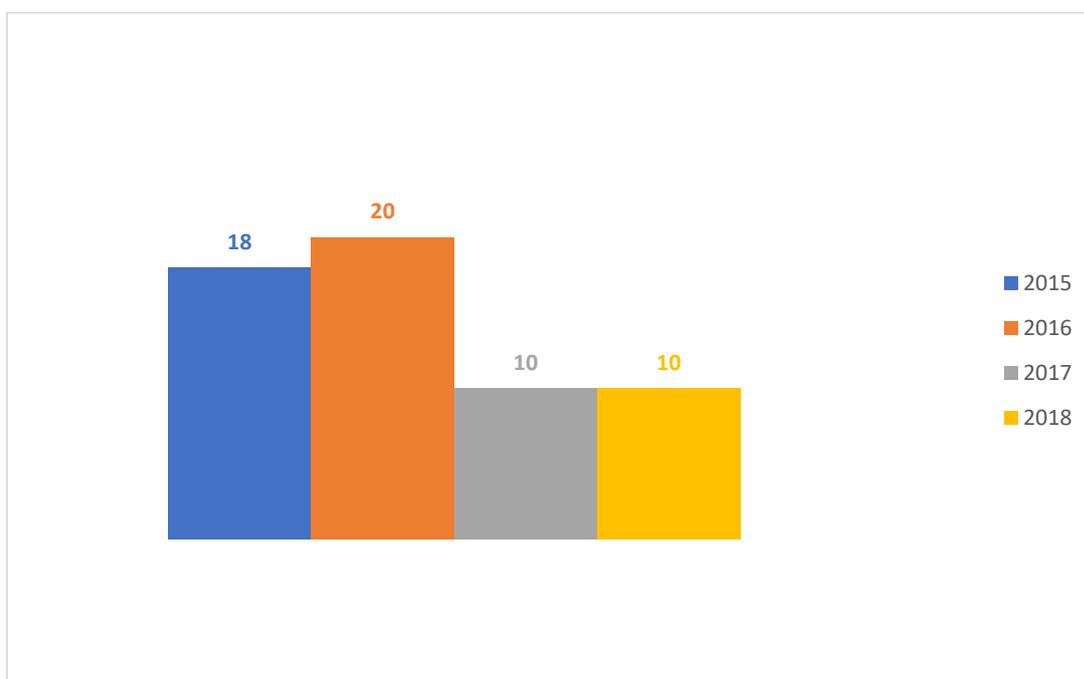
Subtipo de Causa	Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
Tecnología	4	5	88%
Fuera de condiciones	4	4	85%
Disponibilidad	4	4	78%
(en blanco)	4	4	77%
Promedio General	4	4	81%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

5.2.10 El Clima

Las cuestiones climáticas no manifiestan mayor apertura, pero se observa que tienen su incidencia en las finalidades-función de ciencia y técnica (22%), agricultura (19%) y defensa (10%), donde, salvo en la primera que el 77% de los casos se concentran en un año, en las demás finalidades-función la ocurrencia es atomizada y homogénea en los distintos años.

Tabla 36 Evolución de las causas por cuestiones climáticas



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

De las 58 mediciones con desvíos por cuestiones climáticas, ocho son reiteraciones de una misma medición al año siguiente o subsiguiente, seis son reiteraciones de mediciones en tres años y hay solo una medición que se reitera los cuatro años seguidos.

Las mediciones con una reiteración son: acciones de control y fiscalización en materia de tránsito y seguridad vial; ejecución de proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento; inspección y control sanitario en predios rurales, entes sanitarios y concentraciones para comercialización; y vigilancia activa de enfermedades endémicas, exóticas, erradicadas y contaminantes en animales de consumo.

Las mediciones con dos reiteraciones son la contención de incendios como también el diagnóstico de referencia.

Finalmente, las mediciones cuyo desvío es por equipamiento o infraestructura fuera de condiciones durante los cuatro años de estudio es: servicio alerta crecida Río de la Plata.

En cuestiones climáticas, tal como se observa en la Tabla 37, la incidencia es negativa en cuanto a la ejecución de las metas físicas. No obstante, existe un 29% de metas sobreejecutadas que se evidencia en defensa (28%), salud, ciencia y técnica y ecología y medioambiente (18% cada finalidad-función); agricultura (12%) y por último educación y cultura (6%). Un ejemplo donde la meta se sobreejecuta es lo que ocurre con la medición diagnóstico de referencia de la finalidad-función de ciencia y técnica, donde el argumento es el siguiente:

Los factores climáticos favorecen o desfavorecen la reproducción, aparición y captura de insectos. Cuando las condiciones de temperatura y humedad favorecen la reproducción de insectos, hay más capturas y por ende más determinaciones, en forma inversa ocurre cuando las temperaturas son bajas o hay escasa humedad. Por todo esto, es que hay trimestres donde las cantidades estimadas sufren variaciones.
(ONP, 2015)

Otro ejemplo de sobreejecución de metas se da en la contención de incendios (en la finalidad-función de ecología y medioambiente), donde el desvío se argumenta de la siguiente manera.

