



**Caracterización del marco institucional del ciclo  
presupuestario de la Universidad Nacional de Córdoba en  
términos del modelo de gestión para resultados y  
recomendaciones para su implementación**

Cr. Diego Alejandro RODRÍGUEZ DE MARCO

Director: Prof. Dr. Sergio F. Obeide

Tesis para la  
Maestría en Administración Pública  
del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública  
de la Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad Nacional de Córdoba



### **Agradecimientos**

A Marina, por el apoyo y acompañamiento constante. A la comunidad de docentes del IIFAP, por su valioso aporte en la construcción de este conocimiento. Al Prof. Dr. Sergio F. Obeide, por el tiempo dedicado, la invaluable orientación académica y las experiencias transmitidas respecto de la administración universitaria.



## **Abstract**

En esta tesis se caracteriza el marco institucional del ciclo presupuestario de la Universidad Nacional del Córdoba en cuanto a instituciones formales, informales y actores utilizando el ciclo de la gestión para resultados y sus instrumentos. La motivación que impulsa este trabajo se encuentra en la necesidad de 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 responder estos interrogantes se realizó un relevamiento documental, entrevistas, y un proceso de observación participante. Todo ello sirvió para construir una matriz que permitió caracterizar el marco institucional y los instrumentos de gestión para resultados. Posteriormente, sobre esa caracterización se elaboró un estado de situación respecto de la gestión para resultados, así como unas recomendaciones que abordan, de manera resumida, qué puede hacerse.

## ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos .....	2
Abstract .....	4
SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	8
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN .....	10
1.1. Antecedentes .....	12
1.2. Problema de investigación .....	16
1.3. Objetivos .....	17
1.4. Estructura del trabajo .....	17
CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL .....	19
2.1. Introducción .....	19
2.2. Instrumentos de gestión para resultados .....	20
2.3. Instituciones formales, informales y actores .....	31
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA .....	33
CAPÍTULO IV: CARACTERIZACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL EN TÉRMINOS DEL MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS .....	35
4.1. Introducción .....	35
4.2. Breve caracterización del marco normativo que abarca la UNC .....	36
4.3. La planificación en la UNC .....	38
4.3.1. Plan estratégico de mediano plazo .....	38
4.3.2. Diseño organizacional .....	42
4.3.3. Marco fiscal de mediano plazo .....	47
4.4. Formulación del presupuesto .....	48
4.4.1. Presupuesto por resultados .....	48
4.5. Aprobación .....	60
4.5.1. Dictámenes y normativas .....	60
4.5.2. Oficina de presupuesto legislativa .....	62
4.6. Ejecución presupuestaria .....	62
4.6.1. Gestión financiera pública .....	63
4.6.2. Ejecución de Programas y Proyectos .....	73
4.6.3. Incentivos .....	81
4.6.4. Monitoreo .....	82
4.7. Evaluación presupuestaria .....	83
CAPÍTULO V: ESTADO DE SITUACIÓN Y RECOMENDACIONES .....	86

5.1. Introducción .....	86
5.2. Estado de situación actual.....	87
5.3. Recomendaciones hacia un modelo GPR .....	95
<b>CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES .....</b>	<b>102</b>
6.1. Logros obtenidos.....	102
6.2. Limitaciones del estudio .....	103
6.3. Agenda futura .....	104
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>106</b>
<b>NORMATIVAS CONSULTADAS.....</b>	<b>110</b>
ANEXO I: Matriz e indicadores de relevamiento.....	115
ANEXO II: Resultados matriz de relevamiento .....	117
ANEXO III: Programas presupuestarios, integración con planificación y ejecución	130
APÉNDICE. Entrevistas realizadas .....	131
Transcripción de entrevistas .....	132
 <b>ÍNDICE DE TABLAS</b>	
Tabla 1. Etapas e instrumentos adaptados .....	20
Tabla 2. Presupuestos aprobados 2013-2019.....	59
Tabla 3. Presupuestos aprobados 2013-2019.....	61
Tabla 4. Diferencia de presupuesto inicial y de cierre 2013-2019.....	75
Tabla 5. Refuerzos otorgados durante el ejercicio 2013-2016 .....	76
Tabla 6. Ritmo de ejecución por objeto del gasto .....	79
Tabla 7. Crédito de cierre y devengado .....	80
Tabla 8. Porcentaje ejecución regla 85/15 .....	81
Tabla 9. Matriz de relevamiento .....	117
Tabla 10. Detalle de programas presupuestarios .....	130
Tabla 11. Codificación entrevistados/as .....	131
 <b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	
Figura 1. <i>Direccionalidad de la planificación y presupuestación</i> .....	23
Figura 2. <i>Sistema integrado de administración financiera</i> .....	26
Figura 3. <i>Marco institucional en términos de GPR</i> .....	32
Figura 4. <i>Diseño organizacional de la UNC</i> .....	43
Figura 5. <i>Organigrama rectoral</i> .....	44
Figura 6. <i>Sistemas de gestión financiera actuales en la UNC</i> .....	65



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGN	Auditoría General de la Nación
AU	Asamblea Universitaria
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGN	Contaduría General de la Nación
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
CUT	Cuenta única del Tesoro
DGCF	Dirección General de Contabilidad y Finanzas.
DGP	Dirección General de Personal
DGPRES	Dirección General de Presupuesto
GDE	Gestión documental electrónica
GPR	Gestión para resultados
LAFCO	Ley de Administración Financiera y de Sistemas de Control 24156
LES	Ley de Educación Superior 24521
LPA	Ley de Procedimientos Administrativos 19549
LPP	Ley Permanente de Presupuesto 11672
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal 25917
NGP	Nueva gerencia pública
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEP	Planificación estratégica participativa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPR	Presupuesto por resultados
PROFOIN	Programa de Fortalecimiento Institucional
SGI	Secretaría de Gestión Institucional
SIAF	Sistemas integrados de administración financiera
SIGEN	Sindicatura General de la Nación de la República Argentina
SIU	Consorcio Sistemas Informáticos Universitarios
SPGI	Secretaría de Planificación y Gestión Institucional
SPN	Sector Público Nacional

SPU	Secretaría de Políticas Universitarias
TIC	Tecnologías de información y comunicación
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UNC	Universidad Nacional de Córdoba
UU. NN.	Universidades nacionales

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

El presupuesto es uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta un Gobierno para poder llevar adelante sus políticas. Entre sus múltiples características resalta la de ser un instrumento “polivalente” de gobierno, de administración, de planificación y de control del actuar público, e incluso de reforma (Las Heras, 2018). Además, desde la perspectiva de finanzas públicas, es un instrumento de asignación, distribución y estabilización (Musgrave y Musgrave, 1973). Cada Gobierno lo elabora mediante un determinado proceso y muestra a dónde pretende llevar su gestión. Este proceso se define como ciclo presupuestario y se conforma mediante un conjunto de reglas y autorizaciones que determinan el nivel de producción pública, los recursos necesarios y los gastos para alcanzarla (Bolivar, 2012).

En la Argentina ese ciclo presupuestario cuenta con cuatro etapas definidas en la Ley de Administración Financiera y de Sistemas de Control 24156 (LAFCO). Estas son: formulación presupuestaria, aprobación, ejecución, y evaluación. En esta ley las etapas se complementan con una estructura de sistemas, que incluye el de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, e incluye dos sistemas de control, uno interno y otro externo. Este último se manifiesta en la etapa de evaluación con el análisis de la *Cuenta de Inversión del Ejercicio*, documento mediante el cual el Poder Legislativo realiza una evaluación política del actuar del Ejecutivo. La LAFCO alcanza a todas las jurisdicciones del Sector Público Nacional incluyendo a las universidades nacionales, entre ellas la de Córdoba.

La Universidad Nacional de Córdoba (UNC) es una de las organizaciones más antiguas de la Argentina, cuya finalidad primera es la educación superior; es pública, 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 m<sup>2</sup> de superficie, localizados 1 377

286 m<sup>2</sup> en la ciudad de Córdoba y el resto en el interior provincial, según datos de la Dirección de Catastro de Córdoba publicados en la página web de la universidad. 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.

Ahora bien, comparando el monto de ese presupuesto con otros presupuestos que impactan en la provincia de Córdoba, este pareciera ser un tema de importancia. Para el cierre del año 2018, según estadísticas universitarias y municipales, el presupuesto de la UNC alcanzó el 43 % del presupuesto de la Municipalidad de Córdoba, mientras que representa el 370 % de la ciudad de Río Cuarto. El presupuesto de la Municipalidad de Córdoba se distribuye en una población estimada según el censo estadístico 2010 de 1 330 023 habitantes, el de la Municipalidad de Río Cuarto entre 192 840 habitantes, mientras que el impacto directo del presupuesto es sobre los 136 000 estudiantes y los empleados. 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 dudas. 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 clara 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. Finalmente, con la información disponible no parece posible hacer un análisis o evaluación en términos de eficiencia, eficacia y efectividad del gasto universitario.

Consecuentemente, motivó esta tesis la necesidad de 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 eso se realizó un estudio descriptivo, a los fines de brindar herramientas futuras que le sirvan a la comunidad universitaria, a la sociedad y a los mismos integrantes de la UNC, como un marco de referencia acerca de cómo funciona el presupuesto universitario. Adicionalmente, se proponen una serie de recomendaciones para adecuar el ciclo presupuestario a las perspectivas utilizadas.

Para llevar a cabo la descripción y las propuestas, se utilizaron dos perspectivas teóricas aceptadas en los últimos años. Para la primera, los antecedentes en análisis del ciclo presupuestario remiten al estudio de los marcos institucionales de la corriente neoinstitucionalista (North, 1990; Hallerberg et al, 2010). En la segunda, la integración entre el plan y el presupuesto y la asignación de recursos es analizada en torno a los resultados de política que se pretenden conseguir, con los instrumentos propuestos por la corriente de la nueva gerencia pública (BID y CLAD, 2007; Dussauge, 2016; García López y García Moreno, 2016). En el próximo título se repasan los antecedentes en materia de estudio presupuestario.

### 1.1. Antecedentes

En la actualidad, la mayoría de las innovaciones en materia presupuestaria encuentran su origen en los instrumentos aportados durante la década de 1990 por la nueva gerencia pública (NGP) (Hood, 1991; Benington y Moore, 2011) y el análisis de los marcos institucionales (Halleberg et al, 2010; Rakner et al, 2014) con los aportes de la escuela neoinstitucionalista (North, 1990). La NGP introdujo reformas en el sector público en la década de 1990, basándose en principios y herramientas utilizados en el sector privado, con el objetivo de mejorar la eficiencia, la efectividad y el rendimiento de la administración pública (Mauro, 2019). Entre esos cambios las modificaciones introducidas en el sistema presupuestario buscaron controlar el gasto público y mejorar los resultados, dando origen al presupuesto para resultados (Mauro, 2019) y a la gestión para resultados (Schick, 2014). Por otro lado, para la discusión del estudio de los procesos de implementación y la mecánica de institucionalización de las reformas en torno al ciclo presupuestario, la teoría neoinstitucionalista aparece como un marco legitimado para su análisis (Mauro et al, 2018; FMI, 2020) y el estudio de las prácticas reales y los actores como un elemento que influye en los resultados (Hallerberg et al, 2010).

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 en la mayoría de los países de Latinoamérica (García López, 2009) con excepción de países más desarrollados como Brasil y Chile (Filc y Scartascini, 2009). En este marco, el presupuesto para resultados (PPR) y la gestión para resultados (GPR) prometen ser herramientas orientadas a lograr resultados en las políticas

públicas, al punto de convertirse en unos de los principales ítems en las agendas de reforma de organismos internacionales (Mauro, 2019). Las bases de estos modelos para el sector público se originan en 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 las enseñanzas de Peter Drucker en su libro *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions* (BID y CLAD, 2007).

Para Robinson y Last (2009) 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. Para ello se necesitan dos requisitos fundamentales: por un lado, información sobre los objetivos y resultados de los gastos del Gobierno y, por el otro, un ciclo presupuestario que facilite el uso de esa información para la toma de decisiones (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 (por ejemplo, partidas presupuestarias de salarios), a uno basado en el análisis de los bienes y servicios que el Estado presta (por ejemplo, educación y salud), es decir, con énfasis en resultados en lugar de medios. Este cambio implica también un aumento de la participación de “áreas productivas” en el presupuesto (Uña, 2010). 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 (2012) entienden que permitiría obtener beneficios tangibles en términos fiscales, de sostenibilidad, eficiencia y efectividad del gasto público.

Ahora bien, en términos generales, salvo muy pocas excepciones, las experiencias de PPR no han producido transformaciones de fondo, solo se ha desempeñado como un “adorno” de las decisiones sin cambiar la forma en las que se toman (Schick, 2014). Así, la medición de resultados y su vinculación con el presupuesto para mejorar la eficiencia y productividad siguen siendo tareas desafiantes y los PPR sufren cambios, generando múltiples interpretaciones y variantes (Mauro,

2019). 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). La GPR constituye un concepto más amplio que el PPR y, pese a que algunos autores los utilizan como sinónimos, no lo son (Uña, 2010).

Existen múltiples definiciones de la gestión para resultados que dependen de los autores, el contexto o el marco institucional, pero la importancia de esta herramienta analítica radica en que en las últimas décadas se ha convertido en un mecanismo para construir legitimidad democrática para los Gobiernos, dotando al instrumento 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). En este marco, la GPR aparece en escena como una estrategia que, a través del análisis de la cadena de valor, mediante 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 (CID y CLAD, 2007; Uña, 2010; Makón, 2014; Dussauge, 2016; García López y García Moreno, 2016). De manera complementaria, lleva a una nueva cultura organizacional en todos los niveles de la administración, ya sean técnicos, administrativos o políticos, orientada a poner el Estado al servicio del ciudadano (Makón, 2014). El criterio sistematizador, ordenador e integrador de la GPR es el que permite acoplar las múltiples perspectivas 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). Los *instrumentos* de la GPR representan un punto importante, al ser un elemento transversal a las versiones existentes del modelo.

Para Le Galès (2016) la gestión para resultados se integra por una multiplicidad de instrumentos. Siguiendo a Dussauge (2016) estos van desde los indicadores cualitativos y cuantitativos hasta los instrumentos propios de la gestión financiera pública, las políticas públicas, los instrumentos de evaluación y monitoreo según la estrategia de reforma para mejorar el desempeño que adopte cada Gobierno. Aun así, sobre la base de los diversos instrumentos es posible estandarizar una serie de ellos que puedan ser utilizados en forma genérica por los Gobiernos como punto de partida

(Dussauge, 2016). Un ejemplo de esto lo constituyen el sistema de evaluación con cinco pilares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la gestión para resultados (García Moreno, 2016) y las herramientas del modelo abierto de gestión para resultados elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Particularmente el modelo del BID fue contextualizado para ser adaptado por distintas administraciones gubernamentales (García López y García Moreno, 2016).

Ahora bien, aunque la GPR ofrece un conjunto de marcos analíticos e instrumentos, su implementación requiere procesos acordes al contexto del Gobierno y al marco institucional donde se adopta, dado que estos influyen en el diseño de la reforma, sus objetivos y sus resultados (Dussauge, 2016; Mauro, 2019). Las investigaciones demuestran que ningún estudio estaría completo si abarcara solo instrumentos en forma individual; su efectiva implementación y funcionamiento están condicionados por el marco institucional de cada país en el cual los actores realizan sus transacciones (Dener et al, 2011).

En ese sentido, la discusión refiere al estudio de los procesos de implementación y a la mecánica de institucionalización de las reformas en torno al ciclo presupuestario, donde la teoría neoinstitucionalista aparece como un marco legitimado para su análisis (Mauro et al, 2018; FMI, 2020). En particular, sobre la base de la variante de estudio de North (1990) respecto a las instituciones formales e informales, diversos autores utilizan el “marco o contexto institucional” para describir aspectos de implementación de reformas, del ciclo presupuestario o resultados fiscales. De esas experiencias, una conclusión importante es la baja probabilidad de éxito por la omisión de las instituciones informales en la implementación de las agendas de reforma (Hallerberg et al, 2010; Abuelafia et al, 2010; Rakner y otros, 2014). Las reformas que solo cambian las reglas y procedimientos formales es probable que solo tengan bajo nivel éxito o fracasen, ya que el comportamiento y los incentivos de los Gobiernos son fundamentales para alcanzar el éxito (Schack, 2009; FMI, 2020; Allen, 2020). En la misma línea de pensamiento, Schack (2009) entiende que el mejor diseño institucional va más allá de establecer ciertas pautas formales, también requiere revisar las relaciones informales y los procesos de trabajo con los que cotidianamente opera la administración burocrática. Para Andrews (2014) el marco institucional se puede comparar con un *iceberg*, donde las normas formales son la punta del *iceberg* que se encuentra en la superficie, y las informales son como el hielo sumergido. Las formales representan un 10 % de ese *iceberg* y se componen de regulaciones de actividades y recursos; en

resumen, las leyes y regulaciones. Por su parte, las informales alcanzan un 90 % y remiten a cuestiones normativas (o valores) culturales y cognitivas de las actividades y recursos; básicamente, a cómo se comportan los agentes (Andrews, 2014).

Estudios realizados en América Latina (Abuelafia et al, 2009) y Malawi (Rakner et al, 2014) aportan evidencia empírica de la importancia de las reglas informales mediante el análisis descriptivo de las instituciones formales, las informales y los actores sobre los procesos presupuestarios de diversos países. En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del ciclo presupuestario en América Latina*, Halleberg et al (2010) plantean un nuevo enfoque en el análisis del ciclo presupuestario para la formulación de políticas públicas. Este no solo incluye las reglas formales, sino también las prácticas reales o instituciones informales. Con esta línea de pensamiento, los autores introducen como algunas de sus premisas que el ciclo presupuestario no debe analizarse como parte de una discusión técnica y aislada y que el análisis de los resultados debe mirar más allá de las reglas formales e incorporar el estudio de las prácticas reales en el análisis (Scartascini y Stein, 2009). Rackner (2004), en su obra *The budget as theatre – the formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi*, caracteriza las instituciones formales e informales del ciclo presupuestario de Malawi identificando las reglas del proceso en torno a las políticas pro-pobres del país.

En esta tesis se avanza en línea con esas investigaciones empíricas descriptivas de los marcos institucionales, utilizando el ciclo de gestión para resultados como un cuadro más amplio que el del ciclo presupuestario y aprovechando sus instrumentos como una base común entre los distintos tipos de modelos.

## 1.2. Problema de investigación

El problema que plantea esta investigación representa un punto de partida para conocer en detalle cómo se formula, aprueba, ejecuta y evalúa el presupuesto de la Universidad Nacional de Córdoba, tanto en sus aspectos formales como informales, introduciendo la perspectiva de la gestión para resultados. Así, las preguntas de investigación que guían este trabajo son:

*PII: ¿Cómo es el marco institucional del ciclo presupuestario en la UNC en términos del modelo de gestión para resultados?, y en forma seguida:*

*PI2: ¿Qué recomendaciones se necesitan introducir en el marco institucional para aplicar un modelo de gestión para resultados?*

### 1.3. Objetivos

En función de las preguntas de investigación planteadas, y considerando los antecedentes en materia de planificación y presupuesto, principalmente su articulación, este trabajo se guía mediante los siguientes objetivos.

#### 1.3.1. Objetivo general

Caracterizar el marco institucional del ciclo presupuestario de la UNC en términos de la GPR con el fin de efectuar recomendaciones que favorezcan la aplicación del modelo.

#### 1.3.2. Objetivos específicos

Caracterizar las instituciones formales del ciclo presupuestario en términos de la GPR en la Universidad Nacional de Córdoba.

Caracterizar las instituciones informales del ciclo presupuestario en términos de la GPR en la Universidad Nacional de Córdoba.

Describir los actores que intervienen en el ciclo presupuestario en términos de GPR.

Caracterizar los instrumentos existentes de un modelo de gestión para resultados en la UNC.

Efectuar recomendaciones para aplicar el modelo de gestión para resultados adaptado a la UNC.

### 1.4. Estructura del trabajo

En el segundo capítulo se define el marco conceptual que sirve de guía para los estudios de este trabajo. Para eso se adaptan los instrumentos de la gestión para resultados y se brinda una referencia del marco institucional.

En el capítulo tercero se describe el tipo de trabajo, la metodología y las características del relevamiento. Este capítulo se complementa con el anexo I, donde se expone la matriz utilizada para el relevamiento.

En el capítulo cuarto se responde la primera pregunta de investigación, mediante la presentación los resultados caracterizados en el marco institucional del ciclo presupuestario en términos de la gestión para resultados.

En el capítulo quinto se da respuesta a la segunda pregunta de investigación, presentando una discusión respecto del estado de situación de la UNC en cuanto a su marco institucional y las recomendaciones para implementar un modelo de gestión para resultados.

En el sexto capítulo se presentan las conclusiones, que incluyen las limitaciones del trabajo y una posible agenda para investigaciones futuras en materia presupuestaria de la Universidad Nacional de Córdoba.

Por último, los anexos presentan información complementaria a los relevamientos.

## CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL

### 2.1. Introducción

En este trabajo se articula el modelo de gestión para resultados con el marco institucional para caracterizar el ciclo presupuestario de la UNC. Para el modelo de GPR se utiliza su ciclo y los diversos instrumentos (García López y García Moreno, 2016; Dussauge, 2016), y para el marco institucional con las instituciones formales, informales y actores (North, 1990). Esta caracterización brinda una referencia del ciclo presupuestario de la UNC y, al mismo tiempo, de los instrumentos que se encuentran en uso y de los que no. Desde ese marco referencial es posible discutir qué instrumentos requieren ser abordados como punto de partida (Dussauge, 2016) para pensar la implementación de un modelo de GPR en la UNC. Para esto, se hace necesario definir qué modelo de gestión para resultados se utiliza, definir detalladamente los instrumentos de la GPR y el marco institucional.

Dado que no existe una única definición del modelo de GPR (Gerrish, 2016; Mauro, 2017), este estudio se basa en los conceptos de los modelos propuestos 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). Los dos presentan etapas secuenciales del ciclo de la GPR, denominadas “áreas” o esferas, definen una serie de “componentes” o “elementos” asociados a la cadena de valor y brindan una serie de “herramientas” e “instrumentos” que lo hacen operativo (BID y CLAD, 2007; García López y García Moreno, 2016). Finalmente, en el modelo abierto de gestión para resultados se proponen una serie de interacciones que se nutren de los demás elementos (BID y CLAD, 2007).

Para abordar el ciclo de la GPR y los instrumentos de gestión para resultados se combinan conceptos en el título 2.1 de este capítulo. Se pone énfasis en las “áreas” o “esferas” del ciclo de la gestión para resultados y en los “instrumentos”, “herramientas” y “elementos” que se utilizan a lo largo de todo el ciclo (García López y García Moreno, 2016; Dussauge, 2016; Le Galés, 2016).

En el título 2.2, “Instituciones formales, informales y actores”, se brindan las definiciones del marco institucional para caracterizar el ciclo presupuestario de la UNC. Si bien la teoría neoinstitucionalista aporta un marco amplio de estudio, como por ejemplo los costos de transacción y la mecánica de cambio institucional (North, 1990), a los efectos de esta tesis solo se clasifica en instituciones formales, informales y actores. Para esto, las definiciones pertinentes se brindan en el segundo título del capítulo.

## 2.2. Instrumentos de gestión para resultados

A los efectos de esta tesis, el ciclo de la gestión para resultados se conforma con cinco etapas: planificación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Esto se articula siguiendo a Makón (2014) y Martirene (2014) que afirman que la GPR consiste en dos subconjuntos, el de planificación estratégica y el de ciclo presupuestario.

En cuanto a los instrumentos, se adaptan las definiciones de las herramientas del modelo abierto de gestión para resultados (BID y CLAD, 2007), los instrumentos modelo del BID (García López y García Moreno, 2016) y definiciones provistas por otros autores. De esta forma, las etapas, instrumentos de gestión y principales componentes de cada instrumento quedan definidos según la Tabla 1.

**Tabla 1**

*Etapas e instrumentos adaptados*

<b>Etapas de la GPR</b>	<b>Instrumento / Componentes</b>
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan estratégico de mediano plazo</li> <li>• Diseño organizacional</li> <li>• Marco fiscal de mediano plazo</li> </ul>
Formulación presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto por resultados <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secuencia de formulación</li> <li>▪ Integración plan-programación-presupuesto</li> <li>▪ Proyecto de presupuesto</li> </ul> </li> </ul>
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictámenes y normativas</li> <li>• Oficina de presupuesto legislativa</li> </ul>

<b>Etapas de la GPR</b>	<b>Instrumento / Componentes</b>
Ejecución presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión financiera pública <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistemas integrados de administración financiera</li> <li>▪ Registro y clasificación de recursos y gastos</li> <li>▪ Cuenta única de tesorería</li> <li>▪ Información para toma de decisiones</li> </ul> </li> <li>• Ejecución de programas <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programación presupuestaria financiera</li> <li>▪ Modificaciones presupuestarias</li> <li>▪ Ejecución de programas y proyectos</li> </ul> </li> <li>• Incentivos</li> <li>• Monitoreo</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores de evaluación</li> <li>• Rendición de cuentas</li> </ul>

*Fuente:* elaboración propia sobre la base de Las Heras (2003), BID y CLAD (2007), Makón (2014), Martirene (2014), FMI (2020) y García López y García Moreno (2016).

Para la etapa de **planificación** se definen los instrumentos “planificación estratégica de mediano plazo”, “diseño organizacional” y “marco fiscal de mediano plazo”. Siguiendo a García López y García Moreno (2016) la definición de *Plan estratégico de mediano plazo* implica el análisis de situación y definición de objetivos prioritarios de mediano plazo. Los programas deben contar con un marco de resultados. Esto es, un análisis y una explicación de la forma en que deberán lograr los objetivos, de las relaciones causales, de los supuestos subyacentes e incluir sus correspondientes programas, metas e indicadores. Adicionalmente, este plan estratégico debe contar con un programa o planificación operativa y necesaria legitimidad (García López y García Moreno, 2016). En el *diseño organizacional* se define la estructura de ministerios y entidades que se alinean para la consecución de objetivos (García López y García Moreno, 2016). El CLAD y el BID (2007) destacan dos criterios de importancia relativa a la estructura organizativa y de producción: primero, la responsabilidad de la dirección política y gerencial debe asignarse en un único departamento, ministerio u organismo y cuando no sea posible constituir órganos con facultades transversales (BID y CLAD, 2007). Segundo, establecer estructuras planas y lo más estrechas posible, sin provocar

crecimientos exponenciales en la integración vertical y horizontal (BID y CLAD, 2007). El *Marco fiscal de mediano plazo* es el instrumento orientado a trabajar los aspectos fiscales más allá del presupuesto anual, mediante proyecciones para períodos de tres años o con actualizaciones anuales (García López y García Moreno, 2016). Para cada año, las proyecciones de mediano plazo deben guardar relación con el presupuesto. Un ejemplo de estos marcos de mediano plazo son las reglas fiscales. Estas prevén un esquema de restricciones intertemporales que articulan el crecimiento del gasto y el endeudamiento, en muchos casos relacionando con el objetivo de sustentabilidad (Tavares y Berretta, 2009).

En la etapa de **formulación** se define como instrumento el “presupuesto por resultados”. Por *presupuesto por resultados*, García López y García Moreno (2016), definen en un sentido más amplio al ciclo presupuestario (programación, aprobación, ejecución, y rendición de cuentas), desde una perspectiva más integral, que incorpora el análisis de los resultados producidos, cuya previsión de gastos se clasifica según los programas enunciados en el plan estratégico. Este trabajo considera al *presupuesto por resultados* como el documento que es producto del proceso de formulación, y a este proceso según tres componentes: primero, la secuencia de pasos para la formulación del presupuesto; segundo, la integración entre el plan, el programa y el presupuesto (Las Heras, 2018). Estos dos componentes más bien responden a un criterio de consistencia (BID y CLAD, 2007) y apuntan a sistematizar los pasos mediante los cuales se integran el plan con el presupuesto en la formulación presupuestaria, y la coherencia entre ellos. Estos componentes incluyen la cobertura institucional del presupuesto y la mecánica de cálculo de recursos y gastos, ya sea incremental, base cero, por programas o resultados (Las Heras, 2018). El tercer componente se refiere al contenido del proyecto final de presupuesto presentado al órgano legislativo, con los resultados previstos e indicadores de desempeño para evaluaciones.

En estas primeras dos etapas se hace necesario tener en consideración, en cuanto a la integración del plan con el presupuesto, las siguientes cuestiones que aporta el modelo. En primer lugar, cada uno de estos instrumentos de planificación y el presupuesto tienen un componente temporal. Tanto el marco fiscal y el plan estratégico apuntan a un horizonte de largo o mediano plazo, entre cinco y tres años, mientras que los presupuestos suelen ser anuales (Tavares y Berretta, 2009). Segundo, el cambio de perspectiva respecto a las técnicas presupuestas anteriores; esto es, poner el eje en los resultados en lugar de los medios (Uña, 2010). Tercero, y en línea con lo anterior, poner

al usuario en el centro de las decisiones (Makón, 2014). El segundo y tercer concepto aportan un cambio de dirección en el sentido de la planificación y programación respecto a las metodologías tradicionales (Martirene, 2014), como se puede observar en la Figura 1. Cuarto, el esquema de la cadena de resultados, como un elemento integrador del modelo y como un instrumento analítico en sí mismo (BID y CLAD, 2007). Particularmente, este último por la instancia de diagnóstico y estructuración de problemas y alternativas de solución y su posible operativización a través de la metodología del marco lógico (Ortegón et al, 2005).

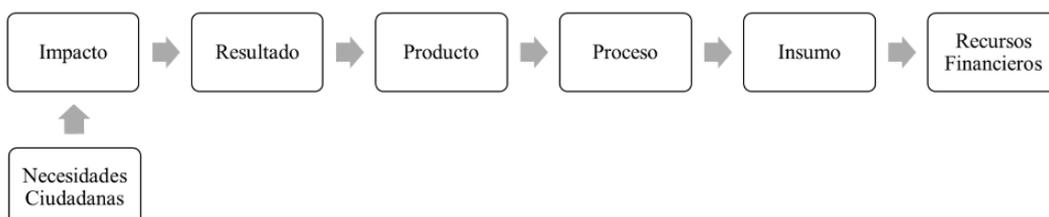
**Figura 1**

*Direccionalidad de la planificación y presupuestación*

Presupuesto tradicional



Gestión para resultados



*Fuente:* elaboración propia sobre Martirene (2014) y García López y García Moreno (2016).

En la etapa de **aprobación** los instrumentos remiten a los proyectos de *presupuesto*, los informes y dictámenes correspondientes a las comisiones y asesores. Un instrumento novedoso para esta etapa lo constituyen las oficinas de presupuesto de los congresos. Estos son órganos técnicos cuya función es emitir informes sobre el proyecto presupuestario e informes fiscales para asesorar a los legisladores (Makón, 2018).

Para la etapa de **ejecución** se describen como instrumentos la *gestión financiera pública*, la *ejecución de programas y proyectos*, los *esquemas de incentivos* y la *información de monitoreo o seguimiento*.

En cuanto a la *gestión financiera pública*, el BID define al sistema de información de las áreas de contabilidad, presupuesto, administración tributaria, crédito público y tesorería (García López y García Moreno, 2016). Este, conocido también como sistema de administración financiera gubernamental, se define como el conjunto de principios, normas, procedimientos y órganos que interactúan para captar fondos y aplicarlos en los objetivos de gobierno (Las Heras, 2018, p. 144). Asimismo, este sistema de administración financiera se complementa mediante dos sistemas de control, uno interno y otro externo. El sistema de control interno se preocupa por asegurar la idoneidad del sistema de gestión financiera utilizado por una institución para analizar la consecución de sus fines y objetivos, mientras que el sistema de control externo funciona como una auditoría de carácter integral de un órgano legislativo a un ejecutivo (Las Heras, 2003).

La importancia de este instrumento no es menor. En primer lugar, por ser el que operativiza las finanzas públicas (FMI, 2020). Segundo, desde la perspectiva organizacional y funcional, estructura un esquema de sistemas y subsistemas que se distribuyen las principales funciones en torno al presupuesto. Así, se definen como sistemas integradores o vertebrales los de presupuesto, de contabilidad, de tesorería y crédito público (García López y García Moreno, 2016; Las Heras 2018); luego, se acoplan los sistemas conexos o auxiliares, los de contrataciones, administración de bienes, recaudación, recursos humanos y pago de salarios, entre otros. En tercer lugar, como desarrollo informático, los denominados sistemas integrados de administración financiera (SIAF). Estos, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC), permiten la registración y el procesamiento de las transacciones financieras del Gobierno de forma oportuna, confiable y segura, y la generación de información financiera, no financiera y de desempeño que contribuye al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la política fiscal (Uña, 2010).

Respecto a la funcionalidad de cada SIAF, no existe un único criterio acerca de cuáles funciones debería tener. Se desarrollan en función de un determinado marco normativo, de los escenarios institucionales, la organización administrativa y las políticas del Gobierno. Aun así, y según diversos estudios realizados en Latinoamérica, es posible definir una serie de funciones básicas sobre los sistemas verticales (núcleo o troncales), es decir, de presupuesto, contabilidad, crédito público y tesorería (Farías y Pimenta, 2012).

Según Farías y Pimenta (2012) en materia de presupuesto, los SIAF deberían incorporar procesos de formulación presupuestaria, programación de la ejecución, las modificaciones presupuestarias y su evaluación. La contabilidad debería contener la ejecución del presupuesto, el manejo de fondos rotatorios y la caja chica, el registro del financiamiento externo, la apertura y el cierre del ejercicio, y otros asientos contables que reflejen movimientos extrapresupuestarios y consolidación contable. Respecto de la tesorería, las operaciones de recursos y pagos, el manejo de la cuenta única del Tesoro, la conciliación bancaria y la programación financiera. Finalmente, el sistema de crédito público, los procesos de contratación de deuda o colocación de títulos, el calendario y registro de los servicios de deuda. También deben presentar un esquema de integración o interoperabilidad con otros sistemas complementarios, como los de compras y contrataciones, de recursos humanos y pagos al personal, la administración de bienes, inversiones públicas y administración tributaria (Farías y Pimenta, 2012).

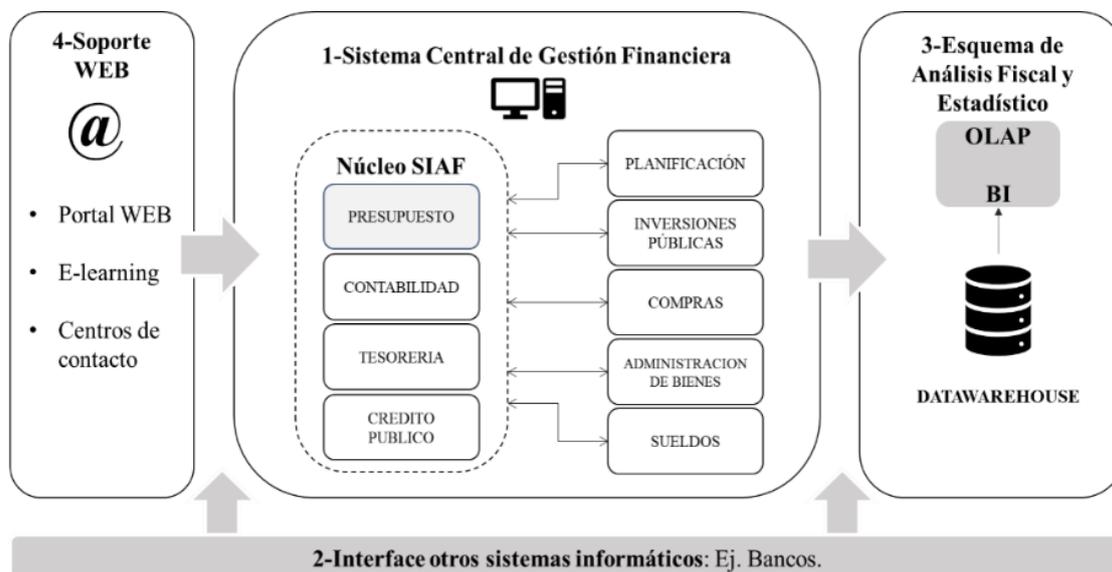
Además de las operaciones y la interconexión, otro de sus objetivos principales es la generación de información financiera y no financiera para la toma de decisiones. Para esto, la información debe cumplir tres condiciones: ser oportuna, relevante y confiable. De esta forma, actúa como insumo central para la toma de decisiones y su buen funcionamiento es la base para un manejo eficiente de los recursos públicos (Dener et al, 2011). En la Figura 2 (página siguiente) se presenta un modelo “ideal” de SIAF sobre la base del dBrain<sup>1</sup> (Nam, 2018) y los conceptos aportados por Uña (2010) y Dener et al (2011).

---

<sup>1</sup> Sistema integrado de administración financiera de Corea del Sur. Gestiona todo el ciclo de la gestión financiera de ese país, incluyendo los planes nacionales de gestión fiscal, la formulación y ejecución del presupuesto, la gestión de activos y deudas, la contabilidad y la liquidación, hasta la evaluación del desempeño. Recibió el apodo dBrain, una combinación de la "d" que significa digitalización de la gestión de las finanzas públicas, y "brain", por “cerebro”, como símbolo de inteligencia y precisión (Nam, 2018). En la página *web* del Sistema del Servicio de Información de Gestión Pública de Corea del Sur se pueden obtener las especificaciones del sistema: <https://www.kpfis.or.kr/eng/index.do>

**Figura 2**

*Sistema integrado de administración financiera*



*Fuente:* elaboración propia sobre Uña (2012), Dener et al (2011) y Nam (2018).

Definido como sistema conexo, otro de los sistemas de gran importancia es el de compras y contrataciones, o sistema de adquisiciones públicas. Este es el marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las compras públicas y generalmente se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional que, preferentemente, puede estar *online* (Seco, 2016). Osborne y Gaebler (1993) la señalan como una de las principales siete actividades del Estado, dado que sin insumos no puede funcionar. Cada Estado mantiene su propio marco jurídico en la materia. Si los diseños de las compras mantienen criterios de eficiencia y economía agregan alto valor al ciclo de gestión pública (Seco, 2016).

En sintonía con los SIAF, una herramienta de trabajo complementaria para la tesorería es la cuenta única del Tesoro (CUT). Si bien en principio el concepto representaría una única cuenta bancaria en el agente financiero gubernamental (pudiendo ser este el banco central u otro banco oficial) donde se canalizan la totalidad de pagos y cobros del Estado (Las Heras, 2018), también es posible encontrar sistemas de CUT donde existen un conjunto de cuentas bancarias y escriturales (subcuentas) vinculadas por medio de un único administrador que tramita los cobros y pagos y obtiene una posición consolidada del efectivo al final de cada día y gestiona

centralizadamente las disponibilidades (Fainboim y Pattanayak, 2011). El concepto remite a que en la CUT deberían unificarse todas las disponibilidades de efectivo de los entes gubernamentales, abarcando tanto los recursos presupuestarios como no presupuestarios, cualquiera sea el origen del ingreso, de manera de gestionar centralizadamente los recursos de efectivo. Esto reduce los costos financieros y los costos de oportunidad para el Tesoro por el uso o la capacidad ociosa. Por su parte, las cuentas escriturales tienen el objetivo de permitir a los beneficiarios de las afectaciones la titularidad y disponibilidad de sus recursos. La mejor práctica implica las cuentas escriturales en un SIAF del Gobierno, sin tener que mantener cuentas bancarias separadas. Aun así, algunos modelos presentan un sistema de CUT con subcuentas en el mismo banco que funcionan como cuentas escriturales (Fainboim et al, 2015).

Otro aspecto importante que se destaca en la gestión financiera pública es la oportunidad de registro de recursos y gastos. Existen distintas alternativas de base de registro: registro base compromiso, devengado, caja, y algunas intermedias como caja modificado (FMI, 2020). El de base compromiso registra los gastos cuando nace una obligación jurídica por parte del Estado con un tercero, no siendo posible el registro de los recursos por esta metodología (FMI, 2014). En el de base devengado, el registro opera cuando hay un nacimiento de un derecho de cobro u obligación de pago (Las Heras, 2018). En el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* del FMI (2014), se complementa este concepto definiéndolo como los flujos que son registrados en el momento que se crea, transforma, intercambia, transfiere o se extingue un valor económico, es decir, que se registran en el período que ocurren con independencia del cobro o pago. En los últimos años, muchos países adoptaron la contabilidad de devengo (devengado), acumulación o partida doble, siendo el enfoque que prevalece en América Latina (Uña, 2012). Este criterio tiene su importancia en la potencialidad de reflejar el principio de la realidad económica del Estado, pero, además, permite la integración del presupuesto y la contabilidad en los SIAF (Las Heras, 2018). El enfoque de caja implica el registro cuando se produce un movimiento efectivo de fondos, ya sea cobro o pago (Las Heras, 2018). Finalmente, existe un criterio de caja modificado donde los gastos son registrados en su devengamiento; mientras que los recursos, cuando se perciben — es decir, caja— (FMI, 2014). Una cuestión importante en materia de registro de gastos es que estos momentos no son mutuamente excluyentes y es posible encontrarlos complementándose (Uña, 2012). Así, es posible encontrar algunas normativas y SIAF

que incluyan las etapas de compromiso, devengado y pagado para los gastos (Las Heras, 2018).

Junto con los momentos de registro, los clasificadores presupuestarios y los planes de cuenta contable permiten articular la información presupuestaria y no presupuestaria para la toma de decisiones. El clasificador programático, con sus redes programáticas representa el gasto y la direccionalidad del Estado como productor de bienes y servicios (Las Heras, 2018). Además, existe una íntima relación entre las redes programáticas y el presupuesto para resultados (Makón, 2014). Aun así, los clasificadores tradicionales son por lo general de mayor difusión y comprensión por parte de los técnicos y de la ciudadanía. Entre ellos la clasificación por objeto del gasto, que responde a la pregunta “¿en qué se gasta?” y a la pregunta institucional “¿quién gasta?” (Las Heras, 2018).

La *información* presupuestaria y no presupuestaria para toma de decisiones y rendición de cuentas se obtiene de los SIAF a través de los registros de datos mediante los clasificadores. No solamente se debe obtener información financiera, sino de desempeño, lo que implica el uso de indicadores de metas y resultados. Las principales características de la información son oportunidad, relevancia y confiabilidad (Uña, 2012).

Otro instrumento definido para esta etapa de ejecución es la *ejecución de los programas*, que muestra lo que sucede operativamente cuando se ejecutan programas y proyectos, y que se sostiene en tres elementos: primero, aprobado el presupuesto es necesario contar con un plan de caja que permita garantizar el manejo de la liquidez y las necesidades de financiamiento. Particularmente, cuando existe el principio de caja, un elemento importante lo constituye la programación presupuestaria financiera (Las Heras, 2018). Esta, siguiendo un criterio regulatorio, determina una asignación periódica de cuotas para realizar compromisos, devengados y pagos de los gastos al mismo tiempo que permite acomodar el flujo y programación de caja de tesorería y garantizar liquidez (Las Heras, 2018). Un segundo elemento son las modificaciones presupuestarias que se deben hacer al presupuesto original durante la etapa de ejecución. Estas modificaciones pueden implicar, por un lado, un nivel de discrecionalidad en el uso de los fondos y, por otro, la necesaria flexibilidad por razones de fuerza mayor, de errores en las previsiones de recursos o gastos o adecuaciones a los objetivos (Las Heras, 2018). Generalmente existen reglas fiscales (instituciones presupuestarias) que aclaran cómo proceder en cada caso para evitar la alteración del

equilibrio presupuestario y el uso de fondos excedentes. Finalmente, la ejecución de los programas es la instancia del ciclo presupuestario donde se pone en marcha la capacidad productiva del Estado para cumplir sus objetivos. Esta ejecución es el centro del proceso de creación de valor público y de la GPR, y es donde realmente aparece la articulación entre la planificación, el presupuesto y la producción (García López y García Moreno, 2016). En algunos países implica el manejo de los sistemas nacionales de inversión pública y la prestación de bienes y servicios, entre otros.

Por su parte, los *incentivos* como instrumento son el conjunto de normas de gestión cuyo propósito es de estimular durante la ejecución presupuestaria la consecución de los objetivos y metas por parte de equipos de trabajo en las organizaciones (García López y García Moreno, 2016). Constituyen un elemento central porque permiten generar sinergias entre los intereses personales, institucionales y los objetivos estratégicos (García López y García Moreno, 2016). Algunos de estos incentivos pueden ser monetarios o no monetarios, tales como premios a la excelencia individual o institucional, empoderamiento de responsabilidades de niveles superiores a inferiores, o reconocimientos económicos individuales (Marcel, 2007).

El último instrumento de la etapa de ejecución refiere a las cuestiones de *monitoreo de programas y proyectos*. Es un proceso dinámico del sistema de control interno que consiste en vigilar el proceso total de control interno y promover sus mejoras continuas, para poder realizar cambios en la medida que sean necesarios (Guardiola, 2016). Realizado sobre programas en funcionamiento para informar a los funcionarios ejecutivos, su objetivo es analizar la pertinencia y el logro de los objetivos y medir eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las acciones llevadas a cabo, mediante estudios que permitan la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados (Guardiola, 2016). Por su parte, García Moreno (2016) identifica como sinónimos el monitoreo con el seguimiento. Este se realiza recopilando sistemática y continuamente los datos durante la ejecución de programas o proyectos y mediante la observación de los distintos componentes de la cadena de resultados (insumos, actividades, productos, efectos e impactos) (García Moreno, 2016). Luego, esos datos se organizan en indicadores cuantitativos o cualitativos, generalmente de desempeño, para medir los logros alcanzados y observar los cambios producidos por una intervención o los resultados de un organismo (OECD, 2002). Finalmente, se hace importante destacar que los informes financieros o presupuestarios no son suficientes

para poder hacer un seguimiento y analizar la eficiencia de la gestión, de la misma manera que los indicadores sobre insumos y actividades no aportan información sobre resultados (García Moreno, 2016).

