

DTI - FCE

Documentos de Trabajo de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

4 2021

El ciclo presupuestario de la Universidad Nacional de Córdoba desde la perspectiva de gestión para resultados. Estudio de caso período 2013-2019

Por Diego A. Rodríguez De Marco, Sergio F. Obeide



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

**Serie Documentos de Trabajo de Investigación
de la Facultad de Ciencias Económicas**

Nro. 04
Septiembre 2021

El ciclo presupuestario de la Universidad Nacional de Córdoba desde la perspectiva de gestión para resultados. Estudio de caso período 2013-2019

Diego Alejandro Rodríguez De Marco

Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Siglo 21

Sergio Fernando Obeide

Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Administración
Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación y Formación
en Administración Pública



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/DTI/>

Los DTI-FCE se publican y distribuyen presentando investigaciones en curso de el/los autor/es, con el propósito de generar comentarios y debate no habiendo estado sujetos a referato de pares. Este documento de trabajo no debe ser entendido como representación de las opiniones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Las opiniones expresadas en este documento de trabajo son exclusivas del/los autor/es.

El ciclo presupuestario de la Universidad Nacional de Córdoba desde la perspectiva de gestión para resultados. Estudio de caso período 2013-2019

The budget cycle of the National University of Cordoba from the perspective of performance based management. A case study of the period 2013-2019

Mgtr. Diego Alejandro Rodríguez De Marco¹
Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Siglo 21

Prof. Dr. Sergio Fernando Obeide²
Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Administración
Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública

Resumen: En este artículo se caracteriza críticamente el ciclo presupuestario de la UNC. Motivó el estudio el desconocimiento de las diferentes etapas presupuestarias, la mecánica de asignación de los recursos y la relación de esos recursos con la planificación. Para responder a estas inquietudes se utilizó, como marco de referencia, la gestión para resultados, una herramienta de la nueva gerencia pública. Con el fin de dar cumplimiento al objetivo, se llevó a cabo un estudio de caso descriptivo, cualitativo, mediante relevamiento documental, entrevistas y observación participante. La caracterización del ciclo presupuestario permitió mostrar cómo está funcionando el presupuesto universitario y además identificar qué sistemas, procesos e instrumentos de GPR están funcionando y cuáles no. Adicionalmente, arroja un poco más de claridad respecto de cómo se distribuyen los recursos universitarios. Dado que el estudio se enfocó en el presupuesto de la UNC y por las propias características de este, quedaron fuera del estudio los ciclos presupuestarios de las unidades académicas y demás dependencias universitarias, constituyendo la principal limitación.

Palabras clave: Estado, Gasto público, Educación, Eficiencia, Nueva gerencia pública
Códigos JEL: H61, H72, H75

Abstract: This article critically characterizes the budget cycle of the UNC. The study was motivated by the lack of knowledge of the different budget stages, the mechanics of resource allocation and the relationship of those resources with planning. To

¹ Mail: diego.rodriquezdemarco@unc.edu.ar

² Mail: sergio.obeide@unc.edu.ar

respond to these concerns, the performance based management systems (PBM), a tool of the new public management, was used as a frame of reference. In order to fulfill the objective, a descriptive, qualitative case study was carried out through documentary survey, interviews and participant observation. The characterization of the budget cycle allowed to show how the university budget is working and also to identify which PBM systems, processes and instruments are working and which are not. Additionally, it provides a little more clarity regarding how university resources are distributed. Given that the study focused on the UNC budget and due to its own characteristics, the budget cycles of academic units and other university dependencies were left out of the study, constituting the main limitation.

Keywords: State, Public expenditure, Education, Efficiency, New public management

JEL Classification: H61, H72, H75

1. INTRODUCCION

La mayoría de las innovaciones en materia presupuestaria surgen en la década de 1990 en el marco de la nueva gerencia pública (NGP) y evolucionan hasta la actualidad (Hood, 1991; Benington y Moore, 2011; Gerrish, 2016; Mauro, Cinquini y Grossi, 2018). La NGP introdujo reformas en el sector público, basándose en principios y herramientas utilizados en el sector privado, con el objetivo de mejorar las capacidades estratégicas del estado (Ingraham & Moynihan, 2000) y el desempeño de la administración pública (Mauro et. al, 2019). Comenzaron con las experiencias de aplicación en Nueva Zelanda, Estados Unidos y Gran Bretaña, y otros desarrollos encarados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (Makón, 2014), pero encuentran su verdadero origen en la década del sesenta, con las enseñanzas de Peter Drucker en su libro *Managing for Results* (BID y CLAD, 2007). Estas reformas prometían ser herramientas orientadas a lograr efectividad en las políticas públicas, al punto de convertirse en unos de los principales ítems en las agendas de reforma de organismos internacionales (Mauro et. al, 2019).

En Argentina, se implementaron de la mano de las reformas de segunda generación y permitieron innovar, entre otros aspectos, el sistema presupuestario plasmado en la Ley 24.156 de Administración Financiera y sus sistemas de Control (LAFCO) (Las Heras, 2018). Esta ley prescribe el ciclo presupuestario, los sistemas intervinientes, algunos instrumentos utilizados, reglas fiscales y alcanza a todas las jurisdicciones del Sector Público Nacional incluyendo a las Universidades Nacionales. También con motivo de la reforma del sistema de educación superior que tuvo lugar en la década del 90, las Universidades Nacionales adquirieron autarquía según lo previsto por Ley de Educación Superior, pasando de este modo a administrar su propio presupuesto. Estos presupuestos, están conformados por un subsidio que otorga el estado Nacional para el funcionamiento de cada Universidad, siendo el tercero más alto el de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), solo por debajo de la de Buenos Aires y La Plata.

Ahora bien, comparando el monto del presupuesto de la UNC con otros presupuestos que impactan en la provincia de Córdoba, parece ser un tema de

importancia. Para el cierre del año 2018, según estadísticas universitarias y municipales, el presupuesto de la UNC representó el 43 % del presupuesto de la Municipalidad de Córdoba, mientras que representó el 370 % de la ciudad de Río Cuarto. En este sentido, el presupuesto de la UNC aparece como uno de los más relevantes de la provincia y, por ello, resulta interesante conocer su funcionamiento en detalle. Sin embargo, al hablar del presupuesto de la Universidad Nacional de Córdoba comienzan a surgir interrogantes. En primer lugar, internamente es denominado en forma genérica como “reconducido”, figura que establece el artículo 27.º de la LAFCO para los casos donde no se haya podido aprobar el presupuesto. Segundo, no se percibe con claridad la mecánica del ciclo presupuestario. Tercero, no parece posible observar con la información disponible si la totalidad de asignaciones presupuestarias responden a un esquema de planificación previo. Cuarto, con la información disponible no parece posible hacer un análisis o evaluación en términos de eficiencia, eficacia y efectividad del gasto universitario. En consecuencia, se vuelve necesario entender cómo funciona el ciclo presupuestario de la UNC, cómo se asignan los recursos y si esa asignación responde a una instancia previa de planificación. Para dar respuestas a esas inquietudes la academia se ha concentrado en los últimos años en el estudio del presupuesto para resultados (PPR) y la Gestión para Resultados (GPR) como herramientas de integración del plan y el presupuesto (Uña, 2010; Tavares y Berretta, 2009). Frente a esta problemática, la pregunta de investigación que guía este trabajo se resume en *¿Cómo funciona el ciclo presupuestario desde la perspectiva de un sistema de GPR?*

El trabajo busca contribuir al estudio de las reformas de la NGP, particularmente a las reformas orientadas a la medición de resultados. Se enfoca en el nivel organizacional, menos estudiado que otros niveles (Mauro et. al, 2018), y tiene como objetivo *caracterizar el funcionamiento de ciclo presupuestario de la UNC desde la perspectiva de un sistema de GPR*. Para esto realizamos un estudio de caso descriptivo utilizando un sistema de GPR que se desarrolló sobre la base de definiciones de diferentes autores en materia de gestión para resultados, como sistema integrador de

otras reformas de la NGP. El estudio se llevó adelante mediante análisis documental, entrevistas a informantes clave y un proceso de observación participante.

El resto del artículo ha sido organizado de la siguiente manera. En la próxima sección se introduce el marco teórico con el desarrollo de un modelo para relevar aspectos de la gestión para resultados. Luego, una breve referencia de la UNC seguida por la metodología utilizada. En la sección de resultados se presenta la caracterización del ciclo presupuestario de la UNC, para dar paso luego a las discusiones respecto a cuáles aspectos están implementados y cuáles no lo están. Finalmente, se expresan las conclusiones.

2. MARCO TEORICO

El ciclo presupuestario ha sido abordado por diversos autores y organismos internacionales que han desarrollado en forma completa este esquema procesal; sin embargo, la integración entre la planificación y el presupuesto aparece como una materia pendiente, principalmente en la mayoría de los países de Latinoamérica (García López, 2009; Filc y Scartascini, 2009). En virtud de esto, aparecieron esfuerzos por parte de académicos, organismos internacionales y gobiernos buscando fortalecer los sistemas presupuestarios y los recursos aplicados a sus políticas. De esta forma el presupuesto para resultados (PPR) y la gestión para resultados (GPR) aparecen en escena con funciones, entre otras, de alinear los recursos a los objetivos y resultados.