Dicho desvío acumulado en positivo se debe a que el primer trimestre del año fue una temporada extraordinariamente seca, escaseando las lluvias, sumado a eso, la ocurrencia de tormentas eléctricas, originaron muchos incendios. (ONP, 2015)

En el caso de las metas subejecutadas, se evidencian situaciones como las que afectan a la medición distribución de elementos para atención de emergencias de la finalidad-función de promoción y asistencia social del Ministerio de Desarrollo Social, donde el desvío de la ejecución física del 94% deja en evidencia lo siguiente:

Durante el cuarto trimestre no se distribuyeron la cantidad de productos estimados pero la Dirección continúa apoyando a las poblaciones debida a la inestable situación climática producto de la llamada corriente del niño, que afecta a la región con crecidas para las diferentes cuencas, abundantes precipitaciones, fenómenos de sudestada, eventos de lluvias con alertas a corto y cortísimo plazo. Esta situación deja a comunidades más vulnerables, requiriendo respuestas inmediatas de elementos para la protección y primera necesidad de las personas y las familias. (ONP, 2015)

Otro ejemplo de meta subejecutada por cuestiones climáticas, es el brindado por la finalidad-función de defensa en su medición de producción Agrícola, donde el desvío del 18% se justifica del siguiente modo:

El desvío se produjo porque las actividades de agricultura se ejecutaron en función del asesoramiento del INTA- INTeA. El déficit de hectáreas sembradas obedece a condiciones meteorológicas muy adversas en los principales núcleos de producción agrícola, que imposibilitaron acceder a mayores superficies de siembra. (ONP, 2015)

Tabla 37 *Nivel de cumplimiento en desvíos por cuestiones climáticas*

Subtipo de Causa	Tipo de Cumplimiento	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Metas 100%	0	0	0	0	0
Cuestiones	Metas al 0%	0	0	0	0	0
Climáticas	Metas Subejecutadas	13	16	6	6	41
	Metas Sobreejecutadas	5	4	4	4	17

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Respecto a la efectividad que surge de la Tabla 38 se puede analizar que, si bien los promedios de eficiencia y eficacia son homogéneos, el promedio de efectividad está condicionado por la baja ejecución financiera que en este tipo de causas es de un promedio del 89%

Tabla 38 *Efectividad en las causas de cuestiones climáticas*

Promedio de Eficacia	Promedio de Eficiencia	Promedio de Efectividad
4	4	87%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

5.2.11 Otras causas

Y, finalmente, dentro de las otras causas operativas se encuentran las cuestiones administrativas en un 10% y los cambios de estructura en un 6%.

5.3 La Brecha

Denominamos brecha a la diferencia entre la ejecución financiera y la física, que como se explica en el apartado metodológico, para homogenizar las unidades de medida de las metas físicas se aplican índices los cuales son pasibles de comparación. De esta manera se puede observar en la Tabla 39, que el promedio general de la ejecución financiera en el periodo bajo estudio, fue de un 91% cuando el promedio de efectividad fue de un 80%, es decir existe una brecha de 11 puntos.

Tabla 39 *Brecha entre la ejecución financiera y la efectividad*

Origen	Tipo	Q de metas	Ejecución Financiera %	Eficacia	Eficiencia	Efectividad	Brecha
	Aumento de costos - de precios	11	94%	4	4	79%	15
	Cambio de plan financiero	73	91%	4	4	84%	7
	Demora en la disponibilidad de fondos	38	76%	2	3	48%	28
Financiero	Inconvenientes financieros	94	88%	3	3	66%	22
	Insuficiencia de crédito presupuestario	49	85%	3	3	57%	28
	Otras causas financieras	22	87%	4	4	84%	3
	Insuficiencia de cuota	13	94%	4	4	85%	9
	Total	300	87%	3	4	69%	18
	Financiero						
	Abastecimiento	132	88%	3	3	63%	25
	Cambios de plan	829	90%	4	4	76%	14
	Demanda	1485	92%	5	5	92%	0
	Demoras	582	89%	3	3	63%	26
Operativo	Infraestructura	117	90%	4	4	81%	9
	Otras causas operativas	232	90%	4	4	77%	13
	Recursos humanos	228	92%	4	4	89%	3
	Sin insumo clave	258	93%	4	4	82%	11
	Planificación	361	92%	5	5	93%	-1
	Cambios de modalidad	485	90%	4	5	90%	0
	Cuestiones climáticas	58	89%	4	4	87%	2
	Total	4767	91%	4	4	83%	8
	Operativo						
	Sin desvío	1016	90%	5	5	94%	-4
	Indeterminado	836	92%	3	3	53%	39
	Total general	6919	91%	4	4	80%	11

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de

<https://www.economia.gob.ar/onp>

Nota: Tanto la ejecución financiera como los índices de eficacia, eficiencia y efectividad son promedios del tipo.