La etapa de **evaluación** suele prestarse a confusión con el monitoreo o seguimiento, pero presenta características distintivas. Mientras que el seguimiento surge desde la organización, mediante la elaboración de un plan y la información es de uso cotidiano sobre los procesos, productos y efectos, la evaluación por lo general es externa a la organización, observa lo planificado y los resultados no buscados y la información estratégica se centra en los efectos e impactos y sus causas (García Moreno, 2016). Mackay (2008) aclara que, en algunos países de la OCDE, según el grado de institucionalización de los mecanismos de monitoreo y evaluación, la evaluación es realizada por agentes internos a la organización. Posiblemente esta sea la etapa más importante que defina la mecánica de la GPR, al permitir la evaluación analizar y entender el porqué, el cómo, en qué forma y bajo qué circunstancias funciona o no una política pública, una estrategia o un programa, y poder aplicar medidas correctivas (BID y CLAD, 2007). Sus principales instrumentos lo constituyen los indicadores y las rendiciones de cuenta.

Siguiendo a Bonnefoy y Armijo (2005) los indicadores previstos para esta instancia son indicadores de desempeño. Estos pueden dividirse en indicadores que entreguen información sobre resultados de la producción pública o la dimensión de su desempeño en cuanto a su eficiencia, efectividad y economicidad (Bonnefoy y Armijo, 2005; Las Heras, 2018). Dentro de los primeros encontramos indicadores de insumo, actividad, producto y resultado o impacto, y los segundos representan relaciones: la eficiencia, la relación en insumo/producto; eficacia, producción realizada/producción concretada; y economicidad, costo/producto (Bonnefoy y Armijo, 2005; PNUD, 2009; Las Heras, 2018). Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), los indicadores de desempeño pueden ser cualitativos y cuantitativos, directos o indirectos, y deben presentar algunas características denominadas “SMART” por sus iniciales en inglés: específicos, medibles, asequibles, relevantes y limitados por el tiempo. Por último, los indicadores deben concentrarse en aspectos críticos y guardar una estrecha relación con la planificación, necesitando definir en esa instancia una línea de base y metas para observar el nivel de cambio (PNUD, 2009)

La *rendición de cuentas* implica la realización de informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto de lo programado. Estos incluyen

los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos, preferentemente en alguna página *web* (García López y García Moreno, 2016). La rendición de cuentas puede ser desde los gerentes públicos a las autoridades o desde las autoridades a los ciudadanos, y debe basarse en pruebas sobre el valor público agregado durante su gobierno (García Moreno, 2016). En ese sentido, los informes de tipo financiero o de cantidad de obras realizadas son incompletos o insuficientes y deben estar acompañados de informes e indicadores confiables e integrales de su propuesta de gestión (García Moreno, 2016). Si bien la GPR no es un instrumento creado para el control o la rendición de cuentas, brinda una base ideal para que los gobernantes puedan incrementar los esfuerzos de rendición y la transparencia de los organismos (BID y CLAD, 2007).

### 2.3. Instituciones formales, informales y actores

North (1990) define las instituciones, en forma amplia, como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (p. 67). Por su parte, las instituciones *formales* son las reglas de juego legal o socialmente proclamadas y las *informales* se entienden como las reglas efectivamente interiorizadas y vividas (prácticas reales) (North, 1990). Generalmente, no existen dudas respecto al significado de las instituciones formales. Son básicamente las constituciones, las leyes, los reglamentos y contratos. El FMI (2020) aporta similares conceptos que definen las instituciones formales, pero a diferencia de las anteriores, incorpora los sistemas informáticos y los procesos de negocios.

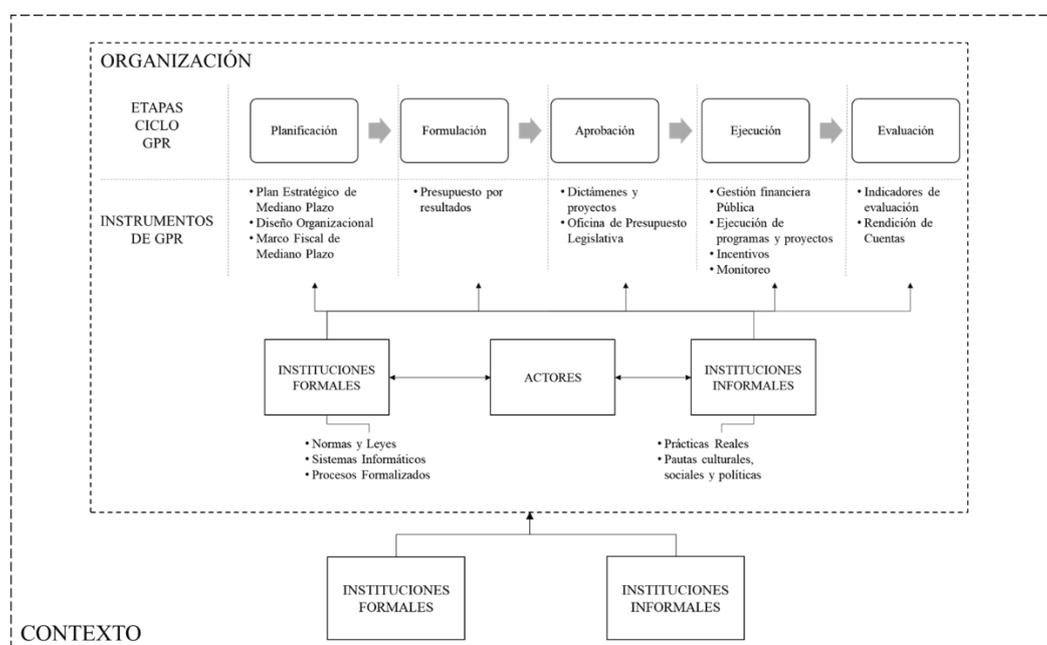
Las instituciones informales son más difíciles de identificar y catalogar dado que representan una multiplicidad de reglas no formalizadas que delimitan las prácticas e interacciones de los individuos, pero en términos generales representan las pautas culturales (North, 1990). El FMI entiende por informales a las costumbres y tradiciones, sanciones y tabúes y códigos de conducta (FMI, 2020). Estos procesos informales en el ciclo presupuestario surgen como intentos de negociación política para influir en el presupuesto, las percepciones de insatisfacción y las decisiones de gasto reales, pero, además, las decisiones presupuestarias también pueden verse afectadas por un sinnúmero de prácticas personales, políticas y culturales que operan alrededor de las instituciones formales, como las redes informales, las relaciones familiares, las aldeas y los parientes (Rakner et al, 2014).

En el presente trabajo se define el marco institucional del ciclo de gestión para resultados como todas las instituciones formales e informales y los actores que intervienen en el proceso (North, 1990). Con lo expuesto por los diversos autores del tema, para caracterizar al proceso se definen como *formales* las normas y leyes, los sistemas informáticos y los procesos formalizados, y como *informales* todas las prácticas reales y pautas culturales, sociales y políticas que se observen en torno al ciclo presupuestario. Estas a su vez podrán ser internas, las que se forman dentro de la organización, o externas, las que vienen impuestas por el contexto y no es posible modificarlas, por lo menos directamente y en el corto plazo. Finalmente, los *actores* son quienes interactúan en cada etapa con poder de decisión o influencia directa o indirecta.

En la Figura 3 (página siguiente) se observa el marco institucional completo para la caracterización de las instituciones formales e informales y actores sobre ciclo e instrumentos del modelo de gestión para resultados en cada una de las etapas. El esquema constituye una guía para el relevamiento que se explica en el próximo capítulo. Para esto se elaboró una matriz de relevamiento que se detalla a continuación, con la explicación metodológica de este trabajo.

**Figura 3**

*Marco institucional en términos de GPR*



Fuente: elaboración propia.

### CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

La investigación es un estudio de caso, de tipo descriptivo y con la finalidad de efectuar un análisis crítico del objeto de estudio con fines prescriptivos. La metodología utilizada es fundamentalmente cualitativa, destinada a caracterizar el ciclo presupuestario de la universidad como organización desde la perspectiva del ciclo de gestión para resultados. Si bien 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. De manera complementaria se efectuaron análisis cuantitativos en gestión financiera y presupuestaria. Se analizó el ciclo de la GPR completo partiendo de la planificación, la formulación, la aprobación, la ejecución y la evaluación cuyos productos son el presupuesto que se presenta en el Honorable Consejo Superior de la UNC y la cuenta de inversión del ejercicio.

Se definió una matriz como instrumento analítico de relevamiento y análisis que constituyó una herramienta básica para articular las distintas perspectivas teóricas utilizadas y los datos empíricos obtenidos. La matriz representa, por un lado, el ciclo de la gestión para resultados con sus instrumentos definidos en el marco conceptual y, por otro, los actores e instituciones formales e informales, en forma similar a la utilizada por Rakner et al (2014). La matriz completa con las preguntas realizadas a los entrevistados puede observarse en el anexo I.

El punto de partida de la investigación fue un *análisis documental* para el relevamiento de las reglas formales mediante el análisis de leyes, decretos y otras normativas nacionales. Acto seguido, 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. Los períodos elegidos responden a dos gestiones con orientaciones políticas diferentes, esto es, desde 2013 hasta 2016, el período del rector Dr. Francisco Tamarit y luego, desde 2016 hasta 2019, del rector Dr. Hugo Juri. También se pudo acceder a informes presupuestarios, contables y administrativos. En las mismas normativas se buscaron los instrumentos de gestión para resultados que se presentan en cada etapa del ciclo. Los datos se obtuvieron del digesto universitario y de la página principal de la Secretaría de Gestión Institucional (SGI).

Para el relevamiento de las instituciones informales se planificaron 16 *entrevistas semiestructuradas*. La muestra fue no probabilística, la elección se fundamentó según la participación de los informantes claves en el ciclo definido de GPR y la capacidad de decidir en torno a él. De esta forma se consideraron autoridades y exautoridades 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, 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. Incluso se observó que algunos entrevistados no entendían claramente algunas de las preguntas. En esos casos se debió reforzar con una explicación teórica de la instancia presupuestaria o del modelo de gestión para resultados. Al finalizar las entrevistas, algunos participantes realizaron comentarios personales sobre el funcionamiento de la UNC que no fueron grabados, pero se transcribieron en notas personales dentro de un proceso de observación. Dado que la mayoría de los participantes prefirieron mantener las respuestas como anónimas, estas se identifican a lo largo del texto con números reordenados al azar.

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). Por el rol que desempeña el autor en la Dirección General de Presupuesto en las etapas de formulación y ejecución presupuestaria, la postura adoptada fue de participante como observador (Gold, 1958). Kawulich (2006) siguiendo a Gold (1958) describe al investigador como miembro del grupo que está siendo estudiado, y estos son conscientes de su rol. 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).

## CAPÍTULO IV: CARACTERIZACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL EN TÉRMINOS DEL MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS

### 4.1.Introducción

En este capítulo se presentan los resultados de los relevamientos y la observación participante plasmados en la caracterización del marco institucional, en cuanto a instituciones formales, informales y actores, en términos de la gestión para resultados, en cuanto a sus áreas (o ciclo) e instrumentos. A lo largo del capítulo se detallan en cada título las áreas del ciclo, describiendo las instituciones e instrumentos. Dichos elementos fueron relevados mediante la matriz de relevamiento presentada en el capítulo anterior y se exponen también en forma resumida en el anexo II.

Por otro lado, en cuanto a los aspectos descriptivos, en el estudio de esas normas se observan cuestiones transversales que no necesariamente se encuentran segmentadas o constituyen una etapa específica, pero que fueron caracterizadas en la etapa definida para cada instrumento. Por ejemplo, determinadas reglas de composición de gasto, como la prevista en la Ley Permanente de Presupuesto (Ley 11672), se aplican tanto en la formulación y en la ejecución, como en la evaluación. Esto también sucede con algunas de las normativas observadas en la UNC. Otro ejemplo son los incentivos, que pueden encontrarse en diversas etapas.

Las descripciones y caracterizaciones se presentan primero de forma segmentada en cada etapa del ciclo, procurando mantener una visión transversal de las reglas y procesos en torno al presupuesto. En el capítulo quinto se pone énfasis en esa visión transversal y se complementa la descripción segmentada por el ciclo presupuestario y los instrumentos de gestión para resultados con descripciones del estado de situación con una perspectiva holística.

Otro aspecto para aclarar es que, dado que en algunos casos las respuestas de entrevistas se presentaron como una “catarsis” por las dinámicas universitarias, en los próximos puntos del capítulo se enfatiza en las instituciones informales y en la descripción de algunas situaciones que son resultado de la interacción entre las reglas formales, las informales y los instrumentos.

Si bien la descripción pretende ser exhaustiva, a causa de la dimensión de la Universidad algunas normativas legales que refieren a cuestiones específicas de sus operaciones no se consideran como análisis del objeto de estudio; por ejemplo, regulaciones nacionales y provinciales en materia de retenciones impositivas.

Más adelante se presentan las etapas definidas con los instrumentos y su caracterización. Previo a esto, en el título a continuación se resumen las principales normativas desde aspectos generales a particulares.

#### 4.2. Breve caracterización del marco normativo que abarca la UNC

La Universidad Nacional de Córdoba encuentra gran parte de su régimen jurídico presupuestario en la Ley de Educación Superior 24521 (LES), la Ley de Administración Financiera y sus Sistemas de Control 24156 (LAFCO) y su Decreto Reglamentario 1344/07, la Ley de Responsabilidad Fiscal, como es la 25917 (LRF), la Ley Permanente de Presupuesto 11672 (LPP) y el Decreto de Compras y Contrataciones de la Administración Nacional, como es el 1023/01. Todos los alcances de estas normas constituyen un punto de partida para las instituciones formales externas en materia presupuestaria.

La LES es la norma que habilita el funcionamiento de las universidades nacionales (UU. NN.) y su esquema organizacional, académico y económico financiero, y establece la obligatoriedad de financiamiento vía el Estado Nacional en su artículo 2.º y la gratuidad de la educación de grado en su artículo 2.º bis. En este marco, las principales atribuciones que establece esta ley para las UU. NN. dentro del ámbito de estudio son las siguientes:

Según el artículo 29.º, entre otras atribuciones, estas poseen autonomía académica e institucional para:

- Dictar y reformar sus estatutos, comunicados al Ministerio de Cultura y Educación.
- Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo con sus estatutos y la LES.
- Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulen la materia.
- Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente.
- Designar y remover al personal.

Según el artículo 59.º, en el marco de la LAFCO, las UU. NN. poseen autarquía económica-financiera para:

- Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente.
- Fijar su régimen salarial y de administración de personal.
- Dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, y todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad.
- Destinar los recursos adicionales que provengan de contribuciones prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico, estos no pueden utilizarse para financiar gastos corrientes.
- Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen.
- Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas.
- Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación.

Asimismo, en este mismo artículo 59.º se indica que el rector y los miembros del Consejo Superior de las Instituciones Universitarias Nacionales son los responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130.º y 131.º de la LAFCO. El Estado Nacional no responde por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que puedan importar un perjuicio para el Tesoro nacional.

En particular, la LAFCO es la ley que rige el ciclo presupuestario, abarca los procesos de formulación, aprobación, ejecución y evaluación a nivel nacional y regula una serie de cuestiones que no han sido adaptadas con un marco propio en la UNC. A lo largo del capítulo se hace referencia a esta ley según corresponda, y en el anexo II se detallan las principales normas consultadas. Las UU. NN. quedan comprendidas dentro de este régimen a través del artículo 8.º, aclarado específicamente en el mismo artículo del Decreto Reglamentario 1344/07.

La LPP complementa para las UU. NN. lo establecido por la LES en materia de administración de personal, su carácter de empleadoras y el uso de los fondos remanentes, mientras que de la LRF surgen aspectos de transparencia y la presentación de determinados informes, como el cuadro de ahorro, inversión y financiamiento.

#### 4.3.La planificación en la UNC

Se relevó el proceso de planificación tanto en sus aspectos formales como informales, como así también los actores intervinientes. Nuevamente, se hace necesario aclarar que el relevamiento se llevó a cabo sobre las dependencias a cargo del rector de la Universidad, no incluyendo los esquemas de planificación propios que pudieran tener las dependencias académicas, productivas ni los hospitales. Además, en esta etapa, en materia de gestión para resultados, se relevó en forma articulada la existencia de un plan estratégico de mediano plazo, las características del diseño organizacional y la existencia de un marco fiscal de mediano plazo.

Los principales actores que participan en esta etapa son el rector, los secretarios, algunos integrantes del HCS y, en menor medida, integrantes de las áreas económicas que se describen más adelante. Adicionalmente, en el proceso de planificación estratégica participativa (PEP), concurren integrantes de la comunidad universitaria como docentes, alumnos, e investigadores.

##### 4.3.1. Plan estratégico de mediano plazo

Se indagó la existencia de un plan de carácter integral y permanente con resultados esperados, objetivos y actividades, relacionado con el presupuesto. Esto refiere a la planificación estratégica, operativa y participativa. Luego, las *prioridades* en materia de definición de objetivos, el *diagnóstico* para su elaboración y el *plazo de duración* del plan.

No se observó la existencia de un sistema de planificación integral para la UNC plasmado en instituciones formales; no obstante, existen mecanismos de planificación informales. No existe una normativa integral de carácter permanente que instituya la obligación de presentar una planificación sistematizada, ni prácticas de planificación, ni un plan estratégico integral formalizado en un documento que incluya los objetivos de mediano plazo, actores, roles y responsables. Si bien no se profundiza en esta tesis,

en algunas dependencias académicas —pero no en la mayoría— se observaron planes de desarrollo institucional que apuntan a establecer metas de resultados a conseguir en determinado tiempo. Estas coinciden con las plataformas electorales de los decanos y están circunscriptas a las dependencias. Algunos entrevistados de secretarías manifestaron que en sus dependencias existe planificación (entrevistado ND 01, 2/3/2020), y en algunos casos se articula con las actividades de las áreas económicas (entrevistado ND 07, 17/2/2020). En otras, muy por el contrario, no se observa planificación formal; sin embargo, esto no implica que no exista algún tipo de planificación (entrevistado AU 02, 31/3/2020). La planificación informal se observa en algunos lineamientos políticos de la gestión, luego, los aspectos operativos ocupan la mayoría de la agenda universitaria. En este sentido, sobre la planificación en la UNC el entrevistado AU 01 resumió para el conjunto de la UNC:

En general lo veo bastante informal en cada una de las áreas, secretarías y facultades en general, tienen con mayor o menor grado de desarrollo en sus gestiones, plantean objetivos hacia donde ir. Si bien están formalizados en plataformas electorales, en la mayoría, te diría que no hay un documento donde se plasmen todos los objetivos. Hay facultades que están trabajando con los programas de desarrollo institucional, planificando y definiendo objetivos, y hay otros que no han hecho experiencias... El tema de lo que hemos trabajado en las secretarías, indirectamente el trabajo de presupuesto le ha ido generando la necesidad de plasmar algunos objetivos y que, yo te diría, que estamos todavía en pañales en ese proceso. (Entrevistado AU 01, 15/7/2019)

Por lo general, pudo observarse que los lineamientos nacen desde la informalidad, pero logran formalizarse después en una instancia de asignación de recursos o legitimación de la política, quedando plasmado en resoluciones rectorales o del HCS. Por ejemplo, el programa “campus virtual” que surge de los lineamientos rectorales, no se plasmó como un objetivo formal con metas e indicadores, pero estos pueden verse en las resoluciones y asignaciones presupuestarias.

Desde esa óptica, circunstancialmente y sin encontrarse integradas entre ellas, se observaron tres normativas vigentes 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 normativas presentan un análisis estratégico, incluyen un conjunto de actividades, asignación de recursos y fijan metas de cumplimientos. La PEP

representa un aporte clave al concepto de plan estratégico de mediano plazo, ya que cumple con todos los requisitos planteados. Se abrió a la comunidad universitaria, se realizó un diagnóstico mediante la metodología FODA (por fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas), se construyó la problemática mediante la matriz de marco lógico y se establecieron actividades y metas de resultado. Es decir, se conformó un plan estratégico, operativo y participativo. Adicionalmente se elaboró un presupuesto para el 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, aprobado mediante Resolución del HCS 949/17, se apoyó en formularios de solicitud de fondos de la SPU para elaborar un plan de mediano plazo. Tuvo una lógica diferente, ya que 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, por Resolución HCS 1749/17, planteó como problemática central la coherencia del presupuesto con la planificación y la ausencia de evaluación. Adicionalmente 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 sistema informático SIU-Pilagá<sup>2</sup> que permite la carga del plan de gobierno, ejes estratégicos, objetivos y actividades, cada uno con las correspondientes metas e indicadores y la carga del presupuesto con su estructura presupuestaria. Desde la SGI, y en particular desde la Dirección General de Presupuesto, sin mediar documentos formales, se solicitó la carga del módulo para tres presupuestos, a saber: 2017, 2018 y 2019. Solo en el presupuesto 2019 se vio parcialmente reflejado el esquema de planificación en la nota de elevación del presupuesto, pero no todo quedó impreso en el documento final presentado al HCS. Aun así, entrevistados manifestaron su satisfacción con la incorporación de la planificación e, incluso, en algunos casos se mostraron sorprendidos de que los secretarios o titulares de las dependencias se tomaran tiempo con las áreas económicas para analizar la planificación y el presupuesto. En este sentido, el entrevistado ND 07 manifestaba respecto a la definición de objetivos:

---

<sup>2</sup> Sistema informático económico financiero para las Universidades Nacionales. Véase <https://www.siu.edu.ar/>

(...) es notable cómo fue cambiando la forma de elaborar el presupuesto en estos años, con esta nueva metodología, donde la primer respuesta que obtuvimos a nivel de secretario fue mucho más participativa y el vínculo con las áreas económicas fue mayor (...). (Entrevistado ND 07, 17/2/2020)

Respecto a la realización de un diagnóstico previo y a los criterios que permitan la elaboración de los planes, no se observa una metodología unificada e integral en términos formales, más allá de lo trabajado en la PEP, y las instituciones informales están relacionadas a la conducción rectoral, los intereses de los secretarios y la organización de actividades habituales. Por un lado, funcionales y de necesidad de cada área (entrevistado ND 03, 21/1/2020; entrevistado ND 07, 17/2/2020); por otro, en función de lo actuado en años anteriores (entrevistado ND 05, 31/3/2020). Para el entrevistado AU 01 (15/7/2019) los diagnósticos implican “percepciones de la comunidad que terminan imponiendo esos objetivos”, para el entrevistado AU 02,

(...) el diagnóstico no es una etapa del proceso de planificación a la que se le preste gran atención [porque] efectuar análisis profundos puede ser interpretado como una pérdida de tiempo, o como un obstáculo dado la urgencia que requieren las circunstancias (...). (Entrevistado AU 02, 31/3/2020)

Los lineamientos principales surgen de la visión y los objetivos rectorales, del funcionamiento y las necesidades de las dependencias, percepciones de la comunidad que terminan imponiendo objetivos y a estos se suman las intenciones propias que tienen los secretarios (entrevistado AU 01, 15/7/2019). Luego, se articulan las actividades de gestiones anteriores que se mantienen vigentes en la agenda de la UNC, con o sin modificaciones, que un entrevistado denominó “programas anidados” (entrevistado ND 03, 21/1/2020). Finalmente, la dinámica de la gestión diaria cubre en gran parte los aspectos operativos. Respecto a esto último, uno de los entrevistados, en su rol de autoridad, manifestó que pasa la mayor parte de su tiempo dedicándose a solucionar problemas operativos en lugar de los lineamientos o políticas que pretende trabajar, manifestando en ese sentido: “Yo debería estar concentrado en tal cosa y estoy 20 % en lo que tengo que estar concentrado y 80 % en los problemas y los quilombos” (entrevistado AU 01, 15/7/2019). Durante el proceso de observación personal, un agente no docente se refirió a esta situación como ausencia de planificación por ser “bomberos”, personas que se la pasan apagando incendios.

Los plazos de planificación, tanto formales como informales, varían según las circunstancias, pudiendo existir plazos formalizados para determinados programas y plazos informales relacionados con la duración de la gestión. Se observan plazos formalizados en programas que pueden durar tres años, como PROFOIN, o programas con repetición anual, como ciclo de nivelación. En materia de instituciones informales generalmente coinciden con el período rectoral y con el calendario electoral.

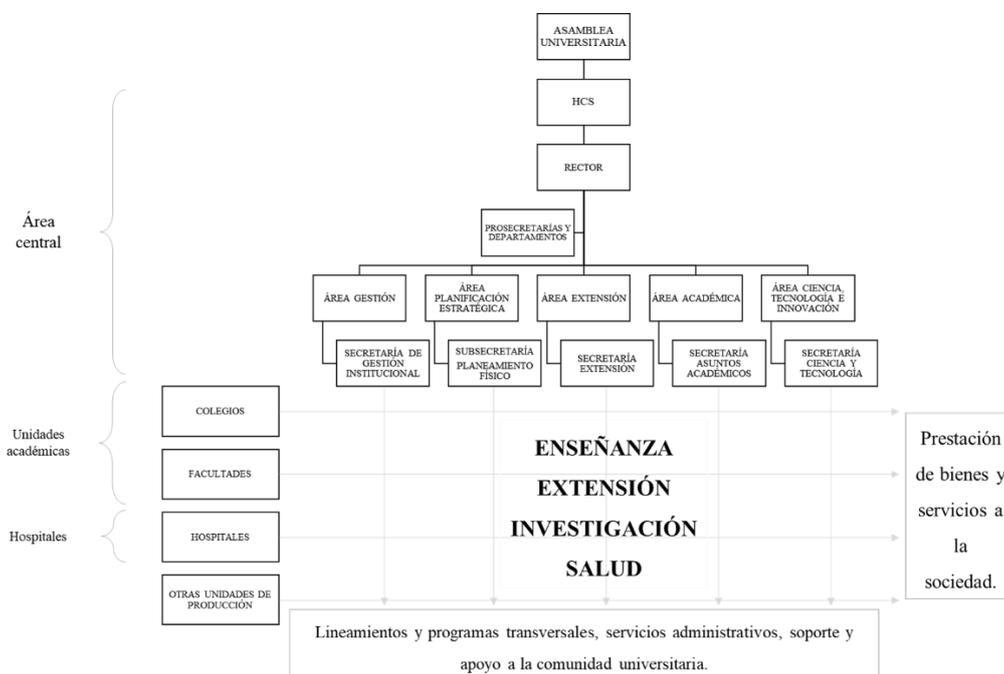
#### 4.3.2. Diseño organizacional

En materia de diseño organizacional se puso énfasis en cuatro aspectos: en primer lugar, la *estructura organizacional* de la UNC; en segundo, la *existencia de manuales de roles y funciones*. Estos dos aspectos se analizan en forma conjunta. En tercer lugar, la *capacitación de los actores* que intervienen en la etapa de planificación y presupuesto. Por último, la predisposición a *trabajar en equipo* orientándose a resultados.

La estructura de la UNC como organización, sus funciones, sus representantes y órganos de gobierno surgen de los estatutos universitarios. En el título II se establece que, a los efectos del cumplimiento de los objetivos universitarios, la UNC se organiza en facultades, hospitales, escuelas y secretarías. El artículo 4.º establece los principios de gobierno, el quinto la conformación de las facultades y el sexto los órganos de gobierno. Estos órganos de gobierno son clasificados como generales y especiales. Los primeros se conforman por la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior (HCS) y el Rectorado, los segundos por los consejos directivos (HCD) y los decanos de facultades. Por su parte el rector y el vicerector son acompañados por un esquema de carácter político-técnico definido como áreas, secretarías y prosecretarías, cuya finalidad replica las funciones principales de la Universidad. En este sentido, estas no son “unidades de producción” propiamente dichas, sino más bien prescriben lineamientos y dan soporte en la materia que tratan. Son órganos con características políticas-técnicas, ya que aportan un soporte técnico a las decisiones políticas, y sus titulares son designados políticamente. Las estructuras efectivas mediante las cuales se canaliza el esquema “productivo” son las facultades, los hospitales escuela, los colegios y las demás unidades productivas, como el Laboratorio de Hemoderivados. En la Figura 4 se muestra un esquema completo del diseño organizacional de la Universidad.

**Figura 4**

*Diseño organizacional de la UNC*



*Fuente:* elaboración propia con base en estatutos y resoluciones de la UNC.

Estas estructuras se denominan *dependencias*. Cada dependencia tiene una autoridad (carácter político y político-técnico), un soporte administrativo (carácter técnico-administrativo) con personal de planta permanente y un presupuesto propio asignado en el presupuesto anual. Generalmente se denominan “dependencias del área central” a todas aquellas que dependen del Rectorado, y “dependencias académicas” a las facultades, colegios, y hospitales.

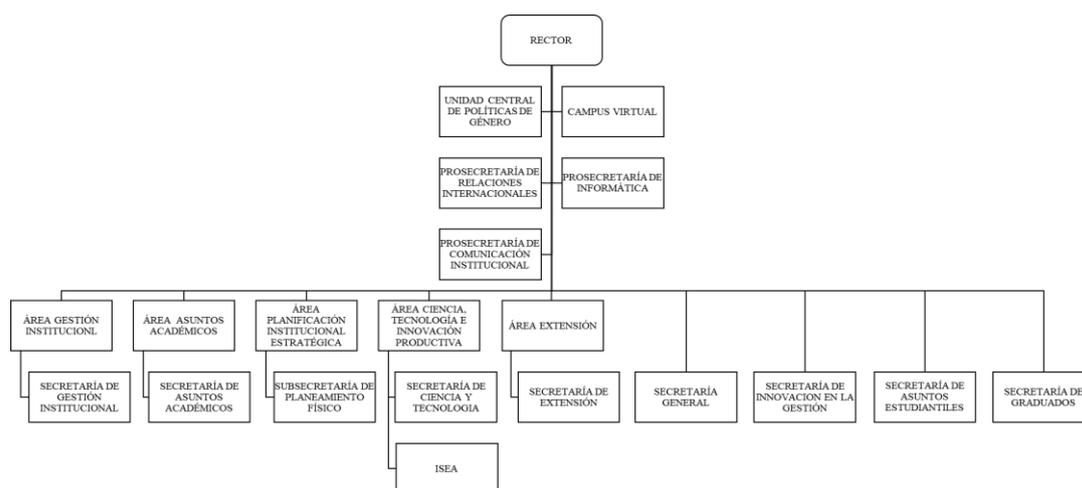
Una característica que presenta el diseño organizacional de la UNC es que presenta un modelo de “confederación de facultades”, donde la autonomía relativa de cada facultad va en detrimento de la unidad organizacional (CONEAU, 2004). Se encuentran descentralizadas las funciones académicas, de investigación 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 (formal o informal), 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 (AU). Según el informe de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) 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).

En el diseño del área central, el rector es acompañado principalmente por áreas y secretarías que se crearon mediante las Resoluciones del HCS 618/16 y 1291/19. De esta forma, el esquema rectoral queda compuesto por cinco áreas, nueve secretarías, tres prosecretarías, una unidad de políticas de género y el campus virtual. A continuación, en la Figura 5 se puede observar el organigrama rectoral.

**Figura 5**

*Organigrama rectoral*



*Fuente:* elaboración propia.

En materia de planificación en términos formales, y siguiendo lo expresado en la planificación estratégica, no se observa con claridad a quién le corresponde el rol del proceso de planificación estratégica integrado para el conjunto de la UNC. Si bien se creó un Área de Planificación Institucional Estratégica, sus funciones principales en la resolución se refieren a aspectos de espacio y desarrollo territorial y espacios físicos. De hecho, la Subsecretaría de Planeamiento Físico históricamente desarrolló tareas de mantenimiento edilicio, de espacios físicos y planes y proyectos de obras. El Área de Gestión Institucional tiene como función asesorar en la definición de objetivos y metas, en materia de gestión administrativa, económica y financiera y proponer políticas y

acciones, pero el artículo 11.º de la Resolución HCS 1291/19 dicta que no incluye los aspectos del planeamiento universitario. Esta distinción refiere a una diferenciación entre la actual Secretaría de Gestión Institucional y su antecesora, la Secretaría de Planificación y Gestión Institucional (SPGI), que incluía los aspectos de planificación universitaria y la subsecretaría de planeamiento físico. La Secretaría de Innovación en la Gestión, creada en 2019 mediante Resolución HCS 1291/19, tiene como funciones formular planes de modernización administrativa a partir del desarrollo, implementación y monitoreo de políticas, y la promoción a través de la participación de los ciudadanos universitarios y no universitarios en la formulación, diseño, puesta en marcha y seguimiento de programas y acciones. También tiene participación en el desarrollo de herramientas que permitan mejorar la gestión y la transparencia de la información. Inclusive, durante el período 2016 a 2019, una parte de la planificación se canalizó a través de la Planificación Estratégica Participativa, transversal a las secretarías y áreas rectorales, y el rector contrató un asesor en materia de planificación estratégica.

La que asume el rol en materia presupuestaria es el Área de Gestión Institucional, a la que, según la Resolución HCS 618/16 —modificada por la Resolución HCS 1291/19—, 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. Esta secretaría representa una evolución de la vieja Dirección General de Administración de la UNC. Esa dirección se creó en el año 1953 mediante Ordenanza HCS 8, como respuesta a los procesos de centralización de todas las actividades administrativas contables en la UNC, con visto bueno de la Contaduría General de la Nación. En ese momento estaba integrada por la Dirección de Contabilidad y Tesorería, y algunas subdirecciones y secciones. Esa ordenanza aprobó también en su reglamento delegaciones en cada una de las dependencias de la Universidad, que reproducen su esquema.

En materia técnica-administrativa, la SGI cuenta con distintas direcciones que soportan sus funciones reproduciendo la lógica sistémica de la LAFCO. Estas direcciones, evolución de la Dirección General de Administración, son las de Presupuesto, Personal, Contabilidad y Finanzas, Compras y Contrataciones, y también acompaña la Dirección de Tecnologías Informáticas. En aspectos formales esto surge de una resolución aprobada en 2012, la SPGI 137/12, que especifica el organigrama, el

rol y las funciones de cada una de estas direcciones generales, sus direcciones y departamentos. Esta resolución se denominó Sistema de Gestión Directiva de la SGI y, adicionalmente, se dictó en ese mismo año la Resolución SPGI 159, que aprobó para el ámbito de la UNC los sistemas de gestión (principalmente informáticos) que se implementaron durante el período 2010-2012. Estas direcciones generales, direcciones y áreas, en general se desempeñan agentes no docentes (empleados de planta permanente), agentes contratados en relación de dependencia con contratos asimilados a cargos no docentes o de retribución única, y monotributistas. Por lo general, estos últimos deberían cumplir funciones específicas, pero pueden terminar formando parte de la planta permanente, como veremos más adelante. En ese momento, los cargos de directores y jefes de departamento fueron concursados.

Todas las demás dependencias también cuentan con áreas técnicas-administrativas con similares características, pero que no evolucionaron a la par de las direcciones de la SGI. En los relevamientos se observó que estas áreas están conformadas por las áreas económicas financieras, un departamento de liquidación de haberes y en algunos casos de compras y patrimonio. Esta estructura no se replica por igual en todas las dependencias. Las de mayor tamaño (en lo funcional y presupuestario) tienen las áreas más sofisticadas, mientras que las de menor tamaño pueden llegar a tener solo una persona que cumpla todas las funciones. Adicionalmente, estas áreas tienen una doble función. Por un lado, las funciones de contabilidad, compras, patrimonio y tesorería, sumando a ellas las de liquidación de haberes en el caso de los departamentos de personal. Por otro, realizan en materia económico-financiera un asesoramiento a autoridades, quienes no siempre conocen la información y la mecánica de la gestión universitaria.

En el criterio de definición de los organigramas prevalecen las cuestiones de tipo gremial sobre las administrativas y, en general, los ascensos responden más a criterios de antigüedad que a necesidades funcionales. Si bien las disposiciones del convenio colectivo de los trabajadores no docentes (Decreto Nacional 366/06) y las actas paritarias locales buscan un criterio funcional, en la práctica los acuerdos gremiales marcan el ritmo de los ascensos y las reestructuraciones. En este sentido, el Acta Paritaria 3 obliga a tener un organigrama, mínimamente para el tramo superior del convenio, obligando a definir las estructuras orgánico-funcionales de las diferentes dependencias, respecto a las responsabilidades del tramo superior del decreto. Si bien se definen roles y direcciones y se concursan cargos, la cultura histórica en los no

docentes es el ascenso por antigüedad. Con ese criterio y a partir de acuerdos con las autoridades de dependencias, se promueven ascensos que no respetan estructuras jerárquicas, funciones o de responsabilidades. Así, se pudo verificar que una persona con 20 años de antigüedad, pero sin responsabilidades, puede tener la misma categoría que un director de presupuesto o de contabilidad. No todas las áreas poseen organigramas y manuales funcionales definidos, y las que los tienen responden a acuerdos gremiales a nivel de paritaria local, consensuados entre la UNC y la asociación gremial.

En materia de capacitación todos los entrevistados creen que es insuficiente o nula, en general, para los actores que participan en las etapas del ciclo e inclusive para las autoridades. Por un lado, entrevistados consideraron que las autoridades no siempre están, ni deben estar, capacitadas en aspectos de la gestión de la Universidad. Por otro lado, si bien la planta no docente se encuentra profesionalizada en la temática, es insuficiente para la especificidad técnica de algunos de los conceptos de administración financiera gubernamental (entrevistado AU 02, 31/3/2020). Con excepción de la Tecnicatura en Gestión Universitaria, en breve licenciatura, no hay una oferta de capacitación funcional brindada por la UNC, principalmente para quienes ya son profesionales. La mayoría de los entrevistados entiende que la capacitación surge de un esfuerzo personal. En referencia a la capacitación y la estructura organizacional, el entrevistado ND 03 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, al decir “(...) creo que la organización no tiene organizados caminos de desarrollo interno, entonces muy difícilmente va a tener organizadas capacitaciones que sean coherentes (...)” (21/1/2020). En cuanto a la normativa, si bien el Decreto 366/06 no docente establece que corresponde la capacitación al empleador, las únicas capacitaciones que se ofrecen son por intervención gremial y, en la mayoría de los casos, en temas ajenos al presupuesto.

#### 4.3.3. Marco fiscal de mediano plazo

No se observan proyecciones de recursos y gastos entre tres y cinco años, formales o informales, 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, Resolución HCS 209/19, 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. Por su parte, respecto a las instituciones informales se observa que solo a los efectos de los planes de obras y el plan quinquenal se realizan estimaciones interanuales sobre la base de determinados recursos, tales como los ahorros que produce la Universidad y los recursos que recauda (básicamente, los intereses de plazo fijo y otras rentas por colocaciones). 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. Este ítem representa uno de los fuertes déficits en materia de información. En particular, una de las autoridades, finalizada la entrevista, acusó que no tenía en claro el uso y la distribución de los fondos, así como la inexistencia de información para toma de decisiones.

#### 4.4. Formulación del presupuesto

El instrumento integral definido en esta etapa es el presupuesto por resultados. Este se divide en tres componentes: en primer lugar, los pasos para la elaboración del presupuesto; en segundo, si existe una tendencia a integrar el plan-presupuesto-resultados; en tercero, el documento o proyecto final que se presenta al HCS.

En cuanto a su elaboración, se relevaron los responsables, la secuencia de pasos, la cobertura; es decir, qué se incluye en el presupuesto de recursos y gastos, por dependencia y programas y, por último, las estimaciones de recursos, gastos y el equilibrio presupuestario. En esto último se puso énfasis en encontrar reglas presupuestarias. Durante todo el relevamiento se observó el gasto buscando una perspectiva orientada a resultados y su relación con la planificación. Esto se describe en el primer punto integración plan-programa-presupuesto. En el segundo punto de este título se describen los proyectos de resolución de presupuesto, también con énfasis en su orientación —o no— hacía resultados.

##### 4.4.1. Presupuesto por resultados

###### 4.4.1.1. Secuencia de formulación

El sistema presupuestario encuentra gran parte de su marco formal en las leyes nacionales, principalmente en la LAFCO, luego en la Ley Permanente de Presupuesto

(LPP) y, en menor medida, en la LRF, cuyos contenidos no han sido totalmente adaptados para la organización. El uso de los clasificadores, la técnica del presupuesto por programas y los momentos de registro son aspectos derivados de la LAFCO y su decreto reglamentario. De esos elementos solo la red programática fue trabajada internamente. Como parte de la secuencia de formulación del proyecto nacional de ley de presupuesto, la UNC participa elaborando el anteproyecto de presupuesto del Gobierno nacional, generalmente durante los meses de julio o agosto del año previo al presupuesto que se calcula, siguiendo las instrucciones del Ministerio de Educación. Esto es una formalidad, sin una discusión seria con impacto en el presupuesto presentado al HCS.

La ley permanente de presupuesto exige a las UU. NN. de la devolución de los fondos no utilizados o los ahorros generados por economías de no inversión en su artículo 6.º. Adicionalmente, en su “Capítulo de universidades”, fija una regla de gasto que implica una la relación máxima de 85 % para personal y un 15 % para otros gastos. Por último, la LRF aporta cuestiones de registración de recursos y gastos, la presentación del esquema ahorro, inversión y financiamiento, y un régimen de transparencia.

Internamente, en materia de formulación presupuestaria, no existen instituciones formales de carácter integral que especifiquen los pasos para formular el presupuesto. El entrevistado ND 09 (27/5/2019) se manifestaba así en ese sentido: “No se trabajaba fuertemente la formulación”. Por su parte, el entrevistado ND 07 (17/2/2020) señalaba: “No está formalizado. El canal sería, o sea, una comunicación informal... es para área central, el resto de las dependencias no participan en nada de eso”. Sin bien los estatutos definen las responsabilidades de aprobar y ejecutar el presupuesto, no fijan una fecha de presentación del proyecto, una secuencia de formulación, metodologías a utilizar, cobertura del presupuesto o una definición clara sobre cuáles dependencias deben participar en la formulación (entrevistado AU 02, 31/3/2020). Sin embargo, existen resoluciones sobre operaciones presupuestarias, algunas secuencias en los sistemas informáticos e instituciones informales, básicamente disposiciones de la SGI y de la Dirección General de Presupuesto (DGPRES), que marcan el ritmo de la etapa.

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. Esto se manifiesta en su artículo 15.º, donde entre otras funciones se establecen las siguientes en materia presupuestaria:

- Aprobar, modificar y reajustar el presupuesto anual de la Universidad para la efectiva realización de sus fines, en sesiones públicas.
- Dictar el plan general de contabilidad.
- Fijar los aranceles, derechos o tasas a percibirse como retribución de los servicios que preste la Universidad.
- Aceptar las herencias, donaciones y legados.
- Administrar y disponer del patrimonio, a cuyo efecto podrá dictar reglamentos y autorizar todos los actos que la Universidad está facultada a efectuar por el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina en su carácter de persona jurídica.

A los efectos de la aprobación del presupuesto, según el artículo 13.º se requiere la mayoría absoluta de los votos de los miembros que se encontraran presentes.

Por su parte, corresponde al rector, según lo establecido en el artículo 22.º:

- La representación, gestión, administración y superintendencia de la Universidad.
- Proponer al Consejo Superior los nombramientos de los funcionarios y empleados sujetos a acuerdo, nombrar por llamado público a concurso y destituir mediante sumario a los empleados cuyo nombramiento y remoción no estén atribuidos al Consejo Superior o a las facultades.
- Vigilar la contabilidad y tener a su orden el fondo universitario y las cantidades recibidas por ingresos propios o asignados en el presupuesto, así como ordenar los pagos correspondientes.
- Ejercer todas las atribuciones de gestión y superintendencia que no pertenezcan al HCS.

El estatuto no habilita a los decanos de facultad ni a sus HCD 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. Sin embargo, en algunas facultades —como la de Ciencias Económicas— existe una normativa propia de la facultad para aprobar el presupuesto.

En la actualidad, tres procesos llevados a cabo en la UNC dan soporte a la formulación presupuestaria: la implementación del SIU-Pilagá<sup>3</sup>, el proyecto de “estructura presupuestaria” y el Programa de Fortalecimiento Presupuestario. La implementación de SIU-Pilagá mediante Resolución SPGI 159/12 en el ámbito de la Universidad permite el manejo de los créditos presupuestarios sobre la base de una estructura de clasificadores previstos en el sistema. En la misma resolución, se designa a la DGPRES como la oficina encargada de formular el presupuesto. El Proyecto Estructura Presupuestaria, aprobado por resolución SPGI 137/12, reelaboró sobre la base de esa estructura de clasificadores la red programática orientada a los servicios que presta la UNC y todas las actividades para conseguirlos, considerando las definiciones básicas del presupuesto por programas. También adaptó una clasificación provista por el sistema, denominada “grupo presupuestario”. En 2017 se aprobó el Proyecto de Fortalecimiento Presupuestario que introdujo un módulo presupuestario en el sistema SIU-Pilagá. Este pretende ordenar la secuencia de planificación, formulación presupuestaria y unificar la entrada de datos presupuestarios en los sistemas. Al igual que en la planificación, la experiencia es reciente y los resultados que se pueden observar no muestran un esquema unificado de pasos. A la fecha de cierre de esta tesis, no se encontraban aprobados fechas, plazos o cronogramas. Las intervenciones en la formulación se mantenían desde la DGPRES en coordinación con el secretario y el titular de área, y en función de los avances del presupuesto nacional.

Las principales decisiones en materia presupuestaria pasan por el rector, el titular de área, los secretarios, los integrantes de la DGPRES y de las áreas económicas financieras, que influyen en la metodología, distribución y los tiempos de formulación. 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. Son estos actores los que establecen los parámetros que tiene que seguir la DGPRES

---

<sup>3</sup> Sistema informático económico financiero para las Universidades Nacionales. Véase <https://www.siu.edu.ar/>

para utilizarlos como pautas de incrementos y para definir cómo distribuir entre las dependencias. Luego, los integrantes de las áreas técnicas son los encargados de realizar los cálculos en cada secretaría.