El objetivo del PPR es mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público mediante la vinculación del financiamiento con los resultados de las organizaciones públicas, haciendo un uso sistemático de información de rendimiento (Robinson y Last, 2009). Siguiendo a Uña (2010) el presupuesto para resultados promueve la consideración de los objetivos previstos y los resultados alcanzados en los programas y las políticas a lo largo de todo el ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, y evaluación). Para el autor, la implementación de este presupuesto implica cambiar de un ciclo presupuestario enfocado en términos de insumos, a uno basado en el análisis de los bienes y servicios que el Estado presta, es decir, con énfasis en resultados en

lugar de medios. En el mismo sentido, Marcel (2009) define al presupuesto por resultados como una serie de herramientas que permiten introducir decisiones relativas a los resultados presentes y futuros en el ciclo presupuestario y que, al mismo tiempo, facilitan su consecución. Complementando los resultados “productivos”, Filc y Scartascini (2009) entienden que permitiría obtener beneficios tangibles en términos fiscales, de sostenibilidad, eficiencia y efectividad del gasto público. Ahora, salvo muy pocas excepciones, las experiencias de PPR no produjeron las transformaciones deseadas sino “adornos” sin cambiar la forma en las que se toman las decisiones (Schick, 2014). Schick (2014) argumenta que la aplicación del PPR requiere un modelo de gestión para resultados como condición necesaria. Explica que las unidades encargadas del gasto interpretan el PPR como una amenaza, mientras que interpretan la GPR como una herramienta interna que defiende sus intereses (Schick, 2014).

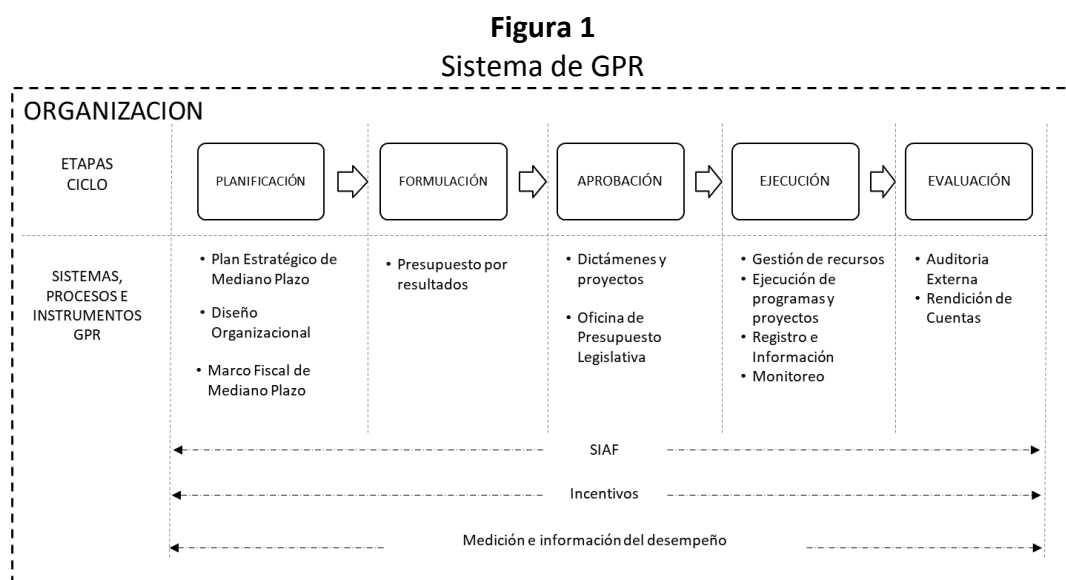
Existen múltiples definiciones de la gestión para resultados que dependen de los autores, el contexto o el marco institucional, pero en términos generales se le atribuye la función de integrar la planificación de los gobiernos con la asignación y uso de los recursos (Uña, 2010). La importancia que se le asigna, por encima de otras herramientas gerenciales, radica en su utilidad para construir legitimidad democrática, dotándola de una doble naturaleza política-administrativa (Dussauge, 2016). No está concebida como un componente gerencial aislado, comparte elementos con áreas de estudio como la planificación estratégica, los sistemas de monitoreo y evaluación, las políticas públicas basadas en evidencia, y las ciencias de datos (Martirene, 2014; Dussauge, 2016). Aparece en escena como una estrategia que, a través del análisis de la cadena de valor, el uso de información de desempeño y análisis causa-efecto, permite mejorar el funcionamiento interno de una organización y conectar los recursos a los resultados de política para generar valor público en la sociedad (BID y CLAD, 2007; Uña, 2010; Makón, 2014; Dussauge, 2016; García López y García Moreno, 2016).

El criterio sistematizador, ordenador e integrador de la GPR le permite acoplar subsistemas e instrumentos, entender sus alcances y limitaciones al mismo tiempo que posibilitar un proceso prueba-error en los administradores (Dussauge, 2016; García

López y García Moreno, 2016). En esta línea Martirene (2014) entiende la GPR como un sistema formado por un subsistema de planificación estratégica y el ciclo presupuestario. Describe cuatro componentes que interactúan entre ellos, la planificación estratégica, el proceso presupuestario, la adecuación de la estructura organizativa y los sistemas de evaluación y seguimiento. Makon (2014) utiliza un triple enfoque complementario: Sistémico, de macroprocesos y de instrumentos de gestión. El primer enfoque requiere una articulación entre los sistemas de planificación, de presupuesto y de organización. El segundo, está conformado por cuatro procesos: de planificación estratégica, de programación presupuestaria, de administración de recursos reales y financieros y, finalmente, de seguimiento, control y auditoría por desempeño. Por último, señala Makon (2014), un proceso más instrumental orientado en la gestión. Los principales desarrollos en términos de modelos se pueden encontrar en las herramientas del modelo abierto de gestión para resultados elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el modelo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (García López y García Moreno, 2016).

En este artículo se utilizan esas definiciones, conceptos y desarrollos para rediseñar un sistema de GPR que permita caracterizar el ciclo presupuestario de la UNC. Al no existir un único “modelo” de GPR (Gerrish, 2016; Mauro, 2017), y siendo sus componentes transversales (Le Galés, 2016) se unificaron conceptos de diversos autores y organismos internacionales. En primer lugar, se utilizó el modelo abierto propuesto por el BID y el CLAD (2007), en su documento *Modelo abierto de gestión para resultados*, y el propuesto para el BID por García López y García Moreno (2016), también basado en el modelo abierto. Ambos se sostienen en la “cadena de resultados” o “cadena de valor” como eje principal en la construcción de una relación de causalidad, requisito central del modelo (BID y CLAD, 2007; García López y García Moreno, 2016; Dussauge, 2016). Segundo, se reforzó el modelo con definiciones propias de la gestión financiera pública de Andrews (2014), que aporta elementos de las reformas de la NGP utilizados por otros autores. Tercero, se utilizaron algunos aportes de los elementos claves utilizados por Gerrish (2016), y compartidos por

múltiples autores, para su medición de los sistemas de GPR. En la [Figura 1](#) se muestra el sistema de GPR propuesto.



Fuente: elaboración en base a Andrews (2014), Gerrish (2016), Dener et al (2011), BID y CLAD (2007), García López y García Moreno (2016).

3. LA UNC

La Universidad Nacional de Córdoba (UNC) es una de las organizaciones de educación superior más antiguas de la Argentina, es pública, de concurrencia masiva y de acceso gratuito. Según el Anuario estadístico 2018 la UNC contaba con más de 136 000 estudiantes que cursaban una oferta académica distribuida entre 20 carreras de pregrado, 89 carreras de grado y 215 de posgrado, dictadas a través de 15 facultades y dos colegios secundarios. Esas actividades se complementaban con 145 centros de investigaciones e institutos, 25 bibliotecas, 17 museos, dos hospitales, el Banco de Sangre y el Laboratorio de Hemoderivados y una empresa pública de medios de comunicación. Además, se compone de 9817 docentes, incluyendo autoridades, en actividades de gestión, docencia, extensión e investigación, y 3258 no docentes, que se encargan del soporte técnico-administrativo, haciendo un total de 13 075 empleados directos. Se distribuye en un total de 11 571 116 m² de superficie, localizados 1 377

286 m² en la ciudad de Córdoba y el resto en el interior provincial. El financiamiento de estas actividades y el mantenimiento del territorio están contemplados en el presupuesto nacional, que aprueba anualmente un subsidio para su funcionamiento. Este representa en mayor medida el presupuesto de la Universidad, acompañado de recursos propios generados en las actividades de la Universidad.

4. METODOLOGÍA

La investigación es un estudio de caso descriptivo con la finalidad de efectuar un análisis crítico del objeto de estudio. La metodología utilizada es fundamentalmente cualitativa, destinada a caracterizar el ciclo presupuestario de la universidad como organización desde la perspectiva de la gestión para resultados. La unidad de análisis es la Universidad Nacional de Córdoba, se abordaron los procesos generales de máximo nivel (Rectorado y Honorable Consejo Superior —HCS—), quedando fuera de análisis los procesos de cada dependencia (Facultades, Hospitales y Escuelas).