Si ahondamos en las causas, se observa que cuando son de origen financiero, el promedio de ejecución financiera es del 87% mientras que el de efectividad es del 69%, es decir una brecha de 18 puntos porcentuales. La demora en la disponibilidad de fondos y la insuficiencia de crédito presupuestario son los tipos de causas de origen financiero que mayor brecha presentan entre la ejecución financiera y la física. Es decir, ante la demora en la disponibilidad de fondos se ejecuta el 76% del presupuesto financiero pero la efectividad en la concreción de las metas físicas es del 48%. Ante la insuficiencia de crédito presupuestario estos porcentajes son del 85% y 57% respectivamente. En ambos tipos de causas de desvío la brecha es de 28 puntos. Por otro lado, se observa que la menor brecha se encuentra ante los cambios de plan financiero u otras causas financieras (7 y 3 puntos porcentuales respectivamente).

La brecha disminuye cuando las causas son de origen operativo, siendo que el promedio de ejecución financiera es de 91% y el de efectividad de 83%, es decir la brecha es 8 puntos porcentuales. Donde la mayor brecha se encuentra cuando se producen causas de tipo de abastecimiento o demora (25 y 26 puntos respectivamente). Es decir, se ejecuta el 88 y 89% financieramente, pero la efectividad de la meta es de un 63%. Por el contrario, las causas de desvío por cuestiones relacionadas con los recursos humanos y las climáticas son las que menor brecha presentan dentro de desvíos de origen operativo (3 y 2 puntos porcentuales respectivamente) donde la ejecución financiera es mayor a la efectividad en la concreción de la meta.

No obstante, en este grupo se presentan dos tipos de causas de desvío que no siguen esta tendencia. Ante los tipos de desvío por cambios en la modalidad, la ejecución financiera es del 90% y la efectividad en la concreción de la meta también es del 90%, es decir, no existe brecha. Lo mismo ocurre en los tipos de causas atados a la demanda donde se evidencian cambios de estrategia, políticas de captación de interés y aplicación de tecnologías que hacen que el 61% de sus metas estén sobreejecutadas o cumplidas. Y en los casos donde se presentan causas de planificación, la brecha se revierte, siendo que la ejecución financiera es del 92% y la efectividad en la concreción de la meta es del 93%. Es decir, la brecha es en favor de la concreción de la meta cuando media la planificación y medidas activas.

En síntesis, la brecha es de 11 puntos que se maximiza cuando las causas de desvío son de origen financiero perjudicando así la concreción de las metas físicas. Por el

contrario, se observa que esta relación se revierte cuando existe planificación (ya sea en el plan financiero u operativo) y cuando se realizan cambios internos en la forma de conseguir la meta, que en este estudio se observa mediante la aplicación de tecnología, cambios procedimentales y/o metodológicos, entre otros.

Respecto a la evolución de la efectividad se puede observar en la Tabla 40 que a nivel general existe una disminución en el segundo año de una baja de 7 puntos porcentuales. Esta relación se mantiene en las causas de origen operativo, pero en las causas de origen financiero la baja es de 16 puntos porcentuales.

Tabla 40 *Evolución de la efectividad*

Origen	Tipo	2015	2016	2017	2018	Total
Financiero	Aumento de costos - de precios	70%	85%	0%	80%	79%
	Cambio de plan financiero	90%	78%	93%	67%	84%
	Demora en la disponibilidad de fondos	83%	32%	40%	61%	48%
	Inconvenientes financieros	83%	77%	77%	56%	66%
	Insuficiencia de crédito presupuestario	51%	46%	68%	55%	57%
	Otras causas financieras	73%	90%	97%	93%	84%
	Insuficiencia de cuota	95%	93%	73%	70%	85%
Total Financiero		76%	60%	80%	63%	69%
Operativo	Abastecimiento	56%	54%	70%	71%	63%
	Cambios de plan	81%	63%	84%	76%	76%
	Demanda	93%	92%	94%	91%	92%
	Demoras	70%	56%	58%	72%	63%
	Infraestructura	84%	87%	80%	71%	81%
	Otras causas operativas	81%	71%	77%	89%	77%
	Recursos humanos	94%	91%	90%	82%	89%
	Sin insumo clave	75%	88%	87%	76%	82%
	Planificación	92%	94%	95%	92%	93%
	Cambios de modalidad	94%	82%	96%	90%	90%
Cuestiones climáticas	83%	86%	94%	87%	87%	