En materia de recursos y gastos no hay una normativa unificada que establezca cómo realizar estimaciones ni cálculos. Existen diversas circulares e instructivos para gasto en personal, e incluso en 2019 se aprobó una resolución para estos gastos que finalmente no pudo ser aplicada. Esta resolución, HCS 359/19, establece un sistema de presupuesto en gasto en personal con anclaje del financiamiento para la planta de cargos en puntos. Sin embargo, por el contexto inflacionario y la mecánica de las actas paritarias aprobadas por el Ministerio de Educación, perdió rápidamente vigencia y quedó sin aplicación. El contexto macroeconómico argentino es un factor que no se puede obviar para el período en que se observa el presupuesto. En principio, la mecánica de cálculo del presupuesto se basa en aplicar los principales índices inflacionarios y el tipo de cotización del dólar para hacer una proyección de gastos, principalmente.

Aun con los avances descriptos en párrafos anteriores, el cálculo del presupuesto es incremental sobre la base de los aumentos inflacionarios estimados y los posibles refuerzos convenidos. 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 que técnico. Para el gasto en personal se toman los valores aprobados del año anterior más una anualización de paritarias, consecuencia del contexto inflacionario. En ocasiones, este valor puede aumentar con algún programa de refuerzo de gasto en personal con fondos provenientes de la SPU. 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<sup>4</sup> 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). Esto se puede observar en las normativas HCS 403/08, 681/08 y 835/10. De esta forma, mediante el proceso de observación participante y los aportes de los entrevistados ND

---

<sup>4</sup> Este modelo, desarrollado por la SPU, tiene como objetivo sustituir un mecanismo de distribución histórica de los recursos, con criterios incrementalistas, por una metodología basada en pautas objetivas expuestas y discutidas en el marco de la política de educación superior. La aplicación del Modelo de Asignación Presupuestaria del Consejo Interuniversitario Nacional se puede encontrar en los Acuerdos Plenarios (AP) del CIN 465/03, 508/04, 660/08 y 690/09, actualizados con AP 978/16. Véase <https://www.cin.edu.ar/comisiones/asuntos-economicos-documentos-aprobados/>

03 (21/1/2020) y ND 08 (24/1/2020), la estimación de los gastos, por lo general, se estima de la siguiente manera:

- *Presupuesto gasto en personal Año<sub>X</sub>* = Presupuesto Gasto en personal Año<sub>X-1</sub> + Paritaria anualizada sobre planta de cargos Año<sub>X-1</sub>
- *Presupuesto otros gastos Año<sub>X</sub>* = Ejecución total otros gastos Año<sub>X-1</sub> + Incremento Inflación estimada Año<sub>X</sub>

Otra forma de cálculo de otros gastos:

- *Presupuesto otros gastos Año<sub>X</sub>* = Ejecución mes diciembre otros gastos Año<sub>X-1</sub> anualizada + Incremento inflación estimada Año<sub>X</sub>

Con la incorporación del módulo presupuestario la mecánica de cálculo se modificó, pero mantuvo el criterio incremental:

- *Presupuesto otros gastos Año<sub>X</sub>* = Datos cargados en modulo presupuestario con impacto en Año<sub>X</sub> + Anualización de gastos + Incrementos estimaciones inflacionarias

En una consulta posterior, los entrevistados aclararon que la fórmula presentada como cálculo de gasto en personal es una “simplificación”, dado que en la práctica requiere mayor precisión por el juego que surge entre variables como los cargos de planta, vacantes, paritarias y fechas de designación.

La SGI, a través de la Dirección General de Presupuesto, es la que estima el grueso de los recursos, principalmente las transferencias del Tesoro, los recursos propios provenientes de los fondos en la cuenta bancaria central que posee y los remanentes de ejercicios de años anteriores. En los últimos presupuestos aprobados (2018 y 2019), los ingresos se componen en su mayoría de las transferencias del Gobierno nacional, siendo este un factor exógeno cuando se realiza el cálculo. El segundo ingreso más importante, los recursos propios de la Universidad, es estimado según la tasa probable de plazos fijos sobre el promedio de fondos bancarios que existen en la SGI, más lo que las dependencias de área central estiman recaudar. Los remanentes de ejercicios anteriores, fondos no ejecutados, constituyen otro de los principales recursos del presupuesto. Finalmente, se pueden encontrar algunos recursos adicionales provenientes de créditos internacionales o convenios suscriptos con terceros. Con excepción de las transferencias del Tesoro nacional, los ingresos solo se calculan para dependencias del área central. Las facultades, colegios y hospitales mantienen su presupuesto de “Tesoro nacional”. El motivo es que a la fecha de cierre de esta tesis no habían sido incorporados en el módulo presupuestario. Respecto a los

cálculos de ingresos, sobre la base de la observación participante en la formulación, se hace importante comentar las siguientes situaciones:

- En el cálculo de las estimaciones de ingresos propios de cada dependencia del área central, es posible que existan subestimaciones para igualar el ingreso al gasto o para lograr algún tipo de financiamiento desde los fondos centrales en SGI.
- La posibilidad de existencia de gastos no registrados al cierre en el sistema SIU-Pilagá que distorsionan el resultado. Luego, la estimación de créditos, al ser incremental, no incluye estos gastos, lo que genera con posterioridad un resultado deficitario.
- La existencia de reservas ocultas en gastos presupuestarios. Por el uso de los preventivos no comprometidos y compromisos no devengados<sup>5</sup> en programas discontinuados o partidas olvidadas.

Una particularidad que se observó es que tanto los no docentes como las autoridades suelen confundir a los recursos con la fuente de financiamiento del clasificador del gasto. Así, las transferencias del Gobierno nacional son denominadas “Tesoro nacional”, los ingresos por venta de bienes y servicios son denominados “recursos propios”. Si bien existe una marcada similitud, esto también genera confusiones al no poder identificar claramente si se está hablando de un recurso o de una clasificación del gasto. También se presta a confusión sobre si los remanentes de ejercicios, o los remanentes de ejercicios anteriores, constituyen exclusivamente el fondo universitario, definido en los estatutos, o este se compone de otros recursos.

Otro recurso con el que cuenta la UNC es un “ahorro” que proviene de la disminución de contribuciones patronales, dispuesta originalmente para entidades educativas privadas, por Decreto Nacional 814/01 y regularizado mediante Decreto 1271/10. El Decreto 814/01 estableció alícuotas del 19,5 % para el sector privado y público, excluyendo los incluidos en la LAFCO. Las UU. NN. se acogieron a ese decreto y en 2010 el Estado nacional entendió que a las UU. NN. no les correspondía. A través del Decreto 1571/10 se estableció una moratoria y un aumento progresivo en las contribuciones. Así, del 24 % correspondiente, la contribución real es del 16,17 %, mientras que de la diferencia de 7,83 % un porcentaje va a financiar la moratoria y el resto queda a disposición de las UU. NN. Particularmente en la UNC, este monto es

---

<sup>5</sup> Saldos de etapas presupuestarias establecidos en la Ley de Administración Financiera y sus Sistemas de Control 24156 y Decreto Reglamentario 1344/07.

utilizado para financiar gastos “no recurrentes”<sup>6</sup>, como obras (gasto de capital) y, en los últimos años, también otros programas como el PROFOIN.

En cuanto a los límites de gastos, la Resolución HCS 681/08, actualmente vigente, es la única donde se observa un mecanismo de límites y de compensación de déficits, particularmente en el inciso 1. Esta resolución establece que para las dependencias que incurran en déficit en el crédito asignado para el gasto en personal, el monto en exceso se descontará de los créditos de otros gastos del año (ejercicio) siguiente. Si bien este fue un paso importante, dado que hasta la aprobación de la resolución no había incentivos para equilibrar el presupuesto de gasto en personal, quiebra uno de los principios presupuestarios básicos postulados en la LAFCO, el de anualidad. Esto, al traspasar el gasto de un ejercicio al siguiente, teniendo en cuenta que puede ser previsto y compensado dentro del mismo ejercicio y que no existen presupuestos plurianuales en la UNC. Por otro lado, la disposición alcanzó en la práctica solo a las unidades académicas y hospitales, dejando de lado las dependencias del área central. Con el paso del tiempo, se hizo extensivo a los gastos de becas y pasantías (inciso 5) de las dependencias académicas. Otro efecto que genera esta normativa es que las dependencias de mayores recursos propios pueden afrontar ese déficit al año siguiente con sus ingresos. Por lo tanto, podrían tener incentivos para incumplirla e incrementar su planta de personal a costa de los gastos de funcionamiento.

#### *4.4.1.2. Integración plan-programas-presupuesto*

En general, el presupuesto no se encuentra alineado con una planificación integral y sistematizada, aun cuando en el módulo presupuestario se encuentra previsto el proceso de articulación, y los aportes del PROFOIN y de la PEP. 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

---

<sup>6</sup> En la UNC se denominan gastos “recurrentes” a aquellos que tienen continuidad en el tiempo en cuanto a su ejecución, mientras que los “no recurrentes” son aquellos que no tienen continuidad. Un ejemplo de los primeros es el gasto en personal, y de los segundos las obras o programas específicos por un tiempo determinado.

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. Lo mismo sucede con las distribuciones por modelo presupuestario. Así se manifestaba en una entrevista:

(...) lo que pasa que todos los modelos de distribución que se hacen, al momento de distribuir plata terminan teniendo un condicionante político de ese momento... Yo lo que sé es que [menciona a un exsecretario] armó un modelo y después tuvo que ir adaptándolo para que le dieran lo que [cada dependencia] querían que le dieran. Entonces deja de ser modelo. Tiene base de modelo, pero la cosa política, porque vos decís, bueno, el grupo más amigo tenés algunos que están bien y otros que están mal, entonces cómo hago para darle a este... Digo, tenés que plantear cómo es el modelo y después decidir políticamente si lo querés usar o no lo querés usar... Si vos decidís meterte en la UNC con todo lo que tiene que ver con campus virtual, aula virtual, y bueno, tenés que asignarle recursos. Tiene que haber una parte con todo lo que tiene que ver con el funcionamiento de lo estructural, podés tener un modelo y entonces cómo haces para los que están fuera del modelo a favor y en contra (...). (Entrevistado AU 01, 15/7/2019).

Y, en similar sentido:

(...) durante el primer mandato de la rectora Scotto, se hizo el intento de aplicar una pauta objetiva para la asignación de los créditos del inciso 1. Se procedió a adaptar el modelo CIN para el caso específico de la UNC. Se trabajó muchísimo técnicamente con este fin. La aplicación de los resultados conseguidos no fue posible, ya que políticamente no resultó viable. Del mismo modo sucedió cuando, en la misma época, se intentó aplicar una fórmula para la distribución de los gastos de funcionamiento. (Entrevistado AU 02, 31/3/2020).

En principio, los 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. En el presupuesto 2019 se detallan en el cuadro 2.3 de ese documento, 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. Aun así, como se comentó con anterioridad, algunos programas se incorporan una vez aprobado el presupuesto y se debe esperar hasta el presupuesto siguiente para verlos reflejados.

Una forma sintética para entender los programas presupuestarios que figuran en las normativas de presupuestos de la UNC, según su producción e impacto, es agrupándolos en las siguientes clasificaciones:

- Programas específicos de cada dependencia
- Programas específicos con efectos transversales
- Programas transversales

En la tabla 10 del anexo III se expone la descripción completa de los programas presupuestarios con esa clasificación propuesta, la unidad de ejecución (quién decide cómo emplear el programa, con independencia del registro), el vínculo posible con la planificación, un detalle ejemplificativo, los usos de clasificación programática, la clasificación por objeto del gasto, en qué dependencia se carga el crédito y el peso en el crédito total. Adicionalmente, contiene otros datos que retomamos en el título de ejecución.

Según esta clasificación, los programas específicos de cada dependencia corresponden mayormente a las dependencias académicas, hospitales y productivas, y contemplan actividades de administración y apoyo, grado, extensión, posgrado e investigación. Producen servicios que impactan directamente en la sociedad. En cuanto a su origen en la planificación, representan la distribución histórica y los ajustes e incrementos anuales. En los documentos de presupuesto representan aproximadamente el 52 % del crédito total en promedio para el período 2013-2019.

Los programas específicos con efectos transversales son los que, siendo específicos de una secretaría del área central, irradian efectos en toda la Universidad y, en menor medida, pueden prestar algún bien o servicio a la sociedad. Su vinculación con la planificación se observa en lineamientos rectorales, programas “anidados” y lineamientos de los secretarios. Pueden ser ejemplos de estos programas el comedor estudiantil o los programas de becas de investigación que asigna la Secretaría de Ciencia y Tecnología. Estos programas se formalizan mediante resoluciones HCS, y no siempre aparecen en el presupuesto anual, su incorporación puede estar dada mediante refuerzos. Representan el 9 % del presupuesto total, como se puede observar en el anexo III.

Finalmente, los programas transversales, que incluyen los programas denominados “80-servicios públicos centrales” y “85-cuenta general de recursos propios” son administrados por la Secretaría de Gestión Institucional. Estos programas pueden dividirse a su vez en tres tipos según el vínculo posible con la planificación. Primero, incluyen costos fijos e indirectos de toda la Universidad. Estos son gastos generales, como por ejemplo los de electricidad, mantenimiento y limpieza de espacios y áreas verdes, y la vigilancia, entre otros. Estos alcanzan el 6 % del total de créditos. Segundo, pueden contener algunos lineamientos rectorales o de secretarías aprobados en años anteriores, que se cargan a efectos del presupuesto, pero luego se transfieren a las demás dependencias para su ejecución. Representan aproximadamente el 1 % del crédito total. Por último, la actividad transversal de mayor peso en estos programas lo constituye en fondo de antigüedad, con un 33 % del total del crédito. Este fue aprobado en el año 2008 por Resolución HCS 159, con el objetivo de centralizar todos los conceptos salariales de antigüedad y salario familiar de autoridades, docentes y no docentes.

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).

#### *4.4.1.3. 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, con algunas actividades para los programas previstos en la SGI, sin incluir a los Servicios de Radio y Televisión (SRT). Esta es una empresa con capital de la UNC que no aparece en el presupuesto, solo se incluye un subsidio anual que le transfiere la UNC. En el presupuesto 2019 se incorporó otra categoría denominada “grupo presupuestario”, prevista en la estructura presupuestaria del sistema SIU-Pilagá. En las dependencias de área central, la información es un poco más completa. Ahí 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 a destacar es que ni en el proyecto ni en la resolución que aprueba el presupuesto se presenta generalmente un estado con el presupuesto equilibrado mediante la ecuación “ingresos igual a gastos”, salvo en 2019, 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. En la Tabla 2 se pueden observar los montos de los créditos aprobados por el HCS, sus fechas y la fuente de financiamiento.

**Tabla 2**

*Presupuestos aprobados 2013-2019*

<b>Detalle fuente financiamiento</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Contribución							
Gobierno nacional	1.323.589.843	2.026.587.690	2.662.056.522	3.512.205.060	5.155.680.697	6.487.066.092	8.485.082.448
Recursos propios						3.107.494	1.373.905.509
Remanente ejercicios anteriores	22.299.996	22.299.996	22.299.996	22.299.996			1.075.253.086
Transferencias internas							3.803.079
Transferencias externas							652.962
Crédito externo							4.447.519
Sin especificar						246.567.587	
<b>Monto total presupuesto</b>	<b>1.345.889.839</b>	<b>2.048.887.686</b>	<b>2.684.356.518</b>	<b>3.534.505.056</b>	<b>5.155.680.697</b>	<b>6.736.741.173</b>	<b>10.943.144.603</b>

*Fuente:* resoluciones presupuesto HCS.

En el período observado los valores del presupuesto se incrementan en forma acumulada, pero ello responde a cuestiones de contexto económico caracterizado por

periodos de alta inflación, con excepción del ejercicio 2019, donde se incorporaron más fuentes de financiamiento en el presupuesto de gastos en el área central. Esto tiene su origen en el Programa de Fortalecimiento Presupuestario, que pretendió mostrar todos los gastos que estimaron las secretarías.

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 un esquema de planificación, a diferencia de las resoluciones aprobadas para los años previos, pero 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 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.

#### 4.5. Aprobación

##### 4.5.1. Dictámenes y normativas

En materia de instituciones formales, el HCS es el órgano encargado de aprobar el presupuesto de la UNC. Sin embargo, no existe una reglamentación precisa para la presentación del proyecto de presupuesto, ni un plazo para su tratamiento. Por su parte, si bien cada consejo directivo debería enviar el proyecto de presupuesto de su facultad, esto no se verifica en la práctica.

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 tener cobertura, el rector emitió resoluciones autorizando la carga de crédito para cada período hasta la aprobación definitiva del presupuesto en el HCS. En la tabla siguiente se muestran las fechas de presentación con la correspondiente normativa de aprobación. Una cuestión para aclarar es que, si bien por LAFCO a nivel nacional se presenta el 15 de septiembre, esa fecha es poco práctica para la UNC, particularmente porque a esa altura no se conocen las variables macrofiscales ni la política universitaria a aplicar.

**Tabla 3**

*Presupuestos aprobados 2013-2019*

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Normativa	RR 166/13 HCS 191/13	RR 298/14 HCS 298/14	RR 117/15 HCS 7/15	HCS 345/16	HCS 759/17	HCS 1042/18	HCS 332/19
Fecha aprobación	7/3/2013 26/3/2013	25/6/2014 1/4/2014	26/2/2015 3/3/2015	5/4/2016	27/6/2017	13/8/2018	9/4/2019

*Fuente:* presupuestos aprobados por el HCS. Digesto UNC y [www.unc.edu.ar](http://www.unc.edu.ar)

Por lo general los entrevistados manifiestan que no existe una discusión 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...”. Por su parte, el entrevistado AU 01 (15/7/2019), entiende que “falta una tuerca más donde también participe el Consejo Superior. Cada uno de los órganos de gobierno. Hoy estamos lejos de eso...”. Estos comentarios fueron confirmados mediante un 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. Así, se observó que algunas de las consultas representaban “chicanas políticas” que eran respondidas con el mismo tenor entre actores opositores, perdiéndose cualquier posibilidad de reflexión técnica. Se observó que durante la presentación del secretario de gestión institucional o de la Dirección General del Presupuesto en Comisión o Sesión algunos consiliarios no prestaban atención o se levantaban para conversar con otros. En algunos casos el claustro estudiantil realizó alguna pregunta sobre el comedor universitario o algún otro aspecto de interés de este grupo. También se observó a representantes no docentes consultar respecto de la planta de cargos de este claustro. Más allá de eso, no se registraron otras intervenciones.

Esto puede tener parcialmente su explicación en que las decisiones en materia presupuestaria son tomadas y luego puestas a consideración en una reunión con decanos, y en la complejidad para comprender el documento de presupuesto presentado al HCS. En la reunión de decanos, el titular de la SGI en concordancia con el titular del área y el rector informarían los incrementos disponibles para el ejercicio y las reservas para afrontar salarios, llegando a un acuerdo previo antes de las sesiones del HCS, según la respuesta del entrevistado ND 07 (17/2/2020). A la otra explicación, la que remite a la complejidad para poder entender el documento de presupuesto presentado al HCS, se suma la falta de conocimiento en la materia por parte de muchos consiliarios, la falta de un órgano técnico dependiente del HCS que brinde las aclaraciones pertinentes y la baja capacitación en asesores o áreas económicas (entrevistado AU 02, 31/3/2020).

#### 4.5.2. Oficina de presupuesto legislativa

No existe una comisión exclusiva de presupuesto 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. Sin embargo, la Comisión de Reglamento y Vigilancia oficia de analista y de ente dictaminador previo a una resolución de presupuesto.

#### 4.6. Ejecución presupuestaria

En este título se analiza desde múltiples perspectivas el proceso de ejecución presupuestaria. Primero, desde el funcionamiento de esta etapa de la gestión financiera pública, donde se revisan las interacciones entre los sistemas de administración

financiera y los sistemas informáticos; luego, desde la perspectiva de la ejecución de programas y proyectos, los incentivos para el cumplimiento y la consecución de resultados y, finalmente, desde el monitoreo de la ejecución.

Unas de las principales instituciones formales que guían esta etapa está definida en la LAFCO y refiere al período anual que comienza el 1 de enero de cada año y que termina el 31 de diciembre. Esta fecha es inalterable para la UNC, dado que todas las rendiciones de fondos y presentaciones de balance se realizan sobre los cierres de ejercicio al día 31 del último mes del año.

#### 4.6.1. Gestión financiera pública

##### 4.6.1.1. *Sistemas integrados de administración financiera*

Los sistemas integrados de administración financiera que se observan en la UNC son los 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, y que cuenta con un banco de inversión de proyectos.

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 cree los sistemas y sus funciones. 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. Aun así, es el sistema con mayor y más completa normativa a nivel interno.

Cada sistema está representado por direcciones generales en la SGI y producen sus propias circulares y memorandos con procedimientos para determinados procesos. El sistema de presupuesto está a cargo de la Dirección General de Presupuesto, el de contabilidad y el de tesorería a cargo de una única dirección general, la Dirección General de Contabilidad y Finanzas. Por su parte, el sistema de compras y

contrataciones es gestionado por la Dirección General de Contrataciones; y el sistema de recursos humanos, por la Dirección General de Personal.

La resolución SPGI 137/12 aprobó 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 la Resolución 137/12 se establecen los roles de cada dirección general, integrados en una estructura de trabajo matricial con proyectos para la ex-SPGI, ahora SGI. Por su parte, la Resolución 159/12 atribuye cada sistema de administración financiera a las direcciones generales existentes en la SGI y las responsabiliza de alguno de los sistemas informáticos o de alguna de las funcionalidades específicas de los sistemas informáticos.

Respecto a los sistemas integrados de administración financiera (SIAF) que utiliza la UNC para su gestión económico-financiera, estos 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 O3<sup>7</sup>. La adopción de estos sistemas se dio durante el período 2008-2015 en la SPGI, con un trabajo de proyectos de marco lógico implementados por esa secretaría. Cada una de las direcciones interactúa con esos sistemas informáticos apropiándose de determinadas funciones: la Dirección General de Presupuesto, con el SIU-Pilagá y el sistema de análisis gerencial O3; la Dirección General de Contabilidad y Finanzas, con el SIU-Pilagá y Sanavirón; la Dirección General de Contrataciones, con el SIU-Diaguita; finalmente, la Dirección General de Personal, con el SIU-Mapuche.

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

---

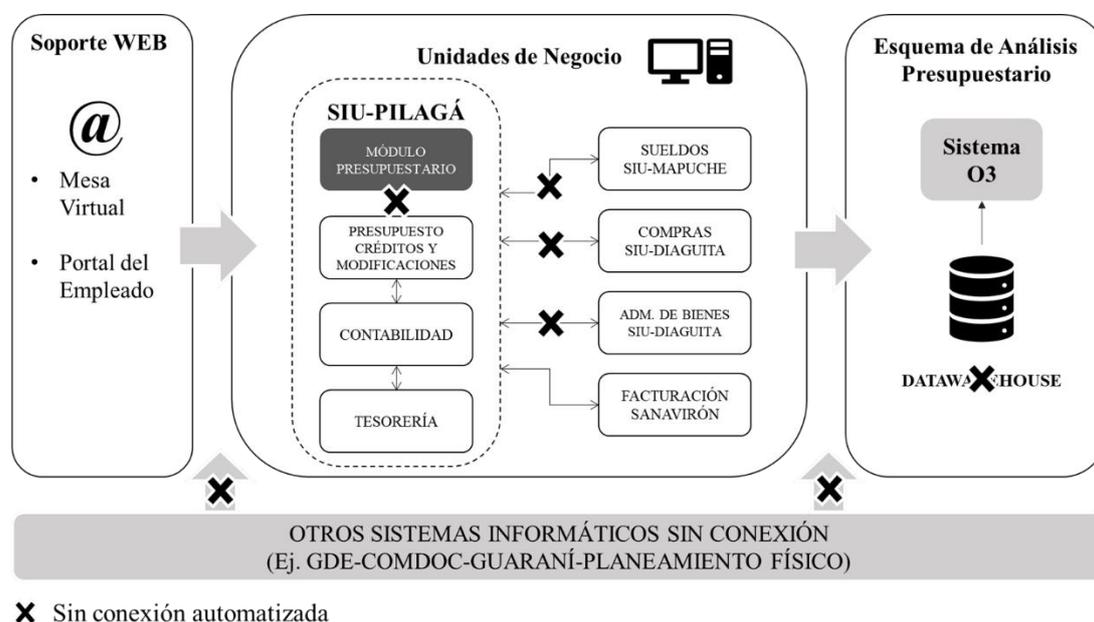
<sup>7</sup> Ideasoft O3 Business Performance es un sistema de inteligencia de negocios y gestión de datos. Véase <https://www.ideasoft.biz/>

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, se observa que es baja, e incluso algunos entrevistados se manifestaron en el mismo sentido. La comunicación entre las direcciones generales es compleja, con permanentes discusiones y poco trabajo en equipo, lo que produce demoras sustantivas en la integración de tareas y procesos transversales (entrevistado AU 01, 15/7/2019). La integración entre las direcciones generales y las demás dependencias también es compleja, dado que, si bien las direcciones de la SGI tienen derivadas algunas facultades, los roles no terminan de estar claros. Por su parte, 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 6 a continuación se muestra el diseño actual de los sistemas informáticos.

**Figura 6**

*Sistemas de gestión financiera actuales en la UNC*



Fuente: elaboración propia.

Una particularidad para destacar de la implementación del sistema SIU-Pilagá radica en que, si bien los sistemas tienen sus propias reglas e informes, la cultura de

trabajo no cambió y debieron realizarse adaptaciones para adecuar los sistemas a ella. La implementación no fue acompañada por un análisis integral que adecuara los procesos vigentes a las funcionalidades de los sistemas. En ese marco, se hicieron pequeños desarrollos informáticos que, en algunos casos, pudieron solucionarse con un cambio de proceso o procedimiento y con una capacitación integral. Adicionalmente, los informes del sistema son diferentes a los que la comunidad universitaria acostumbraba a utilizar. Principalmente, por las clasificaciones presupuestarias y etapas del gasto. Si bien se observa que existen múltiples informes y datos para elaborar informes *ad hoc*, la percepción general es que no hay información.

En las áreas económicas, departamentos de personal y departamentos de compras de cada una de las dependencias se reproduce una lógica similar en cuanto a la distribución de los sistemas de administración financiera y a los sistemas informáticos. Si bien estas áreas y departamentos dependen formalmente de las dependencias, informalmente responden a los lineamientos de la SGI. Algunas creen que los sistemas de SIU son insuficientes o inadecuados para su gestión diaria y recurren a sistemas complementarios o a planillas de cálculo, que luego vuelcan en el sistema SIU-Pilagá. Un ejemplo es el sistema de seguimiento de obras de la Subsecretaría de Planeamiento Físico, al cual se obtuvo acceso mediante el proceso de observación y cuando se realizaron consultas al entrevistado ND 01 (02/03/20).

En materia de sistemas de control, el órgano encargado del control interno de la UNC es la Unidad de Auditoría Interna (UAI), según la LAFCO. La UAI presenta anualmente ante la Sindicatura General de la Nación de la República Argentina (SIGEN) el plan de trabajo, realiza las auditorías y presenta los informes al rector. Todos estos pasos y sus informes quedan formalizados a través de resoluciones rectorales. Estos informes de auditoría contienen un informe ejecutivo y uno analítico compuesto del objeto, alcance, marco de referencia, tarea realizada, observaciones, opinión del auditado, recomendaciones y conclusiones. También se pueden observar informes sobre las medidas adoptadas para regularizar situaciones.

En cuanto a las respuestas de los entrevistados sobre el control interno, tres, incluyendo una autoridad, presentaron alguna confusión conceptual respecto al control interno (Entrevistado AU 1, 15/07/19; Entrevistado ND 04, 01/04/20 y Entrevistado ND 10, 15/03/20), el Entrevistado ND 02 (30/03/20) interpretó que no existe, mientras que los entrevistados ND 01 (02/03/20) y ND 05 (31/03/20) entienden que las recomendaciones propuestas por la UAI sirven para mejorar.

#### *4.6.1.2. Registro y clasificación de recursos y gastos*

En cuanto al registro de recursos y gastos, las operaciones presupuestarias comienzan su carga con el alta del crédito presupuestario para gastos, sin importar la instancia en la que se encuentra el proyecto de presupuesto, aproximadamente a mediados de febrero. Puede ser completa, se cargan todos los créditos presupuestarios en el sistema si se encuentra aprobado o prorrogado el presupuesto, o montos parciales para afrontar el primer trimestre del ejercicio hasta que este se apruebe. Esto es así para poder permitir que las dependencias comiencen a registrar gastos y a realizar la imputación de los sueldos de la universidad.

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 presupuesto. 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. El resto de los gastos son registrados por las áreas económicas de las dependencias de la UNC, ya sea de área central, áreas académicas u hospitales en el sistema SIU-Pilagá.

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. No existe una normativa interna que obligue a registrar recursos y gastos en el mismo sentido que indica la LAFCO. Estas normativas externas no son conocidas por todos los actores de las dependencias ni incluso de la misma SGI. Parte de este comportamiento se origina en los sistemas informáticos que se utilizaban con anterioridad, diseñados para rendir cuentas de los fondos que eran transferidos del área central a las dependencias. Además, como se mencionó con anterioridad, 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.

Respecto de los criterios de imputación y clasificación presupuestaria de recursos y gastos, estos se encuentran unificados en el *Manual de clasificadores presupuestarios* que publica el Ministerio de Economía. A esas clasificaciones se agregan algunas que surgen del sistema informático, principalmente una, denominada “grupo presupuestario”. Aun así, es posible encontrar diferencias de criterios durante el registro de gastos y recursos. Un ejemplo es el caso de contratos, lo que una dependencia registra como un contrato profesional, otra lo registra como un contrato sin especificar. De esta forma, se pierde comparabilidad entre las distintas dependencias en cuanto al objeto del gasto.

Ahora bien, aunque los registros de objeto del gasto no son coherentes entre las dependencias, igualmente son fáciles de entender; mientras que la clasificación programática no lo es tanto. Algunos actores no tienen claro cómo diseñar, imputar e interpretar los clasificadores programáticos. Durante el periodo que va desde el año 2010 hasta el 2015 se llevó a cabo un proceso de reclasificación de la red programática de toda la Universidad, donde participaron la totalidad de las áreas económicas. Dicho proceso conformó parte del esquema matricial propuesto por la Resolución SPGI 137/12 y tuvo un altísimo grado de eficacia en la consecución de su objetivo. Los resultados de este proceso se abordan en el instrumento de información para toma de decisiones que puede encontrarse más adelante.

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). Al cierre de esta tesis, la DGCF había elaborado un primer instructivo sobre registro de moneda extranjera que, según los entrevistados, generó problemas al confundir el crédito presupuestario con los resultados por diferencias de cotización. De esta forma obligó a algunas dependencias que tenían dólares en cartera a registrar la diferencia de cambio, un concepto contable, como un crédito presupuestario. 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.

Un último aspecto ya descripto anteriormente es cómo repercute la falta de conexión y comunicación entre los sistemas en el registro. La falta de integración informática genera operaciones duplicadas, diversos puntos de entradas de datos, maestros diferentes, o diferentes denominaciones de documentos con un mismo sentido, entre otros inconvenientes. Este problema no es solo responsabilidad del proveedor o del diseño de los sistemas sino también de algunos actores de las direcciones generales que mantienen los sistemas como si fueran propios, sin articular estrategias de integración con otras direcciones. En este sentido, el entrevistado ND 03 (21/1/2020) manifestó, luego de la entrevista, que “se creen dueños del sistema”, y que “hay que pedirle permiso” para acceder. Agregó que desde hace más de diez años no coincide la información que brinda el SIU-Mapuche con lo que se registra en SIU-Pilagá, ni cuantitativa ni cualitativamente (entrevistado ND 06, 2/4/2020). Complementariamente, la falta de comunicación y de un lenguaje en común entre las direcciones atenta en la construcción de un marco de referencia para el registro de las operaciones.

#### *4.6.1.3. Cuenta única del Tesoro*

La UNC integra el sistema de CUT de la Tesorería General de la Nación, pero internamente no opera de la misma manera. Cada dependencia maneja su propia cuenta bancaria, inclusive las secretarías del rectorado. Si bien la Dirección de Tesorería conoce la existencia de estas cuentas bancarias individuales, no constituyen subcuentas

en términos de una CUT tentativa. En este sentido se manifestaba el entrevistado ND 11 (21/7/2020): “(...) cada dependencia dispone de manera particular de los fondos disponibles en cuenta sin supervisión del área central (...)”. En la SGI se manejan diversas cuentas bancarias para pago de personal, fondos generales, depósitos de retenciones, y otros pagos.

No se observó un flujo de fondos o plan de caja; sin embargo, al cierre de esta tesis se pudo comprobar que la DGPRES trabajaba en conjunto con la Dirección de Tesorería un esquema de programación presupuestaria financiera (entrevistado ND 07, 17/2/2020 y entrevistado ND 11, 21/7/2020).

Las inversiones financieras se realizan en distintos bancos o fondos, según la rentabilidad ofrecida, e incluso en compra de moneda extranjera desde el año 2017. En la misma resolución de presupuesto anual 2017 el HCS autorizó a las dependencias universitarias a realizar inversiones temporarias en casos donde surgieran excedentes de fondos, con el objeto de lograr una gestión eficiente de los recursos financieros. Las colocaciones permitidas son conservadoras y de bajo riesgo. Se contemplaron plazos fijos tradicionales, plazos fijos precancelables, letras del Banco Central de la República Argentina (BCRA) (esto es, LEBAC), fondos comunes de inversión (FCI) de bajo riesgo y otros activos similares. Luego se avanzó en la compra de moneda extranjera,

(...) no a fines especulativos financieros sino con el objeto de sostener el poder adquisitivo de la moneda respecto de actividades asociadas al valor de la moneda extranjera, como es la adquisición de equipamiento tecnológico e insumos necesarios para actividades académicas y de investigación. (Entrevistado ND 11, 21/7/2020).

#### *4.6.1.4. Información para la toma de decisiones*

La cultura de información se refiere a insumos y a la “caja”, no observándose información orientada a medir resultados. La mayoría de la información, al igual que gran parte del presupuesto, se remite a informar quién gasta, en qué gasta, cuánto ingresa, cuánto se paga y qué hay pendiente. Como se manifestaba con anterioridad, de los proyectos u objetivos que presentaron indicadores, el nivel de análisis de estos fue prácticamente nulo.

En general se observaron múltiples informes estándar, presupuestarios y contables, que surgen directamente de los sistemas. Algunas de las consultas habituales que pueden obtenerse de los sistemas pueden referir al libro diario, al libro mayor, al

balance de sumas y saldos, a créditos presupuestarios, a saldos contables entre fechas, a ejecuciones presupuestarias, a estado de ingresos, a movimientos de cuentas bancarias, a estado de los procesos licitatorios, a informes de liquidación de sueldos, etc. También se encontraron los siguientes documentos anuales de cierre que conforman la cuenta de inversión del ejercicio que surgen del SIU-Pilagá como producto de la integración de la matriz presupuestaria contable:

- EAIIF (Estado ahorro inversión financiamiento)
- Esquema de compatibilidad
- Estado de composición del crédito
- Estado de ejecución presupuestaria de gastos
- Estado de recursos
- Estado de ejecución de los compromisos no devengados
- Balance general
- Estado de recursos y gastos
- Estado de evolución del patrimonio neto
- Estado de orígenes y aplicaciones
- Ejecución de programas especiales de financiamiento

Todos estos informes remiten a información presupuestaria, contable y financiera en forma agregada en la UNC, pero no permiten hacer un análisis de resultados.

Para poder hacer un análisis más desagregado o descentralizado de la información se debe utilizar lo que la DGPRES denomina “estructura presupuestaria”, que consiste básicamente en clasificaciones combinadas del gasto. Esa denominación surgió durante el desarrollo de los proyectos de marco lógico llevados a cabo en el período 2010-2015, que consistió en adecuar los clasificadores que tenía incorporados el SIU-Pilagá a las necesidades de la UNC. Como resultado de ese proceso se redefinieron la totalidad de las redes programáticas de la UNC, principalmente en cuanto a las categorías subprograma, proyecto, actividad y obra, las unidades de ejecución, con subunidades y sub-subunidades y un grupo presupuestario. Este último, incorporado por el SIU para agrupar transferencias de partidas especiales de la SPU al conjunto de la UNC, se definió como una actividad transversal a la UNC.

Ahora bien, al no estar preestablecidos en los sistemas informáticos, la mayoría de los informes presupuestarios no son estructurados, se elaboran *ad hoc* y en planillas de cálculo. La generación de la información nace a partir de las múltiples salidas de

datos en los sistemas de administración financiera, integrados por la “estructura presupuestaria” que permiten armar estos informes *ad hoc* y, como se dijo, 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 de inciso 1 y, en materia contable, los cierres mensuales de las dependencias exigidos por contabilidad.

Otra cuestión para destacar de la clasificación presupuestaria es que no está asociada a ninguna meta física, o indicador, pese a que algunos programas definen objetivos. Este tema fue informado en la evaluación de CONEAU en el año 2004 al igual que la imposibilidad de realizar costeos de las carreras con la información disponible ni con un estudio de eficiencia. Aunque en el presupuesto 2019 se observa un esfuerzo por incorporar indicadores, no es posible su seguimiento y la información de ejecución se vuelve exclusivamente financiera.

En este marco, 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”. Por su parte, 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.

Los problemas mencionados con anterioridad respecto a la registración, su oportunidad y la homogeneidad de criterios, sumados a la falta de integración en el sistema, generan dudas en la calidad de la información. Por ejemplo, un informe de disponibilidad de saldos presupuestarios contables llevó seis meses de reuniones sin un resultado positivo (entrevistado AU 01, 15/7/2019). Aun con sus problemas, la implementación de los sistemas informáticos de SIU permitió un gran avance en la materia, brindando oportunidad en la información y seguridad en el manejo de las bases de datos. Este comentario no es menor, porque con el anterior esquema descentralizado de sistemas, con aplicaciones locales, se producían algunas circunstancias de manipulación de bases para ocultar operaciones realizadas modificando trámites, permeando la posibilidad de cometer actos de corruptela. Informantes claves comentaron que, en algunas ocasiones muy excepcionales, usuarios del sistema

“dueños” de la información la brindaban con contraprestación de horas extras. Con la aplicación de la Resolución SPGI 159/12 se avanzó en un esquema de registro de *log* de usuarios y respaldo técnico más transparente.

Por otro lado, se observa que la información presentada tiene un alto grado de complejidad para los neófitos en materia presupuestaria, lo que obliga a tener uno o múltiples traductores y que, finalmente, no siempre utilizan información presupuestaria para tomar decisiones. Generalmente las autoridades, provenientes de diversas áreas del conocimiento, necesitan una explicación más clara de la marcha de la gestión (entrevistado AU 02, 31/3/2020). Esto debería ser en parte tarea de la autoridad de la SGI y del claustro no docente especializado en la materia. Sin embargo, no todos los que trabajan en la gestión tienen conocimiento profundo de la totalidad de los momentos de registro y las clasificaciones. Algunos de los problemas que se presentan se refieren a las clasificaciones presupuestarias. Particularmente las redes programáticas generan dudas tanto en su diseño como en su interpretación. También los clasificadores de gasto por fuente de financiamiento son confundidos con los ingresos de la UNC, desconociéndose el clasificador por rubros. Las clasificaciones por objeto del gasto e institucional son las más comprendidas. Finalmente, algunas de las decisiones que se toman están relacionadas a “(...) 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. Nuevamente, no es posible asociar directamente los productos y resultados presentados con las asignaciones financieras que les corresponden.

#### 4.6.2. Ejecución de programas y proyectos

##### 4.6.2.1. Programación presupuestaria financiera

Aprobado el presupuesto se procede a dar de alta la totalidad de los créditos presupuestarios para el ejercicio en el sistema SIU-Pilagá en forma manual y la programación financiera en planillas de cálculo. La resolución de presupuesto autoriza

a la SGI a realizar las cuotas, pero no siempre establece cómo. Durante la programación se realizan los descuentos en caso de existir déficit de gastos en personal del año anterior, dispuesto por la Resolución HCS 681/08, y descuentos por deudas financieras por alguna cobertura a dependencias. También es común observar ajustes una vez transferidas las cuotas, para lo que se hace necesario recalcular constantemente los valores.

Históricamente, el sistema de cuotificación era trimestral y la carga de crédito ocurría en simultáneo con la transferencia. En la actualidad, la programación se realiza sobre la base de esos créditos presupuestarios, pero distribuyendo las cuotas según las indicaciones del secretario de gestión institucional y según la disponibilidad de fondos. En este caso se observa un criterio discrecional que genera incertidumbre respecto a cuánto se transfiere y cuándo. En el módulo presupuestario elaborado por la DGPRES y la Dirección de Tesorería se desarrolló la funcionalidad para la distribución de las cuotas, pero al cierre de esta tesis no se encontraba en funcionamiento, precisamente por la imposibilidad de solucionar las diferencias de criterio (entrevistado ND 07, 17/2/2020; entrevistado ND 11, 21/7/2020).

#### *4.6.2.2. Modificaciones presupuestarias*

En general, no existe un esquema normativo 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. Todo el actuar quedaría contenido en la cuenta de inversión de cada ejercicio, que deja reflejado todos estos movimientos a través de sus informes y resultados. Por otro lado, todas las facultades de modificaciones presupuestarias recaen sobre el HCS y no se observan delegaciones de funciones.

Al observar las cuentas de inversión y compararlas con el presupuesto aprobado, surge que los montos finales son ampliamente superiores al inicial. Dado que la mayor parte del presupuesto se destina al gasto en personal, en el período observado los principales incrementos estaban relacionados a las paritarias docentes, no docentes y a las autoridades. Otro factor que influye en esas diferencias son los ingresos propios de las dependencias, que no se estiman ni incluyen en el presupuesto. Si bien el proyecto 2019 incorporó estimaciones de recursos propios de la Secretaría General y los resultados de las inversiones de los fondos centrales, dependencias con altos niveles de

recursos propios, como los hospitales y el Laboratorio de Hemoderivados no se incluían. Se observó en algunas discusiones en el marco del HCS que las dependencias académicas son reacias a mostrar sus esquemas de facturación en el momento de aprobar el presupuesto. Esto se relacionó durante algún período de tiempo con las solicitudes de mayor presupuesto de la contribución del Gobierno nacional. Estas diferencias muestran en términos generales que, en promedio, el presupuesto inicial terminará con un 74 % de incremento. En la Tabla 4 se muestran las diferencias entre el presupuesto inicial y el de cierre.

**Tabla 4**

*Diferencia de presupuesto inicial y de cierre 2013-2019*

<b>Presupuesto</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Inicial</b>	1.345.889.839	2.048.887.686	2.684.356.518	3.534.505.056	5.155.680.697	6.736.741.173	10.943.144.603
<b>Cierre</b>	2.776.227.777	3.614.958.688	4.684.845.198	6.201.775.570	8.497.856.524	11.418.971.881	16.182.448.586
<b>Diferencia</b>	1.430.337.938	1.566.071.002	2.000.488.680	2.667.270.514	3.342.175.827	4.682.230.708	5.239.303.983
<b>Incremento %</b>	106%	76%	75%	75%	65%	70%	48%

*Fuente:* cuentas de inversión, anuarios estadísticos y presupuestos aprobados.

En materia formal, no se observa un procedimiento de aprobación de esas modificaciones presupuestarias, con excepción en las modificaciones de planta de personal y algunos refuerzos otorgados durante el ejercicio. Con esa excepción no existe un procedimiento formalizado para modificatorias en los gastos en general, tampoco para incorporar los aumentos presupuestarios provenientes del Tesoro nacional. En el período 2013 a 2016 se otorgaron refuerzos a dependencias, a través de resoluciones del HCS, y se aprobaron proyectos de obras, mientras que para los períodos 2017 a 2019 se estimaron previamente los incrementos que se iban a otorgar a dependencias y se cargaron en el presupuesto. En la Tabla 5 se pueden observar los refuerzos mencionados.

**Tabla 5***Refuerzos otorgados durante el ejercicio 2013-2016*

<b>Detalle</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
1.º refuerzo presupuestario extraordinario - Resolución HCS 786/2013 - 17/9/2013	10.636.251			
2.º refuerzo presupuestario extraordinario - Resolución HCS 1029/2013 - 5/11/2013	10.636.251			
Anticipo de refuerzo presupuestario 2014 para otros gastos		10.636.251		
2.º anticipo de refuerzo presupuestario 2014 para otros gastos		10.636.251		
Refuerzo extraordinario 2015 - Resolución HCS 36/2015 - 03/03/2015			17.127.414	
Asignación inciso 1 - Resolución HCS 511/2015 - 16/6/2015			10.000.000	
Asignación extraordinaria obras - Resolución HCS 512/2015 - 16/6/2015			40.000.000	
Refuerzo extraordinario para gastos de funcionamiento 2016 - Resolución HCS 714/2016 - 26/7/2016				17.127.414
Asignación extraordinaria para gastos en obras menores y/o de mantenimiento - Resolución 715/2016) - 26/7/2016				50.000.000
<b>Monto total del refuerzo</b>	<b>21.272.502</b>	<b>21.272.502</b>	<b>67.127.414</b>	<b>67.127.414</b>

*Fuente:* resoluciones del HCS en digesto UNC.

Existe un procedimiento reciente definido para modificaciones presupuestarias que impactan físicamente en la planta de cargos en la Resolución HCS 359/19. Si bien el esquema de asignación financiera a puntos no se encuentra funcionando, la mecánica de movimientos de la planta en personal, sí. La mayoría de los concursos de cargos o actas paritarias con aumentos de cargos para los no docentes se da en esta etapa, con o sin reserva presupuestaria previa, pero dentro de los márgenes previstos. De igual manera sucede con los cargos docentes. Aun no presupuestados, con las modificaciones de planta en caso de existir un saldo financiero y físico, es posible realizar las reasignaciones con este mecanismo.