El punto de partida fue un análisis documental mediante el análisis de leyes, decretos y otras normativas nacionales. Luego, se avanzó en los esquemas normativos de la Universidad Nacional de Córdoba, resoluciones, ordenanzas, circulares y sistemas informáticos relacionados. Se realizó una revisión de los presupuestos aprobados para el período 2013-2019 y de las cuentas de inversión para el mismo período. También se pudo acceder a informes presupuestarios, contables y administrativos. En las mismas normativas se buscó evidencia de instrumentos de gestión para resultados que se presentan en cada etapa del ciclo definido. Los datos se obtuvieron del digesto universitario y de la página principal de la Secretaría de Gestión Institucional (SGI).

Se planificaron 16 entrevistas semiestructuradas a informantes claves. La muestra fue no probabilística, la elección se fundamentó en la participación de los informantes en relación con el presupuesto y la capacidad de decidir en torno a él. Se consideraron autoridades y ex autoridades de secretarías y empleados administrativos con rango de director general, director, y jefes de departamento, entre las direcciones de Presupuesto, Contabilidad, Contrataciones de la SGI e integrantes de áreas económicas

de secretarías. Se concretaron 13 entrevistas, ocho se realizaron personalmente, duraron en promedio unos setenta minutos y fueron grabadas en medios digitales. Las otras cuatro entrevistas se canalizaron vía correo electrónico y luego fueron corroboradas mediante conversaciones telefónicas. Luego de la séptima entrevista se observó una saturación en el nivel de respuestas, al no presentarse aportes o variaciones significativas. Al finalizar la entrevista, algunos participantes realizaron comentarios personales sobre el funcionamiento de la UNC que no fueron grabados, pero se transcribieron en notas personales. Cada entrevista contó con 42 preguntas que fueron consultadas en función de los roles de cada uno de los entrevistados. Dada la contundencia de algunas respuestas, se decidió transcribirlas a lo largo de la caracterización. Con el objeto de preservar el anonimato de los entrevistados se clasificaron según sus roles en Autoridad (AU) y No Docente (ND), ambos numerados aleatoriamente.

Las entrevistas y el relevamiento normativo se complementaron con un proceso de observación participante, que es un método de investigación que permite “desarrollar una comprensión holística de los fenómenos en estudio que sea tan objetiva y precisa como sea posible, teniendo en cuenta las limitaciones del método” (DeWalt y DeWalt, 2020, p. 92). El objetivo de este método fue contrastar las entrevistas con eventos que los informantes no podían o no querían compartir, y observar situaciones que los informantes habían descrito en entrevistas (Marshall y Rossman, 1989). Esta metodología se desarrolló durante el período 2016-2019.

En cada etapa se buscó relevar los sistemas, procesos e instrumentos que conforman el sistema de GPR definido. En la etapa de planificación se buscó evidencia respecto de instrumentos de “planificación estratégica de mediano plazo”, características del “diseño organizacional” y “marco fiscal de mediano plazo”. Para la etapa de formulación, se indagó la orientación del presupuesto hacia los resultados. Se consideró también la secuencia de pasos para la formulación del presupuesto, la posible integración plan-presupuesto y las relaciones de causalidad para determinar la asignación presupuestaria. A través de la revisión documental se estudió el contenido del proyecto final de presupuesto presentado al órgano legislativo, el HCS. Se esperaba

encontrar una visión de resultados e indicadores de desempeño para evaluaciones. Para la etapa de aprobación se analizaron las resoluciones de presupuesto, los informes y dictámenes correspondientes a las comisiones y asesores, así como la existencia de oficinas de presupuesto legislativas. Estos son órganos técnicos cuya función es emitir informes sobre el proyecto presupuestario e informes fiscales para asesorar a los legisladores (Makón, 2018). En tres ocasiones fue posible observar personalmente las discusiones en el HCS. En etapa de ejecución se buscó caracterizar la gestión de los recursos (y gastos) y los sistemas de administración financiera intervinientes, incluyendo el rol del control interno. La ejecución de los programas y proyectos universitarios, cuestiones de contabilidad como el registro de la información y los criterios utilizados. Finalmente, el monitoreo como la actividad de seguimiento del desempeño de la organización en el uso de sus recursos. En la etapa de evaluación se indagó cómo funcionan las auditorías externas y rendición de cuentas. Para los sistemas, instrumentos y procesos transversales a todas las etapas, se comenzó con el estudio comparando los sistemas integrados de administración financiera (SIAF) (Dener et al, 2011) con los sistemas integrados de la Universidad. Se relevaron e indagaron posibles incentivos para la consecución de resultados a nivel individual, grupal y organizacional. Por último, se relevó cómo se usa la información de desempeño para toma de decisiones y asignación presupuestaria (Gerrish, 2016).

5. RESULTADOS Y DISCUSION

PLANIFICACION

Plan estratégico de mediano plazo

Si bien la UNC implementó un plan estratégico participativo (PEP) durante el período comprendido entre 2016 y 2019, del relevamiento surge que no existe un sistema de planificación integral para la UNC. No hay una normativa de carácter

integral que instituya la obligación de presentar una planificación sistematizada. Temporalmente y sin encontrarse integradas entre ellas, se observaron algunas normativas que remiten al concepto de planificación en la Universidad: la Planificación Estratégica Participativa (PEP), el Programa de Fortalecimiento Institucional (PROFOIN) y el Proyecto de Fortalecimiento Presupuestario. Estas presentan un análisis estratégico, incluyen un conjunto de actividades, asignación de recursos y fijan metas de cumplimientos. La PEP conformó un plan estratégico, operativo y participativo. El diagnóstico se abrió a la comunidad universitaria, relevó las problemática mediante la matriz de marco lógico y se establecieron actividades y metas de resultado. Adicionalmente se elaboró un presupuesto para ese plan y se presentó en el HCS para su consideración. Sin embargo, este no llegó a financiarse dado que la solicitud presupuestaria se canalizó sin éxito a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). El PROFOIN, se apoyó en formularios de solicitud de fondos de la SPU para elaborar un plan de mediano plazo. La lógica fue diferente, consistió en asignar un monto de recursos financieros determinado para cada dependencia universitaria, por un período de tres años, siempre que justificara su asignación (y la correspondiente transferencia de fondos) mediante un esquema de planificación de objetivos. El programa de fortalecimiento presupuestario planteó como problemática central la coherencia del presupuesto con la planificación y la ausencia de evaluación. Tuvo como diagnóstico la necesidad de unificar los ingresos de datos presupuestarios en los sistemas informáticos. Para esto, se diseñó un módulo complementario en el SIAF que permite la carga del plan de gobierno, ejes estratégicos, objetivos y actividades, cada uno con las correspondientes metas e indicadores relacionado con la carga de las partidas programáticas del presupuesto. Adicionalmente se unió el esquema de planificación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los resultados recién se vieron en el presupuesto 2019 donde aparece una planificación parcial, concentrada en el área central de la Universidad. Si bien no se profundizó en este trabajo, en algunas dependencias centrales y académicas se observaron planes de desarrollo institucional o planes de actividades que apuntan a establecer actividades para algunos programas

y resultados a conseguir en determinado tiempo, en general producto del programa PROFOIN.

Aun cuando no esté totalmente formalizado, de las entrevistas surge que existe algún tipo de planificación relacionada a los lineamientos o acuerdos de gestión políticos-académicos y pautas culturales. Desde esta perspectiva “informal”, la planificación parece una cuestión del día a día, donde se van resolviendo situaciones urgentes que ocupan la agenda. En este marco de informalidad se resumieron los diagnósticos de la planificación según las entrevistas en:

- La visión y los objetivos rectorales.
- Cuestiones de funcionamiento y las necesidades de las dependencias.
- Percepciones de la comunidad que terminan imponiendo objetivos.
- Intenciones propias que tienen los secretarios.
- Actuaciones de años anteriores en programas presupuestarios (“Programas anidados”, según entrevistado ND 03).

Los plazos de planificación varían según las circunstancias, pudiendo existir plazos formalizados para determinados programas y relacionados con la duración de la gestión. Por lo general coinciden con el período rectoral y con el calendario electoral.

Diseño organizacional

La estructura de la UNC como organización, sus funciones, sus representantes y órganos de gobierno surgen de los estatutos universitarios. Una característica distintiva del diseño organizacional de la UNC es que presenta un modelo de “confederación de facultades”, donde “la autonomía relativa de cada facultad va en detrimento de la unidad organizacional” (CONEAU, 2004). Para CONEAU³ este esquema de “confederación” expone la imposibilidad de generar una unidad institucional, mostrando la “falta de transversalidad”, la “fragmentación y uso ineficiente de los recursos” (CONEAU, 2004, p.24). Se encuentran descentralizadas las

³ Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Véase en <https://www.coneau.gob.ar/coneau/que-es-la-coneau/>

funciones académicas, de investigación y extensión en cada facultad, que es la responsable de llevar adelante los planes de estudios y otros programas con aprobación final del HCS. Cada facultad cuenta con su propia estructura organizacional, fondos asignados vía presupuesto, ingresos propios, plantel de agentes y docentes propios y su propia infraestructura edilicia. Cuenta con representación en los órganos decisorios de mayor rango, el HCS y la Asamblea Universitaria. En cuanto al diseño del área central, el rector es acompañado principalmente por áreas y secretarías, las vigentes creadas mediante las Resoluciones del HCS 618/16 y 1291/19. Según estas, el esquema rectoral queda compuesto por cinco áreas, nueve secretarías, tres prosecretarías, una unidad de políticas de género y el campus virtual.