Origen	Tipo	2015	2016	2017	2018	Total
	Total Operativo	85%	78%	86%	84%	83%
	Sin desvío	93%	94%	89%	100%	94%
	Indeterminado	52%	49%	53%	58%	53%
	Total general	83%	76%	82%	82%	80%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

6. Reflexiones Finales

6.1 Conclusiones

Una de las innovaciones que implementa la ley de administración financiera fue la correlación entre los aspectos físico y financiero del presupuesto. Como se expuso en el desarrollo de este trabajo el nivel de desvíos de la ejecución financiera es mínimo, pero no es así en el caso de la ejecución física del presupuesto. No obstante, a los organismos de la Administración Pública Nacional se los sigue evaluando primordialmente desde su nivel de ejecución financiera mientras que sus metas físicas son un requisito formal.

Este trabajo se planteó la necesidad de abordar el análisis presupuestario desde su arista física, es decir desde su producción pública, poniendo en el centro de la escena al producto. Entendiendo que los desvíos entre lo presupuestado y lo realmente entregado a la sociedad es información que debe considerarse para la debida formulación del presupuesto del siguiente año. El entendimiento de las causas de los desvíos debería servir para la generación de acciones pertinentes que hagan que las políticas públicas cumplan con las transformaciones planteadas y mejoren las condiciones de vida de la sociedad.

Por lo antedicho, el presente trabajo se basó en el análisis de los desvíos de las metas físicas profundizando en sus causas, como también a través de la determinación de la brecha entre la ejecución financiera y la física y la participación de las distintas causas según sea su origen financiero o físico.

La limitación primordial encontrada fue la disposición de la información de los reportes de la Oficina Nacional de Presupuesto donde las causas de los desvíos se muestran de forma atomizada. Esta limitación fue subsanada con la elaboración de una tipificación con el fin de conocer las principales causas de desvíos de las metas físicas y así cumplir

con el objetivo general. Esta tipificación sirvió al presente trabajo para el análisis de cada causa de desvío determinando su significancia, impacto y poder ubicarlas dentro de cada finalidad-función. De esta manera, el aporte ha sido generar una tabla de causas de desvíos de manera que se visualice cómo es su concentración. (ver Anexo 3 y Anexo 4)

Otra limitación encontrada fue la factibilidad de relacionar la ejecución de las metas físicas con la ejecución financiera dado la falta de homogeneidad de las unidades de medida. Esta limitación se subsanó a través de la elaboración de los índices de eficacia, eficiencia y efectividad que permiten relacionar la ejecución financiera con la ejecución física.

El alcance del análisis fue dado por la posibilidad de tipificación de los argumentos expresados por los organismos en el reporte que se utilizó como fuente de información. Los argumentos que no fueron pasibles de análisis se clasificaron como indeterminados y se da en los casos en que no se encontró dentro de estos ninguna palabra relevante y coincidente con la mayoría de los argumentos.

El principal hallazgo que se obtuvo fue la evidencia que, dentro de los argumentos expresados por los organismos, las causas de desvíos de las metas físicas de origen financiero son minoritarias y poco significativas respecto de las causas de origen operativo en términos cuantitativos. Es decir, la gestión operativa de las organizaciones demanda soluciones más allá de lo financiero.

Del análisis de la brecha entre la ejecución financiera y la ejecución física, se demuestra que la ejecución financiera es de 11 puntos porcentuales mayor que la ejecución física. Si solo analizamos las metas que tienen causas de desvío de origen financiero, ahí se observa que la brecha entre la ejecución física y la financiera de esas metas aumenta a 18 puntos porcentuales. Por el contrario, si solo analizamos las metas que tienen causas de desvío de origen operativo, la brecha disminuye a 8 puntos. Esta diferencia se da principalmente porque las causas de origen financiero presentan un menor índice de eficacia respecto a las causas de origen operativo.

La brecha entre la ejecución física y financiera está relacionada con la participación de los tipos de subcausas que se hallan dentro de cada causa operativa y financiera. Se observó que el 33% de las metas presentan desvíos por causas de demanda, cambio de modalidad y planificación (21%,7%,5% respectivamente) y que este tipo de causas son los que mayor nivel de sobrejecución presentan (61% de las metas con estas tres causas de

desvío están sobreejecutadas). Esta sobreejecución de las metas compensa las metas subejecutadas, es decir, la significancia de estas causas que se sobreejecutan son las que influyen en la reducción de la brecha.

Esta sobreejecución se puede observar en las metas que están relacionadas a la demanda y se tomaron acciones de cambios de estrategias o de captación de interés, como así también por las fluctuaciones del mercado u otras variables exógenas no controlables. Ante los cambios de modalidad se observan que existe sobreejecución de metas principalmente ante la implementación de cambios de procedimientos como por la intensificación en el ritmo o modo de realizar las tareas. También se observa sobreejecución de las metas con desvíos por causa de la planificación, pero en este caso es por los problemas que manifiestan los organismos que tienen en sus bases o porque se ejecutan bienes y servicios que estaban pendientes de años anteriores y no se consideraron en el presupuesto.