En esta etapa, y en materia de planta de personal, existe fuerte intervención del gremio no docente a través de la comisión paritaria y sin mucha intervención del gremio docente. Lo que busca es que la financiación de los cargos no docentes no sea utilizada

para financiar los escalafones docentes o de autoridades. En este sentido se manifestaba el entrevistado ND 08:

Empezó a meterse el gremio en 2011 cuando aparecieron las actas 3, 13 y 8... Hoy está todo muy influenciado por las decisiones del gremio: movimientos, ascensos, concursos. Tiene un impacto directamente en el presupuesto... Como no hay circuito, nada establecido, entiende que la participación es casi total. (Entrevistado ND 08, 24/1/2020)

Respecto del gremio docente, de la entrevista surgió que no tiene tanta participación: “[del] gremio docente, no sentí nunca injerencia (...)” (entrevistado ND 08, 24/1/2020).

Las resoluciones de presupuesto 2018 y 2019 establecen criterios de flexibilidad en su articulado, atribuyendo la posibilidad de cambios entre incisos de otros gastos a las autoridades de área. Si bien los límites financieros son respetados por la mayoría de las dependencias, existen circunstancias donde se hace necesario realizar determinados cambios en las partidas de créditos, cuantitativa y cualitativamente. Esto, sin incluir gasto en personal y en la medida en que no afecte a las becas.

En los casos de subestimación de un gasto central, la cobertura se realiza asignando créditos disponibles de otras partidas o asignando mayores recursos de saldo disponibles que no habían sido declarados en el presupuesto, por ejemplo, mayor recaudación. En este mismo sentido, algunas dependencias subestiman contratos, becas u horas extras, que luego deben ser cubiertas con mayores recursos. Estos recursos provienen de fondos centrales, que pueden ser saldos de la contribución del Gobierno nacional, remanentes no asignados, o recursos propios. Algunas de estas situaciones pueden tener su origen en la falta de cultura de trabajo en materia presupuestaria que se arrastra, ya sea por subestimaciones de gastos y recursos o por la ausencia total de esta, o en la cultura de transferencias entre dependencias y la dispersión de cuentas bancarias. Otra circunstancia que suele presentar modificaciones presupuestarias está íntimamente relacionada a los procedimientos de contrataciones, compras u obras públicas. Por un lado, en la etapa de ejecución, aparecen contratos y contrataciones no previstas en el presupuesto. Esto requiere indefectiblemente, por razones políticas, buscar una cobertura para los contratos. Por otro lado, por cuestiones procesales de las compras el valor de llamado a licitación es inferior al valor de adjudicación. Generalmente esto lleva a buscar más cobertura. Sucede en el mismo sentido con los procedimientos de

obra pública: aprobada la obra y con algún porcentaje de ejecución, comienzan a aparecer los trabajos complementarios, los adicionales y las redeterminaciones de precios. Si bien no se indagaron las causas, un entrevistado cuestionó las decisiones políticas manifestando que aparecen redeterminaciones de obras aun cuando las obras han finalizado y apuntó a los responsables de la materia (entrevistado ND 07, 17/2/2020). En el mismo sentido se refirió a las autoridades, manifestando que “piensan que el universo los va a proveer”, con relación a los fondos disponibles para ejecutar obras (entrevistado ND 07, 17/2/2020).

#### *4.6.2.3. Ejecución de programas*

No se observó información que permita analizar en profundidad los programas, más allá de los anuarios estadísticos, las cuentas de inversión y los presupuestos. En línea con lo expuesto en materia de información, existen datos para armar informes a pedido sobre la marcha de los programas, pero en términos financieros y sin mostrar criterios de eficacia y eficiencia. La ejecución más palpable es la de obras, donde el producto final se puede observar; pero en otros programas, por ejemplo docencia, salvo algún caso puntual, no se observan informes (entrevistado ND 07, 17/2/2020).

La prioridad en materia de ejecución de programas pasa por los intereses de la gestión política. Las autoridades ponen mayor esfuerzo en determinados programas para mostrar los resultados de su política aun cuando puede ser algo que no represente un objetivo académico (entrevistado ND 07, 17/2/2020; entrevistado ND 09, 27/5/2019). En ese sentido, el entrevistado ND 07 (17/2/2020) sugirió como ejemplo el campus virtual, que, si bien es una política rectoral, no ha sido adoptada por la mayoría de las dependencias que poseen su propio “campusito”, pero al cual se le asignaron recursos en forma prioritaria durante el período 2016-2019.

En cuanto a los aspectos operativos, la ejecución de los programas en la UNC es descentralizada y se lleva a cabo en todas las dependencias, ya sean académicas o del área central, mientras que los registros y pagos pueden ser centralizados en la SGI. Más allá de los topes financieros, las decisiones de cómo gastar las asignaciones presupuestarias recaen en las autoridades de cada dependencia, inclusive el gasto en personal. Todo el gasto en personal y las becas se maneja desde las dependencias, pero el registro presupuestario contable, como se explicó anteriormente, se registra en la SGI para su posterior pago. Estos gastos están relacionados con las operaciones en el sistema

SIU-Mapuche. Lo mismo sucede con el fondo de antigüedad, que es accesorio del gasto en personal. Además, este gasto que es aprobado en el presupuesto como un programa central, desde el año 2017 se distribuye en esta etapa en las dependencias, impactando en su crédito de cierre. Antes se imputaba el total del gasto de antigüedad como un programa transversal. El resto de los gastos es registrado y pagado por las propias dependencias. En la Tabla 10 del anexo III se puede observar cómo se ejecutan los programas que están definidos en el apartado 4.3.1.2. El gasto en personal de los programas específicos de las dependencias, en promedio, para el período 2013-2019 representa un 57 % de la ejecución total, mientras que en los programas específicos con efectos transversales, el 8 %. Completa este gasto el de antigüedad, del 15 %, en los programas transversales. Se hace necesario aclarar que este valor está condicionado por el cambio de criterio en la imputación. El resto de los gastos de los programas específicos representa el 12 % del total, un 4 % para los programas específicos con efectos transversales, y el resto suman el 6 % del total ejecutado.

**Tabla 6**

*Ritmo de ejecución por objeto del gasto. Todas las fuentes de financiamiento*

Área	Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio
<b>Área central</b>	Sueldos	94%	92%	90%	95%	77%	72%	54%	82%
	Otros gastos	42%	36%	35%	32%	29%	37%	35%	35%
<b>Laboratorio de Hemoderivados</b>	Sueldos	100%	100%	91%	95%	100%	100%	94%	97%
	Otros gastos	30%	42%	53%	59%	61%	62%	54%	51%
<b>Hospitales</b>	Sueldos	99%	97%	100%	95%	98%	96%	96%	97%
	Otros gastos	78%	90%	95%	85%	86%	90%	96%	89%
<b>Unid. académicas</b>	Sueldos	100%	100%	100%	99%	99%	98%	99%	99%
	Otros gastos	62%	57%	57%	59%	56%	55%	55%	57%
<b>Total UNC</b>	Sueldos	98%	96%	95%	97%	95%	93%	89%	95%
	Otros Gastos	45%	45%	47%	45%	41%	47%	47%	45%

*Fuente:* elaboración propia sobre la base de cuentas de inversión 2013-2019

Como se observa en la Tabla 6, los programas no son ejecutados en tiempo y forma para otros gastos, mientras que el gasto en personal alcanza un valor promedio del 95 %. El ritmo de ejecución promedio para el total de otros gastos de la UNC alcanza un 45 % del crédito de cierre. En la tabla también se puede observar el cambio de criterio en la imputación del fondo de antigüedad desde el año 2017, lo que marca la

diferencia en la relación crédito-ejecución. Las unidades académicas ejecutan el 57 % de otros gastos, con independencia de cuánto se les otorgue como refuerzo o incremento anual. Luego, el Laboratorio de Hemoderivados arroja un valor del 51 % de ejecución en otros gastos, mientras que el área central un 35 %, fundamentalmente porque sus programas se distribuyen en toda la UNC. Los otros gastos mayores, en promedio, corresponden a los hospitales, con una ejecución del 89 %.

En cuanto al ritmo de ejecución total (devengado/crédito de cierre), para todas las fuentes de financiamiento, se observó que alcanza un porcentaje promedio para la muestra del 77 %, incluyendo gasto en personal y otros gastos, del crédito de cierre. En la Tabla 7 se puede ver la relación crédito de cierre y devengados por año, para cada área, con el promedio del total de la UNC.

**Tabla 7**

*Crédito de cierre y devengado*

Área	Etapa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Área central</b>	Crédito cierre	1.214.924.644	1.621.795.966	2.138.387.805	2.853.248.801	2.923.596.866	4.036.251.107	5.413.354.602
	Devengado	884.014.669	1.117.943.772	1.459.932.472	1.943.375.857	1.311.564.814	1.965.292.838	2.311.960.234
<b>Laboratorio de Hemoderiv.</b>	Crédito cierre	302.178.777	319.187.054	340.809.800	403.364.746	472.117.262	626.946.959	1.048.699.078
	Devengado	124.263.219	172.596.309	218.491.179	287.275.232	358.025.615	478.332.623	704.112.789
<b>Hospitales</b>	Crédito cierre	235.191.067	299.563.086	407.859.215	547.884.707	730.663.925	947.477.122	1.339.009.173
	Devengado	217.501.979	284.045.717	402.008.950	506.539.462	690.488.975	891.033.343	1.282.514.912
<b>Unidades académicas</b>	Crédito cierre	1.023.933.289	1.374.412.583	1.797.788.378	2.397.277.316	4.371.478.470	5.808.296.693	8.381.385.733
	Devengado	950.846.011	1.254.946.202	1.658.337.622	2.200.671.165	4.058.931.444	5.271.623.635	7.607.544.203
<b>Total UNC</b>	Crédito cierre	2.776.227.777	3.614.958.688	4.684.845.198	6.201.775.570	8.497.856.524	11.418.971.881	16.182.448.586
	Devengado	2.176.625.877	2.829.532.001	3.738.770.223	4.937.861.715	6.419.010.847	8.606.282.439	11.906.132.138
	% Ejecución	78%	78%	80%	80%	76%	75%	74%

*Fuente:* presupuestos, cuentas de inversión y anuarios estadísticos.

Finalmente, en la distribución gasto en personal/otros gastos, regla 85-15 de la LPP, en todos los años se observa cumplimiento para el total de las fuentes de financiamiento, mientras que si se toman solo los fondos del Tesoro nacional el valor asciende en todos los casos por encima del 90 % de ejecución sobre otros gastos. En la Tabla 8 se pueden observar las relaciones mencionadas.

**Tabla 8***Porcentaje ejecución regla 85/15*

<b>Detalle</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<i>Todas las fuentes de financiamiento</i>							
Gasto en personal	79%	80%	81%	81%	80%	76%	76%
Otros gastos	21%	20%	19%	19%	20%	24%	24%
<i>Tesoro nacional</i>							
Gasto en personal	91%	91%	91%	93%	91%	92%	90%
Otros gastos	9%	9%	9%	7%	9%	8%	10%

*Fuente:* elaboración propia sobre la base de cuentas de inversión 2013-2019.

#### 4.6.3. Incentivos

Según los entrevistados y de acuerdo con lo observado no existen incentivos (en ninguna etapa) formales 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 las capacitaciones o apoyo para acceder a capacitaciones son para grupos reducidos de personas.

La mayoría de las respuestas obtenidas coincidieron en este sentido: “cero” (entrevistado ND 01, 2/3/2020), “no hay” (entrevistado AU 01, 15/7/2019), “no hay incentivos definidos” (entrevistado ND 02, 30/3/2020), “el problema no está en los incentivos, sino en los desincentivos” (entrevistado ND 03, 21/0/2020), “yo creo que... a nivel, no hay, en ninguno (...) los incentivos no son tales... a lo mejor el incentivo de la capacitación no docente (...) pero uno pretende otra cosa de la capacitación... lo terminas haciendo por el bono” (entrevistado ND 07, 17/2/2020). En algunos casos los comentarios al respecto son extensos:

No. No se ve que haya interés. En lo que es, los no docentes... estás agremiado o no estas agremiado. Y el agremiado quizás tenga la posibilidad de algún ascenso, pero no precisamente por capacidades o algo. Siento que son esfuerzos personales y no veo

redito al finalizar...Es más que todo motivación personal... Por parte de autoridades veo que quieren que tengamos resultados, que logremos cosas, pero no hay ningún incentivo para lograrlo. (Entrevistado ND 08, 24/01/20)

Formalmente no, me parece que hay algunos mecanismos informales. Algunos usan las horas extras. En la secretaria existen algunos mecanismos informales de incentivo, por ejemplo, creo que hay un reconocimiento si se presenta una capacitación, algún evento que uno pueda participar creo que ha habido apoyo y está abierta la autoridad para hacer un reconocimiento desde ese lado. (Entrevistado ND 09, 27/5/2019)

#### 4.6.4. 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).

Si bien el concepto de monitoreo presentó dudas entre los entrevistados, se observa que hay una vocación de conocer la marcha y el estado de las cosas mínimamente en cuanto a sus aspectos financieros. 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.

En el caso de PROFOIN, el entrevistado AU 01 manifestó que se hacía un monitoreo. Sin embargo, tal como se comentó, los análisis se refieren a la ejecución de los créditos transferidos para liberar nuevos desembolsos, “pero no sé si hoy la salida de los sistemas todavía nos permite monitorear eso” (entrevistado AU 01, 15/7/2019). En el caso de la PEP nunca llegó a ejecutarse. Por su parte, el Proyecto de Fortalecimiento Presupuestario tiene una mecánica propia de evaluación en la Dirección General de Presupuesto, con algunas documentaciones de uso interno. Respecto a esto, el entrevistado ND 07 (17/2/2020) afirmó: “Bueno, lo que nosotros estamos haciendo con el sistema de presupuesto. Estamos continuamente replanteándonos cómo vamos a llevarlo adelante”. Tampoco el esquema de planificación aprobado en el presupuesto 2019, porque pese a que se incluyó, no existen mecanismos técnicos definidos por los sistemas para hacer el seguimiento y los indicadores no son lo suficientemente específicos.

#### 4.7. Evaluación presupuestaria

En materia formal, tanto la LES como la LPP establecen como órgano de control externo de las UU. NN. a la Auditoría General de la Nación (AGN) o procesos de evaluación externos de la CONEAU, mientras que hacia el interior de la UNC no se observan instituciones formales que definan un esquema de evaluación. 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 términos generales ninguno de los entrevistados aportó elementos significativos que permitieran describir si existe y cómo funciona un proceso de evaluación interno en términos informales. Algunos se refirieron a un proceso de análisis y aprendizaje personal o de grupos de interés para algunos proyectos o programas. Otros afirmaron que en la práctica había algún tipo de evaluación que remitía al concepto de eficacia, en los diversos planos (política, de gestión, académica), sobre la base de los elementos que se tienen al alcance para analizar. Así se refirió el entrevistado AU 02:

Al no existir un sistema formal de planificación, no es posible saber cuáles son sus resultados. En general, los “logros” (resultados) de una gestión (rectoral, decanal, etc.) se presentan en un marco político que apunta a legitimar y fortalecer determinado grupo de poder. (Entrevistado AU 02, 31/3/2020)

En el caso de las obras o el campus virtual, con la información disponible es posible observarlos en términos de eficacia y economicidad, pero sin poder hacer análisis de resultados o impacto. Sobre esto comentaba el entrevistado ND 09:

Nosotros a nivel universidad no tenemos instancia de evaluación... Uno puede más o menos ver si se está ejecutando en las partidas que quería ejecutar... La meta de gastar en eso se puede llegar a ver; ahora, ver si se está logrando lo que se quería lograr, no sabemos. Se puede ver financieramente, en términos de producción, tal vez en algunos casos; en términos de impacto, que yo sepa no hay nada. (Entrevistado ND 09, 27/5/2019).

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.

En materia de rendición de cuentas, no se observa un proceso claramente establecido, excepto para los fondos provenientes de organismos externos o la presentación de la cuenta de inversión en la CGN. 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. 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. Al cierre de esta tesis se observó que se encontraban pendientes de presentación en el HCS las cuentas 2017, 2018 y 2019, mientras que la cuenta 2019 no

había cumplimentado los requisitos solicitados por la CGN. En cuanto a la participación de los integrantes del HCS en la aprobación de las cuentas de inversión, se pudo observar en dos oportunidades que es baja o prácticamente inexistente. En ocasiones electorales o de cierre 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:

La política normalmente se suele hacer cuando terminan las gestiones, se estila mucho a nivel facultades, no tanto a nivel universidad. Nosotros con los informes anuales que le hacemos, que hace el rector a la comunidad a fin de año indirectamente estás planteando algo, pero debería hacer una cosa más fluida. Igual mostrás lo que hiciste de bueno y no lo que te fue mal. (Entrevistado AU 01, 15/7/2019).

Por último, 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. Al cierre de esta tesis las funciones de esa dirección habían sido reasignadas en la Unidad de Auditoría Interna.

## CAPÍTULO V: ESTADO DE SITUACIÓN Y RECOMENDACIONES

### 5.1.Introducción

En este capítulo se aborda la segunda pregunta de investigación: “¿qué recomendaciones se necesitan introducir en el marco institucional para aplicar un modelo de gestión para resultados?”. Se aborda mediante un resumen del estado de situación actual con una perspectiva transversal a los instrumentos e instituciones, que puede encontrarse en el segundo título de este capítulo. Para esto, se tomaron en cuenta los principales puntos tratados en el capítulo cuarto, en forma resumida. Luego, se avanza en una serie de recomendaciones para encarar los problemas encontrados en el marco institucional y en los instrumentos de gestión para resultados.

Si bien el presente trabajo no presenta un análisis evaluativo o causal que permita elaborar un diagnóstico acabado con alto nivel de precisión, es posible sistematizar los problemas descriptos al decir que el *marco institucional para aplicar un modelo de gestión para resultados es insuficiente, con fuerte énfasis en insumos y medios*. Gran parte del ciclo está cubierto por instituciones formales externas; sin embargo, existen pocas instituciones formales internas en algunas etapas del ciclo y no están adecuadas o no son suficientes para abordar un modelo de gestión para resultados. Mientras tanto, las instituciones informales responden a lógicas culturales con énfasis en la política, con visión historicista-incrementalista y una lógica burocrática enfocada en medios y procesos. En cuanto a los instrumentos de gestión para resultados, con algunas excepciones en gestión financiera pública y la metodología usada en la PEP, no se observa un instrumental favorable para aplicarlo y, fundamentalmente, hacer un seguimiento. En cuanto a los actores, si bien existen definiciones de roles y atribuciones en las normativas, se guían por las pautas culturales de las dinámicas informales.

Las recomendaciones presentadas a en el segundo título de este capítulo tienen como pretensión dar respuesta solo a los aspectos en los cuales es necesario intervenir (el “qué”) para avanzar en una gestión para resultados, sin avanzar en el detalle de “cómo” hacerlo. Avanzar implica preparar a la comunidad universitaria, principalmente a la responsable de llevar a cabo la gestión, en aspectos formales e informales que brinden una plataforma de partida para pensar en una gestión orientada a resultados. En ese marco, el enfoque que se presenta es instrumental y cultural, siguiendo las definiciones del marco institucional, más aun considerando que no fue objeto de esta tesis relevar qué entiende la comunidad universitaria por resultados. Como

contrapartida a lo expuesto como problema se enuncian una serie de recomendaciones para lograr alcanzar un *marco institucional formal interno robusto para aplicar un modelo de gestión con énfasis en los resultados*.

Cabe aclarar que dado el tamaño de la Universidad, la diversidad ideológica, la amplitud de los posibles resultados, la extensión de este documento y el tiempo necesario para profundizar en las recomendaciones, se presentan los siguientes títulos en forma simplificada, quedando como agenda futura una análisis más profundo y en detalle de los temas desarrollados.

## 5.2.Estado de situación actual

Al describir el ciclo presupuestario de la UNC se observó que la formalidad de las instituciones varía según cada etapa, con mayor cobertura por parte de normativas externas, mientras que las normativas internas se observan en general dispersas, sin una de carácter integral y sistémico que consolide el esquema organizacional en materia administrativa y presupuestaria. Se pueden separar cuatro niveles desde el contexto hasta los aspectos internos propios del ciclo presupuestario en la UNC, donde se observa un sentido de mayor a menor formalidad desde afuera hacia adentro de la organización. En términos generales, la LAFCO, su decreto reglamentario, el Decreto 1023/01 y otras normativas y circulares nacionales dan un marco amplio y de respaldo al ciclo presupuestario de la UNC, con pautas para el conjunto de las UU. NN. Un segundo nivel, en cuanto a las normativas internas, lo constituye el estatuto de la UNC, si bien amplio y con distribución funcional general, pero carente de especificidad en detalle para ciertos procedimientos o esquemas organizacionales más específicos. En el siguiente nivel aparecen en forma dispersa resoluciones u ordenanzas del HCS respectivas a planificación, diseño organizacional, modificaciones presupuestarias de planta de personal, aprobación de proyectos y programas, asignaciones de crédito, procesos licitatorios, presupuestos aprobados, cuentas de inversión aprobadas. En un cuarto nivel aparecen una serie de circulares, memos e instructivos que cada una de las direcciones generales de la SGI presentan para poder articular las acciones de las dependencias en torno a la gestión, la administración y el presupuesto. Esto, por el rol delegado del rector en la resolución de creación de secretarías.

Es importante destacar que en materia de normativas integrales y sistémicas existe un antecedente en la Universidad que no llegó a ser aprobado por el HCS. Se

trató de una normativa de carácter integral denominada “Sistema de Gestión Administrativa de la UNC”. Según los entrevistados no prosperó por cuestiones de poder, oportunismo político, recarga de las tareas de las dependencias (“poner la soga al cuello”), falta de apoyo político, y porque amplitud de los temas tratados generó molestias y malas interpretaciones (entrevistado AU 01, 15/7/2019; entrevistado ND 09, 27/5/2019). El entrevistado AU 01 (15/7/2019) no descartó la posibilidad de que se pueda retomar la normativa a futuro, pero comentó que se debería hacer “por partecitas”.

Las instituciones formales internas son más abundantes durante la etapa de ejecución, mientras que en las etapas de planificación, formulación, aprobación y evaluación prevalecen las instituciones informales. En la etapa de ejecución la mayoría de las normativas internas sostienen el sistema de gestión financiera pública, con fuerte énfasis en el sistema de contrataciones y de recursos humanos y liquidación de haberes. Se encuentran en esta etapa múltiples circulares, instructivos y resoluciones que traccionan la dinámica diaria y la articulación entre las dependencias universitarias, y la SGI que oficia de consolidadora del sistema administrativo presupuestario. En cuanto a las instituciones informales internas, los acuerdos, las decisiones políticas y la cultura de trabajo, estas complementan las instituciones formales. Las plataformas políticas marcan el ritmo de los objetivos (más informales), seguidas de lineamientos que incluyen la solución de problemas operativos. Aun sin una plataforma formal, algunos de estos objetivos se transforman en asignaciones presupuestarias. En forma seguida, algunos de estos objetivos políticos se van consolidando en el presupuesto, constituyendo los programas transversales 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. La mayoría de los sistemas presenta mínimamente circulares, instructivos, algunas resoluciones, complementando su funcionamiento a través de los sistemas informáticos. Por otro lado, la existencia de instituciones formales internas no implica su cumplimiento cabal. Como sucede con cualquier serie de normativas, muchas son observadas, pero en torno a ellas aparecen artilugios para adecuar a las necesidades políticas, académicas o de gestión. Por ejemplo, en materia contable, el uso de estrategias de registración o inobservancias a esas normas en las instancias de registro. De la misma manera, la aprobación de la PEP no implicó la asignación de los fondos ni su ejecución.

Si bien manifestaciones de autoridades permiten pensar que hay cierta voluntad en la UNC de aplicar el modelo de gestión para resultados (entrevistado AU 01, 15/7/2019), los instrumentos existentes no parecen estar preparados para favorecer su aplicación, y prevalece una cultura con orientación a priorizar la asignación de recursos a medios. El “desacople” entre los instrumentos planificación, la asignación de recursos, el monitoreo y la evaluación, junto con la falta de información de desempeño, representan los principales obstáculos instrumentales para la implementación de un modelo de orientación a resultados, aún con una mínima voluntad política de implementarlo.

Como se describió en el capítulo anterior, no se observa una articulación entre el plan y el presupuesto desde una perspectiva formal, pero se puede observar que ciertos lineamientos político-académicos tienen prioridad e impacto presupuestario, siguiendo criterios de eficacia. La planificación estratégica (en el sentido del instrumento de gestión para resultados) solo se observa en el trabajo de la PEP, pero desarticulado con el presupuesto. A la vez, el PROFOIN opera como un mecanismo de asignación de recursos con una justificación y exigencia de cumplimiento en la ejecución, más que un monitoreo o evaluación. Si bien estos programas se presentan como antecedentes importantes, no funcionaron como un instrumento de integración entre el plan y el presupuesto. Otros lineamientos, como el campus virtual, se plasman en el presupuesto con fuerte énfasis en su implementación. Ello en términos de la cadena de producción (o valor) con orientación al producto final (edificio campus virtual; campus virtual en funcionamiento), con interés en resultado e impacto (educación a distancia), pero sin un seguimiento o evaluación con indicadores de eficiencia, efectividad, eficacia, economía. La definición del campus virtual, de un fuerte contenido académico, político y de visión de futuro, funciona de la misma manera que algunos de los programas “anidados”: nacen con fines políticos y académicos, se produce la asignación de recursos y se realiza algún tipo de revisión permanente, pero sin el monitoreo y la evaluación pertinente con efecto causal. En este sentido, los instrumentos plan estratégico de mediano plazo, marco fiscal de mediano plazo, presupuesto para resultados, información de monitoreo, información de evaluación y rendición de cuentas requieren ser fortalecidos y de formalizados.

Más allá de esa mínima voluntad política de implementar la gestión para resultados, no existen incentivos de ningún tipo, constituyendo este otro de los instrumentos inexistentes en términos formales, y escasos en cuanto a instituciones

informales. La cultura está orientada a los medios, no a los fines. En todos los diálogos y entrevistas realizados la discusión se centró en aspectos de control financiero, de insumos necesarios y en algunos casos de procesos o procedimientos. Si bien las autoridades consultadas manifestaron su deseo de aplicación de un modelo orientado a resultados, el ejemplo del PROFOIN muestra un instrumento cercano a la asignación de recursos y con los “resultados” como una formalidad. Esto muestra que o no se conoce con certeza en qué consiste un modelo GPR o que la distribución financiera es priorizada sobre los resultados, o que lo importante es cómo distribuir los recursos para que cada dependencia oriente la distribución del gasto.

En este aspecto, entra en juego el esquema organizacional de la UNC, que funciona como un esquema “confederado” de facultades con el área rectoral como un gobierno central. Desde esta perspectiva, los lineamientos de la política rectoral se reflejan en los programas transversales, mientras que cada facultad, escuela u hospital tiene agenda propia, que no se refleja en el documento de presupuesto. En este sentido, el presupuesto funciona como un esquema de “coparticipación”<sup>8</sup>, donde los fondos centrales son distribuidos sobre la base de un determinado criterio. Por lo observado en el capítulo anterior, este criterio está basado y opera en función de distribuciones históricas-políticas, con cálculos incrementales y con homogeneidad financiera en cuanto a las distribuciones de fondos, sin mediar un criterio de priorización en cuanto a temas de estudios, carreras u otros elementos. Como se dijo, el único intento de distribución por modelo no prosperó y se volvió a una distribución con carácter eminentemente político e incremental. Respecto a cómo las facultades, escuelas y hospitales usan los fondos, se pudo observar que algunas facultades presentaban un plan de desarrollo institucional con planificación estratégica, plan de metas<sup>9</sup>, o algún otro modelo. Aun así, dado que el objeto de estudio es el presupuesto en forma integral, no se analizaron esos presupuestos y planes en forma individual. En el mismo sentido es posible pensar que existe cierta planificación, por lo menos en términos operativos, en cada facultad, a través de los planes de estudio o el uso de los cargos docentes, que

---

<sup>8</sup> En Argentina “el sistema de coparticipación federal de impuestos es una de las formas en las cuales se transfieren recursos del Gobierno nacional a los gobiernos provinciales” (Abuelafia et al, 2004).

<sup>9</sup> El plan de metas es un instrumento de planificación y control, con participación ciudadana. Pretende que las promesas de campaña se transformen en programas de gobierno, con especificación de metas y mecanismos de medición. En términos de objetivos deben estar perfectamente identificados más allá de una simple enumeración imprecisa y guardar una estrecha correlación con las asignaciones presupuestarias, el presupuesto plurianual y facilitar su evaluación. No debe confundirse con el presupuesto participativo, pero permite un acercamiento al ciudadano para la planificación y el control (Alaniz et al, 2014).

impactan finalmente en el presupuesto. Aunque esto no pueda observarse en el presupuesto final, no significa que no exista. De hecho, algunas facultades que trabajaron los procesos de acreditación y evaluación de carreras debieron realizar modificaciones en algunas estructuras que impactaron en el presupuesto. Sin embargo, esto se da en la etapa de ejecución presupuestaria, mediante modificaciones y no por una formulación integral.

Otra cuestión importante respecto al diseño organizacional es que no se puede observar con claridad a qué secretaría le corresponde la planificación, y se observa cierta confusión en torno a este concepto en las resoluciones que aprueban áreas y secretarías. En principio, la tarea de planificación, seguimiento y evaluación estaría repartida entre el área de gestión y la SGI, y la Secretaría de Innovación. Mientras tanto, el área de planificación remite solo a aspectos de infraestructura. Más allá de eso, se observa una segmentación de funciones que termina generando compartimentos estancos. Adicionalmente cada área tiene solo una secretaría, excepto la de ciencia, tecnología e innovación productiva. La designación tanto del titular del área como de los secretarios recae en funcionarios políticos que, además, pueden no pertenecer a una misma línea política o tener intereses contrapuestos, generando tensión en la alineación de objetivos. En este sentido, se observa una estructura organizacional con un diseño de uno a uno, con un criterio más político que técnico. Además, por lo general, duran entre tres y seis años en sus funciones. En palabras de autoridades, la primera gestión sirve para entender cómo funcionan las cosas y la segunda para comenzar a trabajar determinados temas. Si bien los directores generales y de áreas se mantienen por su carácter de planta permanente, no existe un funcionario de planta permanente que conozca el funcionamiento completo, asesore y filtre los problemas operativos. Así, los secretarios ocupan la mayor parte del tiempo en cuestiones operativas dejando menor tiempo para llevar adelante sus líneas de gestión.

Es importante destacar la baja capacitación o conocimiento en la temática de gestión pública. No solo las autoridades de origen académico, de investigación o políticas tienen bajos conocimientos, sino también algunos de los no docentes de planta entrevistados y con años en la Universidad. Si bien es lógico pensar que las autoridades, con diversos campos de especialización, desconozcan en su rol político 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 ejemplo, entre otros, el entrevistado ND 04 (1/4/2020) brindó respuestas de carácter teórico respecto a la planificación estratégica, y confusas respecto al control interno y externo. En este sentido, los no docentes de áreas económicas están acostumbrados a trabajar en oficinas que actúan como cajas registradoras y pagadoras, y luego realizan una rendición de cuentas formal. Se pudo observar que si bien tienen conocimiento de las normativas en administración financiera, no con profundidad. Lo mismo sucede en algunas direcciones generales de la SGI. Algunos no docentes enfocados durante mucho tiempo en sus tareas perdieron la perspectiva integral del ciclo presupuestario. Esto conlleva también a errores de comunicación por no construir un lenguaje común; por ejemplo, con la confusión entre la clasificación de fuentes de financiamiento o crédito presupuestario con recursos. En los últimos años se puso énfasis en capacitar mediante la Tecnicatura en Gestión Universitaria. Esta fue aprovechada por una gran parte de los no docentes que no poseían estudios de grado, pero para los profesionales no se observaron cursos permanentes de planificación o gestión presupuestaria que los mantuvieran actualizados, ello extensivo a autoridades.

El sistema de gestión financiera pública y la ejecución de programas se presentan como los instrumentos más completos y en marcha en la UNC, aunque con algunas deficiencias, principalmente en materia de información. También son los que están contenidos en las instituciones formales, aunque con algunos faltantes. La adopción de los sistemas del SIU, aun con sus falencias, implica 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 encuentra 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 UU. NN, presenta ciertas rigideces que llevaron a algunas dependencias a utilizarlo como un sistema de rendición de cuentas en lugar de un sistema de gestión. Las dependencias, acostumbradas a utilizar planillas de cálculos o sistemas de gestión alternativos, se vieron obligadas a migrar a los sistemas de SIU, particularmente SIU-Pilagá, encontrándose con mayores rigideces que las que

tenían al momento de su implementación. Adicionalmente, aunque el sistema tiene múltiples informes y salidas de datos, cuesta encontrar la información buscada, que asimismo no cuenta con información de desempeño o física. Mucha de esta información es reelaborada en planillas de cálculo. Respecto a este tema se observa que no todos los usuarios del sistema terminan de conocer para qué es cada uno de los listados, o que los conceptos del sistema se prestan a confusión. Particularmente, SIU-Pilagá presenta una terminología propia que coincide con las normativas nacionales, pero que no está inserta en la cultura de trabajo de la UNC. En cuanto a las compras y contrataciones los principales problemas observados refieren a un desorden en el seguimiento de las contrataciones y llamados a licitación. Los plazos para aprobar las contrataciones son muy extensos y el sistema unificado de registro (Micuré) no aporta soluciones. De hecho, se comenzó a utilizar el módulo presupuestario para suplirlo, según instructivos revisados. Las licitaciones también presentan demoras y excesivas recontractaciones, pese a que el sistema SIU-Diaguita aparece como un eficiente registro secuencial de los pasos.

En materia de ejecución de programas, el primer paso, la programación presupuestaria financiera, presenta múltiples operaciones de transferencias. Algunas de ellas podrían ser solucionadas mediante una correcta formulación del presupuesto con seguimiento posterior asignando directamente las partidas en las dependencias ejecutoras. Sin embargo, los montos no siempre están presentes a la hora de la formulación, lo que conlleva realizar modificaciones en la instancia de ejecución.

No existe un sistema de seguimiento o monitoreo y el sistema de control interno, la UAI, es interpretado por algunas dependencias y entrevistados como un control externo. La mayoría de los entrevistados tuvo dudas respecto al sistema de monitoreo. En principio se hace un seguimiento mínimamente en cuanto a aspectos financieros, para saber si los recursos van a cubrir los programas en funcionamiento; principalmente en gasto en personal, servicios centrales y obras. En las secretarías también se hace un seguimiento sobre programas específicos, con algún control sobre los aspectos físicos, por ejemplo, la cantidad de becas en programas de investigación. Aun así no se basa en un sistema institucionalizado de monitoreo con información de desempeño. Por su parte, la UAI realiza controles de gestión en toda la Universidad emitiendo los correspondientes informes de auditoría, con sus recomendaciones. En algunos casos las recomendaciones son llevadas a cabo, pero no siempre.

No existen incentivos orientados a la consecución de resultados. Tampoco aparecen claros cuáles son los resultados que se pretenden conseguir. La falta de alineación de los objetivos organizacionales y de la participación de la comunidad universitaria en la definición de esos objetivos se observa como un factor distorsivo de la visión a resultados. De esta forma, el enfoque recae en la tarea diaria, en los procesos de cada área o secretaría, en discusiones con enfoque en medios, sin una perspectiva sistémica de la UNC como organización. En algunos casos aparecen discusiones sistémicas, pero con respecto a las dependencias como unidades “ajenas” a la UNC.

No existen indicadores de evaluación y las rendiciones de cuentas solo son para cumplimentar los requerimientos de los organismos que transfieren fondos. Las últimas cuentas de inversión del ejercicio se aprobaron sin mayores discusiones y a la fecha de presentación de esta tesis se encontraban sin aprobar las cuentas 2017 y 2018, y sin presentar la 2019. En este sentido, no existe una fecha de presentación claramente definida. Se pudo observar que, en oportunidad electoral, el rector presentó una rendición de cuentas por secretaría con los logros de la gestión. En este sentido se observa un punto favorable, aunque no hay instituciones formales que hagan énfasis en esto.

Como resumen, se sintetizan los principales problemas desarrollados en párrafos anteriores en los siguientes puntos:

- Respecto del marco institucional:
  - Instituciones formales internas dispersas e insuficientes.
  - Prevalencia de instituciones informales internas en planificación, formulación, aprobación y evaluación.
  - Ausencia de una normativa integral para el sistema de administración financiera interno de la UNC.
- Respecto de la gestión para resultados:
  - Enfoque “día a día”: preponderancia en insumos y medios.
  - Escasos o nulos incentivos para aplicar GPR.
  - Bajo nivel de capacitación y, en algunos casos, desconocimiento.
  - Separación de las funciones de planificación y finanzas entre diversas áreas y secretarías.
  - Baja integración del SIAF.
  - Escaso monitoreo y evaluación presupuestaria.

- Presupuesto universitario como esquema de coparticipación con pautas de distribución histórica-política.
- Inexistente información de gestión y desempeño.
- Rendición de cuentas formal escasa y nula transparencia.

### 5.3.Recomendaciones hacia un modelo GPR

Con los resultados obtenidos, diseñar un modelo de gestión para resultados no se considera lo más adecuado. En primer lugar, la mayoría de las implementaciones muestran que se necesita una adopción cultural de la visión hacia resultados, por parte de todos los actores involucrados, para poder desarrollar un modelo completo con aportes significativos. En este sentido la implementación debe ir acompañada de un proceso de internalización por parte de los miembros de la organización (Mauro et al, 2018). En segundo lugar, la adopción de un modelo con estas características implica una voluntad política (Las Heras, 2018) de implementar un modelo con altos niveles de formalización, con asignación de recursos que responden a criterios objetivos e indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad, y un dinámico análisis de las causas y efectos de las políticas introducidas. Tercero, seguir recomendaciones de implementación y considerar la existencia de los instrumentos no garantiza un uso adecuado en la práctica (Dussauge, 2016). Por último, se hace necesario definir con claridad los resultados que se pretenden conseguir. Esta es una tarea que le corresponde a la comunidad universitaria en su conjunto, para conseguir legitimidad en la planificación y en la búsqueda de resultados (García López y García Moreno, 2016), también con aportes de actores externos a la universidad, quienes sean los destinatarios de los servicios que presta, como por ejemplo los consejos de profesionales y otras organizaciones representativas.

Con esas aclaraciones y sobre la base de los problemas descriptos en el título anterior, un primer paso hacia la adopción de un modelo de GPR para la UNC surgiría de seguir las siguientes recomendaciones:

- Respecto del marco institucional:
  - Unificar la normativa presupuestaria interna en un único documento.
  - Formalizar los procesos y procedimientos habituales en materia de planificación, formulación, aprobación y evaluación.
  - Insistir con una normativa de carácter integral.

- Respecto de la gestión para resultados:
  - Lograr un enfoque de largo plazo. Cambiar la direccionalidad en la planificación y el presupuesto.
  - Revisar y establecer un sistema de incentivos a resultados.
  - Realizar capacitaciones continuas en materia de presupuesto y en gestión para resultados a la comunidad en general, con énfasis en los profesionales.
  - Unificar funciones de planificación y finanzas y establecer un rol de “administrador general”.
  - Integrar sistemas informáticos del SIAF.
  - Fortalecer las acciones de monitoreo y evaluación.
  - Retomar la discusión sobre la distribución del gasto con pautas objetivas.
  - Desarrollar un sistema de información de desempeño.
  - Mejorar los sistemas de transparencia.

Un primer paso lo constituye una sistematización normativa en un digesto o único documento sobre aspectos del ciclo presupuestario, que sirva de referencia, y el mantenerlo permanentemente actualizado. La página *web* de la SGI incluye una serie de referencias hacia las normativas, pero no incluye todas. En este sentido, este trabajo de maestría aporta un primer paso para conocer el estado de situación de la UNC en cuanto a sus aspectos legales de fondo y a unificar el contenido legal.

Asimismo, se sugiere formalizar instituciones informales que dominan la escena en varias etapas. Por ejemplo, la elaboración de un marco de planificación que establezca como ejercicio habitual la PEP, los plazos de presentación y los contenidos del presupuesto, las modificaciones presupuestarias, los registros presupuestarios y las pautas de seguimiento del gasto, como la del gasto en personal. Esto no constituye una tarea simple. La experiencia en el armado de la normativa integral no prosperó. De todas formas, se podría insistir en una normativa teniendo en consideración los problemas pasados y sin que esta signifique una pérdida de flexibilidad o conlleve exigencias extras que generen el rechazo de la comunidad universitaria. Por otro lado, en la sistematización normativa y la formalización de procesos y procedimientos, no se debe perder de vista la visión para resultados. La construcción normativa debe ser formulada como un medio para lograr determinados resultados y no como un fin en sí mismo.

Otra recomendación es cambiar el sentido de la planificación con una visión en el largo plazo. Esto implica cambiar la óptica: de asignar recursos para los insumos, a pensar en las necesidades o efectos que requieren ser abordados y planificar en consecuencia. Como se comentó en el capítulo anterior, la asignación de recursos para determinados objetivos existe en algunos programas, informal, luego plasmada en el presupuesto, sin seguimiento y con evaluación más de carácter político-académico interno, con énfasis en la eficacia. Un ejemplo de este tipo de objetivos es el campus virtual. Un primer paso para una GPR consistiría en formalizar estos programas desde el primer momento mediante los correspondientes instrumentos de planificación. Luego, hacer un seguimiento y evaluación con un análisis de causalidad, propio de la GPR. Para esto se hace necesario establecer en el marco normativo amplio las mecánicas para llevar a cabo el proceso de planificación, asignación de recursos y su evaluación. Un ejemplo de esto sería reproducir lo trabajado en la PEP, pero con mayor constancia y un análisis de resultados a conciencia. También generar en este punto un mantenimiento de compromisos duraderos, para que las dinámicas de trabajo se consoliden, pero con revisión constante de la marcha de los programas.

Para poder avanzar en el punto anterior, se necesitaría diseñar un esquema de capacitaciones para todo el personal no docente universitario que trabaja en torno al ciclo presupuestario e, incluso, con talleres anuales. Se argumenta que el accionar de los agentes es guiado por sus conocimientos, que no se encuentran actualizados a los modelos de gestión actuales. Adicionalmente, por una cultura excesivamente enfocada en la relación insumo-proceso, es decir, en los tipos de gasto (personal, bienes de uso) y en los procedimientos (presentación de informes, rendiciones formales). En forma simultánea, la capacitación ofrece un lenguaje común para poder reducir las brechas de comunicación que generan problemas innecesarios. Esto podría operativizarse mediante una serie de cursos obligatorios de base mediante la plataforma EDX<sup>10</sup> y un mecanismo de becas para capacitación en otros programas de especializaciones y maestrías a elección, sobre las temáticas del trabajo específico mediante un sistema de puntos por desempeño, que a la vez constituya un incentivo. La realización de talleres de actualización o seminarios internos también brinda la posibilidad de mantener un diálogo sobre el estado de situación actual y acceder a capacitaciones con énfasis en actualizar los conocimientos en materia presupuestaria y de gestión.

---

<sup>10</sup> EDX es una plataforma de cursos abiertos masivos de código abierto. Véase <https://www.edx.org/>  
La UNC es miembro de esta plataforma, y participa con diversos cursos través de su campus virtual. Para el cierre de esta tesis contaba con 32 000 estudiantes. Véase <https://www.unc.edu.ar/campus-virtual/>

Siguiendo el criterio de unificar responsabilidades en una única jurisdicción en caso de imposibilidad de transversalidad (BID y CLAD, 2007), se recomienda complementar lo anterior integrando las funciones de planificación y finanzas en una sola dependencia, y concursar un cargo de “administrador general”. El primer punto implica unificar todo lo relacionado a la planificación estratégica, operativa y participativa en un área o dependencia del área central como órgano “rector” de la gestión universitaria a través de una normativa con clara definición de funciones. De esta forma, funciones que se observaron dispersas entre los trabajos de la PEP, algunas funciones de la SGI, otras de la nueva SIG, la Prosecretaría de Informática, y el Área de Planificación Institucional Estratégica se podrían consolidar en un área o secretaría de planificación, innovación y finanzas. En segundo lugar, se entiende conveniente separar los espacios de dirección política de los espacios de dirección operativa. En este sentido se observa que tanto titulares de área como secretarios son funcionarios políticos. Se propone que los funcionarios políticos se consoliden en la línea de áreas (o vicerrectorados) asumiendo un rol estratégico y que los titulares de las secretarías sean profesionales con un carácter más estable que asuman un rol estratégico-operativo. Particularmente para el área de planificación, innovación y finanzas el titular de la secretaría podría asumir un rol de administrador general de toda la UNC, que se ocupe de trabajar los principales aspectos operativos de la planificación e innovación en materia de administración y de finanzas universitarias, ajustando el esquema operativo a las estrategias políticas-académicas de la gestión. Dentro de su rol cabría plasmar operativamente la integración entre la planificación propuesta y las asignaciones presupuestarias, garantizar la disponibilidad de información presupuestaria-financiera para toma de decisiones, ejecutar los recursos y gastos que estén bajo su cargo y los transversales de la UNC, y trabajar un esquema de medición de resultados. Este funcionario podría asumir un carácter semipermanente con asignación mediante concurso de cargo con renovación cada ocho o diez años en función de los antecedentes, de similar manera a la carrera docente planteada en el artículo 64.º del estatuto. Esto permitiría, *a priori*, descomprimir las cuestiones operativas que recaen actualmente en las autoridades que, además, pueden no conocer los pormenores de la gestión universitaria. Al mismo tiempo, la no permanencia en el cargo y la necesidad de actualización apuntan a evitar un “estancamiento” por parte del administrador, a una necesaria rendición de cuentas de su parte a un órgano superior y también a una posibilidad para que el resto de la comunidad universitaria con interés en la gestión

pueda participar en la selección de dicho cargo. Esto podría ser aplicado también a las áreas de extensión, investigación y académica, con “administradores productivos”.