No se observa con claridad a quién le corresponde el rol del proceso de planificación para el conjunto de la UNC. La que asume el rol en materia finanzas es el Área de Gestión Institucional, a la que le corresponde la gestión económica, financiera, patrimonial y administrativa. A nivel organizacional, dependen de esta la Secretaría de Gestión Institucional (SGI) y la Prosecretaría de Administración, que a priori deben operativizar el rol del Área. En materia técnica-administrativa, la SGI cuenta con distintas direcciones que soportan sus funciones reproduciendo similar lógica sistémica de la LAFCO y el sistema nacional (Presupuesto, Personal, Contabilidad y Finanzas, Compras y Contrataciones, y también acompaña la Dirección de Tecnologías Informáticas) Esto surge de una resolución aprobada en 2012, de la Secretaría de Planificación y Gestión Institucional (SPGI) 137/12, que especifica el organigrama, el rol y las funciones de cada una de estas direcciones generales, sus direcciones y departamentos. La SPGI cumplió similar rol a la SGI pero en distintos períodos.

Complementariamente se indagó en materia de capacitación a empleados en roles de directivos, sobre gestión y presupuesto. Con excepción de la Tecnicatura en Gestión Universitaria, no hay una oferta de capacitación funcional brindada por la UNC, principalmente para quienes ya son profesionales. La mayoría de los entrevistados entiende que no hay una oferta acorde de la UNC constituyéndose en un esfuerzo personal. En referencia a la capacitación y la estructura organizacional, el entrevistado ND 03 (21/1/2020) hizo alusión a la imposibilidad de tener una capacitación si

previamente no hay una estructura funcional claramente definida, con roles y una perspectiva de carrera. En cuanto a la normativa, si bien el Decreto 366/06 no docente establece que corresponde al empleador la capacitación, las únicas capacitaciones que se ofrecen son por intervención gremial y, en la mayoría de los casos, en temas ajenos al presupuesto. Adicionalmente, de las entrevistas surgió que las autoridades tampoco tienen capacitación suficiente para ejercer cuestiones de gestión y presupuesto, aunque por sus formaciones de docentes o investigadores no están obligados a conocer estos aspectos.

Marco fiscal de mediano plazo

No se observan proyecciones de recursos y gastos entre tres y cinco años, ni presupuesto plurianual; pero sí presupuestos de gasto de planes de obras, proyecciones internas de corto plazo y una reserva salarial en 2019. El plan quinquenal de obras contempla un presupuesto de gastos con infraestructura edilicia para cinco años partiendo desde 2019. Se estableció una reserva salarial, que se incorporó en el presupuesto 2019, pero no se constituyen fondos anticíclicos. Otros cálculos se realizan *ad hoc* cuando el rector o titular de área solicitan alguna información de recursos o gastos. Todos los entrevistados coinciden en que las estimaciones son de cortísimo plazo, por lo general un año.

FORMULACION

Presupuesto para resultados

Secuencia de formulación

En materia de formulación presupuestaria, no existen resoluciones u ordenanzas de carácter integral que especifiquen los pasos para formular el presupuesto. Sin bien los

estatutos definen las responsabilidades de aprobar y ejecutar el presupuesto, no fijan una fecha de presentación del proyecto, procedimientos, metodologías a utilizar, cobertura del presupuesto o una definición clara sobre cuáles dependencias deben participar en la formulación (entrevistado AU 02, 31/3/2020). No se observaron resoluciones delegadas que pauten la secuencia de formulación. Sólo para el presupuesto 2019 el proyecto de fortalecimiento presupuestario estableció la presentación del presupuesto para el mes de febrero y una pauta interna para carga de datos en el sistema informático. Por otro lado, existen resoluciones sobre operaciones presupuestarias (rectificaciones y reformulaciones), principalmente sobre gasto en personal.

El principal actor encargado de aprobar, modificar y reajustar el presupuesto anual interno de la Universidad, según los estatutos, es el Honorable Consejo Superior (HCS). En ocasiones se observó que el rector lo aprueba *ad referendum* y luego se ratifica sin modificaciones por el HCS. El estatuto no habilita a los decanos de facultad para aprobar un presupuesto o modificarlo, pero al respecto en el artículo 31.º inciso 11 los obliga a presentar al Consejo Superior el proyecto de presupuesto de la facultad en la época que el HCS determine, así como solicitar modificaciones o reajustes de las partidas previstas en el presupuesto en ejecución. Es decir, las atribuciones presupuestarias corresponden en su totalidad al HCS. En algunas facultades —como la de Ciencias Económicas— existe una normativa propia de la facultad para aprobar su presupuesto, que quedó fuera del estudio.

Las principales decisiones en materia presupuestaria pasan por el rector, el titular de área, los secretarios, los integrantes de la Dirección General de Presupuesto (DGPRES) y de las áreas económicas financieras, que influyen en la metodología, distribución y los tiempos de formulación. Según los entrevistados, las pautas de incrementos son revisadas por los actores principales y se ponen a consideración en una reunión de decanos. No quedó claro durante las entrevistas si los decanos participan en la definición o son receptores de las pautas. La mayoría de los entrevistados no supo responder o evadió la pregunta, y uno manifestó “... no sabemos si, suponemos que hay alguna discusión a nivel de decanos, que hasta donde

yo sé no...” (entrevistado ND 09, 27/5/2019). La decisión final surge del secretario de Gestión Institucional en acuerdo con el rector y el titular de área, posiblemente en acuerdo con los decanos, sobre la base de análisis propios y de la Dirección General de Presupuesto.

Integración Plan Presupuesto

Dado que no existe una planificación formal, no se observa que se pueda articular el presupuesto con la planificación y esto se manifiesta en las respuestas de algunos entrevistados: “no se articula” (entrevistado ND 01, 2/3/2020) y “... las condiciones económicas hacen que sea muy difícil de avanzar, más el componente político y normativo” (entrevistado ND 03, 21/1/2020). Sin embargo, existe la intención de avanzar en ese sentido: “... vamos rumbo a eso...” (entrevistado ND 07, 17/2/2020), “... me parece que hasta ahora es una iniciativa que vamos trabajándola sin presionarnos ni requerirnos mucho” (entrevistado AU 01, 15/7/2019).

La distribución del presupuesto tiene un fuerte contenido histórico-político, que opera en detrimento de pautas objetivas, y la técnica de estimación es básicamente incremental. Según las consultas realizadas, durante el período 2007 a 2010, en una sola oportunidad se intentó aplicar una pauta objetiva para la asignación de los créditos adaptando el modelo propuesto por el Consejo Interuniversitario Nacional a la UNC. La aplicación de los resultados conseguidos no fue posible por no resultar viable en términos políticos (entrevistado AU 02, 31/3/2020). En ese marco, las estimaciones del presupuesto son incrementales, pudiendo separar el cálculo de gasto en personal y de otros gastos. El gasto en personal está sujeto principalmente a las designaciones de cargos y contratos. El grueso es estimado sobre la designación de docentes según necesidades académicas de las dependencias y no docentes según la estructura funcional de cada dependencia. Estos últimos con fuerte participación gremial y con cierto sesgo a la antigüedad sobre la función. El importe se estima de los valores aprobados el año anterior más una anualización de paritarias y demás consecuencias del contexto inflacionario. En ocasiones, este valor puede aumentar con algún

programa de refuerzo de gasto en personal con fondos provenientes de la SPU. El cálculo de las partidas presupuestarias para otros gastos se elabora sobre la base de la técnica incremental de estimación de gasto, aplicando un porcentaje de incremento sobre la base de créditos distribuidos según una pauta histórica y de carácter más político-académico que técnico. La mecánica de estimación del gasto se debe ajustar con los principales índices inflacionarios y el tipo de cotización del dólar para hacer una proyección de gastos, principalmente, producto del contexto macroeconómico.

Algunos lineamientos de las políticas universitarias pueden observarse en el presupuesto, con prescindencia de análisis de resultados. En la resolución del presupuesto se incluyen programas de contenido político-académico como campus virtual, escuelas de oficios, o universidades populares, correspondientes a la gestión rectoral 2016-2019. Se pueden observar en el cuadro 2.3 del presupuesto 2019, y se muestran por grupo, actividad, fuente y objeto del gasto. De esta forma, es posible identificar sobre la base de sucesivas gestiones rectorales los objetivos y las asignaciones financieras correspondientes. Algunos programas son incorporados una vez aprobado el presupuesto y se debe esperar hasta el presupuesto siguiente para verlos reflejados.