Por el contrario, las causas que profundizan la brecha en detrimento de la concreción de las metas físicas son los cambios de plan, las demoras, las cuestiones relacionadas con el abastecimiento o la falta del insumo clave relacionado con la meta. La participación de estas causas sobre el total representa el 26%, donde el promedio de subejecución es del 96% (salvo las causas de cambio de plan que se subejecutan en un 59%).

La subejecución en los cambios de plan se manifiesta ante los cambios de prioridades o de estructuras, o porque se modifican los alcances y porque existen reprogramaciones. Las demoras de índole administrativa, de aprobación o coordinación, también se manifiestan ante los cambios de estructura. Los problemas de abastecimiento son por la gestión de compras en general, o como puntualmente se manifiesta por demoras en la entrega o en el proceso. La falta de insumos claves se dan por la ausencia o baja de los beneficiarios a los que va destinado el bien o servicio, o porque los mismos no cumplen con los requisitos para el goce del mismo. En síntesis, se observan cambios que no ayudan a la gestión ágil y a la dificultad en el conocimiento de cuáles y cómo son los beneficiarios de las metas.

Asimismo, esta relación de la brecha con la participación de las causas se pudo observar que se mantiene prácticamente estable a lo largo de los años bajo estudio, lo cual

podría indicar la constitución de presupuestos incrementales, cuestión no analizada en este trabajo.

Por todo lo expuesto, se sintetiza que las metas físicas del presupuesto público argentino, en el periodo estudiado, sufren desvíos de origen operativo por encima de los financieros, pero estos últimos tienen un impacto relativo mayor en la brecha entre la ejecución financiera y la ejecución física. Y que la completa ejecución financiera no necesariamente indica que se concrete la meta física presupuestada dado que la mayor incidencia en las causas de desvíos deviene de cuestiones operativas en el 69% de los casos.

Fruto del trabajo realizado se puede observar el aporte que brinda tener mayor claridad en el análisis del presupuesto, ya que entender cuáles son sus problemáticas como sus potencialidades a través de sus desvíos permite una visión de mayor comprensión y así poder establecer acciones correctivas para una mejor distribución y uso de los recursos del estado como así también el cumplimiento de las políticas públicas a través de la entrega de los bienes y servicios presupuestados. Evaluar y monitorear el presupuesto de las metas físicas debe ir más allá que la determinación de los desvíos. Debe implicar tomar decisiones sobre ellos que generen acciones tendientes al logro de la efectividad en la concreción de las metas planeadas y presupuestadas. De esta forma se cumple con el círculo de retroalimentación de la información que tiende a una mejor administración de los recursos públicos.

6.2 Recomendaciones y Propuestas a Futuro

Entendiendo el presente trabajo como un aporte a la mejora de la calidad de la gestión presupuestaria y por ende a una mejor administración de las políticas públicas, es importante seguir en el camino de continua mejora, para ello se proponen las siguientes acciones:

- La adaptación de la tipología actual del nomenclador de la ONP, sobre las causas de las metas físicas, para que sea pasible de uso de acuerdo a las causales vigentes en la administración pública.
- Asociar el presupuesto financiero al nivel de meta dentro de cada programa tal que la suma del presupuesto de cada meta sea el equivalente al total presupuestado para el programa. De esa forma se puede analizar el uso racional de los recursos y de los insumos dentro de cada programa

- Capacitar a los organismos en la temática de la planificación de metas físicas y su representación respecto de la misión y visión de cada organismo y los bienes y servicios que entregan a la sociedad.

- Realizar un seguimiento de las causales de desvío por organismo y analizar qué acciones se toman para su adecuación.

La propuesta que surge de esta investigación, es el análisis de medidas correctivas para cada tipo de desvío y un análisis más profundo sobre qué tipo de finalidad-función y/o organismo se concentran las distintas causales de desvío.