Se sugiere, también, mejorar el estado de situación los instrumentos de la GPR, fortaleciendo el sistema de planificación, seguimiento y evaluación y, complementariamente, fortalecer el sistema de gestión financiera pública, ambos preferentemente mediante la aplicación de las TIC con la correspondiente normativa de fondo. En materia de planificación, seguimiento y evaluación se propone la utilización de la metodología de marco lógico o un plan de metas con similares características presentado por el rector, que sea utilizado para diagnosticar, planificar, articular al presupuesto, hacer un seguimiento de los programas y su correspondiente evaluación. Las características de este instrumento deben ser estipuladas por la normativa integral de administración financiera, para ser presentado sobre la base de la plataforma electoral con un plazo de dos o tres meses desde la designación rectoral. Si bien el módulo presupuestario presenta una herramienta de planificación, esta debe desarrollarse desde otra perspectiva para poder incorporar el seguimiento, los indicadores de desempeño y una plataforma de transparencia. Esto se puede hacer operativo mediante un programa de fortalecimiento que articule los actores de la comunidad universitaria con los instrumentos necesarios para permitir realizar con frecuencia análisis de causa y efecto. Complementariamente, se requiere un programa de fortalecimiento del sistema de gestión financiera pública, que contenga los lineamientos normativos e integre los sistemas informáticos para dar soporte a la planificación y las finanzas universitarias. El soporte de las TIC es fundamental en este esquema. Si bien la UNC cuenta con avances importantes en la materia, se requiere avanzar en las funcionalidades e interconexiones entre los sistemas para poder profundizar el modelo. Aspirar como horizonte a un sistema similar al dBrain (Nam, 2018) es deseable, al igual que analizar la posibilidad de firmar convenios con colegios profesionales, institutos científicos, escuelas y otros organismos relacionados con las funciones de la UNC para integrar datos y poder aplicarlos al análisis de resultados. Finalmente, acompañar con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia activa y pasiva.

Dado que el presupuesto funciona como un sistema de coparticipación, insistir en fijar pautas objetivas de distribución entre área central y dependencias, y entre las dependencias. Nuevamente, ya existieron experiencias donde finalmente las pautas de distribución históricas y las lógicas políticas primaron sobre otros criterios. El reciente

sistema de distribución de fondos a través de PROFOIN, aun con los defectos mencionados, incorpora dos bondades: una distribución “igualitaria” entre las dependencias y un mecanismo de presentación de pautas de uso y rendición de cuentas. Si bien no se pudo acceder a la información de ejecución de PROFOIN para analizar el nivel de cumplimiento y la rendición de cuentas, un análisis de ritmo de ejecución podría dar una pauta *a priori* de cuáles dependencias realmente necesitan y usan los fondos, y cuáles no. Partir de esa necesidad y de ajustar los mecanismos de distribución contra resultados, con una perspectiva más “equitativa” que igualitaria, con revisión permanente, constituye otra posibilidad para avanzar en este tema.

Todo lo anterior debe estar soportado mediante el marco formal en materia de planificación, formulación, aprobación y evaluación, que en la actualidad se describió como escaso. Entre otros, esto supone establecer fechas, cronogramas, secuencias de formulación alineados con el esquema de planificación, un presupuesto de mediano plazo e informes anuales con análisis fiscales más amplios. Asimismo, y en sintonía con el fortalecimiento de la gestión financiera pública, establecer reglas de contenido del documento del presupuesto, la presentación de un resultado (equilibrado) proyectado, reglas de distribución en caso de mayores ingresos, formalizar la reserva salarial y otras reservas, operativizar un sistema de monitoreo, y establecer la fecha límite para presentación de la cuenta de inversión. También se hace necesario fortalecer los aspectos presupuestarios del HCS. Para ello se propone además la creación de una comisión exclusiva de presupuesto y gestión, con personal de planta, que funcione en el HCS y se encargue de asesorar a sus miembros. El rol de esta comisión sería intervenir en todas las cuestiones presupuestarias previo a su tratamiento y hacer un seguimiento de los programas presupuestarios de la Universidad para informar al HCS. La creación de esta comisión puede permitir que se descentralicen algunas funciones con la debida responsabilización y rendición de cuentas. Por ejemplo, los movimientos de planta de cargos, cuya responsabilidad recae en el HCS, pueden descentralizarse en cada titular de dependencia, dentro del límite financiero de su presupuesto aprobado, más las paritarias correspondientes. Sería tarea de la comisión hacer un seguimiento del estado de modificación de las plantas de cargo, con reportes frecuentes al HCS.

En forma simultánea, habría que trabajar para que los sistemas brinden información estándar de la gestión financiera y de desempeño, en forma oportuna, y fortalecer los *data warehouse*. Adecuar los clasificadores propios, homogeneizar los criterios de registro, las normativas y la clasificación en toda la UNC, por un lado, y

diseñar indicadores de producto y resultados para hacer un seguimiento y evaluar la gestión, por el otro. Fundamentalmente, el criterio que debería regir la información es su facilidad de comprensión por parte de toda la comunidad universitaria. Sobre la base de los datos sería recomendable emplear mecanismos automatizados de transparencia activa y de rendición de cuentas.

Por último, sería deseable diseñar un sistema de incentivos constantes para orientar el trabajo a la consecución de resultados. Posiblemente este sea el punto más difícil, dado que en la práctica no se cuenta con experiencias exitosas en demasía. Se pueden enumerar múltiples instrumentos, con prescindencia de las contraprestaciones económicas, pero que sin una adecuada adaptación a la UNC posiblemente fracasarían. Específicamente para el claustro no docente, un obstáculo es el convenio colectivo de trabajo, que no fue elaborado con una visión de resultados. Aun así, la paritaria local podría definir herramientas favorables. Una instancia de discusión previa está relacionada con la necesidad de conocimiento respecto a los resultados que pretende conseguir la UNC como organización, y cada dependencia como organización. En este sentido, se argumenta que previo a la discusión de los incentivos se hace necesario discutir los resultados que se pretenden alcanzar como universidad, comunicarlos con claridad y alinearlos con los objetivos de toda la comunidad universitaria.

## CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

### 6.1. Logros obtenidos

En esta tesis se ha descrito el marco institucional del ciclo presupuestario y los instrumentos de gestión para resultados existentes. Complementariamente se ha analizado qué instrumentos se hacen necesarios para aplicar el modelo. 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. El objetivo planteado fue caracterizar el marco institucional del ciclo presupuestario de la UNC en términos de la GPR con el fin de efectuar recomendaciones que favorecieran la aplicación del modelo. Para dar cumplimiento al objetivo se llevó a cabo una investigación descriptiva con fines propositivos y una metodología cualitativa. Se realizó un relevamiento documental, entrevistas y un proceso de observación participante, que sirvieron para construir una matriz que permitió caracterizar en forma simultánea el marco institucional con los instrumentos de gestión para resultados. A través de ella se describieron las reglas formales, las informales y los actores, y los instrumentos de gestión para resultados para cada etapa del ciclo.

Se puede afirmar que se cumplió con el objetivo planteado mediante la caracterización del proceso completo, arrojando como resultado que en el ciclo presupuestario de la UNC las instituciones formales e informales varían según cada etapa y según el origen de la normativa (interna y externa), observándose cierta dispersión en cuanto a las instituciones formales internas en término de los instrumentos. Los actores ocupan un rol preponderante y, si bien existen definiciones de rol y atribuciones sobre la mayoría de los temas centrales, se guían por pautas culturales de las dinámicas diarias. Los instrumentos existentes no están preparados para favorecer la aplicación de un modelo de gestión para resultados, por un lado, y la cultura con orientación en priorizar la asignación de recursos a medios en lugar de resultados, por el otro. Se puede resumir que los resultados de la caracterización arrojaron la existencia de un marco institucional interno insuficiente para aplicar un modelo de gestión para resultados, con énfasis en insumos y medios.

Con la información obtenida no se avanzó en un diseño específico de gestión para resultados por interpretarse como un desacierto. No se hace posible avanzar sin

especificidad sobre qué o cuáles resultados se pretenden conseguir y sin un análisis más profundo de la situación en casos más concretos. El objetivo del trabajo versaba sobre el análisis de los instrumentos de gestión para resultados, mientras que el diseño de un modelo requiere definiciones sobre resultados. Estas definiciones responden a una construcción académica y política de la comunidad universitaria y del contexto en el cual la UNC está inmersa. De allí que se propongan recomendaciones para pensar implementar un modelo de gestión para resultados. El sentido es tener el instrumental preparado para poder acompañar en un futuro cercano la decisión de adoptar este tipo de gestiones.

Se sugirió seguir, por un lado, recomendaciones para fortalecer el marco institucional y, por el otro, para los instrumentos para la GPR. Para las primeras, se propone unificar la normativa presupuestaria interna en un único documento, formalizar los procesos y procedimientos habituales y avanzar con una normativa de carácter integral. Para las segundas, enfocarse en resultados en lugar de insumos y medios, capacitar constantemente a los integrantes de la comunidad universitaria, revisar y establecer un sistema de incentivos a resultados, unificar las funciones de planificación y finanzas, considerar la figura de “administrador general”, fortalecer el monitoreo y la evaluación, retomar la discusión sobre pautas objetivas en la distribución del gasto, mejorar los sistemas de medición de información y de transparencia.

## 6.2. Limitaciones del estudio

La matriz de relevamiento construida puede interpretarse como una herramienta que presenta un cierto grado de rigidez, dado que tuvo como objetivo relevar y caracterizar en forma ordenada los instrumentos y las instituciones, formales e informales. Algunos instrumentos fueron incorporados exclusivamente en una etapa específica del ciclo, interpretada como la de mayor relevancia, mientras que otros instrumentos de la GPR podrían impactar en varias etapas. Un ejemplo de esto lo constituyen los incentivos, que podrían encontrarse en cualquiera de las etapas del ciclo de GPR, pero que se relevaron durante la etapa de ejecución por entender que es en ese momento que se produce su mayor impacto. Adicionalmente, el diseño para caracterizar la información obtenida llevó a una descripción individual de los instrumentos, donde podría interpretarse una pérdida de la visión integral que plantea un modelo de GPR. Para evitar esto, en el capítulo 5 se complementó el análisis con una visión transversal de la situación actual de la Universidad y los posibles caminos de acción.

Por otro lado, el estudio estuvo diseñado originalmente para conseguir mayor profundidad en cuanto al desempeño de los actores en el marco institucional. Se observó que algunas respuestas fueron deliberadamente superficiales o relativas a un estado ideal de situación. Dada la extensión de los instrumentos relevados, finalmente se puso mayor énfasis en las instituciones formales e informales. A futuro sería deseable profundizar en las conductas o pautas culturales de los actores, combinando la matriz con otras metodologías que permitan capturar su conducta con mayor profundidad.

Por último, dado el enfoque en el presupuesto de la UNC, y su funcionamiento como un esquema de “coparticipación”, el estudio no capturó la mecánica de trabajo de unidades académicas, 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.

### 6.3. Agenda futura

En cuanto a sus aspectos prácticos, la presente tesis brinda un marco referencial óptimo para la unificación y la sistematización normativa. El relevamiento normativo realizado aporta como mínimo para la construcción de un compendio normativo y también para un proyecto de normativa de carácter más integral. Asimismo, brinda un diagnóstico genérico que puede ser utilizado como referencia para trabajar algunas propuestas, como la de capacitación.

La aplicación de las metodologías de capacidades institucionales del CLAD y del BID (2007) o las mismas mecánicas del PRODEV<sup>11</sup> de los cinco pilares, para gobiernos subnacionales, podrían ser usadas en forma sustitutiva o complementaria. Además, el uso de estos instrumentos permitiría hacer una evaluación permanente del estado de situación de los avances en torno a la gestión para resultados. Un interesante punto de partida sería aplicar el modelo de capacidades institucionales con los resultados de esta tesis.

Para futuras investigaciones, queda pendiente el estudio y análisis en profundidad de las dependencias académicas, hospitales y colegios. Esto mediante la

---

<sup>11</sup> El PRODEV es una iniciativa del BID para financiar cooperaciones técnicas y capacitación de funcionarios enfocadas a fortalecer la efectividad de los Gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, a fin de que puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo.

aplicación del mismo instrumento metodológico o el uso de otros mecanismos que permitan obtener resultados más integrales a nivel dependencia o universidad.

Por otro lado, el estudio da un primer paso hacia análisis más profundos de cambios institucionales (North, 1990). Si bien el relevamiento muestra una imagen estática de la UNC, un estudio histórico permitiría comprender la dinámica de los cambios institucionales y la evolución de las instituciones formales e informales de la Universidad en los últimos años. El estudio aporta algunas normativas de carácter histórico que pueden servir como punto de partida. Adicionalmente, como se manifestó en las limitaciones, durante el relevamiento el rol de los actores quedó acotado y en un segundo plano. Se hace interesante a futuro conocer los roles y las dinámicas entre los actores en mayor profundidad desde esta perspectiva de análisis.

Finalmente, sería deseable avanzar en estudios de eficiencia de los programas presupuestarios. Si bien con la información disponible y presentada en este estudio ello no es posible, un análisis profundo de alguno de los programas mencionados, como por ejemplo PROFOIN, puede arrojar algunos resultados preliminares de la aplicación de los gastos en la Universidad. Dicho estudio puede ser complementado con un análisis de los costos de transacción (North, 1990) y, consecuentemente, con la presentación de soluciones alternativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abuelafia, E., Braun, M., y Díaz Frers, L. (diciembre de 2004). Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo. *Documentos de políticas públicas*.
- Abuelafia, E., Berensztejn, S., Braun, M., y Di Gresia, L. (2010). ¿Quién toma las decisiones sobre el gasto público? La importancia del proceso informal de determinación del presupuesto en Argentina. En M. Hallerberg, C. Scartascini, y E. Stein, *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina* (págs. 17-47). Colombia: BID.
- Alaniz, S., Rodríguez De Marco, D. A., Dutari, F., Neme, G., Bosaz, L., Jorge, H., y Carrazan, E. (2014). El plan de metas de gobierno y su correlación con el presupuesto por programas. El caso de la municipalidad de la Ciudad de Córdoba. *20 Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas*. Salta.
- Alesina, A., y Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and Budget Process. *The American Economic Review*, 401-407.
- Allen, R. (2020). Public Financial Management. FMI.
- Andrews, M. (May de 2014). *Why Distributed End Users Often Limit Public Financial Management Reform Success*. (H. F. RWP14-026, Ed.) Obtenido de <http://web.hks.harvard.edu/publications>
- BID y CLAD. (2007). *Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público*.
- Bolivar, M. A. (2012). En M. A. Bolivar, *El presupuesto público* (p. 89). CABA: Osmar D. Buyatti.
- Bonnefoy, J., y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES.
- 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.
- Fainboim Yaker, I., de Albuquerque, C., y Vargas, J. (2015). Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente. En C. Pimenta, y M. Pessoa (Edits.), *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia* (págs. 135-190). Washington, D.C.: BID.
- Fainboim, I., y Pattanayak, S. (2011). La Cuenta Única del Tesoro: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno. *Notas Técnicas y Manuales del FMI*. Washington, D.C: FMI.
- Farías, P., y Pimenta, C. (2012). *Sistemas integrados para la administración financiera pública moderna* (Vol. Las instituciones fiscales del mañana). (A. Corbacho, Ed.) Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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.
- FMI. (2014). *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Obtenido de [www.imfbookstore.org](http://www.imfbookstore.org)
- FMI. (2020). Public Financial Management. (EDX curso *online*).
- 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.
- Guardiola, U. (2016). Control Interno. En *Gestión de Gobiernos subnacionales para resultados* (págs. 63-91). Washington, D.C.: BID.

- Hallerberg, M., Scartascini, C., y Stein, E. (2010). *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Colombia: Mayol Ediciones.
- 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. (2003). *Estado Eficaz*. CABA: Osmar D. Buyatti.
- Las Heras, J. (2018). *Estado Eficiente*. CABA: Osmar D. Buyatti.
- Le Galés, P. (2016). Performance measurement as a policy instrument. *Policy Studies*, 508-520.
- Mackay, K. (2008). *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington DC: The World Bank. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6851/405460REPLACEMENT18082137191601PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Makón, M. P. (2014). Algunas reflexiones sobre la gestión para resultados. *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, S/D.
- 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.
- Marshall, C., y Rossman, G. B. (1989). *Designing qualitative research*. Newbury, CA: Sage.
- 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. Nemeč, 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](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.
- Musgrave, R., y Musgrave, P. (1973). *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. México, D.F.: MacGraw-Hill.
- Nam, S. (28 de mayo de 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/>
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica Editores.
- Obeide, S. F. (1998). *Reorganización académica de la Universidad Nacional de Córdoba. Elementos conceptuales para el Debate*. Córdoba.
- OECD. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: ILPES.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1993). *La reinención del Estado*. Estados Unidos: Plume.
- PNUD. (2009). *MANUAL DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO*. (A. Gerez, Trad.) Nueva York. Obtenido de <http://www.undp.org/eo/handbook>
- Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N., Smiddy, K., y Schneider, A. (2014). *The budget as theatre – the formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi*.
- Robinson, M., y Last, D. (2009). *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Rodríguez De Marco, D., Dutari, F., y Neme, G. (2015). Aplicación de Proyectos de Marco Lógico como instrumento de integración y cambio. El Caso de la

- Secretaría de Planificación y Gestión Institucional de la Universidad Nacional de Córdoba. *XI Jornadas Nacionales de Sector Público*. San Fernando del Valle de Catamarca.
- 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>
- Seco, A. (2016). Contratación pública. En *Gestión de Gobiernos Subnacionales para Resultados* (pp. 63-92). Washington, D.C.: BID.
- 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.

## NORMATIVAS CONSULTADAS

- Actas de sesiones de H. Consejo Superior sobre presupuesto y cuenta de inversión, obtenidas de <http://www.digesto.unc.edu.ar/area/consejo-superior/honorable-consejo-superior/actas>
- Actas Paritarias No Docentes 1 a 47, consultadas en <http://www.gremiansanmartin.org.ar/>, Digesto UNC y FATUN.
- Circulares anteproyecto de presupuesto, provistas por la DGPRES.

- Circulares de la Dirección General de Contabilidad en materia de cierre de ejercicios e instructivos sobre exposición, valuación y registración de moneda extranjera, consultadas en <https://www.unc.edu.ar/gestion/>
- Decreto 1246/2015 - Convenio Colectivo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales.
- Decreto 997/16 y Decisión Administrativa 1067/16 – Tratamiento de Viáticos.
- Decreto Ley 1023/01 y Decreto Reglamentario 1030/16: Sistema de Licitaciones y compras.
- Decreto Nacional 366/06 – Convenio Colectivo del trabajador No Docente.
- Decreto Nacional 1571/12 – Contribuciones patronales – Ahorro UNC.
- Disposición CGN 18/1997.
- Disposición TGN 5/10.
- Diversas resoluciones de la Secretaría de Políticas Universitarias: Programas consolidados en el gasto en personal.
- Estatuto de la UNC.
- Instructivos e información en materia de contrataciones, consultados en <https://www.unc.edu.ar/gestion/>
- Instructivos en materia de administración de bienes, consultados en <https://www.unc.edu.ar/gestion/>
- Instructivos y procedimientos en materia de tesorería, consultados en <https://www.unc.edu.ar/gestion/>
- Ley de Educación Superior 24521.
- Ley de Procedimientos Administrativos 19549.
- Ley de Responsabilidad Fiscal 25917.
- Ley 24156 Administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional y Decreto Reglamentario 1344/2007.
- Ley Permanente de Presupuesto 11672.
- Leyes anuales de presupuesto 2013-2019, obtenidas en Oficina Nacional de Presupuesto ([economia.gob.ar](http://economia.gob.ar))
- Ordenanza HCS 04/1995 (modificada Ord. HCS 7/95) – Régimen de recursos propios.
- Ordenanza HCS 05/1995 – Cobertura de imputación por mayores gastos en designación de agentes.

- Ordenanza HCS 10/2012 – Aprueba el régimen de obra pública de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Ordenanza HCS 8/1953 – Creación Dirección de Contabilidad y Dirección de Tesorería.
- Plan Estratégico 1998 / 2000.
- Resolución CONEAU 382/2011: Criterios y procedimientos para evaluación externa.
- Resolución HCS 1042/2018 – Presupuesto 2018.
- Resolución HCS 1228/2014 – Aprobación cuenta inversión del ejercicio 2013.
- Resolución HCS 1291/2019 – Estructura secretarías Rectorado.
- Resolución HCS 132/2018 – Autorización carga de créditos.
- Resolución HCS 1363/2017 – Programa de Fortalecimiento Institucional (PROFOIN).
- Resolución HCS 159/2008 – Fondo de antigüedad y salario familiar administrado centralmente por la SPGI.
- Resolución HCS 1635/2017 – Aprobación cuenta inversión del ejercicio 2016.
- Resolución HCS 1641/2017 – Aprobación PEP.
- Resolución HCS 1732/2018: Evaluación Institucional de la UNC.
- Resolución HCS 1749/2017 – Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Presupuestario de la UNC.
- Resolución HCS 191/2013 – Presupuesto 2013.
- Resolución HCS 209/2019 – Plan Quinquenal de Obras.
- Resolución HCS 243/2001 - Interpretación baja de bienes patrimoniales.
- Resolución HCS 332/2019 – Presupuesto 2019.
- Resolución HCS 345/2016 – Presupuesto 2016.
- Resolución HCS 352/2016: Liquidación y pago de retroactivos de haberes e intereses establecidos en los fallos judiciales por juicios de reencasillamiento.
- Resolución HCS 359/2019 – Sistema de presupuesto de gasto en personal.
- Resolución HCS 360/2018 – Autorización carga de créditos.
- Resolución HCS 403/2008 – Modelo de distribución del gasto en personal.
- Resolución HCS 618/2016 – Estructura secretarías Rectorado.
- Resolución HCS 655/2016 – Dispone la realización de un proyecto institucional y de la PEP.

- Resolución HCS 681/2008 – Compensación de créditos en caso de déficit en el inciso 1.
- Resolución HCS 7/2015 – Presupuesto 2015.
- Resolución HCS 759/2017 – Presupuesto 2017.
- Resolución HCS 906/2016 – Metodología y cronograma de actividades y comisiones de la planificación estratégica, 2016 – 2026.
- Resolución HCS 949/2017 – Programa de Fortalecimiento Institucional.
- Resolución MECON 200/2006 – Manual de Clasificaciones para el SPN
- Resolución MECYT 763/2018 – Reglamento rendiciones
- Resolución Rectoral 112/2019 – Designación encargado autoevaluación y Comité de Autoevaluación.
- Resolución Rectoral 18/2014 – Informe de auditoría sobre gestión presupuestaria
- Resolución Rectoral 166/13 – Presupuesto 2013 Ad Referendum
- Resolución Rectoral 298/14 – Presupuesto 2014 Ad Referendum
- Resolución Rectoral 117/15 – Presupuesto 2015 Ad Referendum
- Resolución Rectoral 2156/15 – Informe de auditoría
- Resolución Rectoral 1097/16 – Informe de auditoría
- Resolución Rectoral 74/2017 – Informe de auditoría
- Resolución SGI 74/2017 – Registro sistema COMPRAR.
- Resolución SPGI 137/2012: Sistema de Gestión Directiva de la UNC.
- Resolución SPGI 123/2010 – En tramitación de convenios marco se deberá adjuntar el informe de pertinencia-memoria explicativa.
- Resolución SPGI 13/2012 – Registración de convenios marcos y específicos.
- Resolución SPGI 212/2011 – Para solicitar el alta del crédito presupuestario de los convenios aprobados se deberá acompañar el número de convenio que asigna el sistema de convenios.
- Resolución SPGI 159/2012 – Sistema de Gestión Directiva de la UNC y sistemas informáticos.
- Resolución SPU 2017/2008 – Reglamento rendiciones programas SPU.
- Resolución SPU 2260/2010 – Instructivo de rendición de cuentas.
- Resoluciones de la SPU período 2013 a 2019, referidas a aumentos paritarios y otros gastos, Programas presupuestarios de fortalecimiento, extensión o

investigación, obtenidas del Centro de Información y Comunicación Institucional de la UNC.

- Resoluciones SPU y ministeriales referentes a programas presupuestarios de fortalecimiento, extensión o investigación. Implican modificaciones presupuestarias.
- Resoluciones SPU de aumentos paritarios y otros gastos. Implican modificaciones presupuestarias.

ANEXO I: Matriz e indicadores de relevamiento

<b>ETAPAS CICLO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS</b>	<b>INSTRUMENTOS DE GPR</b>  <b>(SOBRE LA BASE DE PREGUNTAS Y OBSERVACIÓN PERSONAL)</b>  Instrumentos de gestión para resultados		<b>ACTORES</b>  <b>(NORMATIVO /CAMPO)</b>	<b>INSTITUCIONES FORMALES</b>  <b>(RELEVAMIENTO NORMATIVO)</b>  Los instrumentos ¿están previstos en una ordenanza, resolución, manual u otros instrumentos normativos?  <u>Internas:</u> Normas elaboradas por la UNC. <u>Externas:</u> Normas impuestas a la UNC.	<b>INSTITUCIONES INFORMALES</b>  <b>(TRABAJO DE CAMPO: ENTREVISTAS, INFORMANTES CLAVE Y OBSERVACIÓN PARTICIPANTE)</b>  Entrevista semiestructurada sobre la base de las siguientes preguntas guías:
<b>1.PLANIFICACIÓN</b>	<b>1.1. Plan estratégico de mediano plazo</b>		¿Quiénes intervienen en esta etapa?  ¿Quién son responsables en esta etapa?  ¿Está formalizado el rol del decisor?	1. ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores? 2. ¿Cómo se definen los objetivos? 3. ¿Cómo es el diagnóstico previo? 4. ¿Con que periodicidad y por cuánto tiempo?	
	<b>1.2. Diseño organizacional</b>			5. ¿Existen y cómo son manuales de procesos y procedimientos? ¿Con roles y responsables claramente definidos? 6. ¿Existen y cómo se formalizan roles con objetivos a resultados? 7. ¿Cómo es la organización en la dependencia? 8. ¿En qué se capacitan los agentes de la dependencia?	
	<b>1.3. Marco fiscal de mediano plazo</b>			9. ¿Existe y cómo se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años? 10. ¿Está formalizado en una resolución? 11. ¿Presupuesto plurianual? ¿Coincide con el presupuesto anual?	
<b>2.FORMULACIÓN PRESUPUESTO</b>	<b>2.1. Presupuesto por resultados</b>	<b>Secuencia de formulación</b>		12. ¿Cuáles son los pasos para formular el presupuesto? 13. ¿Cómo es el cálculo de recursos y gastos? 14. ¿Cuáles reglas existen que limitan el presupuesto?	
		<b>Integración plan-programa -presupuesto</b>		15. ¿Cómo se articula el presupuesto con la planificación? 16. ¿Los lineamientos del presupuesto se orientan a los resultados de política? 17. ¿La formulación del presupuesto contiene análisis de resultados de ejercicios anteriores?	
		<b>Proyecto de presupuesto</b>		18. ¿Qué se incluye en el proyecto de presupuesto? 19. ¿Incorpora programas, metas, indicadores, en línea con los resultados que se pretenden conseguir de la planificación estratégica?	

<b>3.APROBACIÓN</b>	<b>3.1. Dictámenes y normativas</b>		20. ¿Cómo es el debate del presupuesto en el órgano parlamentario?
	<b>3.2. Oficina presupuestaria legislativa</b>		21. ¿Existe una oficina de presupuesto en el órgano deliberativo?
<b>4.EJECUCIÓN</b>	<b>4.1. Gestión financiera pública</b>	<b>Sistemas integrados de administración financiera</b>	22. ¿Cómo funcionan los sistemas integrados de administración financiera? 23. ¿Cómo funciona el sistema de control interno?
		<b>Registro y clasificación de recursos y gastos</b>	24. ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos? 25. ¿Cuáles son los criterios de registro? 26. ¿Cómo se manejan los inventarios? 27. ¿Cómo se carga la información física?
		<b>Cuenta única de Tesorería</b>	28. ¿Existe y cómo funciona una cuenta única del Tesoro?
		<b>Información para toma de decisiones</b>	29. ¿Cómo es la información que surge de estos sistemas?
	<b>4.2. Ejecución de programas y proyectos</b>	<b>Programación presupuestaria financiera</b>	30. ¿Cómo se elabora la programación presupuestaria-financiera? 31. ¿Cómo se realizan las inversiones en la UNC? 32. ¿Existe y cómo se elabora un plan de caja?
		<b>Modificaciones Presupuestarias</b>	33. ¿Cuáles son las reglas para modificar el presupuesto?
		<b>Ejecución de programas y proyectos</b>	34. ¿Cómo es la ejecución de programas y proyectos presupuestarios?
	<b>4.3. Incentivos</b>		35. ¿Cuáles son los incentivos organizacionales por la consecución de resultados?
	<b>4.4. Monitoreo</b>		36. ¿Cómo funciona el seguimiento de los programas y proyectos aprobados en el presupuesto? 37. ¿Cómo son los indicadores definidos para el seguimiento?
	<b>5.EVALUACIÓN</b>	<b>5.1. Indicadores de Resultados</b>	
<b>5.2. Evaluaciones</b>		39. ¿Cómo es la evaluación de los programas y proyectos ejecutados? 40. ¿Existe y cómo es el proceso de aprendizaje sobre la base de la evaluación y los resultados obtenidos?	
<b>5.3. Rendición de cuentas</b>		41. ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas? 42. ¿Cómo funcionan los controles externos?	

## ANEXO II: Resultados matriz de relevamiento

A continuación, se presenta la matriz de relevamiento propuesta con los resultados obtenidos. A los efectos de simplificar la lectura del cuadro, este se expone con el primer nivel de desagregación de instrumentos por etapa del ciclo.

**Tabla 9**

### Matriz de relevamiento

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
Planificación	1.1. Plan estratégico de mediano plazo	•	<p><i>Externas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Procedimientos Administrativos 19549.</li> </ul> <p><i>Internas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución HCS 655/16 - Dispone la realización de un proyecto institucional y de la PEP.</li> <li>• Resolución HCS 906/16 - Metodología y cronograma de actividades y comisiones de la planificación estratégica, 2016-2026.</li> <li>• Resolución HCS 1641/17 – Aprobación PEP.</li> <li>• Plan Estratégico 1998 / 2000.</li> </ul>	<p><i>Internas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La planificación pasa por aspectos políticos ligados a las campañas electorales y otros aspectos operativos.</li> <li>• Los diagnósticos y criterios para planificar se elaboran con base en la visión y los objetivos rectorales, el funcionamiento y las necesidades de las dependencias, las percepciones de la comunidad que terminan imponiendo objetivos y las intenciones propias de secretarios.</li> <li>• Planificación “bombero”: La carga operativa es alta y los análisis profundos pueden ser interpretados como pérdida de tiempo por las urgencias.</li> <li>• Los plazos de planificación pueden tener diversos orígenes, pero por lo general coinciden con el período rectoral.</li> </ul>
	1.2. Diseño Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HCS</li> <li>• Rector</li> <li>• Secretarios</li> <li>• Decanos</li> <li>• Asociaciones gremiales</li> <li>• Comisión paritaria local</li> </ul>	<p><i>Externas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Educación Superior.</li> <li>• Decreto Nacional 366/06 – Convenio Colectivo del trabajador No Docente.</li> <li>• Decreto 1246/2015 - Convenio Colectivo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales.</li> </ul> <p><i>Internas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatutos de la UNC:</li> <li>• Art. 4.º Principios de gobierno</li> <li>• Art. 5.º Conformación de facultades</li> <li>• Art. 6.º Órganos de gobierno.</li> <li>• Estatutos de la UNC, art. 22.º: Facultades del rector:</li> </ul>	<p><i>Internas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema “confederado” con descentralización de funciones.</li> <li>• La cultura organizacional orientada a medios y procesos.</li> <li>• Definición de estructura de áreas técnicas-administrativas con fuerte intervención gremial.</li> <li>• Prima la antigüedad sobre la función en la definición de distribución de cargos en áreas técnicas.</li> <li>• Dificultad para trabajar en equipos.</li> <li>• Baja capacitación de agentes no docentes y autoridades en materia presupuestaria.</li> <li>• Desconocimiento de la materia por parte de algunas autoridades</li> </ul>

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			<p>tener la representación, gestión, administración y superintendencia de la Universidad, sin perjuicio de las atribuciones conferidas al Consejo Superior.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenanza HCS 8/1953 - Creación Dirección de Contabilidad y Dirección de Tesorería.</li> <li>• Resolución SPGI 137/12: Sistema de Gestión Directiva de la UNC. Prescribe la organización funcional de la actual SGI.</li> <li>• Resolución SPGI 159/2012 - Sistema de Gestión Directiva de la UNC y sistemas informáticos.</li> <li>• Resoluciones HCS 618/16 y 1291/19 – Estructura secretarías Rectorado.</li> <li>• Descentralización áreas económicas financieras.</li> <li>• Actas Paritarias No Docentes 1 a 47.</li> <li>• Definición de organigramas y concursos no docentes.</li> </ul>	<p>con origen en docencia o investigación.</p>
	1.3. Marco fiscal de mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretario de gestión institucional</li> <li>• Encargado de área</li> <li>• Rector</li> <li>• Directores SGI</li> </ul>	<p><b>Externas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Responsabilidad Fiscal 25917 - Equilibrio fiscal, presupuesto plurianual, estado ahorro inversión financiamiento.</li> </ul> <p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución HCS 209/19 - Plan Quinquenal de Obras</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe cultura de proyección de recursos y gastos por encima del año.</li> <li>• Las estimaciones en su mayoría responden a gastos.</li> <li>• La Dirección General de Presupuesto realiza algunas estimaciones de recursos y gastos <i>ad hoc</i> para uso interno.</li> </ul>
<b>Formulación</b>	2.1 Presupuesto por resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SGI</li> <li>• DGPRE</li> <li>• Rector</li> <li>• HCS</li> <li>• Secretarios</li> <li>• Encargado Área Gestión Institucional</li> <li>• Áreas económicas</li> <li>• Asociaciones gremiales</li> </ul>	<p><b>Externas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 24156 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y Decreto 1344/06:</li> <li>• Definición del Sistema Presupuestario.</li> <li>• Formulación presupuestaria.</li> <li>• Uso del presupuesto por programas.</li> <li>• Reconducción.</li> <li>• Fecha de presentación presupuesto nacional.</li> <li>• Ley Permanente de Presupuesto 11672:</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El presupuesto se denomina “reconducido” e incluye asignaciones presupuestarias por dependencia, fuente y objeto.</li> <li>• La fuente de financiamiento se limitaba al Tesoro nacional, se agregaron otras fuentes desde 2016, pero no para el total de la UNC.</li> <li>• No se incluyen los recursos, salvo 2019.</li> <li>• No se muestran resultados, ni un equilibrio presupuestario, salvo 2019.</li> <li>• En general la mecánica de cálculo del presupuesto es incremental. Esto implica que no</li> </ul>

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad y uso de saldos de créditos no comprometidos.</li> <li>• Reestructuración laboral.</li> <li>• Regla 85 % gasto en personal, 15 % otros gastos.</li> <li>• Resolución MECON 200/2006 – Manual de clasificaciones para el SPN.</li> <li>• Diversas resoluciones de la Secretaría de Políticas Universitarias: programas consolidados en el gasto en personal.</li> <li>• Leyes anuales de presupuesto 2013-2019.</li> <li>• Circulares anteproyecto de presupuesto.</li> <li>• Decreto Nacional 1571/12 – Contribuciones patronales – Ahorro UNC.</li> </ul> <p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto de la UNC: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 41.º: Recursos.</li> <li>• Art. 42.º: Fondo Universitario.</li> <li>• Art. 43.º: Uso del Fondo Universitario.</li> </ul> </li> <li>• Ordenanza HCS 04/1995 (modificada Ord. HCS 7/95) - Definición de los recursos propios. Cuenta general de recursos propios HCS. Cobro 5 % sobre recursos propios de cada dependencia.</li> <li>• Resolución HCS 159/08 - Fondo de antigüedad y salario familiar administrado centralmente por la SPGI. Centraliza todos los conceptos de antigüedad y salario familiar y anualmente los actualiza.</li> <li>• Resolución HCS 403/2008 - Realiza la distribución de recursos en gasto en personal, contribución Tesoro nacional, sobre la base de modelos metodológicos elaborado por la SPGI y aprobados en el CIN, Acuerdos Plenarios 465/03 y 508/04.</li> <li>• Resolución HCS 681/2008 - Prevé un mecanismo de compensación de créditos en caso de déficit en el inciso 1: Art. 2.º: “a partir del ejercicio</li> </ul>	<p>siempre se tiene en cuenta la planificación, sino un cálculo de insumos y criterios políticos-históricos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los lineamientos políticos (no formales) se plasman en el presupuesto, sin un marco para medir resultado o desempeño.</li> <li>• Pueden presentarse situaciones donde se subestiman ingresos, subestimaciones de gastos, y generación de reservas ocultas.</li> <li>• En general al hablar de presupuesto en la UNC se piensa en términos de insumos (en qué se gasta). El esquema de planificación aparece como un acople formal al gasto. Excepto en la PEP, que no llegó a ejecutarse.</li> <li>• En la formulación se incorporan diversos programas. Algunos programas se aprueban en resoluciones aparte y son incorporados en el presupuesto en otras etapas o años siguientes.</li> </ul>

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			<p>2009, el eventual déficit del presupuesto correspondiente a gastos en personal (Inciso 1) de cada dependencia, será compensado en el ejercicio siguiente con los créditos de esa dependencia asignados a los demás incisos. Solo excepcionalmente y por fundadas razones, podrán efectuarse compensaciones de déficit del inciso 1 con créditos del presupuesto general de la Universidad”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución SPGI 137/12: Sistema de Gestión Directiva de la UNC. Prescribe la organización funcional de la actual SGI.</li> <li>• Resolución SPGI 159/2012 – Sistema de Gestión Directiva de la UNC y Sistemas Informáticos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• SIU-Pilagá;</li> <li>• Resolución HCS 1749/17 Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Presupuestario de la UNC.</li> <li>• Fortalecimiento de las etapas presupuestarias.</li> <li>• Desarrollo e implementación de un módulo presupuestario en SIU-Pilagá.</li> <li>• Elaboración de normativa, manuales y procedimientos administrativos.</li> <li>• Resoluciones HCS 949/17 y 1363/17 – Programa de Fortalecimiento Institucional (PROFOIN). Bases y distribución de créditos.</li> <li>• Resolución HCS 359/2019 – Sistema de presupuesto de gasto en personal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece un mecanismo de puntaje con financiamiento para el gasto en personal, manteniendo vigente el registro de la planta de cargos con esquema organizacional, para contribución del Gobierno nacional.</li> <li>• Incluye procedimiento para presentar y actualizar los movimientos que se registren en las plantas de cargos y los refuerzos por paritarias.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
<b>Aprobación</b>	3.1. Dictámenes y normativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HCS</li> <li>• Comisión de Reglamento y Vigilancia</li> <li>• Secretarios</li> <li>• Decanos</li> <li>• Rector</li> <li>• Vicerrector</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto UNC, art. 15.º: Facultades HCS: 15) Aprobar el presupuesto anual de la Universidad para la efectiva realización de sus fines, en sesiones públicas.</li> <li>• Estatuto UNC, art 31.º, Facultades de los Honorables Consejos Directivos: 11) Presentar al Consejo Superior el proyecto de presupuesto en la época que aquel determine, así como solicitar modificaciones o reajustes de las partidas previstas en el presupuesto en ejecución.</li> <li>• Presupuestos aprobados 2013-2019 (2014 se recondujo): Resolución HCS 332/19</li> <li>• Resolución HCS 1042/18</li> <li>• Resolución HCS 759/17</li> <li>• Resolución HCS 345/16</li> <li>• Resolución HCS 7/15</li> <li>• Resolución HCS 191/13</li> <li>• Resolución HCS 132/18 y 360/18 – Autorización carga de créditos.</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay fecha determinada para el envío o la aprobación del presupuesto.</li> <li>• Dado que muchas de las decisiones del presupuesto son vistas con anterioridad en las sesiones de consejo, tal como se observó para los ejercicios 2017, 2018 y 2019 los consejeros se limitaron a consultas concretas sobre aspectos de cálculo presupuestario. No se debaten los programas ni se modificaron las partidas originales.</li> <li>• Previo a la presentación la HCS se presentan las pautas de incrementos en una reunión de decanos y se comunican a los secretarios.</li> <li>• Se aprueba con baja o nula intervención.</li> <li>• Es frecuente ver que los programas presupuestarios, tales como licencia por maternidad, son discutidos durante la etapa de ejecución, con asignación de créditos presupuestarios e incorporados en el presupuesto del ejercicio siguiente.</li> </ul> <p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Reglamento y Vigilancia analiza el presupuesto, con algunas intervenciones, pero sin profundizar en detalle o resultados.</li> </ul>
	3.2 Oficina presupuesto legislativa			
<b>Ejecución</b>	4.1. Gestión financiera pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Rectorado</li> <li>• Dependencias académicas</li> <li>• Hospitales</li> <li>• Laboratorio Hemoderivados</li> </ul>	<p><b>Externas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 24156 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y Decreto 1344/06:</li> <li>• Definición de los Sistemas Contabilidad, Tesorería y Control Interno.</li> <li>• Ejecución presupuestaria.</li> <li>• Momentos de registro.</li> <li>• Efectos de cierre.</li> <li>• Información.</li> <li>• Decreto Ley 1023/01 y Dto. Reglamentario 1030/16: Sistema de Licitaciones y Compras.</li> <li>• Ley de Responsabilidad Fiscal 25917 - Respecto a equilibrio fiscal, publicación y transparencia - Uso AIF.</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los registros de gastos siguen todavía en algunas dependencias con el criterio de caja utilizado para las registraciones en el anterior sistema informático SIGECO, realizando un registro de etapas simultáneas (compromiso, devengado, pagado).</li> <li>• Bajo nivel de integración de sistemas informáticos.</li> <li>• Comunicación compleja entre las Direcciones y Áreas.</li> <li>• Múltiples cuentas bancarias, incluso más de una por dependencia.</li> <li>• No existe un criterio homogéneo de imputación en toda la Universidad, pudiendo un mismo</li> </ul>

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Permanente de Presupuesto 11672:</li> <li>• Disponibilidad y uso de saldos de créditos no comprometidos.</li> <li>• Regla 85 % gasto en personal, 15 % otros gastos.</li> <li>• Disposición TGN 5/10.</li> <li>• Disposición CGN 18/97.</li> <li>• Decreto 997/16 y Decisión Administrativa 1067/16 – Tratamiento de Viáticos.</li> <li>• Otras normativas relativas a retenciones impositivas y de seguridad social.</li> </ul> <p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto de la UNC, Facultades del HCS:</li> <li>• 16) Dictar el plan general de contabilidad.</li> <li>• 17) Fijar aranceles, derechos o tasas a percibirse como retribución de los servicios que preste la Universidad.</li> <li>• 18) Aceptar herencias, donaciones y legados.</li> <li>• 19) Administrar y disponer del patrimonio de la Universidad, a cuyo efecto podrá dictar reglamentos y autorizar todos los actos que la Universidad está facultada a efectuar por el Código Civil.</li> <li>• 21) Autorizar, en las condiciones del art. 44.º, la celebración de contratos con profesores y personas especializadas del país o del extranjero a los fines de la enseñanza o la investigación científica y serán suscriptos por el rector.</li> <li>• Estatuto de la UNC, facultades del rector: art. 22.º:</li> <li>• 6) Vigilar la contabilidad y tener a su orden, juntamente con el funcionario que establezca la reglamentación respectiva, el fondo universitario y las cantidades recibidas por ingresos propios o asignados en el presupuesto, así como ordenar los pagos correspondientes.</li> </ul>	<p>gasto ser cargado diferente en distintas dependencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para obtener información analítica se construye en planillas de cálculo, en informes no estructurados y con poca frecuencia de actualización.</li> <li>• Información remite a en qué se gasta y confusión con criterios de caja.</li> <li>• Percepción de falta de información para procesos operativos y toma de decisiones.</li> <li>• Información existente se percibe compleja en su interpretación.</li> <li>• Decisiones tomadas sobre otros aspectos no relacionados al presupuestario, como la visión del mundo o aspiraciones personales, con prescindencia de la información provista por áreas técnicas.</li> </ul>

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7) Proponer al Consejo Superior los nombramientos de los funcionarios y empleados sujetos a acuerdo, nombrar por llamado público a concurso y destituir mediante sumario a los empleados cuyo nombramiento y remoción no estén atribuidos al Consejo Superior o a las facultades.</li> <li>• 8) Ejercer todas las atribuciones de gestión y superintendencia que no pertenezcan al Consejo Superior.</li> <li>• Estatuto de la UNC, Patrimonio (Gestión de Bienes) artículo 40.º:</li> <li>• a) Todos los bienes, cualquiera sea su naturaleza, que son actualmente de su propiedad y los que, siendo de propiedad de la Nación y se encuentren en posesión efectiva en la Universidad, estén afectados al uso de ella.</li> <li>• b) Todos los que ingresen a aquél en el futuro, sin distinción en cuanto a su origen, sea a título oneroso o gratuito.</li> <li>• c) Los bienes que constituyen el Fondo Universitario.</li> <li>• A los fines de este artículo, se comprende tanto la Universidad Nacional de Córdoba como cada una de las instituciones que la integran.</li> <li>• Ordenanza HCS 04/1995 - Definición de los recursos propios. Descentralización en la recaudación por dependencias. Implementación SIGECO para cobranzas.</li> <li>• Resolución HCS 243/2001 - Interpretación baja de bienes patrimoniales</li> <li>• Resolución SPGI 123/2010 - En tramitación de convenios marco se deberá adjuntar el informe de pertinencia-memoria explicativa.</li> <li>• Resolución SPGI 212/2011 - Para solicitar el alta del</li> </ul>	