Finalmente, no se observó que en el proyecto de presupuesto se incorporara un análisis de resultados de ejercicios anteriores. En el mensaje de elevación del presupuesto 2019 se presentó un informe con un análisis financiero limitado, que no constituye un análisis de resultados. Acerca de este tema los entrevistados respondieron sobre el uso de los remanentes de ejercicios anteriores y manifestaron que no hay un estudio de resultados (entrevistado ND 03, 21/1/2020; entrevistado ND 07, 17/2/2020; entrevistado ND 09, 27/5/2019).

Proyecto de Presupuesto

Respecto de la cobertura del presupuesto, la mayoría de las resoluciones muestran los créditos presupuestarios por dependencia, programa o subprograma, fuente de financiamiento y objeto del gasto, de toda la universidad, sin incluir a los Servicios de

Radio y Televisión (SRT) que reciben anualmente una transferencia. En el presupuesto 2019 se incorporó otra categoría denominada “grupo presupuestario”, prevista en la estructura presupuestaria del sistema SIU-Pilagá⁴. En las dependencias de área central, la información es un poco más completa. Se incorporan las actividades de los programas que tienen impacto directo en la dependencia y los de impacto en la Universidad. Aquí se observan los programas que responden a los lineamientos rectorales, los “programas anidados” y los nuevos proyectos de las secretarías. También se observan las obras que impactarán en la comunidad y los gastos fijos. En principio, cada unidad de ejecución es responsable de un programa, con excepción de la SGI que tiene a su cargo tres programas. En las dependencias académicas la denominación de los programas coincide generalmente con el nombre de la unidad de ejecución y, en algunas, la denominación responde a “formación en” el campo de acción de la facultad.

Un aspecto para destacar es que hasta 2019 ni en el proyecto ni en la resolución que aprueba el presupuesto presentaba un estado con el presupuesto equilibrado mediante la ecuación “ingresos igual a gastos” o un esquema de ahorro-inversión-financiamiento. En este sentido, no es posible observar si los recursos del ejercicio alcanzan para cubrir la totalidad de los gastos, si hay ahorro o desahorro, superávit o déficit de la gestión en términos financieros.

La mayoría de las resoluciones que aprueban el presupuesto no incorporan metas, indicadores ni resultados que se pretendan conseguir, con excepción del presupuesto 2019 que presenta un listado de objetivos del área central que no alcanzan a cubrir la totalidad del presupuesto. En la Resolución HCS 332/19 de presupuesto 2019 se observó el esquema de planificación mencionado con información parcial y relativa a la PEP y al plan de gobierno 2013-2016. Este se presentó en el anexo cuadro 5, que detalla dependencia, plan, eje, grupo, objetivos y detalles de objetivos sin informar indicadores y montos. Contiene algunos datos de planificación cargados en el módulo presupuestario, pero solo para el área central y solo para una parte de los programas

⁴ Sistema informático económico financiero para las Universidades Nacionales del proveedor SIU. Se desarrolla más adelante en transversales. Para ampliar véase <https://www.siu.edu.ar/>

presupuestarios que cubren la totalidad del presupuesto. En esa resolución se observa condicionada la PEP a fondos de SPU en el anexo cuadro 6. También se observó un mensaje de elevación que justifica aspectos financieros del presupuesto y hace referencia al Proyecto de Fortalecimiento Presupuestario.

APROBACION

Dictámenes y proyectos

Exceptuando el ejercicio 2019, donde se estableció febrero como fecha de presentación del proyecto de resolución de presupuesto, no existe una normativa relativa al procedimiento y aprobación. En el período observado el presupuesto nunca se aprobó previo al inicio del ciclo presupuestario, las fechas de aprobación del presupuesto son dispares e incluso algunas superan la mitad del año. Se puede observar que durante el período 2013-2015 el presupuesto fue aprobado en primera instancia por el rector *ad referendum* del HCS y luego aprobado por este órgano. Durante ese período, las fechas de presentación fueron entre los meses de marzo y abril. Desde el año 2016 el presupuesto se presentó directamente en el HCS para su aprobación y las fechas de aprobación fueron dispersas, inclusive llegando a superar para el 2017 la mitad del año. Para cubrir la carga de créditos, el rector emitió resoluciones autorizando para cada período hasta la aprobación definitiva del presupuesto en el HCS. En la [Tabla 1](#) se muestran las fechas de presentación con la correspondiente normativa de aprobación.

Tabla 1
Presupuestos aprobados 2013-2019

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Normativa	RR 166/13 HCS191/13	RR 298/14 HCS298/14	RR 117/15 HCS 7/15	HCS 345/16	HCS 759/17	HCS 1042/18	HCS 332/19
Fecha aprobación	7/3/13 26/3/13	25/6/14 1/4/14	26/2/15 3/3/15	5/4/16	27/6/17	13/8/18	9/4/19

Fuente: presupuestos aprobados por el HCS. Digesto UNC y www.unc.edu.ar

Por lo general los entrevistados manifiestan que no existe una discusión profunda sobre la distribución de recursos en el seno del HCS, y solo se intercambian algunas críticas o consultas durante la Comisión de Reglamento y Vigilancia. Esta es una de las dos comisiones de análisis dependiente del HCS que analiza y dictamina de manera previa a la sesión. En este sentido, el entrevistado ND 09 (27/5/2019) se manifestaba así: *“Para este presupuesto 2019 se presentó en la comisión de presupuesto, se presentó cuáles son las pautas que se habían distribuido, se explicó que, en realidad, se esperaba alguna discusión, pero se aprobó sin discusión...”*. Los comentarios de los entrevistados fueron confirmados mediante el proceso de observación personal en las últimas tres intervenciones en materia presupuestaria que se dieron en el HCS. Durante estas sesiones solo se realizaron consultas sobre el saldo del fondo de antigüedad, planta y fondos del comedor estudiantil. Adicionalmente a las cuestiones técnicas, dado el eminente carácter político del HCS, algunas de las intervenciones o explicaciones presentaban un carácter más político que técnico.

Oficina de Presupuesto

No existe una oficina de presupuesto en el seno del HCS que se encargue en forma permanente de analizar la marcha de las finanzas universitarias e informe, asesore o capacite a los integrantes de este cuerpo. La Comisión de Reglamento y Vigilancia oficia de analista y de ente dictaminador previo a una resolución de presupuesto, siendo un órgano de carácter más político-académico que técnico.

EJECUCION

Gestión de Recursos

En materia de recursos hay que separar entre venta de bienes y servicios, las transferencias del Tesoro nacional y de otras jurisdicciones y los remanentes de ejercicios anteriores. La venta de servicios se registra en cada dependencia a través del

sistema Sanavirón y luego se importa en el SIU-Pilagá en un proceso semiautomatizado para reflejar el crédito de recursos propios y los ingresos del balance. Estos recursos están sujetos a un aporte para la conformación de un fondo del HCS equivalente al 5 % del total cobrado aprobado por Resolución HCS 4/95. Las transferencias del Tesoro nacional son registradas en forma centralizada por la Dirección General de Contabilidad y Finanzas (DGCF) y la DGPRES y luego transferidas a las dependencias mediante una programación presupuestaria-financiera que se elabora a instancias del crédito aprobado. Finalmente, el remanente de ejercicios anteriores se importa en el sistema de un año a otro. Este remanente encuentra su origen en el artículo 6.º de la LPP.

En materia de gastos, existe una marcada separación entre el gasto en personal y becas, y el resto de los gastos. La principal razón es porque la liquidación de sueldos y becas es centralizada en la Dirección General de Personal (DGP) de la Universidad. A las novedades de sueldos y becas las registran las dependencias en el SIU-Diaguita y luego la Dirección General de Personal de la SGI liquida los sueldos y becas para toda la Universidad. Estos son depositados por la Dirección de Tesorería y registrados presupuestaria y contablemente por la Dirección de Contabilidad de la DGCF. La totalidad del gasto en personal es depositado por el ministerio de educación en los primeros días del mes, aunque se depositan los sueldos el último día hábil de cada mes mediante un giro en descubierto que habilita el Banco de la Nación Argentina, agente financiero de la UNC. En este sentido, la UNC mantuvo puntualidad en los pagos salariales durante el período observado. El resto de los gastos son devengados y pagados por las áreas económicas de las dependencias de la UNC, ya sea de área central, áreas académicas u hospitales en el sistema SIU-Pilagá. Cabe aclarar que la UNC no cuenta con una “cuenta única del tesoro”, sino cada dependencia tiene su propia cuenta bancaria sin capacidad prestable, que es conciliada en forma independiente e informada en cierres mensuales y anuales.