7. Referencias Bibliográficas

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. (s. f.). *Porcentaje del gasto de la administración central evaluado, según tipo de indicador de desempeño*. Recuperado 6 de julio de 2020, de <https://www.cippeec.org/grafico/porcentaje-del-gasto-de-la-administracion-central-evaluado-segun-tipo-de-indicador-de-desempeno/>
- Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1963). *Strategy of decision; policy evaluation as a social process*.
- Jefatura de Gabinete de Ministros*. (2019) *Mensaje de Remisión*.
<https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2019>
- Deming, W. E. (1989). *Calidad, productividad y competitividad: La salida de la crisis* (J. N. Medina, Trad.). Ediciones Díaz Santos.
- Krieger, M. J. (2016). LAS MIRADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA MODERNIDAD Y LA POSMODERNIDAD. *Ciencias Administrativas*, 7, 8.
- Maiola, O. (2016). La Mejora continua de los procesos contables y productivos como aporte a la dimensión económica de la sustentabilidad. *Contabilidad y Auditoría*, 44, 24-24.
- Makón, M. (2000). Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina. *CEPAL*, 52.
- Makón, M., Matus Romo, C., & Arrieche, V. (1979). *Bases teóricas del presupuesto por programas*. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- Makón, M., & Varea, M. (2015). Presupuesto por resultados. En J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. García Moreno (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (pp. 81-118). Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobiernos-efectivos-logros-y-retos-de-la-gestion-publica-para-resultados-en-america>
- Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación. (2011). *El Sistema Presupuestario Público en la Administración Nacional de la República Argentina*.
https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- Mintzberg, H. (1988). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.

- OCDE. (2012). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- Oficina Nacional de Presupuesto. (s. f.). *Evaluación Presupuestaria*. Ministerio de Economía. <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2016.html>
- Pignatta, M. A. (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: Brechas por cerrar. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 49-69. <https://doi.org/10.18294/rppp.2015.947>
- Real Academia Española. (s. f.). *Demanda / Diccionario de la lengua española*. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Recuperado 29 de abril de 2021, de <https://dle.rae.es/demanda>
- Schick, A. (1966). Planning-Programming-Budgeting System. A Symposium. *Public Administration Review*, 26(4), 243–258.
- Schick, A. (2011). Repairing the Budget Contract between Citizens and the State. *OECD Journal on Budgeting*, 2011(3), 7–33.
- Schick, A. (2012). *Basics First is Best Practice*. [Lo básico primero es la mejor práctica]. IMF Public Financial Management Blog. <http://blog-pfm.imf.org>.
- Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 2013(2), 1–31.
- Schweinheim, G. (2017). El sistema de administración financiera en la Argentina: Orígenes, desarrollo y escenarios futuros. *Estado Abierto*, 2(1), 115-166.
- Shewhart, W. A. (1931). *Economic control of quality of manufactured product*. Macmillan And Co Ltd, London.
- Sotelo Maciel, A. J. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 151-176.
- Sotelo Maciel, A. J. (2012). *Cadena de valor público y planeamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de su Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. McGraw-Hill.
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General System theory: Foundations, Development, Applications*. George Braziller.
- Wildavsky, A. (1996). Presupuestar como un proceso político. Q. Brugué y J. Subirats: *Lecturas de Gestión Pública*, INAP, Madrid.

8. Anexos

Anexo 1 Formulario Oficina Nacional de Presupuesto

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION SECRETARIA DE HACIENDA		CAUSAS DE DESVIOS EN LA EJECUCION DE METAS	
ENTIDAD/SERVICIO: _____ PROGRAMA: _____ SUBPROGRAMA: _____		FORMULARIO: 12	
		PRESUPUESTO 20__ TRIMESTRE: _____ FECHA DE EMISION: __/__/__	

CAUSAS FINANCIERAS DE DESVIOS	
CODIGO	DENOMINACION
1 -	INSUFICIENCIA DE CREDITO PRESUPUESTARIO <input style="float: right;" type="text"/>
2 -	INSUFICIENCIA DE CUOTA <input style="float: right;" type="text"/>
3 -	DEMORAS EN LA DISPONIBILIDAD DE FONDOS <input style="float: right;" type="text"/>
4 -	REDUCCION DE COSTOS - DE PRECIOS <input style="float: right;" type="text"/>
5 -	REDUCCION DE COSTOS - DE CANTIDAD DE INSUMOS <input style="float: right;" type="text"/>
6 -	REDUCCION DE COSTOS - BONIFICACIONES RECIBIDAS <input style="float: right;" type="text"/>
7 -	AUMENTO DE COSTOS - DE PRECIOS <input style="float: right;" type="text"/>
8 -	AUMENTO DE COSTOS - DE CANTIDAD DE INSUMOS <input style="float: right;" type="text"/>
9 -	AUMENTO DE COSTOS - RECARGOS FINANCIEROS <input style="float: right;" type="text"/>
998 -	OTRAS CAUSAS <input style="float: right;" type="text"/>