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			<p>crédito presupuestario de los convenios aprobados se deberá acompañar el número de convenio que asigna el sistema de convenios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución SPGI 137/12: Sistema de Gestión Directiva de la UNC. Prescribe la organización funcional de la actual SGI.</li> <li>• Resolución SPGI 159/2012 - Sistema de Gestión Directiva de la UNC y Sistemas Informáticos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• SIU-Pilagá;</li> <li>• SIU-Diaguíta;</li> <li>• Sanavirón;</li> <li>• SIU-Mapuche</li> </ul> </li> <li>• Ordenanza HCS 10/2012 - Aprueba el Régimen de Obra Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.</li> <li>• Resolución SPGI 13/2012 – Registración de convenios marcos y específicos</li> <li>• Resolución SGI 74/17 – Registro sistema COMPRAR.</li> <li>• Resolución HCS 332/19. Art. 6.º - Autorización para realizar inversiones financieras año 2019.</li> <li>• Instructivos e información en materia de contrataciones referidos a: licitaciones vigentes de la UNC, sistema Diaguíta módulo compras y contrataciones normativa, formulario Plan Anual de Contrataciones, Manual de Contrataciones, Manual de precios testigo, publicación en el Boletín Oficial de la Pcia. de Córdoba (BOE), Publicación en el Boletín Oficial de la Nación, Registro de Evaluación de Proveedores de la UNC, Manual de Diaguíta compras y contrataciones, Instructivo registro de garantías en Pilagá y Comité de Usuarios.</li> <li>• Circulares Dirección General de Contabilidad en materia de cierre de ejercicios e instructivos sobre exposición, valuación y registración de moneda extranjera.</li> </ul>	

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instructivos y procedimientos en materia de Tesorería referidos a Recupero de cheques vencidos Ciudadano Digital (CIDI), Inventario de inversiones financieras, valuación de moneda extranjera, apertura, modificación y cierre de cuentas oficiales, compra de facturas oficiales, solicitud para emisión de facturas oficiales, retenciones, haberes, depósito Ordenanza HCS 4/95 y devolución de saldos SPU.</li> <li>• Instructivos en materia de administración de bienes referidos a Módulo de préstamo bienes patrimoniales, Colector de datos, garantías, mantenimiento y pólizas, Instructivo para tramitar la tarjeta azul, Instructivo para registrar bienes de uso, Instructivo áreas, responsables patrimoniales y ubicaciones físicas, Instructivo sistema Diaguita, Módulo Patrimonio, Registro de bienes de capital de proyectos financiados por la UNC y otros organismos públicos y Registro de bienes adquiridos mediante comercio exterior o de bienes extranjeros.</li> <li>• Planes, informes y resoluciones HCS en materia de Unidad de Auditoría Interna: diversas normativas que incluyen el accionar sobre el sistema de control interno de la UNC. Se observaron Resoluciones Rectorales 18/2014, 1097/16, 74/17 y 2592/17.</li> <li>• Información prevista en los sistemas</li> </ul>	
	4.2. Ejecución de programas y proyectos	• Secretarías de Rectorado	<p><b>Externas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resoluciones SPU<sup>12</sup> y Ministeriales referentes a</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antes que se apruebe el presupuesto se comienzan a cargar</li> </ul>

<sup>12</sup> Resoluciones SPU y Ministeriales obtenidas del Centro de Información y Comunicación Institucional de la SGI de la UNC, versión anterior de la página de la SPU y sitio *web* Infoleg – Información Legislativa y Documental | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencias Académicas</li> <li>• Hospitales</li> <li>• Laboratorio Hemoderivados</li> </ul>	<p>Programas presupuestarios de fortalecimiento, extensión o investigación. Implican modificaciones presupuestarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resoluciones SPU de aumentos paritarios y otros gastos. Implican modificaciones presupuestarias.</li> <li>• Decisiones Administrativas que impliquen modificaciones presupuestarias.</li> </ul> <p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto UNC, art. 15.º: Facultades HCS: 15) Modificar y reajustar el presupuesto anual de la Universidad en sesiones públicas.</li> <li>• Ordenanza HCS 05/1995: Modificaciones Presupuestarias. Designación de agentes de la Universidad y mecanismo de imputación y cobertura presupuestaria en caso de exceso: En caso de que la UNC se viera obligada a reconocer la diferencia, el monto será abonado con el presupuesto de la dependencia y los mayores gastos a cargo de los responsables en forma solidaria (art. 130.º, LAFCO 24156). Establece orden de prioridad de fondos para compensar los daños: 1-Fondo Universitario: Remanente de ejercicio anterior 2-Créditos incisos 2,3,4 y 5. 3-Supresión de Vacantes, inciso 1 4-Fondo Universitario: Recursos Propios, en concepto de reintegro de gastos.</li> <li>• RHCS 352/2016: Liquidación y pago de retroactivos de haberes e intereses establecidos en los fallos judiciales por juicios de reencasillamiento.</li> <li>• Resolución HCS 332/19 – Autoriza el cambio entre incisos de otros gastos.</li> <li>• Instructivos de la Dirección General de Presupuesto para los programas universitarios</li> </ul>	<p>créditos presupuestarios. Se respaldan con la Ley de Presupuesto. En ocasiones se aprueba una resolución rectoral para autorizar la carga.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La programación presupuestaria financiera se realiza calculando en planillas de cálculos cuotas de pagos financieros sobre el crédito cargado, al que previamente se le restan los déficits de gasto en personal y becas, si corresponde.</li> <li>• El sistema de cuotificación del presupuesto se pauta según los saldos financieros. Se observa irregularidad en las transferencias en los últimos años, pudiendo no ser iguales las cuotas.</li> <li>• Históricamente, el sistema de cuotificación era trimestral y la carga de crédito ocurría en simultáneo con la transferencia. En la actualidad el sistema de transferencias es discrecional según los fondos.</li> <li>• Se realizan diversas modificaciones al crédito presupuestario original, cuantitativas y cualitativas, como cambio de incisos, cambio entre actividades de programas, cambios de fuentes de financiamiento, e incrementos presupuestarios, según la ejecución de determinados gastos. Si bien en muchos casos no hay una resolución, la cuenta de inversión aprobada permite convalidar lo actuado.</li> <li>• Una figura recurrente por la falta de integración y homogeneidad de los sistemas es la “inflada”. Implica aumentar el crédito para poder importar el gasto en personal que, si bien cuantitativamente tiene crédito, cualitativamente (entre fuentes y programas) se encuentra disperso. En cierre de ejercicio se “desinfla” la totalidad de lo incrementado, pero es una compensación global, donde se pierde información.</li> <li>• En los casos de subestimación de un gasto central, la cobertura se realiza asignando créditos disponibles de otras partidas o asignando mayores recursos de saldo disponibles que no habían</li> </ul>

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			<p>orientados a procesos de liquidación, altas, modificaciones y bajas de gasto en personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas especiales vigentes en la UNC aprobados por diversas resoluciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bibliotecas</li> <li>• Mejoramiento enseñanza de grado</li> <li>• Higiene y seguridad</li> <li>• Concursos docentes</li> <li>• Gratuidad de doctorados para docentes UNC</li> <li>• Solidaridad estudiantil</li> <li>• PROFOIN</li> <li>• Plan Quinquenal de Obras</li> <li>• Campus virtual</li> <li>• Licencia por maternidad</li> <li>• Becas científicas</li> </ul> </li> </ul>	<p>sido declarados en el presupuesto, por ejemplo, mayor recaudación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En cuanto al ritmo de ejecución general de los programas, se observó que el gasto en personal se ejecuta con un porcentaje de 96 % del crédito vigente, mientras que el resto de los gastos en promedio de la muestra un 48 % del crédito devengado.</li> <li>• En cuanto al ritmo de ejecución total (devengado), se observó alcanza un porcentaje promedio para la muestra del 77 %, incluyendo gasto en personal y otros gastos, del crédito de cierre.</li> <li>• En la distribución gasto en personal/otros gastos, se observa cumplimiento para el total de las fuentes de financiamiento, mientras que si se toma solo los fondos del Tesoro nacional el valor asciende en todos los casos por encima del 90 % de ejecución sobre otros gastos.</li> <li>• En esta instancia los gremios no docentes y docentes pueden traccionar solicitudes que impacten sobre las modificaciones mencionadas, particularmente sobre las plantas de cargos.</li> </ul>
	4.3. Incentivos		<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actas paritarias gremiales</li> <li>• Gratuidad doctorado para no docentes UNC</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen, solo motivación personal.</li> <li>• Relacionados a conquistas gremiales: ascensos de categoría, horas extras, bonos de capacitación, reducciones horarias.</li> </ul>
	4.4. Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGPRES</li> <li>• Secretarías de Rectorado</li> </ul>	<p><b>Externas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Permanente de Presupuesto 11672: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación información salarial a SPU.</li> <li>• Presentación de las metas alcanzadas a nivel de cada unidad independiente (rectorados, facultades departamentos, hospitales, centros) según el detalle que consta en el presupuesto y plan de acción presentado en su oportunidad a la SPU semestralmente.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece para el programa PROFOIN a nivel financiero con el objeto de</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza un monitoreo fuerte sobre el gasto en personal en aspectos financieros y de índice de planta de cargos.</li> <li>• Se hace un seguimiento permanente de algunos servicios centrales y programas en general solo aspectos financieros.</li> <li>• Sobre programas algunas secretarías realizan un seguimiento, por ejemplo, de cantidad y ejecución de becas.</li> <li>• En general se orienta a aspectos financieros de insumos y no a resultados.</li> </ul>

Área	Instrumento	Actores	Instituciones formales	Instituciones informales
			liberar las transferencias financieras.	
<i>Evaluación</i>	5.1. Indicadores de resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AGN</li> <li>• CONEAU</li> <li>• Comité Autoevaluación</li> </ul>	<p><b>Externas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 24156 LAFCO: Controles integrales mediante la AGN.</li> <li>• LES art. 44.º: Proceso de evaluación Institucional, autoevaluación y evaluación externa.</li> <li>• Res. CONEAU 382/11: Criterios y procedimientos para evaluación externa.</li> </ul> <p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución HCS 1732/18: Evaluación Institucional de la UNC.</li> <li>• Resolución Rectoral 112/19: Designación encargado autoevaluación y Comité de Autoevaluación.</li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe en términos generales.</li> <li>• Evaluaciones internas de carácter político, administrativo y académico.</li> </ul>
	5.2. Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SGI</li> <li>• Rector</li> <li>• DGCF</li> </ul>	<p><b>Externas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución MECYT N 763/2018 - Reglamento Rendiciones.</li> <li>• Resolución SPU 2017/2008 - Reglamento Rendiciones programas SPU.</li> <li>• Resolución SPU 2260/2010 – Instructivo de rendición de cuentas.</li> <li>• Las normativas de la SPU y otros organismos brindan su propio marco de rendición de cuentas.</li> <li>• Contaduría General de la Nación exige mediante nota la presentación semestral y anual de los estados contables o cuenta de inversión.</li> </ul> <p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de la cuentas de inversión por parte del HCS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio 2013, Res. HCS 1228/14.</li> <li>• Ejercicio 2016, Res. HCS 1635/17.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Internas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cuenta de Inversión se presenta al HCS para su aprobación, por lo general, con demoras de hasta un año, sin un plazo establecido.</li> <li>• No existe un mecanismo de aprobación.</li> <li>• Por lo general, con el ciclo político se presentan algunos lineamientos de la gestión a la comunidad universitaria y a la sociedad.</li> </ul>



ANEXO III: Programas presupuestarios, integración con planificación y ejecución

**Tabla 10**

*Detalle de programas presupuestarios*

Tipo programa o proyecto	Origen planificación	Unidades de ejecución	Detalle	Clasificación programática	Clasificación objeto gasto	Crédito en presupuesto	% Presupuesto	Ejecución	Registro	Pago	% Ejecución
Programas específicos	Distribución Histórica con ajustes e incrementos anuales	Unidades académicas, hospitales, colegios	Grado, posgrado, extensión, investigación y administración	Programa-subprograma-proyecto-actividades	Gasto en personal	Dependencia	49 %	Dependencia	SGI	SGI	57 %
					Otros gastos	Dependencia	2 %	Dependencia	Dependencia	Dependencia	12 %
Programas específicos con efectos transversales	Lineamientos rectorales, programas anidados, resoluciones HCS y lineamientos secretarios	Secretarías, departamentos	Comedor Universitario, programas de becas de extensión e investigación	Programa-subprograma-actividades-grupo presupuestario	Gasto en personal	Dependencia	7 %	Dependencia	SGI	SGI	8 %
							2 %	Dependencia	Dependencia	Dependencia	4 %
					Otros gastos	Dependencia					
Programas transversales	Lineamientos rectorales, programas anidados, resoluciones HCS y lineamientos secretarios	Unidades académicas, hospitales, colegios	Mejoramiento enseñanza grado, PROFOIN	Subprogramas-proyectos-actividades-grupo presupuestario	Otros gastos	SGI	1 %	Dependencia	Dependencia	Dependencia	1 %
	Gastos generales y de mantenimiento y obras	Secretarías	Servicios básicos. Mantenimiento, áreas verdes, Plan Quinquenal Obras	Subprogramas-proyectos-actividades-grupo presupuestario	Otros gastos	SGI	6 %	SPF	SGI	SGI	5 %
	Gasto y estimaciones sobre planta y gasto en personal	Todas las dependencias	Fondo antigüedad	Subprogramas-proyectos-actividades-grupo presupuestario	Gasto en personal	SGI	33 %	Dependencias	SGI	SGI	15 %

*Fuente:* Elaboración propia en base a presupuestos, cuentas de inversión y anuarios estadísticos UNC.

## APÉNDICE

Entrevistas realizadas

**Tabla 11**

*Codificación entrevistados/as*

<b>CÓDIGO</b>	<b>ROL</b>	<b>DEPENDENCIA</b>	<b>FECHA</b>	<b>MEDIO</b>
ND 01	NO DOCENTE - DIRECTOR GENERAL	SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO FÍSICO	2/3/2020	Entrevista personal - Completó datos por <i>email</i> .
ND 02	NO DOCENTE - JEFE DE DEPARTAMENTO	SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	30/3/2020	Completó por <i>email</i> .
ND 03	NO DOCENTE - JEFE DE DEPARTAMENTO	SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	21/1/2020	Entrevista personal.
ND 04	NO DOCENTE - DIRECTOR	SECRETARÍA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	1/4/2020	Completó por <i>email</i> .
ND 05	NO DOCENTE - DIRECTOR	PROSECRETARÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES	31/3/2020	Completó por <i>email</i> .
ND 06	NO DOCENTE - DIRECTOR	SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	2/4/2020	Completó por <i>email</i> .
ND 07	NO DOCENTE - DIRECTOR	SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	17/2/2020	Entrevista personal.
ND 08	NO DOCENTE - JEFE DE DEPARTAMENTO	SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	24/1/2020	Entrevista personal.
ND 09	NO DOCENTE - DIRECTOR GENERAL	SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	27/5/2019	Entrevista personal.
ND 10	NO DOCENTE - DIRECTOR GENERAL	UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA	15/3/2020	No quiso responder entrevista personal. Solicitó enviar respuestas por <i>email</i> .

CÓDIGO	ROL	DEPENDENCIA	FECHA	MEDIO
ND 11	NO DOCENTE - DIRECTOR	SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	21/7/2020	Completo por <i>email</i> aspectos de tesorería que no quedaron bien reflejados en las preguntas anteriores y no surgían de normativas.
AU 01	AUTORIDAD	SECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	15/7/2019	Entrevista personal.
AU 02	AUTORIDAD	SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL	31/3/2020	Completó por <i>email</i> .

Transcripción de entrevistas

Referencias de las entrevistas:

**E: Entrevistador**

R: Respuesta entrevistado

### **Entrevista ND01**

**E: ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: En la Subsecretaría de Planeamiento Físico, el plan estratégico que existe fue elaborado en el marco de la Planificación Estratégica Participativa.

**E: ¿Cómo se definen los objetivos?**

R: Los objetivos han sido definidos por la Comisión de Infraestructura, integrada por miembros de todas las facultades y dependencias del Área Central. Lo que se pretende lograr es encontrar soluciones a: A) ¿Cómo superar la fragmentación de la planta física de la UNC, de la llamada arquitectura de períodos y delinear los nuevos emprendimientos? B) ¿Cómo revertir el deterioro de los espacios públicos en la Ciudad Universitaria? C) ¿Cómo mejorar la movilidad y accesibilidad en Ciudad Universitaria?

D) ¿Cómo efficientizar la gestión ambiental en Ciudad Universitaria? E) ¿Cómo mejorar la infraestructura de servicios y las redes de abastecimiento en Ciudad Universitaria?

**E: ¿Cómo es el diagnóstico previo?**

R: El diagnóstico previo se realizó determinando debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO).

**E: ¿Con que periodicidad y por cuánto tiempo?**

R: La única vez que se realizó fue en el año 2016

**E: ¿Existen y cómo son manuales de procesos y procedimientos con roles y responsables claramente definidos?**

R: No existen manuales de procesos ni procedimientos con definición de roles definidos

**E: ¿Existen y cómo se formalizan roles con objetivos a resultados?**

R: Existe un manual de misiones y funciones recientemente elaborado y en proceso de aprobación por parte de Rectorado. (Adjunto)

**E: ¿Cómo se manifiesta el liderazgo para la consecución de los resultados?**

R: No se miden resultado lamentablemente ni hay por el momento política tendiente a lograrlo

**E: ¿Cómo es la organización en la dependencia?**

R: Adjunto organigrama. Se encuentra en proceso de aprobación.

**E: ¿En qué se capacitan los agentes de la dependencia?**

R: La capacitación es voluntaria y depende de cada agente. En su mayoría se ha recurrido a las capacitaciones del Gremio, pero más que nada para obtener el incentivo económico anual.

**E: ¿Existe y como se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años?**

R: No existe proyección de recursos ni gastos. A excepción de los planes de obras. Con relación a los recursos propios, se realizan licitaciones para concesión de los locales de centros comerciales y se realizan por dos años. El valor del canon permanece congelado

por ese período. Las decisiones en cuanto a gastos quedan sujetas a la discrecionalidad de la autoridad.

**E: ¿Está formalizado en una resolución?**

R: No

**E: ¿Presupuesto Plurianual?**

R: Solo para Obras en cuanto a la ejecución del gasto y siempre con intervención de la Dirección General de Presupuesto de la SGI, ya que la SPF no gestiona fondos.

**E: ¿Coincide con el presupuesto anual?**

R: No estoy segura.

**E: ¿Cuáles son los pasos para formular el presupuesto?**

R: Con relación al presupuesto de la SPF, el presupuesto se formula teniendo en cuenta los ingresos que se estiman percibir y los gastos que se han ejecutado en el ejercicio anterior y que impactan sobre el presente ejercicio y aquellos programas definidos que comprometen recursos. Se realiza en general un relevamiento en todas las direcciones sobre los requerimientos y necesidades, pero quedan condicionados a los ingresos. Nunca es suficiente

**E: ¿Qué se incluye en el presupuesto?**

R: Recursos Propios, Recursos externos, CGN y todos los proyectos que se encuentren en ejecución.

**E: ¿Cómo se articula el presupuesto con la planificación?**

R: No se articula

**E: ¿Cómo se elabora el presupuesto? ¿Cómo es el cálculo de Recursos y Gastos?**

R: Los recursos propios por concesiones son datos concretos, los obtenidos por venta de pliegos se calculan por estimación y deberían tener relación con lo proyectado en obra para el año. Los recursos de la CGN quedan condicionados a lo que determina la UNC. Los gastos se calculan en función de lo ejecutado en el ejercicio anterior con una pauta de inflación y se agregan las estimaciones de gastos que se adicionan con motivo de alguna contratación solicitada por la autoridad. En general las mayores desviaciones

entre lo presupuestado y la ejecución se producen en las contrataciones de servicio profesionales.

**E: ¿Cuáles reglas que limitan el presupuesto?**

R: Solo tengo presente las reglas establecidas por la SGI para el presupuesto 2020 y con relación a la Fuente 11 pero desconozco otras reglas. Deduzco que las limitaciones deberían obedecer a la aprobación del presupuesto nacional y a las disponibilidad de recursos provenientes de otras fuentes.

**E: ¿La formulación del presupuesto contiene Análisis de resultados de ejercicios anteriores?**

R: No.

**E: ¿Incorpora programas, metas, indicadores, en línea con los resultados que se pretenden conseguir de la planificación estratégica?**

R: No.

**E: ¿Los lineamientos del presupuesto se orientan a los resultados de política?**

R: Entiendo que si

**E: ¿Cómo es el debate del presupuesto en el órgano parlamentario?**

R: Desconozco

**E: ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos?**

R: Creación del crédito, afectación preventiva, comprometer, devengar y liquidar

**E: ¿Cuáles son los criterios de registro?**

R: Comprometido y devengado

**E: ¿Cuáles son las reglas para modificar el presupuesto?**

R: Por la experiencia, no hay reglas para modificar el presupuesto de la SPF, aunque si tengo certeza de que, para el caso de obras, cuando se excede la partida se debe solicitar autorización al Rector o al HCS.

**E: ¿Cómo funcionan los sistemas integrados de administración Financiera?**

R: Si la pregunta se refiere a la relación que existe entre todos los sistemas, podría decir que tenemos todos los instrumentos para lograr la integración, pero que podría mejorarse.

**E: ¿Cómo se manejan los inventarios?**

R: En el caso de la SPF, funciona muy caseramente ya que no se cuenta con un sistema adecuado.

**E: ¿Cómo se carga la información física?**

R: Para obras se utiliza el sistema Querandfés, que se va actualizando anualmente.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de compras y contrataciones?**

R: El sistema Diaguita ha sido una herramienta tecnológica bastante útil, aunque entiendo que resulta imprescindible contar con normativa legal que unifique todos los criterios, ya que cada unidad académica o dependencia universitaria compra como quiere. (dentro del marco legal, pero hay infinitas posibilidades). Desde mi humilde opinión podría la UNC ser más eficiente y eficaz en las compras y contrataciones, trabajando de manera consolidada en muchas de las compras. No es un tema sencillo, es evidente, pero deberíamos generar la oportunidad.

**E: ¿Cómo es la información que surge de estos sistemas?**

R: Con relación a los sistemas, entiendo que generan información útil en la medida que la carga de la información sea consciente y responsable. Por otro lado, creo que la mayoría de las personas que utilizamos los sistemas desconocemos la totalidad de la información que puede obtenerse de dichos sistemas, muchas veces por falta de capacitación, generada por la multiplicidad de tareas concentradas en una sola persona.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de control interno?**

R: El control interno en el caso de la SPF es continuo. La UAI aborda todos los temas, desde contrataciones, obras, accesibilidad, higiene y seguridad. Los controles nos han permitido mejorar en muchos aspectos.

**E: ¿Cómo se elabora la programación presupuestaria – financiera?**

R: Debido a la diversidad de temas que abarca la SPF, la programación presupuestaria financiera se elabora mediante un flujo de fondos, especialmente para gastos corrientes.

En lo que tiene que ver con reparaciones, obras menores y sobre todo contingencias resulta más difícil poder programar.

**E: ¿Cómo se ejecutan los proyectos de inversión?**

R: Existe un banco de proyectos que se van ejecutando a medida que se disponen de fondos, ya sea por planes de obras o programas específicos como por ejemplo reparaciones de techos.

**E: ¿Cómo es la ejecución en general de programas y proyectos?**

R: Los programas y proyectos que se ejecutan (obras en particular), en general no tienen complicaciones salvo excepciones por incumplimientos de los contratistas o por cuestiones de proyectos, que requieren ser modificados

**E: ¿Cuáles son los incentivos organizacionales por la consecución de resultados?**

R: CERO.

**E: ¿Cómo funciona el seguimiento de los programas y proyectos aprobados en el presupuesto?**

R: No se realiza evaluación.

**E: ¿Cómo se implementan los indicadores de producto, efectos e impactos definidos para evaluar programas y proyectos previamente planificados?**

R: No definidos.

**E: ¿Cómo es la evaluación de los programas y proyectos ejecutados?**

R: La evaluación tácita se realiza en términos de obras terminadas o metros construidos. Se plasma en los informes de gestión del año.

**E: ¿Existe y cómo es el proceso de aprendizaje sobre la base de la evaluación y los resultados obtenidos?**

R: NO EXISTE

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: Mediante PILAGA y en el caso de financiamiento externo a la UNC por los mecanismos establecidos por los organismos correspondientes

**E: ¿Cómo funcionan los controles externos?**

R: Hemos sido auditados por SIGEN y AGN sobre fondos para ejecución de obras. En el caso de AGN con observaciones que enriquecieron las experiencias y sirven como aprendizaje para futuros proyectos. En el caso de SIGEN las observaciones fueron superficiales.

**Entrevista ND 02**

**E: ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos?**

R: El disparador del registro en el caso de los recursos puede surgir desde: el área de Tesorería (a partir de verificar en la cuenta bancaria el ingreso), el área de Presupuesto al acceder a la resolución que autoriza esos fondos, y el área de Contabilidad (a partir de la misma información normativa mencionada). Independientemente de que área inicie el registro, deberá completarse con la intervención de las otras. Y en el caso del registro de gastos, las facturas son recibidas por el área de compras, quien previo al registro verifica con el área de presupuesto y tesorería la disponibilidad presupuestaria y financiera y previa autorización del secretario.

**E: ¿Cuáles son los criterios de registro?**

R: Criterio de lo percibido.

**E: ¿Cómo funcionan los sistemas integrados de administración Financiera?**

R: En la actualidad, en la manera en que trabajan las diferentes áreas participantes de diferentes trámites y por lo tanto los sistemas que se utilizan y la forma en que se utilizan, no están integrados, se procede a incorporar la información proveniente de los distintos sistemas que se operan.

**E: ¿Cómo se manejan los inventarios?**

R: No se llevan inventarios.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de control interno?**

R: No hay mecanismos formales de control interno.

**E: ¿Cuáles son los incentivos organizacionales por la consecución de resultados?**

R: No hay incentivos definidos.

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: En la actualidad, se entregan los fondos a la Facultad responsable de la ejecución informando el plazo en el que deben rendirse. Finalizado el plazo, la dependencia envía por expediente físico los comprobantes de los gastos ejecutados a la Secretaría de Gestión y la planilla de rendición (que respeta el formato establecido por el Ministerio que envió los fondos), junto con la transferencia del saldo en caso de que hubiera un saldo. El Área de Rendición de Cuentas verifica los importes y conceptos en los que se gastó y envía la planilla a Buenos Aires.

**E: ¿Quién son los actores responsables en esta etapa?**

R: El área de Rendición de Cuentas que funciona dentro de la Dirección de Contabilidad. Mesa de Entradas y la Representación en Buenos Aires de la UNC.

### **Entrevista ND 03**

**E: ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: NO, no con esa formalidad. Si hay una pauta que se mantiene en tratar de controlar para que no aumente descontroladamente el gasto. Pero no como una visión a largo plazo que se mantiene. Se plantean metas, pero como esfuerzos aislados, entonces no se hace un seguimiento evaluación de esas medidas. El tema es que no está formalizado entonces hay varios indicadores o datos sueltos que no siempre se aplica la misma canasta de indicadores para analizar todas las situaciones entonces no son comparable los datos. No esta formalizado. Claro, en algún análisis de una dependencia en particular, no siempre se usan los mismos indicadores.

**E: ¿Cómo se definen los objetivos?**

R: Si, digamos, si le tengo que poner porcentaje el 50% de ese tema se nos explicita cual es el interés y tenemos una participación en el desarrollo del modelo que se aplique. Y en el otro 50% no lo conocemos... Muchas veces pasa que un problema que sucede en varias dependencias se manifiesta por el canal de las vías de las autoridades entonces las autoridades se dan cuenta que esa problemática está en varias facultades y buscan

intentar dar una solución. Entonces nos consultan, nos piden que relevamos más información y a veces te proponen una idea que ellos tiene de cómo solucionar o que propone la misma dependencia tiene, nos piden que la evaluemos, o la mejoremos o propongamos otra cosa para que se implemente y demos solución a eso. Esta todo armado el circuito para dar solución al problema específico. Por ejemplo, las licencias por maternidad.

**E: ¿Es más estratégico u operativo?**

R: Es más, de nivel operativo, más táctico. Muchas buenas soluciones tácticas de ese nivel generan alguna estrategia. Generalmente es porque se detecta un problema puntual, tratan de ver si sucede en varias dependencias y lo aplican.

**E: ¿Con que periodicidad y por cuánto tiempo?**

R: Azaroso, te podría decir que cada gestión tiene dos o tres casos. En los hechos intervienen Autoridades. Un administrativo detecta el problema, se lo va comunicando a las autoridades de nivel medio luego al decano y así les llegan a nuestras autoridades. También los administrativos nos contactan a nosotros y nosotros hablamos con nuestras autoridades. No esta formalizado quien debe resolver este problema.

**E: ¿Existen y cómo son manuales de procesos y procedimientos con roles y responsables claramente definidos?**

R: Sí, pero no se aplican. En la de Obeide, no recuerdo el numero ahora. Es un primer esbozo, fue un gran avance en cuanto inciso 1 porque transparente un montón de mecanismos y permite que toda la comunidad de una forma clara entienda como funciona. Estaba basada en hechos reales. Es más, quizás era una buena base para que después se amplíe porque era una foto de lo que sucedía en ese momento.

**E: ¿Existen y cómo se formalizan roles con objetivos a resultados?**

R: Muy probablemente. Por ejemplo, esto que se detecta un problema que termina en una resolución del Consejo Superior para atender a ese problema. Entonces te diría que sí, el tema que son esfuerzos aislados que determinan distintos programas aislados que no están coordinados. Por ejemplo, ciclo de nivelación, maternidad...Tienen todo tipificado, las condiciones que hay para acceder, las áreas que tienen que intervenir. Quizás llegue el momento que eso habría que formalizarlo en una única resolución. Ya muchos de esos problemas son similares.

**E: ¿Cómo se manifiesta el liderazgo para la consecución de los resultados?**

R: Si, entiendo que son esfuerzos personales, pero la cultura de la organización no va formando las personas...

**E: ¿Cómo es la organización en la dependencia?**

R: No tienen un área formalizada de presupuesto

**E: ¿En qué se capacitan los agentes de la dependencia?**

R: Creo q la gente primero busca herramientas para resolver sus tareas del día a día...Esa es una primera instancia de capacitación buscar esas herramientas. Después adquirir un poco de conocimientos teóricos...creo que la tercera etapa es la de desarrollo profesional. Creo que la organización no tiene organizados caminos de desarrollo interno entonces es muy difícilmente va a tener organizados capacitaciones sean coherentes.

**E: ¿Existe y como se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años?**

R: NO, de inciso 1 se podría hacer, pero las variables macroeconómicas no colaboran. Decididamente no, de 3 a 5 años no.

**E: ¿Presupuesto Plurianual? ¿Coincide con el presupuesto anual?**

R: En algunos casos si, que tiene que ver con los programas especiales de nacion que lo que tiene de positivo es que te obligan a pensar en dos o tres ejercicios para adelante. Cuando te financian alguna carrera te obliga a sentarte a pensar que es algo que no se hace habitualmente. Uno siempre piensa en el ejercicio actual y el siguiente.

**E: ¿Cuáles son los pasos para formular el presupuesto?**

R: La fórmula sencilla es Para inciso 1, el presupuesto aprobado para el ejercicio anterior menos las actividades que ya se han cumplido no requieren más fondos, que en el inciso 1 son casos muy raro, puede ser un bono específico que se pagó alguna vez. Entonces es el valor del ejercicio anterior más el incremento por paritarias para recomponer el valor de ese presupuesto. Después se le agregan los programas especiales que se consolidan, eso para el presupuesto en gasto en personal. Después hay otras actividades que están relativas al gasto en personal, ponele como por ejemplo estas ordenanzas para el ciclo de nivelación, o difa, o cursos de verano, que se trata de

recomponer el crédito con el mismo porcentaje que las paritarias. Esta fuera de línea porque no se le da participación a la dependencia porque no es necesario. Sería bueno darle participación para ver si quiere cambiar la estructura de ese gasto. Si quiere cambiar de áreas o entre escalafones. Pero bueno, de eso estamos bastante lejos por cuestiones culturales, políticas y reglamentarias.

**E: ¿Qué se incluye en el presupuesto?**

R: Todos los gastos, con algún criterio de separación del gasto en antigüedad.

**E: ¿Todas las fuentes?**

R: No, digamos, yo tengo responsabilidad sobre la fuente 11, en el último ejercicio se está incorporando lo que es contratos en otras fuentes distintas en 11. Creo que no está muy bien trabajado, o le falta desarrollar, probablemente no conozco, pero su me hace mucho ruido porque creo es una pata fundamental para ese tema es como van a generar recursos para afrontar esos contratos. ¿Cuál es la justificación de la contratación? Tienes 400 contratos atados a 400 actividad específica, por ahí cuesta mucho analizar que sucede cuando cambian esas actividades.

**E: ¿Cómo se articula el presupuesto con la planificación?**

R: Se exploraron muchas vías. A veces se avanza un poquito, pero son pasos muy pequeños. Las condiciones económicas hacen que sea muy difícil de avanzar. Más el componente político y normativo.

**E: ¿Cuáles reglas que limitan el presupuesto?**

R: Si hay reglas. Es una bastante simple con todos los problemas que tiene. Que es el que se pasa en su nivel de gasto al presupuesto que tenía asignado se le descuenta ese valor del inciso 2 y 3 del ejercicio siguiente.

**E: ¿La formulación del presupuesto contiene Análisis de resultados de ejercicios anteriores?**

R: Si, pero no están formalizados. Se trata de dar un premio o un castigo dependiendo el resultado que se observó en ejercicios anteriores. Por decirte, el que termino en rojo tratar de cubrirle el rojo y al que está en positivo asignarle valor adicional. Netamente financieros, no se valúa más de eso, lamentablemente. Ni siquiera se hace un análisis

de la oportunidad del gasto que se podría aplicar por ejemplo con las vacaciones no gozadas, algunos adicionales...

**E: ¿Los lineamientos del presupuesto se orientan a los resultados de política?**

R: Entiendo que sí, no he participado como para efectivamente ver si suceden o no. Participan en el presupuesto, las autoridades de SGI y el área de gestión, rectorado en los puntos que son de su interés. Quienes terminan decidiendo sobre el presupuesto de esos actores que me dijiste: A ver, en un 99% para inciso 1 creo que es esta dirección con las autoridades de gestión institucional. Sucede que a veces ciertas decisiones particulares que pueden venir de rectorado o decisiones de la comunidad que toma las decisiones en la universidad son decisiones que se toman sobre alguna actividad específica pero que tienen impacto alto presupuestario. Entonces quizás no participan en toda la formulación participan en alguna actividad específica que quieren desarrollar que insume bastante recursos...Lo que si faltase claramente que no se si está activa o no es una comisión de presupuesto en el Consejo superior...Que haga un seguimiento...

**E: ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos?**

R: Recurso el de fuente 11 es el presupuesto aprobado...Habría que hacer un seguimiento para ver si esta calzado. El gasto debiera surgir de una resolución que tiene presupuesto. Eso se carga en el sistema de liquidación y eso ingresaría al sistema contable.

**E: ¿Cuáles son los criterios de registro?**

R: No están mayormente formalizados, hay muchos de esfuerzos personales de las áreas, hay muchísima información que se debe registrar. Lo que acarrea muchísimos problemas de registro y muchas veces se solucionan con buena voluntad y no con la formalización del sistema sociotécnico que sería la registración que una persona registra en el sistema informático. Hay mucho voluntarismo y mucha predisposición sin mucha falta de recursos técnicos.

**E: ¿Cuáles son las reglas para modificar el presupuesto?**

R: Hay una modificación que es automática...tomamos la lógica de seguir la naturaleza del presupuesto inicial, Es decir cada vez que hay un incremento por paritaria nosotros vamos recalculando ese incremento por presupuesto y no solicitamos autorización al consejo superior. Que quizás se podría, sería una buena medida...Y las otras

modificaciones se hacen vía consejo superior. Errores, o falta algo o alguna partida para atender algo específico.

**E: ¿Y las modificaciones de planta?**

R: Si va por resolución del rector... Tiene delegada las funciones por una cuestión de practicidad... resolución de puntos que no se aplica: una cuestión económica y hay un celo natural de cada escalafón en tratar de conservar sus puntos o su participación en el presupuesto.

**E: ¿Cómo funcionan los sistemas integrados de administración Financiera?**

R: Creo que hay que dar un paso grande en la integración de los sistemas entonces ya para integrar sistemas no deben ser ya de mero registro, sino estandarizar registros y el paso siguiente sería que generen información en tiempo y forma. Nosotros levantamos datos en o3

**E: ¿Cuáles son los incentivos organizacionales por la consecución de resultados?**

R: El problema no está en los incentivos, sino en los desincentivos... me conviene generar un rojo... No lo facilita el contexto económico.

**E: ¿Cómo son los indicadores definidos para el seguimiento?**

R: Monitoreo son lo que llamamos proyecciones, más algún análisis de indicadores sueltos como evolución de vacaciones no gozadas, movimientos de cargos, pero son desarrollos o tareas aisladas que desarrollamos en presupuesto. Indicadores, más allá de la del saldo, el nivel de movimiento de planta, como se distribuye el gasto en escalafones, fallos de caja, vacaciones, riesgo.

**E: ¿Cómo es la evaluación de los programas y proyectos ejecutados?**

R: Hay un análisis interno del área y con las autoridades, pero no más que eso.

**E: ¿Existe y cómo es el proceso de aprendizaje sobre la base de la evaluación y los resultados obtenidos?**

R: Si, pero son esfuerzos personales. La autoridad le comenta a la dependencia que paso, pero como no está formalizado se pierde.

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: No lo conozco. Si me doy cuenta de que nacion ni nosotros no tenemos muy bien sistematizado eso.

**E: ¿Cómo funcionan los controles externos?**

R: Solo UAI. Note que no estaban muy al tanto de cómo se hacían las cosas. O como se hacían tal cual hoy. Si informaron que los problemas que yo relate los veían históricamente desde hace 20 años y le parecía positivo que los tuviéramos registrados y cuantificados.

**Notas post entrevista:** Le llamó programas "anidados" en el presupuesto a licencia por maternidad, mejora enseñanza de grado y otros que están incorporados en el presupuesto sin revisión aparente. Mencionó la necesidad de una comisión de presupuesto en el HCS. Cree que las cuestiones pasan por lo operativo, no lo estratégico. Manifestó que algunos no docentes se creen dueños de los sistemas y pueden hacer con ellos lo que quieran. En ese sentido, la información entre las áreas es difícil de conseguir y hace 10 años que está mal cargada. Le tenés que pedir permiso a una persona para que te mande los datos o te los corrija.

#### **Entrevista ND 04**

**E: ¿Existe y cómo es un plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: Si bien se habla de planificación estratégica a Largo plazo , según el tipo de organización puede ser realizado tanto en corto, mediano como en el largo plazo, en el caso del mediano plazo, se trata de coordinar una serie de acciones para poder atender situaciones del entorno (tanto externo como interno) que van a desarrollarse en un tiempo medio (aprox. 4 o 5 años) para lo cual será preciso definir las metas u objetivos que se pretenden alcanzar en ese lapso, los recursos que serán necesarios y la forma en que deberán implementarse para llevarlos a cabo. En esta etapa por lo Gral. intervienen los mandos altos de dirección.

**E: ¿Cómo se definen los objetivos?**

R: Los objetivos normalmente se definen conforme a las políticas que pretende llevar la empresa un organismo, deben ser claros, precisos, factibles de realizar y en lo posible cuantificables.

**E: ¿Cómo es el diagnóstico previo?**

R: Para encarar una planificación estratégica resulta necesario observar y analizar el contexto tanto interno como externo de la organización para poder definir los objetivos y estrategias que serán necesarias desarrollar. Etc.

**E: ¿Con que periodicidad y por cuánto tiempo?**

R: Yo personalmente creo que el tiempo y periodicidad están relacionadas al tipo de organización que se trate (si es pública o privada) y a su vez las estrategias están vinculadas con el contexto que es muy fluctuante a veces con lleva a la redefinición de algunos objetivos adecuándose a las variables y al entorno

**E: ¿Existen y cómo son manuales de procesos y procedimientos con roles y responsables claramente definidos?**

R: A mi entender deberían existir en toda organización; en los contextos públicos deben analizarse las capacidades organizacionales a la hora de definir responsables. la planificación estratégica debe estar coordinada con la planificación operativa donde se fijen actividades, roles, plazos y resultados.

**E: ¿Existen y cómo se formalizan roles con objetivos a resultados?**

R: Existe definición de los roles, y en nuestra área fijamos objetivos y resultados

**E: ¿Cómo es la organización en la dependencia?**

R: la organización en nuestra dependencia obedece a las funciones y actividades que se desarrollan, está dividida en nivel superior: corresponde a las autoridades y directores de área, nivel medio: jefes de sección y nivel operativo: son los administrativos y auxiliares

**E: ¿En qué se capacitan los agentes de la dependencia?**

R: cada agente se capacita en el ámbito que le es útil. La mayoría utiliza los cursos que brinda la misma universidad

**E: ¿Existe y como se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años?**

R: En nuestra dependencia no hay proyección en ese plazo. Ya que la proyección se realiza en forma anual, en función del presupuesto del año anterior, el impacto de los

cambios económicos: Fluctuación de precios, variación del dólar, etc. Y de las nuevas actividades que se pretenden desarrollar (nuevas convocatorias de sub., becas, etc.)

**E: ¿Está formalizado en una resolución?**

R: No.

**E: ¿Presupuesto Plurianual? ¿Coincide con el presupuesto anual?**

R: No.

**E: ¿Cuáles son los pasos para formular el presupuesto?**

R: Las autoridades son las que fijan el presupuesto, en función a lo expresado en punto 10.

**E: ¿Qué se incluye en el presupuesto?**

R: Se incluyen los importes para atender todas las actividades que se prevén realizar en el año, con sus previsiones, plazos y los recursos existentes en la Dependencia como los que se prevean obtener.

**E: ¿Cuáles reglas que limitan el presupuesto?**

R: Básicamente ... [No terminó de contestar]

**E: ¿Cómo funciona el sistema de compras y contrataciones?**

R: El Dpto. compras funciona coordinadamente con el Dpto. contable dado que requiere de los informes de disponibilidad presupuestaria en forma previa como así también luego de contratado el servicio, la instancia de contabilidad y tesorería

**E: ¿Cómo es la información que surge de estos sistemas?**

R: Es clara y completa.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de control interno?**

R: En nuestra dependencia tratamos de cumplir con herramientas que hacen al control interno, tratando de que cada operación sea verificada por alguna autoridad o supervisor

**E: ¿Cómo es la ejecución en general de programas y proyectos?**

R: La ejecución varía en función de muchas variables que tienen que ver con: el organismo que otorgue los fondos ( si provienen de la Nación, provincia o de organismo

Internacional ) ya q cada organismo posee su mecanismo de ejecución y a su vez también es necesarios compatibilizar estos con la UNC ( esto es ingreso en el sistema contable buscar la fuente, metodología de entrega de fondos, etc.); el plazo en que se reciben los fondos, a veces desde que se aprueban los proyectos hasta que se produce la percepción financiera de los fondos, transcurre mucho tiempo.. , la factibilidad presupuestaria que disponen los organismos, etc..-

**E: ¿Cómo funciona el seguimiento de los programas y proyectos aprobados en el presupuesto?**

R: No entiendo muy bien esta pregunta. ¿Qué tipo de seguimiento? Muchos de los proyectos no están reflejados en el presupuesto (ya que desde que se presentan, evalúan, otorgan y se perciben los fondos hay un plazo considerable) algunos terminan administrados por otra dependencia. por otra parte, los proyectos cuyas convocatorias son de Secyt y figuran en nuestro presupuesto como PRIMAR O PMT, se llevan registros en Excel además de la base que tenemos en PILAGA esto es lo q respecta a la evaluación cuantitativa. -

**E: ¿Cómo se implementan los indicadores de producto, efectos e impactos definidos para evaluar programas y proyectos previamente planificados?**

R: Desde nuestra área llevamos planillas que indican la ejecución contable financiera y no realizamos análisis de variables cualitativas que si pueden llevar las autoridades

**E: ¿Cómo es la evaluación de los programas y proyectos ejecutados?**

R: la evaluación es realizada por autoridades de Secyt o por el Consejo asesor de Secyt (el cual es integrado por todos los secretarios de C y T de cada unidad académica)

**E: ¿Existe y cómo es el proceso de aprendizaje sobre la base de la evaluación y los resultados obtenidos?**

R: la evaluación de los resultados normalmente es realizada por los organismos otorgantes de los fondos, quienes a veces requieren de un informe técnico o académico (realizado por el Inv. Responsabilidad)

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: El proceso de rendición de cuentas está en función al organismo que otorga los fondos, pero generalmente los fondos que provienen de la SPU, se ejecutan, se rinden

por Expte., se envía el mismo a la SGI, área de rendición de cuentas, quien gestiona la firma rectoral, para su posterior envío al organismo respectivo.

**E: ¿Cómo funcionan los controles externos?**

R: Nuestra dependencia está sujeta a controles permanentes de auditores externos dada los subsidios que se administran como: SIGEN, Unidad de auditoria, Agencia Nacional, Unidad de Auditoría Interna UNC.

### **Entrevista ND 05**

**E: ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: En la PRI no existe un plan estratégico a mediano plazo. Sería de mucha utilidad poder trazar un plan de mediano plazo, con un periodo de 5 años, que contemple una misión, visión, objetivos y metas de la PRI, como así también las líneas de acción o áreas estratégicas que determinen su accionar dentro del período de tiempo establecido en el plan. El único inconveniente que veo en esto es la inflación. Solo lo utilizamos para el programa MARCA, a partir del año 2018 se comenzó a trabajar con un plan estratégico a 2 años.