Si bien hay algunas reglas, no se observó una de carácter normativa integral que indique cómo tratar los ingresos en caso de que sean superiores a los estimados, los gastos inferiores a lo presupuestados, cómo cubrir desfasajes o cómo limitar los gastos

para no generar endeudamiento. Existe una mecánica de modificatorias de crédito para el gasto en personal, en cuanto a aspectos físicos (puntos de planta) y financiero cuyas facultades recaen en el HCS. Adicionalmente, existe una regla de compensación de excesos en la ejecución del gasto en personal de un año a otro, estipulado en la Resolución HCS 681/08. Finalmente, en los últimos presupuestos se incorporó un artículo tendiente a flexibilizar el gasto entre incisos (clasificación por objeto del gasto) a nivel de dependencia.

Para gestionar esos recursos y gastos, la UNC se sustenta en sistemas de administración financiera de presupuesto, contabilidad, tesorería, contrataciones (este último, que regula también las licitaciones de obra pública) y, en principio, un sistema de gestión de recursos humanos que se ocupa principalmente de la liquidación de haberes. También se destaca un “sistema de obras públicas” a grandes rasgos representado en la Subsecretaría de Planeamiento Físico, encargada de las obras. Si bien la conformación de esos sistemas se hereda principalmente de la LAFCO y de decretos de compras, algunos artículos en normativas del HCS o del rector, normativas históricas como las mencionadas y otras de menor jerarquía como las SPGI 137/12 y 159/12, no existe una normativa de carácter integral que los cree y especifique sus funciones en el ámbito de la Universidad. En la mayoría de los casos se aplica la LAFCO supletoriamente y las normativas de la Contaduría General de la Nación o la Tesorería General de la Nación. En el caso del sistema de compras, la normativa nacional que respalda el funcionamiento es el Decreto Nacional 1023/01 y es el sistema con mayor y más completa normativa a nivel interno. La resolución SPGI 137 aprobó en el año 2012 el sistema de gestión directiva que hasta la fecha no fue derogado o modificado, y es complementado en la Resolución SPGI 159/12 que implementa los sistemas informáticos. En ella se establecen los roles de cada dirección general, integrados en una estructura de trabajo matricial con proyectos. Mientras que la Resolución 159/12 atribuyó funciones de cada sistema informático a las direcciones generales.

Ejecución de Programas y Proyectos

Es poca la información que se pudo recabar en este punto, dado que la ejecución de los principales bienes y servicios prestados por la universidad se ejecutan desde las unidades académicas y los hospitales. Adicionalmente, desde una perspectiva de GPR, no se observó en la información publicada datos que permitan analizar en profundidad la ejecución de los programas, más allá de los anuarios estadísticos, algunos informes en páginas web, las cuentas de inversión y los presupuestos. Algunos de los entrevistados del área central comentaron cuestiones sobre la ejecución de los programas, por ejemplo distribución de becas, pero no con la profundidad necesaria para hacer una descripción exhaustiva basada en la cadena de valor o análisis de proyectos.

Registro e Información

Aunque la LAFCO y su decreto reglamentario establecen los momentos de registro contable, presupuestarios y financieros, la UNC no ha adaptado la totalidad de los registros a esos conceptos y mantiene un criterio de caja en algunas dependencias y caja modificado en área central. Algunas dependencias tienen sus sistemas de registro propios, o les resulta más simple registrar primero en planillas de cálculo y luego volcar los datos en el sistema oficial. Esto presenta como problema la dificultad para determinar los saldos de crédito disponible, el resultado del ejercicio y, consecuentemente, las deudas de las dependencias. En este aspecto, el entrevistado AU 01 (15/7/2019) comentó que al cierre de algunos períodos mensuales o anuales hay dependencias que mantienen facturas no registradas por fuera del sistema.

Adicionalmente, no se observa una normativa interna que unifique los criterios para la valuación y exposición de la información contable, por lo que la mayoría de los criterios están soportados en las normas de la Contaduría General de la Nación (CGN). En materia de exposición de información, la DGCF exige una “posición mensual”, que básicamente es un balance de suma y saldos y un cierre anual, exigido por la CGN y la SPU. Las normas de valuación y exposición del cierre de ejercicio también son

externas, representando las circulares de la DGCF procedimientos internos para el cierre.

La generación de la información nace a partir de las múltiples salidas de datos en los sistemas de administración financiera, integrados por una “estructura presupuestaria” que permiten armar estos informes *ad hoc* y, principalmente en planillas de cálculo. Aun contando con una herramienta de soporte para el armado de la información como es el sistema O3, que permite armar y presentar tableros de control, la información *ad hoc* se elabora en dichas planillas de cálculo. El único informe estructurado que se alimenta mensualmente para el gasto en personal es la proyección del saldo y, en materia contable, los cierres mensuales de las dependencias exigidos por contabilidad.

Monitoreo

No se observaron mecanismos formales ni tableros de control, sí se observaron seguimientos financieros, de planta de cargos y algunos controles sobre objetivos pautados. En línea con lo descrito en la planificación, al no existir un proceso formalizado de planificación, no es posible observar tampoco una instancia de monitoreo (ni de evaluación) que revise aspectos de eficiencia, eficacia, efectividad, economía y ejecutividad en relación con el presupuesto (entrevistado AU 02, 31/03/20). El seguimiento presupuestario, en la mayoría de los casos, se realiza principalmente en aspectos financieros y analizando por tipo de insumo. En principio, desde la DGPRES se realizan monitoreos en materia financiera por la clasificación objeto del gasto. El gasto en personal es monitoreado con base en unas proyecciones anuales con el objeto de seguir el ritmo de ejecución y evitar el descalce financiero. El recuento de la planta de personal también tiene un seguimiento a través de la DGPRES. Por otro lado, a los programas transversales, principalmente los referidos a costos fijos, se les realiza un seguimiento para determinar si los montos del presupuesto alcanzan a cubrir el gasto. Se destaca en este proceso el análisis del gasto en personal, en términos físicos y financieros por dependencia, pero no por programa ni asignación. Esto porque es el insumo más importante, con casi 90 % de gasto en

personal para los aportes del Tesoro nacional. En algunas secretarías hay interés por el seguimiento de programas internacionales o de becas, en cuanto a cantidad a asignar.

EVALUACION

Auditoría externa

La LES como la LPP establecen como órgano de control externo de las Universidades Nacionales (UUNN) a la Auditoría General de la Nación (AGN) o procesos de evaluación externos de la CONEAU. Durante el 2019, la AGN realizó una auditoría sobre los hospitales universitarios y la Facultad de Ciencias Médicas. Diversas facultades, como la de ciencias económicas, respondieron a procesos de autoevaluación de CONEAU y al cierre de esta tesis la UNC se encontraba en un proceso de autoevaluación al que no se tuvo acceso. El HCS no se presenta como un órgano externo a la gestión de gobierno, y no se constituye como un evaluador de la gestión. En materia académica y de investigación existen antecedentes de evaluación que se refieren a esas áreas y a distintos comités o encargados de realizar análisis respecto de esas temáticas. La relación con lo presupuestario, en los casos existentes, se vuelve más un formalismo que luego es abordado desde aspectos financieros.

Rendición de Cuentas

En materia de rendición de cuentas, se observaron procesos establecidos para los fondos provenientes de organismos externos, la presentación de la cuenta de inversión en la CGN y la cuenta de inversión en el HCS. En general, la instancia de rendición de cuentas corresponde a un acto formal o legal sin un análisis de resultados e impactos (entrevistado AU 02, 31/3/2020). El mayor acto de rendición de cuentas de la gestión lo representa la cuenta de inversión del ejercicio del rector al HCS y a la CGN. En líneas con lo expresado, esto afirmaba el entrevistado AU 01 (15/7/2019): *“La única rendición de cuentas es la que terminamos presentando, la cuenta de inversión al*

Gobierno nacional y al Consejo Superior. Pero dista mucho de la rendición de cuentas que deberíamos tener en la UNC...". La cuenta de inversión se compone del balance contable e informes de ejecución presupuestaria con las aclaraciones correspondientes. A nivel organizacional existía dentro de la DGCF un área o dirección de rendición de cuentas que generalmente se ocupaba de sistematizar las rendiciones para organismos externos a la UNC cuyas funciones fueron reasignadas a la Unidad de Auditoría Interna. Para su aprobación en el HCS no se observa un plazo definido ni requisitos, mientras que la CGN establece un plazo para su presentación y los requisitos técnicos que debe cumplir. En períodos electorales o de cierres de año, es posible que los secretarios elaboren un resumen de su gestión al rector para luego ser presentado en el HCS o a la sociedad como instrumento de rendición de cuentas político-electoral.