CAUSAS OPERATIVAS DE DESVIOS	
CODIGO	DENOMINACION
11 -	PROBLEMAS EN EL PROCESO DE CONTRATACION DE PERSONAL <input style="float: right;" type="text"/>
12 -	FALTA DE PERSONAL ESPECIALIZADO <input style="float: right;" type="text"/>
13 -	PROBLEMAS EN LA GESTION DE COMPRAS <input style="float: right;" type="text"/>
14 -	PROBLEMAS EN LA RECEPCION Y ADM. INTERNA DE INSUMOS Y MATERIALES AUXILIARES <input style="float: right;" type="text"/>
15 -	PROBLEMAS CLIMATICOS <input style="float: right;" type="text"/>
16 -	DIFICULTADES INSTITUCIONALES/LEGALES - EN EL PROCESO DE LICITACION <input style="float: right;" type="text"/>
17 -	DIFICULTADES INSTITUCIONALES/LEGALES - DURANTE LA EJECUCION <input style="float: right;" type="text"/>
999 -	OTRAS CAUSAS <input style="float: right;" type="text"/>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
CODIGO	DENOMINACION
1 -	EL DESVIO PUEDE SER CORREGIDO EN EL AÑO <input style="float: right;" type="text"/>
2 -	EXPOSICION DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Fuente: Formas de incorporación de los indicadores de resultado a todo el ciclo del proceso presupuestario (Oficina Nacional de Presupuesto, 2007, p.68)

Anexo 2 Participación de los subtipos de causas operativas

Tipo de Causa Operativa	Subtipo de Causa Operativa	Cantidad de Metas	Participación %
Demanda	Cambio de estrategia	45	3%
	Captación de interés	76	5%
	Difícil estimación	162	11%
	Factores externos	347	23%
	Tecnología	17	1%
	(en blanco)	838	56%
Total Demanda		1485	31%
Cambios de Plan	Cambio de prioridades	118	14%
	Cambios de estructura	65	8%
	Modificación del alcance	237	29%
	Reprogramación	188	23%
	(en blanco)	221	27%
Total Cambios de plan		829	17%
Demoras	Administrativo	93	16%
	Aprobación	27	5%
	Cambios de estructura	31	5%
	Coordinación	9	2%
	Pendientes de resolución	24	4%
	(en blanco)	398	68%
Total Demoras		582	12%
Cambios de modalidad	Cambios de estructura	24	5%
	Cambios procedimentales	160	33%
	Intensificación	120	25%
	Tecnología	87	18%
	(en blanco)	94	19%
Total Cambios de modalidad		485	10%
Planificación	Cambios de estructura	3	1%
	Depende de otro insumo	32	9%

Tipo de Causa Operativa	Subtipo de Causa Operativa	Cantidad de Metas	Participación %
	Dinámico	43	12%
	Diversidad de factores	13	4%
	Pendientes no considerados	40	11%
	Problemas en la base de estimación	108	30%
	(en blanco)	122	34%
Total Planificación		361	8%
	Ausencia de beneficiario	85	33%
Sin insumo clave	Baja de beneficiario	54	21%
	Incumplimiento de requisitos	89	34%
	(en blanco)	30	12%
Total Sin insumo clave		258	5%
	Conflicto gremial	6	3%
	Disponibilidad	136	60%
Recursos humanos	Intensificación	6	3%
	Reasignación	29	13%
	(en blanco)	51	22%
Total Recursos humanos		228	5%
	Demoras en el proceso	63	48%
	Demoras en la entrega	8	6%
Abastecimiento	Falta de insumos	14	11%
	Problemas en gestión de compras	33	25%
	(en blanco)	14	11%
Total Abastecimiento		132	3%
	Disponibilidad	34	29%
	Fuera de condiciones	48	41%
Infraestructura	Tecnología	5	4%
	(en blanco)	30	26%
Total Infraestructura		117	2%
Cuestiones climáticas	(en blanco)	58	100%

Tipo de Causa Operativa	Subtipo de Causa Operativa	Cantidad de Metas	Participación %
Total Cuestiones			
climáticas		58	1%
	Administrativo	24	10%
Otras causas operativas	Cambios de estructura	15	6%
	Político-Institucional	1	0%
	(en blanco)	192	83%
Total Otras causas operativas			
		232	5%
Total general		4767	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de <https://www.economia.gob.ar/onp>