**E: ¿Cómo se definen los objetivos?**

R: Los objetivos los definen los coordinadores del Programa en función a las movilidades de estudiantes y docentes dentro de la Red del programa.

**E: ¿Cómo es el diagnóstico previo?**

R: En función de los objetivos de convocatorias anteriores y el trazo de nuevos objetivos

**E: ¿Con que periodicidad y por cuánto tiempo?**

R: Se hace cada dos años y por dos años que dura el tiempo de ejecución.

**E: ¿Quién son los actores responsables en esta etapa?**

R: Los coordinadores del Programa MARCA y nuestra área contable para formular el presupuesto, dentro del plan estratégico.

**E: ¿Existen y cómo son manuales de procesos y procedimientos con roles y responsables claramente definidos?**

R: Los manuales de procesos propios de la PRI, inherentes al Área Económico-Financiera, son basados en normativa de las diferentes áreas de la SGI y de la SPU, adecuadas a nuestros roles.

**E: ¿Existen y cómo se formalizan roles con objetivos a resultados?**

R: Los roles van surgiendo conforme surgen las necesidades dentro del área, hay roles indiscutidos que tienen que ver con las jerarquías y roles delegados, que se otorgan en función de las capacidades de cada miembro del equipo. Se formalizan mediante Resoluciones con asignación específica de tareas o con notas emanadas desde la autoridad de la dependencia a la SGI para que determinados agentes sean responsables de algún rol, como, por ejemplo, quienes están a cargo de facturación en SANAVIRÓN quien controla y realiza el pasaje de saldos a PILAGÁ, quienes hacen retenciones, etc. Los resultados no están implícitos en las resoluciones o notas.

**E: ¿Cómo se manifiesta el liderazgo para la consecución de los resultados?**

R: El liderazgo en mi área se manifiesta de forma natural, como directora del área, cada miembro de mi equipo de trabajo sabe cuál es su rol, ejecuta en determinadas situaciones, pero cuando hay un tema nuevo o ante la duda, nos reunimos plantea una solución ante un problema, lo discutimos, y siempre la ejecución final es consultada y acordada conmigo.

**E: ¿Cómo es la organización en la dependencia?**

R: En la Dependencia está la Prosecretaría de Relaciones Internacionales y el Coordinador de Cooperación Internacional, cargos políticos, de ellos dependen todas las áreas: de Movilidad, actualmente tiene una Directora de Área y 5 personas más que se encargan de las relaciones de intercambio de estudiantes, docentes, investigadores, alumnos de posgrado y gestores, tanto de movilidades salientes como entrantes, de trámites ante migraciones y contacto directo con todas las áreas de enseñanza de las Facultades a través del Kuntur, (es como un guaraní para estudiantes extranjeros) y también a través del Consejo Asesor de Relaciones Internacionales. También se realizan Convenios, que, si bien están a cargo de área de Movilidad, es como un puente con el área de Proyectos internacionales, actualmente tiene 2 personas, se encargan del

contacto permanente con Universidades Nacionales y extranjeras para la formulación de Proyectos en redes. Tenemos un departamento de Comunicación que atiende la página web de la PRI y es el nexo con la Prosecretaría de Comunicación Institucional, también está a cargo de todos los eventos que se realizan a través de la PRI, Euro posgrado, AUGM, etc. Contamos con el PECLA, que es el Programa de Español y Cultura Latinoamericana, para estudiantes extranjeros, este Programa dicta cursos especiales para extranjeros, con profesores de las Facultades de Artes, FFyH, y Lenguas. El área de servicios generales es unipersonal, ya que la limpieza está tercerizada, se encarga básicamente de la apertura de las aulas del PECLA, la compra de insumos menores, el reparto de expedientes y la atención en las reuniones del Consejo Asesor. Una secretaría Privada compuesta por dos personas.

Por último, las áreas más convencionales, la de Personal y Sueldos y Recursos Humanos, que se encargan de la liquidación de sueldos, elaboración de contratos, legajos, licencias, son dos personas que trabajan con el sistema MAPUCHE Y GEDE. El área económico-financiera está integrada por 4 personas, Yo me encargo de presupuesto y rendición de cuentas, otra persona está a cargo del Diaguíta, compras y Patrimonio, pero también lleva el libro el Banco, una tercera persona realiza comercio exterior, pago a los becarios, SANAVIRON, y la cuarta persona, se encarga básicamente de control de proveedores, impositiva y supervisión, a su vez TODOS cargamos en PILAGÁ, la MEV y tratamos de llevar al día el ejecutado. También tenemos a cargo tesorería y Resoluciones de Gastos, y comunicación a través del GEDE.

**E: ¿En qué se capacitan los agentes de la dependencia?**

R: En Idiomas y en cursos que dicte la SGI además de los obligatorios a través de la Gremial de Trabajadores de la UNC

**E: ¿Existe y como se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años?**

R: En nuestra dependencia no existe. No logramos que las autoridades entiendan que, para poder hacer una ejecución del gasto, primero debemos contar con un presupuesto y saber cuál o cuáles serán nuestros recursos. Hasta que esto no se institucionalice a través de una normativa rectoral o del HCS, seguiremos funcionando con estas fallas.

**E: ¿Está formalizado o es un cálculo auxiliar?**

R: Es un cálculo auxiliar que se elabora en el área Económico-Financiera.

**E: ¿Hay Presupuesto Plurianual? ¿Coincide con el presupuesto anual?**

R: No hay presupuesto plurianual, y el cálculo auxiliar generalmente no coincide con el presupuesto aprobado por Ley.

**E: ¿Cuáles son los pasos para formular el presupuesto?**

R: Primero, tener en claro cuánto fue el presupuesto de Ley aprobado para el año anterior, compararlo con el ejecutado, luego hacer un análisis de los recursos propios y externos, con el estimado de todos los recursos, se hace un estimado del gasto a ejecutar en el próximo año. Deben tenerse en cuenta varios factores, plan de acción, posible inflación, incremento o disminución de los objetivos, costo de los mismos, etc.,

**E: ¿Qué se incluye en el presupuesto?**

R: Debería contar con un plan estratégico y metas definidas. Como dije anteriormente, un análisis sobre los ingresos y gastos de años anteriores. Luego realizo un cuadro por rubro, fuente e incisos, con topes máximos. Gastos recurrentes y no recurrentes. Al no contar con un plan estratégico, lo hago es un relevamiento por áreas dentro de las dependencias para saber sus necesidades y proyecciones. También tengo en cuenta la inflación acumulado del año anterior para elaborar el presupuesto del año siguiente.

**E: ¿Cómo se articula el presupuesto con la planificación?**

R: Es esencial, para poder ponerle un encuadre del gastos y los recursos a la planificación.

**E: Cómo se elabora el presupuesto; ¿Cómo es el cálculo de Recursos y Gastos?**

R: Lo realizo del siguiente modo. Primero chequeando el presupuesto aprobado por el HCS el año anterior, luego estimo los recursos propios en función de lo estudiantes extranjeros que vendrán el próximo año, confirmados por convenio, también incluyo los recurso externos que vienen para la ejecución específica de algún convenio y los programas activos de la SPU y adecúo el gasto en función de los recursos.

**E: ¿Cuáles reglas que limitan el presupuesto?**

R: Los recursos. Pero lo habitual en mi dependencia es que las autoridades comprometan gastos no contemplados en el presupuesto, y lo que es peor lo ejecuten.

Ante situaciones como éstas se produce un desbalance, debemos pedir refuerzos presupuestarios firmados por las autoridades y allí comienzan los cuestionamientos,

**E: ¿Por qué se gastó de más?**

R: Como si fuera decisión de las áreas económicas y no de la autoridad.

**E: ¿Quién son los actores responsables en esta etapa?**

R: El presupuesto se formula con los responsables de todas las áreas y se presenta a la autoridad máxima de la dependencia, quien da el visto bueno para que desde el área Contable se realice la formulación final y se suba al módulo de presupuesto en PILAGA.

**E: ¿La formulación del presupuesto contiene Análisis de resultados de ejercicios anteriores?**

R: SI.

**E: ¿Incorpora programas, metas, indicadores, en línea con los resultados que se pretenden conseguir de la planificación estratégica?**

R: Es relativo.

**E: ¿Los lineamientos del presupuesto se orientan a los resultados de política?**

R: Si consideramos que no contamos con un Plan estratégico previo, debería decir que a medias.

**E: ¿Cómo es el debate del presupuesto en el órgano parlamentario?**

R: Entiendo que te refieres al HCS. SE realiza la presentación de la formulación presupuestaria de toda la UNC, dividida por dependencias, rubros, incisos y fuentes y origen de los recursos en una sesión especial, luego de una discusión entre los decanos de cada Facultad y preguntas hacia el equipo técnico de la Dirección General de Presupuesto y al Secretario de Gestión Institucional de la UNC, se aprueba.

**E: ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos?**

R: Los recursos provenientes por fuente 11 o 16 desde la SGI se registran, por transferencias en PILAGA, lo mismo si proviene de otra dependencia de la UNC. Cuando son fondos específicos provenientes de la SPU, ingresan a la cuenta de tesorería de la UNC, inicio un expediente con la resolución de transferencia de fondos de la SPU

y solicito los fondos a la SGI. Los que generalmente demoran entre 8 meses y un año, desde que se publica la resolución de transferencia y se efectiviza la misma. Esto genera un retraso en el plan de acción de los programas financiados por la SPU. Los recursos propios se facturan en sanavirón y se efectúa un traspaso de saldos a PILAGA, mediante una OR, tributando de este modo el 5% de los ingresos. Los fondos que provienen del exterior por convenio e ingresan al Banco por comercio exterior a nuestra cuenta corriente, también inicio un expediente con la copia del resumen bancario y del convenio y desde la SGI me hacen la transferencia de créditos a PILAGÁ esto no lleva el aporte del 5%.

**E: ¿Cuáles son los criterios de registro?**

R: Primero se registra en el libro BANCO o CAJA si es cobro en efectivo, sanavirón, pilagá.

**E: ¿Cuáles son las reglas para modificar el presupuesto?**

R: La caída de un programa o la reconducción del presupuesto. Por ejemplo, ante la Pandemia de COVID-19, nosotros teníamos un estimado de recursos propios de 12.000.000, ya se cayeron los programas más importantes de alumnos que vendrían en Julio, ante esto, no solo no vamos a poder realizar numerosas actividades programadas, sino que no vamos a poder sostener el pago del personal contratado, si no es por medio de una partida extraordinaria del Área Central o del Gobierno Nacional.

**E: ¿Cómo funcionan los sistemas integrados de administración Financiera?**

R: Estos sistemas informáticos funcionan automatizando los procedimientos financieros necesarios para registrar los recursos públicos recaudados y aplicarlos a la concreción de los objetivos del sector público. Nuestros sistemas son SANAVIRON Y PILAGA.

**E: ¿Cómo se manejan los inventarios?**

R: A través del DIAGUITA, inventario de bienes patrimoniales.

**E: ¿Cómo se carga la información física?**

R: En sanavirón, pilagá, diaguita, mev y gede.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de compras y contrataciones?**

R: Cumpliendo la normativa de la UNC, compras menores por caja chica y compras mayores por medio de licitaciones.

**E: ¿Cómo es la información que surge de estos sistemas?**

R: Clara en tanto y en cuanto se refleje la realidad en quienes están a cargo de ejecutar todos los procedimientos, sin ocultar o desviar información.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de control interno?**

R: Funciona bien. Sirve muchísimo para ordenarnos la presentación del estado de situación mensual.

**E: ¿Quién son los actores responsables en esta etapa?**

R: Todos los trabajadores del área Económico-Financiera.

**E: ¿Cómo se elabora la programación presupuestaria – financiera?**

R: Por programas.

**E: ¿Cómo se ejecutan los proyectos de inversión?**

R: Actualmente no tenemos, pero cuando tuvimos, fueron financiados por la Unión Europea, ellos financiaban el 80% de las acciones y la UNC el 20%, ese aporte del 20% era con un proporcional del sueldo de las personas que trabajan en el proyecto, incluidas las Áreas contables, el plazo de ejecución era de 2 años, el primer año la UE efectuaba un desembolso de un 30% la UNC hacía la rendición contable con auditoría externa y si era aprobado por la UE, efectuaba el 50% restante. Cuando se hacía la rendición final, también auditada por evaluadores externos. Si se habían ejecutado todas las acciones, no hacían un aporte de libre disponibilidad, esto se firmaba mediante convenios.

**E: ¿Cómo es la ejecución en general de programas y proyectos?**

R: Cuando provienen del exterior, en general es como expliqué en el punto 35. Si son financiados por la SPU, generalmente son a uno a dos años la ejecución, si hiciera falta extenderse en el tiempo, se puede pedir una prórroga de ejecución.

**E: ¿Cuáles son los incentivos organizacionales por la consecución de resultados?**

R: La internacionalización de la Educación Superior es nuestro principal objetivo.

**E: ¿Cómo funciona el seguimiento de los programas y proyectos aprobados en el presupuesto?**

R: En general bien. Se ejecutan por semestres. Suele suceder que se abran convocatorias para el próximo semestre sin consultar al Área Económica sobre la disponibilidad de los recursos, eso es muy frecuente.

**E: ¿Cómo son los indicadores definidos para el seguimiento?**

R: Por resultado y por objeto del gasto.

**E: ¿Cómo se implementan los indicadores de producto, efectos e impactos definidos para evaluar programas y proyectos previamente planificados?**

R: Los únicos programas planificados son las movilidades de estudiantes, docentes, investigadores y gestores, que no son consultados en su totalidad con el Área Económica. Los Proyectos son evaluados por las autoridades.

**E: ¿Cómo es la evaluación de los programas y proyectos ejecutados?**

R: Positiva en cuanto a las acciones, negativa en cuanto a la ejecución presupuestaria.

**E: ¿Existe y cómo es el proceso de aprendizaje sobre la base de la evaluación y los resultados obtenidos?**

R: Es muy útil para los que realizamos el trabajo técnico, lo sería mucho más si nuestras autoridades lograran adecuarse al presupuesto aprobado.

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: Es el detalle de la ejecución del gasto asignado para un programa, un proyecto, o simplemente gastos de funcionamiento. Consiste en la presentación de los gastos ejecutados en el PILAGÁ, esto nos permite saber cuánto se gasta en cada inciso y en cada fuente, también podemos saber en cada rubro. Nosotros a mitad de años, cuando realizamos el cierre semestral, les advertimos a las autoridades cuánto se gastó y cuánto queda en los rubros más relevantes, pasajes, viáticos, becas y ayudas económicas.

**E: ¿Quién son los actores responsables en esta etapa?**

R: Los Directores de los Programas y/0 Proyectos y el área Económico- Financiera.

**E: ¿Cómo funcionan los controles externos?**

R: Bien dentro de la propia UNC, muy lentos los que van a la SPU y excelentes los financiados por la UE.

### **Entrevista ND 06**

#### **E: ¿Cómo funciona el sistema de compras y contrataciones?**

R: En este sentido la normativa vigente que abarca la adquisición de obras, bienes y servicios está regulada por el Dcto. 1023/2001 que tiene como objeto que sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también la venta de bienes al mejor postor para cumplir con dos objetivos esenciales: que se alcancen los resultados demandados por la sociedad y contribuyendo a una Administración eficiente. Por otra parte la contratación de la Obra Publica[1] se rige por la Ley 13.064, que tiene un tratamiento específico y que en la UNC se ha establecido un procedimiento común mediante RR10/12 (<https://www.unc.edu.ar/node/1110>) Respecto de los sistemas informáticos que se utilizan para la gestión y registro de los procesos licitatorios se encuentran: COMPR-AR, CONTRAT-AR a nivel nacional y el SIU diseñó el sistema Diaguita Compras y Contrataciones, Modulo Compras y Modulo Patrimonio que es el que utiliza la UNC desde el año 2013 a la fecha, podemos mencionar que el principal obstáculo que se evidenció en la implementación del mismo fue la resistencia al cambio por parte de los agentes involucrados en la gestión de las contrataciones y la reestructuración de las UOC (Unidades Operativas de Compras). Ventajas de su utilización podemos destacar que permite registrar todos los procedimientos de compras que se realicen por medio de un proceso licitatorio; la registración se realiza de manera simple; facilita la tarea del agente involucrado en el proceso; el sistema emite comprobantes de cada una de las etapas de compras y otorga un tipo de información necesaria para la toma de decisiones; permite acceder a la información en distintos niveles de intervención; optimiza los recursos; se unifica el proceso; facilita a la autoridad de la dependencia el acceso a la información; carga los datos en tiempo real y el trabajo simultáneo varias UOC's. Desventajas, podríamos citar la de cualquier sistema informático.

## **Entrevista ND 07**

**E: ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: Solo lo que se plasma en el presupuesto. Solo área central.

**E: ¿Cómo se definen los objetivos?**

R: Las secretarías han trabajado bastante bien. En lo que tiene que ver a gastos de funcionamiento y la vinculación en contratos. Después lo que es el resto del personal en algunos casos los tienen ubicados y otros no. Por ejemplo en el caso de la sae si tiene ubicado a que responde y a que área, entonces podríamos decir que dentro del objetivo de cada área estaría distribuido el personal y con ello el objetivo de cada área. Informalmente, cada secretaria es como un mundo. Es notable como fue cambiando la forma de elaborar el presupuesto en estos años, con esta nueva metodología, donde la primer respuesta que obtuvimos a nivel de secretario fue mucho más participativa y el vínculo con las áreas económicas fue mayor. Ahora no se si es que están un poco más distendidos, pero veo en las áreas económicas la necesidad de vincularse más con los secretarios...y terminen de plasmarlas en presupuesto...Pero eso depende de la importancia que se le da en la secretaria a cada área económica: vos tenes por ejemplo secretarías donde el área económica no sea tan relevante y bueno, la política, todo lo que haga la gestión cuesta mucho en bajar. Hay como una desconexión mayor. Eso impacta.

**E: ¿Cómo es el diagnóstico previo?**

R: En realidad empezamos en lo que hacía el funcionamiento de cada área y después un poco viendo las necesidades que tenían. Los objetivos evidentemente ellos tienen en claro determinados objetivos que por eso fueron formando los distintos programas que terminan de integrar todo su presupuesto. Tienen en claro lo que hacen. Son cosas que vienen haciéndola durante años, y siguen. En cada gestión se incorporan nuevas, hay bajas, reestructuraciones, pero la esencia de cada secretaría la tienen. Cada uno consiguen más cosas, otros programas, interacciones con la provincia, otros acuerdos, la SECYT armó un acuerdo con Conicet muy bueno, esas articulaciones vos ves que las terminan plasmando en algún punto porque tenes una necesidad presupuestaria para

cubrir, y bueno. Hay resoluciones como ser una nueva del CIN que hace relación a todo lo que es investigación con el Conicet y bueno, en función de determinados cargos, en fin...hay que plasmarlo, algunas cosas salen, otras...

**E: ¿Hay un objetivo político que se baja a tierra y queda plasmado en el presupuesto?**

R: SI.

**E: ¿Con que periodicidad y por cuánto tiempo?**

R: Con el año calendario no coinciden. algunos abarcan varios ejercicios y otros no. la demanda que viene del área económica es que tratemos de verlo en el presupuesto para verlo, tenerlo en cuenta y no acuerdos que se hacen por fuera, se ejecutan sin partida presupuestaria correspondiente y después hay que ver como se sigue.

**E: ¿Existen y cómo son manuales de procesos y procedimientos con roles y responsables claramente definidos?**

R: No. En el caso de GDE me parece que anda algo dando vuelta...Si vamos al caso donde tenemos secretarias y en realidad tenemos áreas y las funciones que venían siendo en algún punto empiezan a estar trastocadas. Vos decís, a ver, no tenemos un manual de procedimiento, pero tampoco tenemos bien definidas las incumbencias. ¿Contrataciones, que hace contrataciones? O sea, ¿qué va a hacer...Cuando hay cambios de gestiones se desdibujan los roles? Totalmente.

**E: ¿Existen y cómo se formalizan roles con objetivos a resultados?**

R: Yo creo que la misma área nuestra nos vamos fijando los objetivos y nosotros mismo vamos viendo los resultados en función de lo que la misma autoridad nos va dejando hacer. Entonces el resultado en el caso nuestro nos planteamos elaborar y empezar a trabajar con el presupuesto de esta forma y son objetivos que nosotros mismos nos vamos poniendo y después intentamos, a ver, que en algún punto la autoridad lo convalide a través de una resolución del superior y eso es lo que nos va dando el espacio para que nosotros podamos operar.

**E: ¿Cómo se manifiesta el liderazgo para la consecución de los resultados?**

R: Lo observas cuando van y debaten sobre el presupuesto le dedican 5 minutos en discusión del superior entro en un orden y después gente que participa pregunta si ya se aprobó...

**E: ¿Cómo es la organización en la dependencia?**

R: En secretarías que estamos avanzando se ve y se refleja que hay cambios de acuerdo a las gestiones en donde la organización va cambiando su estructura. También se notan las demandas de las áreas económicas, en algún punto lograr individualizar e identificar qué es lo que hace cada área. Ese dinamismo se ve a través de la red.

**E: ¿En qué se capacitan los agentes de la dependencia?**

R: No... [Se capacitan]

**E: ¿Existe y como se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años?**

R: No, lo único que tenemos es a nivel de obras donde está planteado el plan quinquenal con un monto de ejecución y una asignación anual proveniente de recursos remanentes. Hay proyección de recursos: tendríamos que haber tenido en claro antes cuanto es los recursos que vamos a necesitar para financiar el plan. A ver, van de la mano... Todo es una estimación.

**E: ¿Está formalizado en una resolución?**

R: Hay un plan de obras que salió con determinadas obras para ejecutar, pero bueno, es tan abarcativo de lo que incluye la obra que termina desagregándose en 20 mil obras que hacen a la obra mayor, a la obra madre por así decirlo...no estamos hablando de trabajos complementarios a esa obra, que aparte son significativos. Porque cuando se habla de una obra se habla de una obra y uno tiene que tener en cuenta los complementarios, los adicionales, las redeterminaciones. Pero los complementarios terminan siendo montos muy superior a la obra a ejecutar. En el caso del quinquenal que se aprobó se aprobó por metros cuadrados.

**E: ¿Presupuesto Plurianual? ¿Coincide con el presupuesto anual?**

R: Actores: En Este caso Son las autoridades las que están participando y las áreas técnicas que son en algunos casos, o sea, la autoridad en algunos casos se basa en el

informe del área técnica para planificar. Pero en otro directamente la autoridad piensa que el universo le va a proveer...

**E: ¿Cuáles son los pasos para formular el presupuesto?**

R: No está formalizado. El canal sería o sea una comunicación informal porque a través de una nota GDE, o algo, a ver este es el plazo de presentación. Es para área central, el resto de las dependencias no participan en nada de eso.

**E: ¿Qué se incluye en el presupuesto?**

R: Vamos rumbo a tener la mayor parte de todos los recursos incluidos en el presupuesto. Asimismo, hay partes que terminan de manejarse por fuera que tienen que ver con asignaciones o reasignaciones de partidas, como ser incluimos en algún rubro grande contingencias y en base a eso uno tiene una discrecionalidad para manejarse. De todos modos, a como está el presupuesto, lo estamos largando cálculo cada vez más con todas las fuentes. Todo lo que tiene que ver Los recursos propios de las dependencias están por fuera, todos los que son unidades académicas no están planteados en el presupuesto. Lo que tiene que ver con ciencia y técnica realmente lo único que estamos pudiendo ver es lo que está haciendo nuestra secretaria de ciencia y técnica. Pero lo que las unidades académicas que hacen investigación no están plasmadas. En definitiva, si pudiéramos lograr ver que es lo que, cual es el impacto que el presupuesto real en ciencia y técnica el impacto en el presupuesto sería mayor al que hoy estamos teniendo.

**E: ¿Cómo se articula el presupuesto con la planificación?**

R: Bueno, vamos rumbo a eso... Porque intentamos de que en el presupuesto cuando lo trabajamos con las distintas áreas se vuelque la planificación del área la secretaria y en lo que tenemos que terminar avanzar un poco más es en la ejecución porque es la que en definitiva nos va a terminar de reflejar el grado de cumplimiento que están siendo fijados.

**E: ¿Cómo se elabora el presupuesto? ¿Cómo es el cálculo de Recursos y Gastos?**

R: Se hace en base a estimaciones y en base a datos concretos donde tengas ya algún acuerdo específico de cumplimiento o erogación para gastos, y lo que es recursos se hace en base a estimaciones y la ley de presupuesto. No teniendo ley de presupuesto empezamos ya a trabajar con presupuestos reconducidos.

**E: ¿Cuáles reglas que limitan el presupuesto?**

R: El límite del presupuesto debería estar en el presupuesto aprobado, ese debería ser el límite. Como presupuesto global el límite que tenes es la partida que nosotros estamos recibiendo de nacion salvo que tus recursos propios hayan sido menores y tengas en realidad un recaudado mucho superior y te permitiría hacer una asignación de recursos extra. Ahora, como límite si vos me decís hay un presupuesto estimado en gastos, por pesos, para llevar adelante determinado proyecto, si termina costando más lo que debería hacerse es una readecuación de partida. El del inciso 1 Está formalizado a medias porque en caso de área central no hay descuento.

**E: ¿La formulación del presupuesto contiene Análisis de resultados de ejercicios anteriores?**

R: No.

**E: ¿Incorpora programas, metas, indicadores, en línea con los resultados que se pretenden conseguir de la planificación estratégica?**

R: Y si...en definitiva.

**E: ¿Los lineamientos del presupuesto se orientan a los resultados de política?**

R: Hoy por hoy no se termina de visualizar, pero vamos rumbo a eso...Los trabajos que se están haciendo van a ir viendo sus frutos en la medida que empecemos a dar también devoluciones. La idea nuestra es abrirnos a unidades académicas, empezar a trabajar como las secretarias también las unidades académicas.

Sobre los actores: los gremios tienen influencia, nosotros tenemos impactos de cosas con determinados gremios y de hecho tenemos impacto presupuestario...Actas presupuestarias...Sin dudas en el caso del gasto a personal puede alterar el esquema organización y también el presupuesto.

**E: ¿Cómo es el debate del presupuesto en el órgano parlamentario?**

R: La discusión es previa entre interesados.

**E: ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos?**

R: Creo que contabilidad estaba intentando sacar algo, al menos con las ultimas circulares de ejercicio donde estaban pidiendo el registro de las etapas de gasto con una ejecución más detallada y no tan englobada como para saber por qué el presupuesto esta ejecutado o no ejecutado. Para saber en qué etapa estas, realmente conforma un saldo

presupuestario. En términos financieros. En términos presupuestarios está el manual de clasificaciones presupuestaria. En lo que respecta a la clasificación completa que nosotros llamamos estructura presupuestaria cuando empezamos a hacer más devoluciones respecto de cómo va la ejecución vamos a poder ir viendo más los resultados de lo que se está haciendo.

**E: ¿Cuáles son los criterios de registro?**

R: A ver, en cuanto a imputaciones, no es homogéneo. Es homogéneo en una parte y heterogéneo en otra. En la parte homogéneo sería los que son clasificaciones por objeto donde puede que te equivoques, pero nadie va a discutir si es gasto en personal o bien de uso. Pero en lo que hace a la clasificación de la red programática y lo que nosotros llamamos la clasificación institucional, si ahí si se presentan inconvenientes, porque no se logra interpretar correctamente que es lo que es. Que va en cada cosa, que queremos ver en cada cosa...No sé si lo que está faltando es capacitación, voluntad, o bueno estimo que por ahí el uso te hace que vos empieces a agarrarle más la mano a lo que es un esquema de clasificación.

**E: ¿Cuáles son las reglas para modificar el presupuesto?**

R: Un acta paritaria te permitiría modificar. Otras cosas son las resoluciones que saca el superior. Pero también hay bastante informal. Lo q estado viendo en secretaria es que hay un híbrido de eso (sobre la base de pregunta si el presupuesto es una foto y luego se cambia). O sea, hay quienes lo trabajan a consciencia y ven que su monto autorizado para operar dentro del año es eso y operan dentro de eso. Y hay quienes ya planteándolo (al presupuesto) van a sabiendas de que van a conseguir más. Entonces sí, plantean, pero por las dudas empiezan a pedir. A ver, aprobamos una partida el año pasado para techos, la primera vez que se aprobaba, y bueno, después le tuvimos que poner la mitad de presupuesto más porque no alcanzó. Entonces, tan flojos estuvimos en el presupuesto o es porque no se hizo el relevamiento concreto lo que se tenía que hacer, sin embargo, tenes otras áreas donde las estimaciones se hacen y son precisas y tenes otras donde se hacen estimaciones y se pone por las dudas y después no se ejecuta. O sea que tenés híbridos.

**E: ¿Cómo funcionan los sistemas integrados de administración Financiera?**

R: Son abarcativos, pero si me decís integrados todavía estamos lejos de las integraciones. A ver, estructuras que no están iguales hace cuantos años, a ver, 2010,

ya van 10 años pidiendo una base única de repositorios, entonces...Si partís de eso cuando decís que es común denominador entre los sistemas...Con el proyecto de fortalecimiento deberíamos avanzar en todo lo que hace a la formulación de inciso 1 eso está muy rezagado, en realidad si mapuche ofrece esa alternativa de simulación de formulación deberíamos poder integrarnos un poco más con esa parte.

**E: ¿Cómo se manejan los inventarios?**

R: Contabilidad estuvo trabajando.

**E: ¿Cómo se carga la información física?**

R: NO [se carga].

**E: ¿Cómo funciona el sistema de control interno?**

R: Hemos tenido controles respecto de los presupuesto aprobados, registrados en el sistema, etc.

**E: ¿Cómo se elabora la programación presupuestaria – financiera?**

R: La estamos elaborando, no estamos teniendo en cuenta las transferencias de nación, cuando se aprueba el presupuesto con base al presupuesto aprobado y en determinados programas estamos teniendo en cuenta la ejecución, y bueno, en algunos la periodicidad el momento trabajamos distinto.

**E: ¿Cómo se ejecutan los proyectos de inversión?**

R: La ejecución en si viene de planeamiento físico. Antes llevaban adelante mucho más las unidades académicas. Porque obtienen más fácil el financiamiento por fuera y conviene canalizarlo por ese lado. Lo que hace al pago en si eso es nuestra secretaria [SGI].

**E: ¿Cómo es la ejecución en general de programas y proyectos?**

R: La ejecución del PROFOIN. El PROFOIN tiene todo un programa estableciendo metas, indicadores, ha habido reacomodamientos en medio porque hubo reasignaciones de esas partidas en cuanto a los objetivos fijados. Estamos justo en la etapa de culminación del PROFOIN, que termina ahora a mitad de año y se está pensando en PROFOIN ii para largar. Habría que analizar realmente el impacto en los resultados. Hubo algún análisis evaluativo: En realidad lo que ha habido como análisis es a niveles

de ejecución que se ven de números. Pero no de resultados. Si y no. Para lo que son obras es como que el resultado es mucho más plasmado, lo ves y lo ves concreto. Porque la obra está hecha. En el caso de los programas que llevan adelante para todo lo que tenga que ver con la docencia alguna cosa muy puntual de una unidad académica en ese caso yo no he visto informe del área correspondiente. A ver, todo va de la mano de mostrar que es lo que está haciendo la gestión y lo ves a través de las obras. Por un lado, eso forma parte de la planificación. Pero en realidad cuando los actores que intervienen son tan variados, pero el actor principal el que tiene el rol está queriendo promover una determinada cosa si el resto de los actores no se engancha en esa movida, o sea el plan se cae por su propio peso. El uso que se le está dando a campus virtual no es el que debería ser porque es como que cada unidad académica tiene su campusito. Entonces en definitiva estamos volcándonos a través de lo que es el campus virtual, cuantos son las que pueden acceder, etc....Son todos manejos de poder y perder territorio.

**E: ¿Se fue cumpliendo la regla de PROFOIN?**

R: Totalmente.

**E: ¿PEP?**

R: Con la Pep nada. A ver, nosotros hicimos la parte de planificación y nunca se actualizó, nunca se autorizó, hay algo que hizo la SECYT y que bueno el financiamiento quedo dentro, pero en definitiva tendría que ver que han ejecutado...Hay programas estacionales. Algunos se ejecutan todo el año, otros según la etapa del año.

**E: ¿Cuáles son los incentivos organizacionales por la consecución de resultados?**

R: Yo creo que, a nivel, no hay, en ninguno... Los incentivos no son tales...A lo mejor el incentivo de la capacitación no docente...pero uno pretende otra cosa de la capacitación...lo terminas haciendo por el bono.

**E: ¿Cómo funciona el seguimiento de los programas y proyectos aprobados en el presupuesto?**

R: En PROFOIN hay un seguimiento financiero respecto de la ejecución, de objetivos y metas se intentó volcar. Ahora el impacto no, no lo veo plasmado. Programa de modernización tecnológica: aparentemente por lo que se ve todo eso tiene un respaldo que la SECYT analiza que hayan cumplido con el plan que presentaron. Entonces hay como esfuerzos individuales en todo esto. En el caso de las CRES con la secretaria en

una reunión que tuvo ella mencionaba el resultado era dispar. En algunas carreras se podía ver un impacto significativo volcado a la sociedad como el caso de la carrera de enfermería. Y en el caso de carreras como económicas no sé, debería hablar con la gente de económicas...En un análisis integral uno podría plantearse si todas las carreras realmente deberían estar pensadas de esa forma, con sedes, o podrían instrumentarse a lo mejor con aulas virtuales. Entonces me parece que por ahí pasa la discusión. O si no simplemente hacer el análisis de la cantidad de inscriptos. Se justifica realmente la erogación que uno está teniendo a nivel la universidad en mantener esa cohorte, esa sede o para, volquemos al aula virtual o te conviene toda la vida buscar al estudiante, becarlo. Tienes todo, la vivienda, el transporte, todo, con determinados resultados. Un poco la vivienda estudiantil la de agro intento suplir eso, y me parece que los resultados son buenos.

**E: ¿Cómo se implementan los indicadores de producto, efectos e impactos definidos para evaluar programas y proyectos previamente planificados?**

R: Bueno, lo que nosotros estamos haciendo con el sistema de presupuesto. Estamos continuamente replanteándonos como vamos a llevarlo adelante. Supongamos, en el caso de becas que se quieren implementar la autoridad dice yo quiero otorgar más becas que el año anterior. Si nos vamos a la PRI la secretaria dice necesitamos insertarnos en el mundo y estar rankeados, vamos a necesitar mayor afluencia de estudiantes de intercambio. Pero no sé si pasa más por intereses personales, buscar ranquear o por el deber ser. Y el hilo ese es tan finito. ¿Realmente el objetivo es ese? Intercambiar, o intercambiar por intercambiar. No sé si la autoridad lo tiene pensado de otra forma y su visión va más allá y Realmente tiene un sustento mucho más fundado. Pasa que la mayoría de las veces las áreas económicas me parece que no están tan reconocidas y me parece que lo que se hace cuando uno va a trabajar con las áreas es una catarsis, un descargo. Por ejemplo, no me dicen cuanto, no me dicen...y bueno arréglatelas.

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: Rendición de cuentas del presupuesto no. Podríamos decir que una rendición de cuentas de algunos programas específicos. Son contados y están sujetos a futuras transferencias de fondos. De SPU, obvio. En caso de PRIMAR que lleva SECYT estaban condicionados a los que se habían presentado oportunamente ante nación. Eso estaba condicionado a lo que se había presentado oportunamente ante nación. Ese

esquema de financiamiento que venía con parte recurso nacion y parte la UNC y parte privados, sin duda va a rendicion de cuentas, pero cumple formalidades.

**E: ¿En los hospitales, realmente esa planta cumple sus funciones?**

R: Entonces por qué tercerizamos entonces. Entonces tenemos gente de planta, tercerizados para cumplir el mismo objetivo. De gasto en funcionamiento no hay, y de personal no.

**E: ¿Cómo funcionan los controles externos?**

R: A fines del año pasado la AGN pedía determinados datos respecto del presupuesto en salud.

### **Entrevista ND 08**

**E: ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: No, no hay nada planificado. Es todo cuestión política. A lo sumo las dependencias facultades pueden llegar a tener respecto a los cargos docentes como tienen los planes de estudios con las materias y cada materia tiene cierta cantidad de docentes establecidos, como que en ese aspecto se podría llegar a tener una planificación. No sé si todas las facultades. Hay algún tipo de estrategia que se puede vislumbrar: No. Normativa escrita 359/18 para manejarnos con la planta y modificaciones, pero parte de la resolución no se si va a ser viable o no. Se planteó dos temas. Uno como se va a hacer la evaluación o como seguimiento de la planta que se había propuesto trabajar en puntos, tratando de ver si el mismo presupuesto se podía transformarlo en punto y en función de eso la ejecución de eso manejarlos en puntos y con eso tener el control de la ejecución. Con todos los cambios paritarios que hubieron, todos los nuevos acuerdos y movimientos paritarios imposible porque aparecieron conceptos nuevos que después fueron absorbidos, entonces en lo que fue el año fue imposible poder pautar cual fue el crédito. Porque había veces que te asignaban créditos pesos fijos lo cual después no se ajustaban. Entonces en cuanto al crédito fue imposible transformar el crédito en puntos y la ejecución se llevó en puntos, pero no es representativa la comparación respecto de un mes respecto de los meses anteriores por esto que las fichas fueron absorbiéndose

entonces quizás en un mes ves que se ejecutaron 6 puntos por un cargo, por decir, y a los dos meses más tarde se ejecutaron 4 puntos por el mismo cargo y no cambio nada en la situación del empleado, sino cambiaron los conceptos usados y las formas. Ah, y la resolución también planteaba el tema de cómo se trabajen lo que son las modificaciones de planta separando lo que es área central y facultades o unidades académicas en la cual a las unidades académicas se le dio la autonomía de poder hacer las resoluciones decanales haciendo las modificaciones de su planta de la cual cada una es responsable de la definición de la planta y la organización. Muchas dependencias tomaron como planta de referencia su planta liquidada y entendieron que esa era su planta. Y, lo que es área central se maneja desde acá pero no hay un circuito muy establecido ni hay una definición de cómo sería el organigrama. Se está cumpliendo: Lo que son las facultades si, el hecho de darle autonomía acá se nos trababan mucho los expedientes para hacer el proyecto de modificación consultar vacantes, cierta información que nosotros desconocíamos. Hacíamos informes de factibilidad, por ejemplo, de los créditos, y nosotros consideramos proyecciones, estimaciones y la verdadera información la tenía la dependencia. Entonces iniciaba el proyecto para que cuando hubiera alguna baja o jubilación pudieran hacer la designación y nosotros desconocíamos esa información siempre se hacían observaciones que estaban en negativo que no les alcanzaba el crédito, pero nos faltaba información respecto a que en un futuro iba a aparecer la cobertura. Entonces eso, la facultad sobre todo lo que es movimiento docente.

**E: ¿Existe y como se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años?**

R: NO.

**E: ¿Presupuesto Plurianual? ¿Coincide con el presupuesto anual?**

R: TAMPOCO. Son acuerdos que van surgiendo. Los responsables en área central los secretarios y el rector, que hace la resolución rectoral. Los decanos lo tienen que mandar al consejo superior, los que son docentes sí. Tampoco está todo muy claro. A mí todavía me llaman para ver si lo tienen que pasar por Consejo Superior. Pero en el estatuto no está muy claro. Y por ende la resolución tampoco. En realidad, lo que se hizo es seguir el circuito viejo, y en lugar de esperar que vengan los expedientes para acá para que nosotros hagamos la resolución y hagamos la resolución rectoral, toda esa parte se resuelve directamente en la facultad. Circuito viejo: Cualquier modificación docente o

no docente venia para área central, para nosotros, para que personal informe las vacantes, y nosotros presupuesto hagamos el proyecto de modificación de planta y la disponibilidad presupuestaria. Y de ahí pasa al rectorado donde sale la resolución rectoral aprobando el proyecto o no y en caso de ser no docentes se incorporó el tema de la comisión paritaria que antes no estaba, y la comisión paritaria en todas las modificaciones no docentes empezó a participar. Primero acta 8 y después todas. ¿Se termina aprobando por resolución rectoral? No, primero resolución rectoral ad-referéndum. No hay nada que le delega el rector. Pasa a consideración del consejo superior, tiene un plazo de 5 días para hacer observaciones a la resolución y si no hay observaciones se da.

**E: ¿Cuáles son los pasos para formular el presupuesto?**

R: NO se incluye lo de planta. Nos movemos en realidad por el presupuesto. Mientras el presupuesto alcance hacemos las modificaciones. De alguna forma hay crédito que están asignados a ciertas facultades o unidades académicas que las dependencias manejan y otros fondos que ingresan en área central y se van disponiendo de acuerdo a las necesidades.

**E: ¿La formulación del presupuesto contiene Análisis de resultados de ejercicios anteriores?**

R: No, desconozco. Es todo día a día.

**E: ¿Incorpora programas, metas, indicadores, en línea con los resultados que se pretenden conseguir de la planificación estratégica?**

R: No.

**E: ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos?**

R: Y la ejecución en si es la liquidación por el mapuche. Ese es el único registro que hay aparte de lo que fuera una resolución de designación, pero eso es meramente formalidad y en realidad forma parte de...Hay algún sistema que lleve cargos físicos: No, dentro de lo que es mapuche hay un sistemas de conteo, pero es un conteo de cuantos básicos se liquidaron no se representan cantidad de personas. No sé si por el RUH se puede extraer información respecto a la cantidad de cargos. Pero no está unido nada con nada, o sea no se utiliza eso para control de ejecución y bueno la información del mapuche en base a los sueldos básicos podemos contabilizar cuantos cargos se

liquidaron, que ahí se hace caso omiso a las licencias sin goce, las licencias por maternidad que tiene que ver con la conformación de la planta, pero no en cuanto a la liquidación.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de control interno?**

R: No, auditorías no. Se trata de hacer un control de lo presupuestario vs la ejecución.

**E: ¿Cómo son los indicadores definidos para el seguimiento?**

R: En función de las proyecciones se va marcando el tiempo de evaluación de como esta o porque se dan los positivos y negativos y que variaciones hubo. Pero no hay de ningún modo un registro donde uno...o sea ni estandarizado, ni algo que tenga una periodicidad respecto a cuáles son las variaciones plasmándola en algún documento. Eso no, suele ser oral y observar algún archivo donde se pueda hacer alguna observación, pero respecto a las dependencias que hagan alguna consulta. No hay nada establecido que se haga de manera sistemática ni a todas las dependencias. Es a pedido.

**E: ¿Cómo se implementan los indicadores de producto, efectos e impactos definidos para evaluar programas y proyectos previamente planificados?**

R: NO, nada. Y aparte tenemos otro tema que toda la ejecución de inciso 1 no se si está ingresando en las aperturas correspondientes como para poder identificar. No sé si todo lo que es gasto en personal está imputándose a la actividad a la cual está abocada, los programas, proyectos. Todo va a parar actividades comunes y no se identifica si hay alguno orientado a... [no continua la frase].

**E: ¿Hay Información de calidad?**

R: NO.

**E: ¿Hay Análisis?**

R: NO, hoy todo lo que es el sistema está orientado a liquidar sueldos sin importar más nada. Eh, y por ende es un sistema de liquidación de sueldos. No busca información respecto a productividad, eficiencia, objetivos, si cumplió metas, es más, no se puede ni cargar créditos como para llevar un control si está alcanzándose el crédito. O al menos acá no lo hemos desarrollado como no tenemos demasiado acceso a ver lo que es mapuche no se si existe la opción o no.

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: Solo si son programas específicos donde nos manden fondos. Transparencia: Desconozco, no sé si el área de rendición hará algo de eso, pero acá no. Más que los formularios que tenemos que hacer para mandar a CIN. El sistema que se usa le calchaquí. En ese estaba distinguido todos los grupos asistenciales de los otros.

### **Comentarios post entrevista:**

Empezó a meterse el gremio en 2011 cuando aparecieron las actas 3, 13 y 8. El gremio sintió que necesitaba participar en todo los movimientos relacionados a los no docentes y por ende todos los expedientes no docentes fuere para lo que fuere pasara por comisión paritaria. Hoy está todo muy influenciado por las decisiones del gremio movimientos, ascensos, concursos. Tiene un impacto directamente en el presupuesto. Como no hay circuito, nada establecido [se refiere a normativa], entiende que la participación es casi total. Muy pocos expedientes no llegan a la comisión paritaria. El gremio docente, no sentí nunca injerencia. El que está más preocupado es el gremio nodocente. Está tratando de los créditos que supuestamente corresponderían a los no docentes se mantengan dentro del claustro no docente. Como a veces la designación de un nodocente implica demasiado tiempo entre el llamado a concurso y la designación en sí, durante todo ese periodo el crédito quedaba libre y disponible entonces se usaba para los docentes. Son designaciones interinas, son mucho más rápido. Entonces fue desviando crédito no docente a docente. El claustro no docente se sintió en desventaja y ahí el gremio empezó a intervenir mucho más. Me parece que ya llegó a un punto donde intervenir demasiado. Cada facultad podría disponer si necesita o no la cantidad de no docentes. Porque hay dependencias que se unificaron, hubo muchos cambios que hacen la necesidad o no de personal. Lo que pasa es que no está muy claro en como separar el presupuesto que nos envían de nación en cuanto corresponde a no docente y docente. Y ahí empezamos con los problemas... Se supone que la planta de noviembre que sería la que utilizan para la paritaria esa sería ya una aproximación. Lo que pasa es que esa planta de referencia es solamente para paritarias no para costo de origen entonces, la división de ese costo de origen este medio perdido. Lo que es la parte del gremio no docente plante el reencasillamiento más alguna resolución de incremento no docente. Pero hubieron después de eso muchos movimientos más que algunas dependencias los favorece y otros termina desfavoreciendo. Entonces la pelea por los puntos del reencasillamiento no es representativo, más que hay algunas dependencias

que ya desaparecieron y se crearon nuevos. Entonces ya el reencasillamiento quedo histórico.