TRANSVERSALES

SIAF

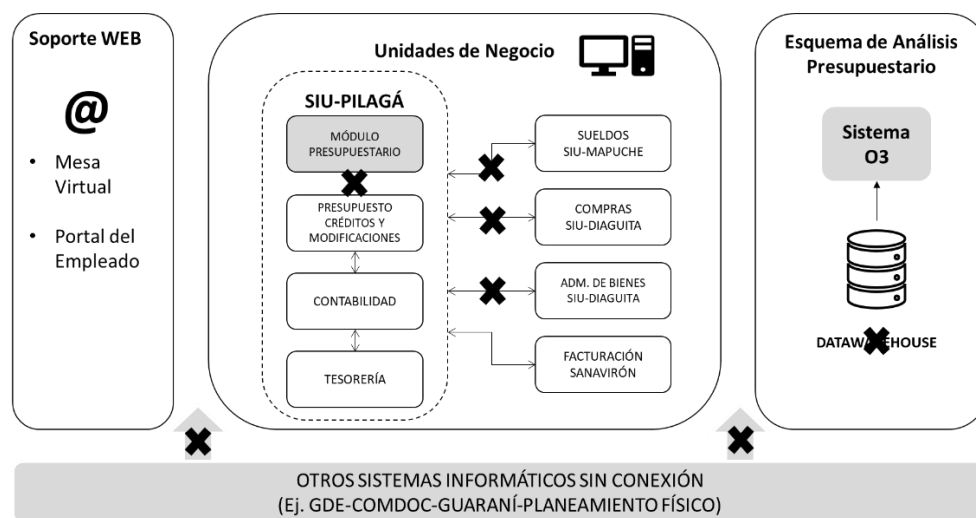
Los sistemas integrados de administración financiera (SIAF) que utiliza la UNC para su gestión económico-financiera, provienen de un proveedor único para todas las universidades nacionales, que es el Consorcio Sistemas Informáticos Universitarios (SIU). De esos sistemas, el SIU provee en materia económico-financiera-contable el "SIU-Pilagá"; en materia de compras y registro de patrimonio, el "SIU-Diaguita"; en materia de liquidación de haberes, el "SIU-Mapuche"; en materia de facturación en desarrollo conjunto con la UNC, el "SIU-Sanavirón/Quilmes". Cabe aclarar que los sistemas mencionados son los que tienen impacto en el ciclo presupuestario, existiendo otros sistemas académicos y estadísticos del mismo proveedor para otros fines. Estos se complementan con un *software* de análisis gerencial de otro proveedor, denominado O3⁵. La adopción de estos sistemas se dio durante el período 2008-2015

⁵ Ideasoftware O3 Business Performance es un sistema de inteligencia de negocios y gestión de datos. Véase <https://www.ideasoftware.biz/>

en la SPGI, con un trabajo de proyectos de marco lógico implementados por esa secretaría. El único sistema informático que cuenta con una normativa de rango superior a las SPGI es el SIU-Diaguita, con sus procesos de compras y contrataciones, mediante la Resolución HCS 5/13. También en el marco de contrataciones se aprobó en ese período un sistema de registro de contratos y convenios, denominado “Micuré”. Debido a su complejidad y su poca practicidad, su uso fue escaso.

Respecto a la integración de los sistemas, tanto a nivel de direcciones como informático según los entrevistados, es baja. Los sistemas informáticos, pese a ser de un mismo proveedor, no tienen bases o funciones integradas que permitan agilizar su uso y reducir cargas de trabajo (entrevistado ND 01, 2/3/2020; entrevistado ND 03, 21/1/2020; entrevistado ND 07, 17/2/2020). En la [Figura 2](#) se muestra el diseño actual de los sistemas informáticos.

Figura 2
SIAF actual en la UNC



Fuente: elaboración propia en base a Nam (2018) y Dener, C., Watkins, J. A., y Dorotinsky, W. L. (2011)

Incentivos

Según los entrevistados y de acuerdo con lo observado no existen incentivos (en ninguna etapa) formalizados o informales que impulsen alguna orientación individual u organizacional para conseguir resultados. Se observan algunas compensaciones de tipo

gremial; por ejemplo, bonos de capacitación o alguna capacitación esporádica y horas extras. El primero generalmente es cobrado por la totalidad de los empleados que realicen algún curso o capacitación con independencia de los resultados, y los apoyos para acceder a capacitaciones son para grupos reducidos de personas.

Medición e Información de desempeño

En este tema, el entrevistado AU 02 (31/3/2020) hizo una distinción importante: Por un lado, la generación de información para toma de decisiones y, por otro, el acto de decidir por parte de quienes tienen esa responsabilidad. La generación de información es segmentada, producto de la falta de integración de los sistemas informáticos y con un alto grado de complejidad para los neófitos en materia presupuestaria. Existen dudas respecto a la registración, su oportunidad y la homogeneidad de criterios, sumados a la falta de integración en el sistema. La mayoría de la información, al igual que gran parte del presupuesto, informa quién gasta, en qué gasta, cuánto ingresa, cuánto se paga y qué hay pendiente. No se observó información orientada a medir resultados ni evidencia del uso de información de desempeño para planificar. Aunque en el presupuesto 2019 se observa un esfuerzo por incorporar indicadores, no fue posible su seguimiento, análisis de costo o de eficiencia y la información de ejecución se vuelve exclusivamente financiera.

Respecto al segundo punto, las autoridades perciben que la información presupuestaria disponible para tomar decisiones es escasa y poco útil. En similar sentido se manifestaba el entrevistado AU 01 (15/7/2019): “No es útil para tomar decisiones. No es homogénea en toda la universidad. No es posible acceder a información física y financiera con limitaciones”. Para tomar de decisiones por lo general algunas autoridades, provenientes de diversas áreas del conocimiento, necesitan una explicación más clara de la marcha de la gestión (entrevistado AU 02, 31/3/2020). Sin embargo, no todos los que trabajan en la gestión tienen conocimiento profundo de la totalidad de los momentos de registro y las clasificaciones. Finalmente, algunas de las decisiones que se toman están relacionadas con “la visión del mundo,

concepciones y aspiraciones personales de las autoridades” prescindiendo de datos presupuestarios (entrevistado AU 02, 31/3/2020).

Para finalizar, es posible encontrar todo tipo de información sobre estadísticas universitarias en el Anuario estadístico. Si bien no presenta información financiera y presupuestaria en detalle con el cumplimiento de metas y objetivos, es posible encontrar información de los principales productos que brinda la Universidad.

6. DISCUSIÓN

Una de las primeras observaciones respecto a la caracterización del sistema de GPR de la UNC es que no existe una normativa integral que consolide dicho sistema. Peor aún, no existen normativas que generen las pautas para el ciclo presupuestario de la UNC. La mayoría de los procesos y procedimientos dependen de circulares y memos internos de la SGI a las dependencias. En este punto existió un antecedente en períodos rectorales anteriores que no prosperó, según las entrevistas, por falta de apoyo político y por molestias y malas interpretaciones. Una de las autoridades entrevistadas no descartó retomar esta iniciativa, pero “...por partecitas”. Los sistemas de control interno y contrataciones son los de mayor cobertura normativa, luego el de liquidación de haberes y el de contabilidad. Los sistemas de control interno y contrataciones encuentran su cobertura en leyes nacionales, decretos y circulares de aplicación obligatoria. En el caso de contrataciones se complementa en Resoluciones y ordenanzas del HCS. El sistema de “recursos humanos”, prácticamente liquidación de haberes en el período observado mantiene un esquema de resoluciones que dan sustento a su función, aunque dispersas. Por último, los sistemas de contabilidad y tesorería también tienen una doble coordinación normativa externa e interna, pero de menor rigurosidad en algunos aspectos relacionados a procedimientos. En este sentido se puede observar que el sistema presupuestario que sigue muchas características del sistema nacional, como el uso de clasificadores, la técnica presupuestaria, etc. no tiene un procedimiento establecido ni externo ni interno. El desarrollo de un esquema

normativo que consolide un sistema integrado en la UNC debería ser, obligatoriamente, uno de los próximos pasos en futuras gestiones.

En términos generales el sistema de GPR propuesto para el relevamiento permitió observar qué está funcionando y qué no está en funcionamiento, o se encuentra parcialmente funcionando. El “desacople” entre algunos instrumentos de planificación y ejecución (por ejemplo, PEP), el monitoreo solo financiero, la ausencia de evaluación junto con la falta de información de desempeño y la total ausencia de incentivos, representan las principales falencias desde la perspectiva caracterizada. Los incentivos no son un tema menor, según entrevistados hay una mínima voluntad política de implementar un sistema de gestión para resultados, pero no existen incentivos de ningún tipo. En la misma línea, la capacitación en temas de gestión es baja o nula. Es lógico pensar que las autoridades, con diversos campos de especialización, desconozcan en su rol político-académico definiciones del presupuesto, algunos de los no docentes que deberían tener el *know how* también presentan falencias en la temática. Esto se reflejó en algunas preguntas de las entrevistas, donde confundieron conceptos, no supieron explicar con claridad algunos temas o devolvieron definiciones teóricas. Por último, cabe mencionar el diseño organizacional de la UNC que, según CONEAU (2004) no promueve la eficiencia por encontrarse segmentado. En este sentido, el diseño iría en contra de los principales lineamientos de un sistema de GPR que busca efectividad. De todas formas, cambiar el diseño implicaría cambiar el Estatuto Universitario, altísimos costos políticos-académicos y políticos-electorales en una universidad donde los actores parecen sentirse cómodos. Donde sí se observa posible accionar es en las secretarías rectorales y organigramas. En secretarías rectorales, como se dijo, no se observó con claridad donde recae el rol de la planificación estratégica de la UNC. A futuro y en línea con las bases del sistema sería interesante unificar el rol de planificación en algún rol específico que tenga continuidad más allá de las distintas gestiones de gobierno.