Anexo 3 Cuadro de causas operativas por finalidad-función 2015-2018

Finalidad-Función	Demanda	Cambios de plan	Demoras	Cambios de modalidad	Planificación	Sin insumo clave	Otras causas operativas	Recursos humanos	Abastecimiento	Infraestructura	Cuestiones climáticas	Total
1.1 Legislativa	50%	21%	11%	7%	4%	4%	4%	0%	0%	0%	0%	100%
1.2 Judicial	39%	13%	8%	12%	10%	1%	6%	8%	0%	4%	0%	100%
1.3 Dirección superior ejecutiva	38%	27%	12%	8%	2%	0%	4%	6%	2%	2%	0%	100%
1.4 Relaciones exteriores	50%	31%	5%	2%	0%	6%	5%	0%	0%	2%	0%	100%
1.5 Relaciones interiores	41%	16%	2%	21%	4%	2%	4%	5%	1%	2%	0%	100%
1.6 Administración fiscal	26%	16%	3%	26%	16%	0%	0%	13%	0%	0%	0%	100%
1.7 Control de la gestión pública	58%	17%	8%	8%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
1.8 Información y estadística básicas	0%	0%	17%	0%	0%	0%	0%	83%	0%	0%	0%	100%
2.1 Defensa	41%	19%	5%	2%	10%	0%	5%	1%	6%	4%	7%	100%
2.2 Seguridad interior	37%	17%	2%	15%	11%	1%	3%	8%	1%	3%	1%	100%
2.3 Sistema penal	23%	23%	0%	5%	14%	32%	5%	0%	0%	0%	0%	100%
3.1 Salud	29%	14%	10%	10%	9%	4%	4%	6%	9%	5%	1%	100%
3.2 Promoción y asistencia social	27%	15%	18%	17%	6%	6%	10%	1%	1%	1%	1%	100%
3.3 Seguridad social	69%	7%	0%	1%	17%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
3.4 Educación y cultura	23%	28%	10%	6%	9%	15%	3%	2%	2%	1%	0%	100%
3.5 Ciencia y técnica	42%	11%	9%	6%	8%	4%	9%	4%	1%	3%	3%	100%
3.6 Trabajo	25%	18%	8%	25%	2%	9%	7%	5%	0%	0%	0%	100%
3.7 Vivienda y urbanismo	4%	20%	41%	17%	2%	2%	4%	0%	4%	0%	4%	100%
3.8 Agua potable y alcantarillado	0%	8%	60%	0%	16%	4%	0%	0%	0%	0%	12%	100%
4.1 Energía, combustibles y minería	44%	17%	17%	7%	5%	3%	2%	2%	1%	0%	1%	100%
4.2 Comunicaciones	41%	13%	12%	15%	3%	7%	4%	3%	0%	2%	1%	100%
4.3 Transporte	15%	17%	31%	5%	6%	2%	4%	17%	2%	2%	1%	100%
4.4 Ecología y medio ambiente	37%	19%	10%	9%	5%	4%	4%	3%	3%	2%	4%	100%
4.5 Agricultura	39%	8%	16%	10%	5%	4%	5%	2%	2%	1%	8%	100%
4.6 Industria	22%	16%	16%	15%	6%	3%	6%	5%	4%	7%	0%	100%
4.7 Comercio, turismo y otros servicios	30%	25%	8%	17%	9%	2%	6%	2%	0%	2%	0%	100%
4.8 Seguros y finanzas	33%	6%	11%	17%	19%	2%	11%	2%	0%	0%	0%	100%
Total	31%	17%	12%	10%	8%	5%	5%	5%	3%	2%	1%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de

<https://www.economia.gob.ar/onp>

Anexo 4 Causas financieras por finalidad-función 2015-2018

Finalidad-Función	Inconvenientes financieros	Cambio de	Insuficiencia de crédito	Demora en la disponibilidad	Otras causas	Insuficiencia	Aumento de	Total
1.4 Relaciones exteriores	50%	0%	25%	0%	25%	0%	0%	100%
1.5 Relaciones interiores	0%	33%	0%	33%	33%	0%	0%	100%
2.1 Defensa	75%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
2.2 Seguridad interior	45%	0%	18%	27%	0%	0%	9%	100%
2.3 Sistema penal	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
3.1 Salud	26%	39%	26%	6%	4%	0%	0%	100%
3.2 Promoción y asistencia social	11%	28%	6%	31%	22%	0%	3%	100%
3.4 Educación y cultura	28%	28%	17%	10%	9%	5%	3%	100%
3.5 Ciencia y técnica	28%	24%	4%	4%	8%	24%	8%	100%
3.6 Trabajo	0%	75%	25%	0%	0%	0%	0%	100%
3.7 Vivienda y urbanismo	0%	13%	0%	75%	13%	0%	0%	100%
3.8 Agua potable y alcantarillado	33%	0%	67%	0%	0%	0%	0%	100%
4.1 Energía, combustibles y minería	30%	10%	0%	60%	0%	0%	0%	100%
4.2 Comunicaciones	0%	60%	0%	0%	40%	0%	0%	100%
4.3 Transporte	46%	15%	15%	0%	0%	23%	0%	100%
4.4 Ecología y medio ambiente	27%	0%	64%	9%	0%	0%	0%	100%
4.5 Agricultura	57%	13%	17%	0%	0%	4%	9%	100%
4.6 Industria	76%	12%	12%	0%	0%	0%	0%	100%
4.7 Comercio, turismo y otros servicios	0%	33%	17%	0%	0%	0%	50%	100%
Total	31%	24%	16%	13%	7%	4%	4%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de evaluación presupuestaria años 2015 a 2018 de

<https://www.economia.gob.ar/onp>