El sistema de gestión de recursos y los SIAF se presentan como los instrumentos más completos y en marcha en la UNC, aunque con algunas deficiencias, principalmente en materia de información. La adopción de los sistemas del SIU

durante el período 2010-2013, aun con sus falencias, implicó un gran avance para la UNC al proveerla de un sistema informático actualizado con costo prácticamente cero y con posibilidad de desarrollar complementos e integrarlo con otros sistemas. De manera complementaria se desarrolló el módulo presupuestario, y antes, el sistema de facturación. En este punto las falencias se refieren a la integración entre los sistemas, las rigideces de los sistemas de SIU y la generación de información para la toma de decisiones. Esta integración encontraba su freno principalmente en el aspecto de la interacción entre las direcciones generales de la SGI y sus integrantes, sumando a ello la necesidad de generar desarrollos en los sistemas. Por otro lado, al ser un sistema “enlatado”, aunque diseñado para las Universidades Nacionales, presenta ciertas rigideces que llevaron a algunas dependencias a utilizarlo como un sistema de rendición de cuentas en lugar de un sistema de gestión. Por último, si bien los sistemas tienen múltiples informes y salidas de datos, cuesta encontrar la información buscada y no cuenta con información de desempeño o física. Mucha de esta información se reelabora y presenta en planillas de cálculo.

Por último, la caracterización también arrojó algunos resultados respecto a cómo se asignan los recursos y si la asignación responde a una instancia previa de planificación. En este punto se deben considerar las pautas históricas, el diseño organizacional y la política-electoral con sesgo académico. La mayoría de los recursos se distribuyen en función de una pauta-histórica incremental, basada en las necesidades académicas, de investigación y extensión, que se ha consolidado a lo largo de los años. Aquí se debe considerar que casi el 90% del presupuesto está representado por el gasto en personal, que responde en su mayoría a planes de estudio y cuestiones académicas. Como se mencionó, durante el período 2007-2010 intentó aplicarse un modelo de asignación de recursos en gasto en personal, pero resultó inviable en términos políticos. En línea con la distribución histórica, el diseño confederado de la UNC, de facultades como periferia y rectorado como un gobierno central lleva a pensar que la distribución presupuestaria es similar a un esquema de “coparticipación”. Las plataformas políticas también justifican la asignación de recursos, seguidas de lineamientos que incluyen la solución de problemas de gestión. Algunos de estos objetivos políticos se van consolidando en

el presupuesto, constituyendo los programas que se “anidan” a lo largo de los años, aun cuando pueden haber dejado de ser prioridad para una nueva gestión. En cierta forma, esto podría marcar la capacidad de generar acuerdos a lo largo del tiempo por los diversos actores de la política universitaria. Un ejemplo de esto lo constituyen programas como Campus Virtual, que fue eje de gestión y se materializó en el presupuesto, aunque sin medir desempeño. En términos generales se podría decir el presupuesto se encuentra alineado muy parcialmente con aspectos de planificación, pero la mayoría responde a un esquema de distribución de fondos entre dependencias. Un ejemplo claro de esto lo puede constituir el PROFOIN, que distribuye con criterios de igualdad (a todos lo mismo) de fondos a las facultades y si bien les exige expliquen cómo van a utilizar esos gastos, no toma en cuenta las particularidades para hacer la distribución. En este punto queda expuesta una de las limitaciones del trabajo, al no haber relevado las características de los presupuestos de las dependencias en forma individual.

7. CONCLUSIONES

Motivó el estudio el desconocimiento del ciclo presupuestario completo y la imposibilidad de interpretar en el documento de presupuesto la marcha de la Universidad, la asignación de los recursos y la relación de esos recursos con la planificación. Sobre la base de los instrumentos de la NGP, particularmente la GPR, se propuso caracterizar el funcionamiento de ciclo presupuestario de la UNC desde la perspectiva de un sistema de GPR. Para dar cumplimiento al objetivo se llevó a cabo un estudio de caso descriptivo, cualitativo, se relevaron documentos, realizaron entrevistas y se complementó mediante un proceso de observación participante. La caracterización del ciclo presupuestario permitió mostrar cómo está funcionando el presupuesto universitario y además cuáles sistemas, procesos e instrumentos de GPR están funcionando y cuáles no. Mientras la gestión diaria y los SIAF se encuentran parcialmente funcionando, la planificación, el proceso de formulación presupuestario y la evaluación aparecen como cuestiones necesarias de revisión al igual que los

incentivos para lograr resultados. Por otro lado, la asignación de recursos fundamentalmente responde a pautas políticas históricas y a la forma en la que está diseñada la organización que, por las características de este estudio no se pudo especificar si responden actualmente a un esquema de planificación. Por otro lado, una menor porción del presupuesto está relacionado con propuestas electorales que se van plasmando en el presupuesto y líneas de acción de la gestión diaria.

Algunas limitaciones del estudio están relacionadas con el sistema de GPR diseñado para la caracterización y con el presupuesto central estudiado. El modelo diseñado se enfocó principalmente en mostrar cómo funciona en términos sistémicos y procesales, pero no profundizó en cómo se distribuyen los recursos. Durante el relevamiento y caracterización esto no fue capturado en profundidad por el modelo. Por otro lado, dado que el HCS aprueba un único presupuesto para la UNC, el foco estuvo puesto en el proceso del área central que no integra los presupuestos individuales de facultades, hospitales y colegios. Como se dijo, son principalmente los centros productivos de la Universidad donde debería residir la mayor riqueza en materia de resultados. En este caso, analizar los programas presupuestarios específicos de las dependencias habría aportado un marco complementario interesante para ampliar las conclusiones.

BIBLIOGRAFIA

Andrews, M. (2014). This is PFM. Working Papers. In Faculty Research Working Paper Series. https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/285_andrews_this_is_pfm.pdf

BID y CLAD. (2007). Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público.

CONEAU. (2004). Evaluación externa de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.

Dener, C., Watkins, J. A., y Dorotinsky, W. L. (2011). Financial Management Information Systems: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't. Washington DC: The World Bank.

DeWalt, K. M., y DeWalt, B. R. (2020). Participant observation: a guide for fieldworkers. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.

Dussauge, M. (2016). Introducción a la Gestión para Resultados. En Gestión para Resultados (pp. 17-63). Ciudad de México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

Filc, G., y Scartascini, C. (2009). Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina. Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Brasil: BID.

García López, R. (2009). El presupuesto por resultados pilar de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. Reunión de la Red de Gestión y Transparencia en Políticas Públicas. Brasil: BID.

García López, R., y García Moreno, M. (2016). La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina. BID.

García Moreno, M. (2016). Seguimiento y evaluación de resultados. En Gestión de gobiernos subnacionales para resultados. Washington, D.C.: BID.

Gerrish, E. (2016). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 48-66. doi:<https://doi.org/10.1111/puar.12433>

Gold, R. L. (1958). Roles in sociological field observations. *Social Forces*, 217-223.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 3-19. Obtenido de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Kawulich, B. B. (2006). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 6(2). Obtenido de <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0502430>.

Las Heras, J. (2018). Estado Eficiente. CABA: Osmar D. Buyatti.

Le Galés, P. (2016). Performance measurement as a policy instrument. *Policy Studies*, 508-520.

Makón, M. P. (2014). Algunas reflexiones sobre la gestión para resultados. *ASAP*, 91-102.

Makón, M. P. (2018). Oficina de Presupuesto del Congreso. San Martín de Tucumán: XXXII Seminario Nacional de Presupuesto Público.

Marcel, M. (2007). Plan de Acción: Modelo de Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Federal de México. México.

Martirene, R. (2014). Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados. *ASAP*, 125-177.

Mauro, S. G. (2019). Public Sector Performance-Based Budgeting in Italy. En M. de Vries, J. Nemec, y D. Špaček, *Performance-Based Budgeting in the Public Sector. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan, Cham. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-030-02077-4_6

Mauro, S. G., Cinquini, L., y Grossi, G. (2018). External Pressures and Internal Dynamics in the Institutionalization of Performance-Based Budgeting: An Endless Process? *Public Performance & Management Review*, 224-252.

Nam, S. (2018). How to Build an Integrated Financial Management Information System: The Case of the Korean Government. Obtenido de Recaudando Bienestar. IADB: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/integrated-public-financial-management-system-korea/>

OECD. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris.

Robinson, M., y Last, D. (2009). *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Scartascini, C., y Stein, E. (2009). Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario. En *Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina* (págs. 1-17). BID.

Schack, N. (2009). La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina. En *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados* (págs. 117-152). Washington, D.C.: BID.

Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 49-79. doi:<https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>

Tavares, M., y Berretta, N. (2009). Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias. En *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados* (pp. 17-47). Washington, D.C.

Uña, G. (2010). *Desafíos para el presupuesto en América Latina: El presupuesto basado en resultados y los sistemas integrados de administración financiera*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Uña, G. (2012). *Estrategias de desarrollo e implantación de sistemas integrados de administración financiera. Experiencias y lecciones para América Latina*. BID. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.