**E: ¿Te parece que hay incentivos?**

R: No. No se ve que haya interés. En lo que es los no docentes estas agremiado o no estas agremiado. Y el agremiado quizás tenga la posibilidad de algún ascenso, pero no precisamente por capacidades o algo.

**E: ¿Por parte de autoridades?**

R: Si veo que quieren que tengamos resultados, que logremos cosas, pero no hay ningún incentivo para lograrlo. Todo verbal, me gustaría hacer tal cosa...implica un esfuerzo extra y no hay un incentivo económico ni tampoco te reemplacemos con alguien que haga tu actividad cotidiana y dedícate a full a este otro tipo de proyecto. Sigue siendo siempre más sobrecarga. Siento que son esfuerzos personales y no veo redito al finalizar...Es más que todo motivación personal.

## **Entrevista ND 09**

**E: ¿Cómo se definen los objetivos?**

R: Objetivos de gobierno...si, lo mismo. En realidad, digamos, estamos más cerca. Yo como Directora General estoy más cerca de entender los objetivos, hay como más apertura, la PEP fue movilizador la autoevaluación también. No sé si es por la instancia del momento, porque me toca tuve suerte, por una apertura de las autoridades, pero sí, me llega. Somos un poco más que receptores en los objetivos. Hay participación.

**E: ¿Cómo es el diagnóstico previo?**

R: Sin diagnóstico previo. Ahora como estoy viendo autoevaluación estoy viendo diagnósticos, pero es una eventualidad que justo me cae el tema, que la autoridad la comparte. Que parte de la evaluación se está trabajando con los técnicos, y entonces, me está llevando diagnósticos. No unto con los objetivos, pero se puede ver. El PROFOIN fue un ejercicio, pero no hubo diagnóstico. No fue organizado.

**E: ¿Con que periodicidad y por cuánto tiempo?**

R: Salvo el proyecto, lo demás hemos tenido objetivos no formalizados en función de la gestión. Tratando de acompañar a la gestión. Nos tocó cambio de secretario, se van planteando los objetivos...Salvo el proyecto, el resto va como pauta de trabajo. Tenemos objetivos, si sigue la misma gestión hay objetivos para los próximos tres años

**E: ¿Existen y cómo se formalizan roles con objetivos a resultados?**

R: La idea es trabajar con proyectos.

**E: ¿Existe y como se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años?**

R: Hacemos un estudio, análisis de contexto inflacionario, de las políticas, pensamos cual será la política monetaria, la económica, si vienen cambios de gobierno, todo influye.

**E: ¿Está formalizado en una resolución?**

R: Hay poco formalizado. No tenemos nada definido, en eso vamos. Las disposiciones son de la DGPRES. Y, fue la intención. El año pasado casi lo logramos bastante bien, pero nos faltaban, convengamos que hay un sistema, el módulo que nos acompaña, que está en desarrollo. Entonces es la lucha entre ir llevando todo lo que queremos hacer y el módulo que nos está acompañando en desarrollo. Y, también, por la falta de práctica, algunas directivas nos faltaban resolver. Algunas pautas que nosotros tendríamos que haber dado, que no son, que salen de las autoridades tampoco estaban muy claras. Además, arrancamos de un contexto y después el país se fue para otro lado. Pero en realidad no nos debiera preocupar, debíamos estar preparados para eso.

**E: ¿Cuáles son los pasos para formular el presupuesto?**

R: Justamente entramos en una instancia donde estamos trabajando un proyecto, a ver durante años se ha trabajado un reconducido, aparentemente el consejo superior lo aprueba sin ningún tipo de discusión. No sabemos si, suponemos que hay alguna discusión a nivel de decanos, que hasta donde yo sé no se sigue entendiendo que la instancia de discusión sigue siendo el HCS donde están todos la universidad representada. No se trabajaba fuertemente la formulación, estamos trabajando la formulación, estamos trabajando en unir la planificación con la presupuestación, hemos logrado muchos avances en el área central, gracias a eso, digamos, ahora estamos con más posibilidades de hacer un seguimiento del área central y largar con formulación en

las facultades. Eh, no tengo mucha, creo que vamos a tener algunas facultades que nos van a seguir, otras no, es un camino largo. Nuestro objetivo también es trabajar con la evaluación, eso nos falta un rato todavía. Es como en el área central se empieza a ver un camino de que vamos a trabajar en la evaluación. Esto viene ya digamos, trabajamos, es un camino que se viene haciendo hace rato con el proyecto de estructura presupuestaria, el datawarehouse, en realidad los objetivos...están escritos desde hace 10 años los objetivos que se van llevando de a poquito y de acuerdo de como son las reglas de juego y como se va presentando el contexto. Entonces, siempre hemos ido en camino a lograr que se cumple todo el proceso presupuestario, siempre para adelante, no tenemos retroceso ni pausa, pero a veces hemos tenidos más resultados en otras épocas. Ahora estamos disfrutando de los resultados de lo que se trabajó antes y pudiendo avanzar más con mucho apoyo de la gestión, de secretario del director del área y también de toda la gestión del área central. Cosa que me parece que en la gestión anterior fue muy difícil el secretario anterior contar con ese apoyo.

**E: ¿Cómo se elabora el presupuesto? ¿Cómo es el cálculo de Recursos y Gastos?**

R: Respecto a técnicas presupuestarias, nosotros estamos atrás de la del presupuesto por programas u orientado a resultado y bueno. No es un camino fácil, en las secretarías se diría que lo estamos logrando bastante bien. En las unidades académicas estamos años luz todavía. En la secretaría tenemos unos programas ya, podemos decir que hay objetivos, financiamiento. Hay algunos objetivos marcados con financiamiento programado. En realidad, a ver, no hay mucho, digamos, como no se trabaja mucho con presupuesto base cero, ni nada. Entonces nosotros repetimos básicamente el presupuesto de años anteriores y en caso de inciso 1 se repite la, es una cuestión ya aceptada, se actualizan los importes de la paritaria de la dependencias de acuerdo a pautas que van tomando la SGI en base a que el financiamiento le alcance, trata de aplicar la misma pauta que la SPU, y en caso de haber sobrantes o que llegue haber disponibilidad para, aseguramos también la parte que son servicios centrales y cuando hay recursos del ejercicio, y hasta ahora las distribuciones han sido por pautas que se fijan en la SGI a nivel de autoridades. Los Recursos...A nivel UNC no estamos trabajando, como somos descentralizados en realidad no nos hemos estado ocupando a ver cuánto recauda la UNC. Solo a nivel informativo. No tenemos un análisis de los recursos, como es el aporte de la Ordenanza 4. Y con el área central se ha empezado a

trabajar a nivel informativo, se ve cuanto se recauda. Los del área central los incluimos desde el 2019.

**E: ¿Cuáles reglas que limitan el presupuesto?**

R: A nivel universidad, bueno, no sé si hay una norma permanente en donde decimos a los presupuesto y las modificaciones de planta que las dependencias deben, ajustarse a los créditos, deben ajustar su presupuesto dentro de los límites asignados. Eso para la contribución de gobierno. En el inciso 1, también, la resolución 681, existe la misma norma que permite pasarse en la ejecución de los créditos de inciso 1, pero al año siguiente se lo descontamos para la partida de otros gastos. Hay otra también que no te permite pasar, pero no me acuerdo donde está escrito, no sé si está en una norma permanente o en la de presupuesto, pero el inciso 2,3,4 y 5, ponele, se puede cambiar entre incisos, pero el 1 no.

**E: ¿La formulación del presupuesto contiene Análisis de resultados de ejercicios anteriores?**

R: Antes nos movíamos más con el remanente. El hecho de que no trabajábamos el presupuesto hacía que teníamos que llegar a fin de año con un delay. A fin de año nos enterábamos cuantos eran los refuerzos que se iban a dar, cuanto era lo que ejecutaba el área central, entonces eso hacía también que quedara mucho remanente, nosotros terminábamos de saber cuánto disponíamos a fin de año, la política en ese momento era que, si bien era sabido que había mucho remanente en ese momento por el lado de la contribución de gobierno, el decreto 1571, y lo que se hacía en ese momento, anteriormente, era no ocuparlo como gastos corrientes y entonces obviamente eso quedaba como remanente y se aprobaba como refuerzos para los años siguientes. Como ese remanente tiene que ver con la política y la política salariales subía mucho, a un ritmo del 30 o 25 por ciento anual, se fue generando mucho. Mucho remanente, y esta gestión cambia de política y lo que hace es, digamos, aprueba un remanente más reducido, si bien, antes esos fondos se distribuían a las dependencias. En cambio, ahora se trata de ubicar, parte de ese remanente se ubica en programa que supuestamente podríamos no repetirlos, para cuando tengamos que levantar y volver a pagar el 25% de la contribución patronal, digamos no tenemos compromisos recurrentes. Y remanente, se trata de hacer una buena administración, tener un remanente que nos permita por ejemplo hacer un plan de obras que está aprobado, pero que no tenga fondos

ociosos. Hay un estudio del remanente, que no estemos en problemas, pero al mismo tiempo no tener fondos ociosos.

**E: ¿Cómo es el debate del presupuesto en el órgano parlamentario?**

R: 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. Pero, digamos, se dieron las herramientas para que el Concejo se discutan, se discutan antes de aprobarlo. La reunión de decanos no hubo, aparentemente. Porque nosotros nunca hemos participado de esa instancia y a nivel de HCS estamos participando recién ahora, pero nace a partir de un impulso técnico digamos, parece que no hubiera interés. Parece que no existiera el ejercicio de que se discuta el presupuesto.

**E: ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos?**

R: En área central se está registrando, aparentemente, correctamente. Aparentemente porque sé que hay algunas secretarías que vienen un poquito atrasadas. Pero hay secretarías en las cuales ya se notan que están imputando bien en tiempo y forma, quieren imputar bien. Nos pasaba antes que las secretarías tenían plata en el banco, pero entonces no tenían el crédito, tenían un gasto para, pagaban los gastos, o no los registraban porque no tenían el crédito asignado, pero tenían la plata o bueno... Ahora hay un interés de las secretarías del área central, por lo menos algunas, y eso ya es un logro, de imputar correctamente. A nivel de inciso 1, en los casos de los que tienen que rendir cuentas, cuando había programas de SPU en inciso 1, a fuerza de mucho trabajo nuestra, lográbamos que se imputara bastante bien en inciso 1. Algunos programas, cres, y algunos programas universitarios a fuerza de que los está ajustando se imputan por red programática. Vamos en camino, no tenemos acompañamiento en el caso de mapuche que nos atienda la parte de presupuesto. Entonces lo que es imputación se pierde ahí. Y después viene también lento el tema de hacer una buena entrada de los datos de mapuche a pilagá... Ni me gasto en decir que imputen de determinada forma porque entra mal a la contabilidad. Entonces el compensador, plancha la información. Esa observación la hicimos desde antes que se implementara mapuche, pero, bueno... todavía estamos en veremos. Hace años que venimos diciendo ojo eso, ojo cuando implementemos mapuche que el 90% del gasto lo tenemos que sale del mapuche y no lo podemos imputar bien, y ahí estamos.

**E: ¿Cuáles son los criterios de registro?**

R: Contabilidad está tratando de ajustar que se trabaje la etapa del gasto. Le está haciendo incorporar las rendiciones mensuales, se está metiendo un poco el tema de imputar por, respetar el compromiso, el preventivo, digamos, porque si no se imputaba todo junto. Y bueno a través de PROFOIN, casi como que existe como una obligación usar esas etapas si no, no reciben los fondos. Fue un buen ejercicio porque estamos metiendo ese tema en la cabeza del área de contabilidad. PROFOIN fue un impulso grande pero lo otro que también las dependencias creo que recién están cayendo que tienen todo el crédito cargado. Como que de a poquito estamos viendo que se puede imputar en todas las etapas. Si no teníamos un pedacito de presupuesto y era una cuestión de pasear prestamos de presupuesto de un lado al otro, porque digamos donde uno ponía la plata no la tenías, se ponía por ejemplo en área central y se iban tomando préstamos, imposible pensar en cargar compromisos, preventivos. Hoy todavía no se está haciendo...se está haciendo de a poquito.

**E: ¿Cómo funcionan los sistemas integrados de administración Financiera?**

R: Y bueno, al sistema de pilagá le faltaba toda la pata presupuestaria y se está trabajando con el módulo que está trabajando [menciona a una persona] y eso era fundamental. Después la unión de lo financiero con lo presupuestario...en realidad lo que está faltando es la trazabilidad entre los distintos sistemas, que digamos. Sanavirón y pilagá la tienen, tendríamos que juntar, tenemos muchos datos faltaría encontrar el hilo conector. Y para eso está lo que es datawarehouse, que existe el apoyo para trabajar esos datos. Para mí la información hay muchísima, la cosa es juntarla a toda.

**E: ¿Cómo se carga la información física?**

R: La física nosotros no la estamos cruzando con la financiera.

**E: ¿Cómo es la información que surge de estos sistemas?**

R: Faltan datos. A nivel de universidad yo diría que hoy por hoy estamos en condiciones de tener buena información, la cosa es organizarnos. Diría que el camino está dado. En área central y muchas cosas de las dependencias, si tuviéramos tiempo tenemos mucha información para toma de decisiones. Por ahí no sale directamente, pero los datos están, los podemos conseguir y tenemos acceso a la información. Hay que armar todo, si me pongo lo consigo. Para mí sí, hay que, está en los técnicos hacerla fácil para el que la

tiene que entender. Hay que traducirla, pero es normal. Tendríamos que poderla traducir para el ciudadano común, para el que toma decisiones, para otros técnicos. ¿Sigue criterio homogéneo? No, homogéneo no. La contabilidad te va llevando, existe una estructura existe. Si uno lo hace a consciencia el formato está.

**E: ¿Cómo es la ejecución en general de programas y proyectos?**

R: A partir de las últimas, sobre todo del presupuesto 2019, las secretarías en el área central se encuentran por la desagregación por programas se encuentra dónde está el fuerte de la política central. Dentro del proyecto, como ya vamos por el tercer año del trabajo con las secretarías le tenemos mejor seguimiento a la ejecución y vemos que sí, van ejecutando los programas, ellos saben de antemano con cuanto cuentan, cuanto van a poder ejecutar, nosotros ya tenemos las previsiones hechas. Para mí el área central...sí. Siempre a nivel de autoridad máxima y a veces salen imprevistos o surge alguna buena política y bueno, hay que ver de dónde sacamos los fondos. La planificación estamos tratando de llegar por lo menos hasta las secretarías. Mas arriba no estamos llegando. Pueden salir gastos que no estaban en el presupuesto. A nivel UNC, sí.

**E: ¿Cuáles son los incentivos organizacionales por la consecución de resultados?**

R: Formalmente no, me parece que hay algunos mecanismos informales. Algunos usan las horas extras. En la secretaría existen algunos mecanismos informales de incentivo, por ejemplo, creo que hay un reconocimiento si se presenta una capacitación, algún evento que uno pueda participar creo que ha habido apoyo y está abierta la autoridad para hacer un reconocimiento desde ese lado. Sería bueno que hubiera incentivos monetarios. Desde el lado monetario a veces hay una desmotivación, porque, bueno, no es fácil cuando uno ve que gana la política gremial. Da lo mismo o no, es mejor ir a juntar choclos que forzarse en producir los impactos en la gestión institucional. Yo creo en el reconocimiento verbal, en el buen clima de trabajo que a veces no se producen en el espacio de trabajo, pero creo que la libertad de que cada uno opine se capacite, es también un incentivo. Trabajar cómodo y tranquilo es un incentivo. Faltaría un poco de incentivo monetario. No es fácil porque se presta para que pasen cosas como lo que pasa con los ascensos. Las personas para tener más plata en el bolsillo no le importan si lo hace a través de un voto o trabajando. Se termina premiando no el resultado si no otro tipo de cosas.

**E: ¿Cómo funciona el seguimiento de los programas y proyectos aprobados en el presupuesto?**

R: Antes lo llevábamos todo con Excel. La contabilidad yo creo que ya lo permite, pero, el módulo previsto por (persona) también prevé digamos, que se pueda conectar esa parte a través de datawarehouse y eso, no tendríamos que trabajar con Excel. Es decir, si uno va llevando lo que se presupuestó y a su vez eso lo conecta con la contabilidad, y tiene forma de llevar la trazabilidad porque toda la estructura presupuestaria es común, tanto en el módulo como pilagá. Las herramientas están. En lo financiero se sigue, hay algunos indicadores que se disparan. Nosotros hacemos monitoreo y yo aviso cuando hay algún problema. A nivel de contabilidad se están tratando de hacer controles. Inciso 1 se informa de forma continua.

**E: ¿Cómo son los indicadores definidos para el seguimiento?**

R: A ver, a nivel UNC yo entiendo que las secretarías del área central tienen metas, no sé si están trabajando con indicadores. Yo supongo, digo la verdad, no me doy mucha cuenta, si tengo que ser sincera, con el apuro no me he puesto a leer la planificación conscientemente, supongo, es una cuestión de sensación, el hecho de que no haya tenido tiempo de leer las cosas también tiene que ver. Se diseñaron, pero... Está previsto en el módulo... Está hecho para cumplir. Es todo un trabajo, al principio está hecho para cumplir la formalidad porque sabemos que no lo vamos a poder medir. Porque para medir debemos tener buenos indicadores. Capaz que podamos empezar a medir producción. No sé, digamos, tenemos que trabajar mucho como cruzamos los datos, porque no está, no es que tengamos, supongo que en algún lado están cargadas esas metas de producción, pero no están alineadas... O sea el cumplir el llenado de formulario, indicadores de impacto no tenemos ni pensado...

**E: ¿Cómo es la evaluación de los programas y proyectos ejecutados?**

R: Nosotros a nivel universidad no tenemos instancia de evaluación. El PROFOIN no tiene una evaluación, se podría hacer... Uno puede más o menos ver si se está ejecutando en las partidas que quería ejecutar... La meta de gastar en eso se puede llegar a ver, ahora ver si se está logrando lo que se quería lograr... no sabemos. Se puede ver financieramente, en términos de producción tal vez en algunos casos, en términos de impacto, que yo sepa... no hay nada.

**E: ¿Existe y cómo es el proceso de aprendizaje sobre la base de la evaluación y los resultados obtenidos?**

R: Creo que a nivel de secretarías debe estar, cuando por ejemplo pienso en el comedor universitario, independientemente digamos, la política de la Universidad la sigue. En la SGI, si llega a ver algo no nos está llegando, no lo estamos conociendo. Por ahí no nos tomamos el tiempo de analizarlo. No se quiénes son los encargados.

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: Todo lo que es SPU, está escrito y se cumple. Las rendiciones contables, los cierres de ejercicios, somos una universidad que cumple. Es bastante dolor de cabeza conocer el tema de todos los convenios existentes, entonces la persona jurídica responsable de todas las rendiciones es el rector, sin embargo, hay como una dispersión, acá hay una oficina de rendición de cuentas y somos los últimos en enterarnos que hay algo. Algunas cuestiones para rendir. Incluso tenemos fondos sin distribuir porque no sabemos de quien son, entonces seguro tienen atraso en la rendición de cuentas. Eh, ese circuito nos cuesta. Hubo una buena oportunidad con el micuré, pero como no tuvo en cuenta la gestión, solo se enfocó en cargar información paralela a la gestión, entonces, al no intervenir en el circuito de gestión se usa a título informativo. Supongo que, del rector, que yo sepa no formalmente, no normado, pero la gestión hace su propaganda, su informe de rector, pero no hay una formalidad, no hay requisitos, tampoco se dice que hay que evaluar, cada gestión hace su informe en lo que le parece que tiene que rendir. Se publica en una página. Hay un informe publicado que es el de estadística, y la cuenta de inversión. En realidad, no se publica por página web, pero cuando se aprueba por resolución del HCS pasa a formar parte del digesto, la resolución de aprobación. Todas las rendiciones mensuales se cumplen y la SPU publica los números presupuestarios de la UNC.

**Comentarios post entrevista:**

Se formuló en algún momento una normativa. A nivel universidad es una mole difícil de cambiar. Supongo que en la mayoría de los casos no hay interés y bueno, son todas cosas que son impulsadas en definitiva por esta secretaria. En la medida que tienen apoyo se van metiendo. Para trabajar normativas tan transversales se necesita mucho apoyo político, con poco más de trabajo de consenso de los otros actores de la UNC. Eso, no se puede imponer algo, porque surgen intereses o malas interpretaciones por

parte de las dependencias y caer con normativas muy abarcativas es molesto, tiene que ser más consensuada.

### **Entrevista ND 10**

**E: ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: De las actuaciones de auditoría a diciembre de 2019 tendientes a relevar la existencia de planes estratégicos de la Universidad Nacional de Córdoba y su grado de implementación, se puede concluir que la Universidad posee una trayectoria en planificación estratégica que tiene al menos 20 años y pueden distinguirse dos etapas características. La primera, que surgió antes del comienzo del siglo XXI y la actual, concebida como una continuación de aquella y que lleva producidos numerosos proyectos que se están ejecutando, como lo son: el sistema de reconocimiento de trayectos formativos, la certificación por parte de las Universidades Populares de programas, cursos o trayectos, la plataforma EDX a través del Campus Virtual, la Universidad Popular Virtual "La Reforma", la autoevaluación institucional, entre otros. Los planes estratégicos en la Universidad tienen la particularidad de que son iniciativas en un marco de participación amplia, que incluye a miembros internos de la comunidad universitaria como así también la sociedad en general. Por ello, la palabra "participativa" dentro de la planificación estratégica toma relevancia ya que resalta un proceso de discusión y reflexión colectiva interna y externa de la Institución.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de control interno?**

R: Se analiza la exposición de operaciones realizadas, y se aprecia el continuo trabajo para redefinir aperturas programáticas y lograr una mejor exposición de las operaciones. Como así también en la unificación del sistema de registro contable-presupuestario, lográndose a partir de la revisión del conjunto, estandarizar procedimientos de carga, y realizar los ajustes necesarios, para contar con "información de calidad".

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: La Secretaría de Gestión Institucional de la Universidad trabaja en la coordinación de las diferentes áreas, dependencias y/o facultades involucradas, para la definición del proceso escrito de Rendición de Cuentas en la Universidad Nacional de Córdoba.

### **Entrevista ND 11**

#### **E: ¿Cómo funciona el sistema de tesorería en la UNC?**

R: Se entiende sistema de Tesorería al conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en temas específicos: Recaudación de ingresos, ejecución de pagos, custodia de fondos y valores, tratamiento del uso eficiente de los recursos financieros. En la UNC existe una Tesorería General se concibe desde su origen, como la Tesorería Central de la Universidad en su carácter de centralizadora de los fondos públicos pertenecientes al Presupuesto Universitario Nacional. Desempeña un rol principal en la administración de los fondos centrales de la Universidad, asumiendo la responsabilidad de programar y administrar los grandes flujos financieros de esta Casa observando los lineamientos vertidos por las autoridades de la Universidad y específicamente por quienes conducen el Área de Gestión Institucional. Procurando la gestión eficiente de los recursos mencionados, con destino al pago de gastos, a la ejecución inversiones y la custodia de los títulos y valores que intervienen en la actividad financiera de la Universidad. Como así también, se encarga de la consolidación de la información relativa a su materia. Brindar soluciones a nivel central para colaborar con un mejor funcionamiento de las Tesorerías de dependencias de la UNC, actuando como referente ya sea mediante la emisión y actualización de normas internas, procedimientos, asesoramiento constante en herramientas en materia de administración financiera, retenciones, pagos, recaudación y bancarización. Con el principal fin de brindar un servicio de calidad en beneficio de toda la comunidad Universitaria en particular y para todos los ciudadanos en general. Asimismo, en la UNC existe una descentralización operativa en la gestión financiera de Tesorería. Para lo cual pueden existir en dependencias de gran actividad y presupuesto una Tesorería de dependencia vinculada al Área Económica-Financiera y de ella depender sub-tesorerías vinculadas a las sub-dependencias que existan en la estructura interna definida por la dependencia. Por ejemplo, dentro de la UNC, la Facultad de Cs. Médicas, Hospitales Universitarios y sus

Escuelas de especialización, Secretaría de Graduados y Extensión. Actualmente la función de Tesorería Central no está convalidada orgánicamente como un sistema funcional independiente, situación que debe ser revisada por las autoridades universitarias a fin de normalizar la actividad que realiza en la actualidad dentro del pleno marco de funciones que deben ser independientes favoreciendo el control interno de la Universidad y una armónica vinculación entre los sistemas.

**E: ¿Existe y cómo funciona una cuenta única del tesoro?**

R: La Cuenta Única del Tesoro es una herramienta de gestión financiera que beneficia el control de recursos de la organización que lo implemente. En la UNC como organismo descentralizado de gobierno nacional, y en el marco de lo dispuesto por la LAF, se encuentra dentro del sistema CUT de la SH-TGN a fin de recibir los recursos provenientes del presupuesto público. Si bien la norma indica que el sistema debe funcionar en sistema de “cuenta única”, actualmente existe más de una cuenta única aprobada en el sistema CUT de la administración nacional identificando a la UNC. Es decir que, dada la extensión de la organización, la diversidad de actividades y de centros vinculados con diferentes organismos públicos, existen al menos 6 cuentas corrientes bancarias inscriptas en el sistema CUT de Gobierno. Las que califican para percibir fondos de SH-TGN directamente a la dependencia de la UNC sin transferencias centralizadas de la UNC. Es decir, que en algunos casos en que se genere un vínculo directo entre organismos puede encontrarse vinculación con más de una cuenta en la misma Universidad, desvirtuando el sistema tal como fue concebido. Por otro lado, dentro de la UNC, el sistema de CUT solamente convalida respecto al Fondo Único de Cuentas Oficiales (FUCO) y al Registro de Cuentas Oficiales (RCO) respetando lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera y sus reglamentos y normas complementarias respecto a la administración de cuentas bancarias oficiales. Pero no opera internamente de la misma manera que el FUCO nacional, dado que cada dependencia dispone de manera particular de los fondos disponibles en cuenta sin supervisión del Área Central. Es recomendable sostener el sistema CUT de vinculación entre la APN y la Universidad a fin de facilitar el control interno, consolidar la información de la misma Universidad y mantener la transparencia en la administración de los recursos.

**E: ¿Cómo se realizan las inversiones en la UNC?**

R: Se ha transitado un proceso diferenciado en cada gestión de gobierno universitario. Tal así inicialmente la UNC comienza con inversiones de carácter estrictamente conservador únicamente en Plazos Fijos y a un porcentaje bajo de capital invertido respecto al presupuesto anual determinado. A partir del año 2017, y por primera vez, el HCS resuelve en la misma resolución de presupuesto anual, autorizar a las dependencias universitarias a realizar Inversiones temporarias en aquellos casos en que, de acuerdo a su programación financiera, surjan excedentes de fondos a los fines de lograr una gestión eficiente de los recursos financieros. Las colocaciones financieras permitidas si bien siempre son conservadoras y de bajo riesgo se contemplaron nuevos instrumentos como Plazos fijos tradicionales, Plazos fijos pre cancelables, Letras del BCRA (Lebac), Fondos Comunes de Inversión (FCI) de bajo riesgo y otros activos similares. En los años siguientes se avanza en materia de inversiones, complementando con la adquisición de moneda extranjera dentro del arqueo de inversiones actuales, no afines especulativos financieros sino con el objeto de sostener el poder adquisitivo de la moneda respecto de actividades asociadas al valor de la moneda extranjera como es la adquisición de equipamiento tecnológico e insumos necesarios para actividades académicas y de investigación, concreción de planes y proyectos de obra pública, viáticos y pasajes al extranjero por actividades en comisión. Las operaciones se concretan definiendo un plan de inversión regular respecto al tipo de inversión, y al stock de disponibilidades y liquidez necesaria para ejecución del plan anual de erogaciones. Inicialmente el margen de seguridad líquida era elevado por la falta de información y la irregularidad de los gastos presentados, situación que ha mejorado en los dos últimos ejercicios como resultado de ordenar el programa financiero de envío de fondos a dependencias y generando los recaudos necesarios en el cronograma de inversiones frente a posibles demoras en el envío de partidas presupuestarias nacionales para erogaciones críticas como salarios y gastos de funcionamiento.

**E: ¿Qué tipo de información utiliza el sistema de tesorería?**

R: Normas externas: Ley de presupuesto nacional, Resoluciones Ministeriales, convenios, Resoluciones SPU. Normativa de AFIP respecto a facturación / recaudación / impositiva. Leyes nacionales reglamentarias sobre bancarización y sistemas financieros. Normativa BCRA vinculada a administración de fondos y de moneda extranjera. Información de política económica, y mercados financieros. Normas internas: Resolución presupuesto anual UNC. Resoluciones de programas especiales.

Disposiciones de programación financiera. En este aspecto la UNC tiene en agenda pendiente la elaboración de manuales de procedimientos y operaciones aplicados a la gestión administrativa. En cuanto a la información vinculada en la UNC, se utiliza información sobre recaudación (ingresos) por fuentes de financiamiento por programas. Información sobre ejecución financiera de partidas presupuestarias universitarias y de recursos propios en el caso que sea necesario. Información sobre el inventario de inversiones financieras consolidado. Información sobre el padrón de cuentas bancarias oficiales (Unidad de gestión, cuentas, registro y funcionarios autorizados) Información de consolidación de recaudación de retenciones impositivas de impuestos nacionales y provinciales. Información sobre gestión de bancarización electrónica aplicada a la gestión de las tesorerías y un continuo estudio y análisis aplicado a la innovación tecnológica en medios de recaudación para las unidades de producción de recursos propios vinculado al sistema de facturación de la UNC.

### **Entrevista AU 1**

**E: ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: En general lo veo bastante informal en cada una de las áreas, secretarías y facultades en general, tienen con mayor o menor grado de desarrollo en sus gestiones plantean objetivos hacia donde ir. Si bien están formalizados en plataformas electorales, en la mayoría, te diría que no hay un documento donde se plasmen todos los objetivos. Hay facultades q están trabajando con los programas de desarrollo institucional, planificando y definiendo objetivos, y hay otros que no han hecho experiencias al respecto que tenga conocimiento. El tema de lo que hemos trabajado en las secretarías indirectamente el trabajo de presupuesto le ha ido generando la necesidad de plasmar algunos objetivos y que, yo te diría que estamos todavía en pañales en ese proceso. Para mi cuando entras a la gestión tenés una idea de determinados objetivos sobre los cuales tenés que trabajar, el tema es que no están lo suficientemente formalizados ni difundidos como para que uno pueda decir están. Se trabaja así.

**E: ¿Cómo se definen los objetivos?**

R: En general hay una parte que tiene que ver con las cuestiones de la plataforma de gestión que se pone a consideración cuando son las elecciones y hay otro porcentaje de cosas que están vinculadas a lo que la persona que arriba a las funciones estima que son necesarias más allá de las estipuladas en la plataforma. Por ahí en la plataforma no se estipulan acciones ni objetivos, sino que se definen determinados valores y sobre esos valores uno va definiendo cual es el objetivo de la gestión. ACTORES: Es variado: Hubo experiencias de construcciones participativas y en otros casos hay construcciones de grupos cercanos en la construcción de los grupos políticos que van discutiendo y definiendo en función de lo que también tienen de las relaciones con el resto. Por ejemplo, un decano que plantea determinados objetivos es porque también tiene reclamos en su comunidad para llevar adelante. Que si bien en algunos casos es más reducido el grupo que lo define tiene una participación directa de cada una de las comunidades. Los objetivos, en general vienen de conversaciones entre las autoridades de la UNC y los responsables de cada una de las áreas en donde de acuerdo con la plataforma y objetivos hay mayor preponderancia que le da la autoridad ya sea el rector o el titular de área. El que te viene y te dice tal cosa deberíamos empezar a hacerla y vos la trasladas para abajo, o hay otra que vos definís como autoridad del área y te juntas, en el caso mío, las fui discutiendo con los directores. Pero no necesariamente esa discusión se baja.

**E: ¿Cómo es el diagnóstico previo?**

R: En general son más bien percepciones de la comunidad que terminan imponiendo esos objetivos. En algunos casos puede ser que no sea una percepción de la comunidad, en mi caso personal vos tenes una convicción que tiene que pasar por ese lado determinadas acciones y objetivos.

**E: ¿Con que periodicidad y por cuánto tiempo?**

R: En general se trabaja para tres años, porque responde al ciclo electoral. Responde en general al ciclo electoral que dentro de los ciclos electorales hay objetivos que van más allá de un solo período y va más allá de un grupo político. Por ahí hay objetivos que los tienen los tres, y eso hace que sea una cosa de más largo plazo.

**E: ¿Existen y cómo son manuales de procesos y procedimientos con roles y responsables claramente definidos?**

R: Creo que no existen o existen algunos. Y creo que siempre están desactualizados.

**E: ¿Existen y cómo se formalizan roles con objetivos a resultados?**

R: Organigramas hay, conozco donde hay, me parece que yo en general soy de la idea en estos últimos tiempos que tiene que haber organigramas en las funciones de arriba y abajo ser una cosa más flexible. Si decimos que todo va a estar condicionado por la tecnología y se va a modificar considerablemente, entonces tenemos que avanzar a no estar tan estructurado abajo, si tener una estructura arriba que no implica que no la puedas modificar. En esta secretaria haría que la gente pase por las distintas áreas para que tenga visión de todos las áreas, para que tenga una mirada global y no tan especializada. Vos decís yo entre siete en área de personal y quiero ser director de personal y hacer toda la carrera ahí. Me parece que uno tiene que pensar que la secretaria es un área y yo tengo que estar para cada una de las distintas...el escalafón te dice que arrancas en una categoría, pero no te dice que tenes que seguir en esa categoría.

**E: ¿Cómo es la organización en la dependencia?**

R: Yo creo que la organización actual respondía a un momento donde las demoras en determinados tramites eran mucho más problemáticas, y entonces se adecuo la organización al tema de los tiempos. Pero a la luz de los avances tecnológicos hoy deberíamos darnos otra organización. Y a su vez, no solo organización institucional, de los mecanismos y herramientas que utilizas para gestionar. El modelo de facultades también viene dado de una cuestión política que desde mi punto de vista es difícil de desarmar. Es más, hasta la implementación de la elección directa por claustro, incentivaba la creación de facultades. La principal oposición que tengo a la doble ponderación es la creación de facultades. Uno podría tener departamentos y las mismas personas capacitarlas para que den matemáticas para contador, para ingeniería. Derecho tiene distintos grados de profundidad y tengo que estar mirando cosas distintas. No es la misma economía política que dan en derecho o ciencias sociales que en económicas. Creo que la UNC es tan grande que en definitiva no te terminan sobrando docentes. En una facultad (ingeniería) sobran docentes (se ríe). Bueno es que en realidad ellos tuvieron un proceso de acreditación que a su vez ellos son carreras prioritarias y entonces les dieron mayores dedicaciones a todos y terminaron dando mayores dedicaciones...yo conozco caso donde dijeron che vení tengo mayores dedicaciones, no yo no, vos acéptala y después vemos que hacemos, estamos en un proceso que nos van a dar la plata. Entonces por ahí decís tienen un cuerpo docente muchos más grandes

que otras carreras, cuando ves la relación docente alumno que...Pero no necesitas un profe cada cuatro alumnos.

**E: ¿En qué se capacitan los agentes de la dependencia?**

R: Presupuesto, gestión y control no están, hay que capacitar. Creo que uno de los principales problemas que tenemos en la calidad de la carga de la información deviene porque no estamos mostrándole para que utilizamos la información o no se utiliza la información. Entonces da lo mismo cargarlo en un lado, cargarlo en el otro. Si vos no haces medición de los programas, entonces cargarlo acá, cargarlo allá, es lo mismo. Y lo que te hace es que vos no estás pasando el crédito de un lado al otro. Yo decía en (Facultad) tenes que cargarlo acá, y me decían uh, pero para eso tengo que cargar crédito. Entonces son muchos más movimientos que el simple hecho donde hay crédito cargado.

**E: ¿Existe y como se elabora una proyección de recursos y gastos para un plazo de 3 a 5 años?**

R: No. Si hace un análisis de los recursos económicos financieros te referías a si tienen en cuenta cuales son los recursos disponibles, no. Creo que en general cada uno pide lo que cree que necesita y no necesariamente eso está bien y esta eficientemente utilizado, hay que profundizar el camino este de definir objetivos, definir programas, asignar el presupuesto, hay que mejorar el tema de lo que significa armar proyectos, y mejorarlos y después presentarlos antes de llevarlos al presupuesto. Todavía nos va a faltar una etapa porque hay muchos proyectos en la universidad y en general en el estado si se evaluaran como corresponden el programa sería otro.

**E: ¿Qué se incluye en el presupuesto?**

R: Creo que tanto en área central como a nivel universidad hay que trabajar y plantear mecanismos de asignación de recursos que sean más ligados a la realidad. Hay una distribución histórica que responde a eso. Y hay que encontrar mecanismo de encontrar variables objetivas para asignar recursos y poder distribuirlos en medio de la escasez de recursos que hay. No obstante, creo que para mí los recursos alcanzan, que nos dan, para hacer las cosas que tenemos que hacer si nosotros asignamos bien la plata y no tenemos estos dobles cargos para una misma tarea o comprar caro algunas cosas que, porque no tenemos mecanismos de contrataciones.

**E: ¿Pero durante la gestión de Scottto hubo un modelo de distribución?**

R: Lo que pasa que todos los modelos de distribución que se hacen, al momento de distribuir plata terminan teniendo un condicionante político de ese momento. Yo lo que creo es que uno debería trabajar como en un proyecto de investigación tratando de relevar cuales son los atributos que deberían guiar una distribución de presupuesto y en función de eso armar un modelo y no en función de lo que sale. Yo lo que sé es que el Sergio armó un modelo y después tuvo que ir adaptándolo para que le dieran lo que querían que le dieran. Entonces deja de ser modelo. Tiene base de modelo, pero la cosa política, porque vos decís bueno, el grupo más amigo tenes algunos que están bien y otros que están mal, entonces cómo hago para darle a este...Digo, tenes que plantear como es el modelo y después decidir políticamente si lo quieres usar o no lo quieres usar. Pero tenes que investigar e ir sobre eso. Cuáles son los valores que tenes que tener en cuenta. Por eso digo, los valores, atributos, cosas que tenes que tener en cuenta para asignar el presupuesto. Y debemos tener buena información. Vos podés tener una cosa que sea fija, pero tenes un condicionamiento técnico y uno político. Si vos definís determinadas política que vas a seguir adelante eso te va a condicionar la asignación de recursos. Si vos decidís meterte en la UNC con todo lo que tiene que ver con campus virtual, aula virtual, y bueno, tenes que asignarle recursos. Tiene que haber una parte con todo lo que tiene que ver con el funcionamiento de lo estructural, podés tener un modelo y entonces como haces para los que están fuera del modelo a favor y en contra. Tenes que, al cabo de un tiempo, no le vas a sacar recursos. No le vas a dejar de dar, porque tampoco es fácil reasignar los recursos. Por ahí vos tenes recursos asignados que están fijos, que los podés cambiar al cabo de determinados años. Entonces deberías plantear un escenario de cómo deberías tener vos como facultad por secretaría por tu estructura de gastos. El problema que tenes es que si no hay una consciencia del presupuesto y de la ejecución del presupuesto y una exteriorización de esa información entonces todo se tapa. Y como todo puede taparse se comenten también estas arbitrariedades. Pero si vos vas a un esquema de racionalidad de responsabilidad de transparencia, y con el tiempo se va a corregir. Por ahí lo mío es una posición mirando positivamente. Yo tiendo a mirar el lado positivo de las cosas y tratar de llevarlas hacia donde creo que tienen que estar.

Me parece que nosotros hemos cambiado ese esquema en los últimos tres años para el área central. La gestión esta que está por terminar. Me parece que hicimos un

cambio importante. Poniendo a pensar y a plasmar en el presupuesto todos los objetivos que se quieren llevar adelante. Creo que todavía está en una etapa primaria, hace falta discutir mucho de, y capacitar mucho en la definición de objetivos, definición de planes definición de indicadores, para poder medir todo eso porque me parece que hasta ahora es una iniciativa que vamos trabajándola sin presionarnos ni requerirnos mucho. Es decir, queremos hacer esto, están plasmado las ideas y hemos puntualizado solo en poder compatibilizar los programas con el presupuesto. Pero inclusive hay una parte muy importante del presupuesto que tiene que ver con inciso 1 que no lo estamos haciendo. Y eso es una etapa próxima donde uno dice este programa lo hago con esta persona y esta persona tiene asignado estos recursos entonces todo el programa tiene asignado estos recursos.

**E: ¿Cómo se elabora el presupuesto? ¿Cómo es el cálculo de Recursos y Gastos? El tema del decreto 366/06 y los convenios de los docentes, tiene algún impacto? ¿Influyen en esto?**

R: Tienen su impacto, yo creo que en general por nuestra cultura política y gremial. No creo que el gremio de por si sea una cosa mala, sino lo malo a veces es la cultura política que llevan cada uno de los grupos que están en el poder en los distintos gremios.

**E: ¿Esas culturas que son malas, tienen impacto presupuestario fuerte?**

R: Por supuesto. A ver, vamos a casos concretos. Que vos tengas una persona pagándole el sueldo y en realidad para hacer la tarea que necesitas que haga tenes que contratar a otra implica que estas...yo creo que la Universidad por su forma de ejecutar y su trabajo que viene de muchos años y que eso es lo que indirectamente yo creo que vamos a cambiar con el trabajo que hacemos con el presupuesto y la ejecución del presupuesto y uniendo no solo cuando yo te decía hace un rato no solamente el inciso 2,3,4 y 5, sino también el inciso 1. Entonces cuando vos tengas cargado en un programa un montón de gente que no te aporta nada al programa y el impacto de ese programa al estar sobrecargado en el gasto no se corresponde con todos los recursos que tenes asignado vas a empezar a querer descargar del peso que es innecesario. Eso nos va a llevar en un momento a que vos replantees esta política que tenés en términos de la definición del personal.

**E: ¿Cuáles reglas que limitan el presupuesto?**

R: Bueno, de hecho en el trabajo este que hemos hecho con las secretarías le hemos dicho que tienen determinado topes de incrementos, que, como la idiosincrasia de nuestro país, algunos lo cumplen y otros no, pero me parece que es en principio porque ninguno de ellos hoy tuvo que estar discutiendo y fundamentando el nivel de gasto de cada uno de los programas y el para qué y cuál es el impacto y cuando nosotros sigamos avanzando en esta mecánica y la construcción del presupuesto se vuelva una cosa cotidiana en la UNC entonces vas a ir avanzando y mejorando la afectación de los recursos. Yo lo veo como un proceso.

**E: ¿Incorpora programas, metas, indicadores, en línea con los resultados que se pretenden conseguir de la planificación estratégica?**

R: Creo que podría seguirlo, pero no tengo certeza de la confiabilidad de la información. O sea, vos podrías cargar en otro lado gastos que son de ese programa y yo cómo lo sé.

**E: ¿Cómo es el debate del presupuesto en el órgano parlamentario?**

R: En área central los secretarios más los técnicos de las áreas económicas eso se ha unido. Me parece que falta una tuerca más donde también participe el consejo superior. Cada uno de los órganos de gobierno. Hoy estamos lejos de eso. Vamos nosotros a defender el presupuesto de cada una de las secretarías, cuando en realidad cada secretaria debería defender su política y discutirlo y mejorarlo. Tal vez uno a su vez debería estar planteando los objetivos de tres años del rectorado que está participando y a su vez después ir definiendo como seguir y cambios dentro del mismo objetivo. Porque vos definís un programa definís un presupuesto y al cabo de gestionarlo te das cuentas si tuviste algún error o no porque no tenemos una cultura de presupuestar. Cuando tengamos una cultura de presupuestar, cuando tengamos una cultura de mejor información para tomar de los años anteriores, para ver cómo se comportaron los gastos de acuerdo con las acciones de cada uno de los programas voy a ir mejorando el resto.

**E: ¿Cuáles son los pasos para registrar recursos y gastos?**

R: Se registra mal. No es homogénea en toda la universidad. La cuenta de inversión representa el movimiento de la Universidad, o no. En algunas cosas si en otras, no. Estamos atrasados, no registramos deudas. Esa es una de las miradas que yo tenía cuando ya vine acá previamente. Cuando yo empecé a romper los quinotos con el tema de habilitar el crédito es porque la mecánica a su vez era contraproducente con los que hay que hacer. Eso a su vez ha generado otros problemas. Yo creo que en algún

momento la fuente 12, todas las fuentes tienen que estar presupuestadas y habilitados los créditos y tienen que hacerse responsables los que tienen que ser responsables de la ejecución. Entonces vos decís que voy a ejecutar un millón de pesos en recursos propios y sé que solo voy, o tengo la convicción de que voy a tener 500, para que ponga un millón. Y si pongo un millón y después no lo tengo es un problema del que lo definió. Puede existir que vos creas que vas a tener un millón y que después el trabajo cotidiano o en la actividad aparecieron determinados condicionamientos que generaron que ese millón no sea un millón si no ochocientos. Pero si vos tenés un seguimiento de la ejecución del presupuesto entonces cuando vas a estar ejecutando vas a estar viendo si efectivamente te están ingresando esos fondos que vos creías que te iban ingresar o no y poder accionar y gestionarlos porque estás teniendo un problema. Entonces vos decís, a lo mejor el millón iba a ir solo y aparecieron condicionamientos que si vos no lo gestionas el problema puede ser peor. Pero si no tenemos información nos enteramos 3, 4, 5 o 6 meses o un año después de que sucedieron los problemas porque no tenes información...de la ejecución presupuestaria o la información no está bien cargada.

**E: ¿Cómo funcionan los sistemas integrados de administración Financiera?**

R: Debería ser fácil armar la información, pero no es fácil. Lo que pasa que creo que también son etapas que ha vivido la organización, en algunos casos los sistemas no han sido lo adecuado para resolver los problemas que se afrontaron, simplemente, vos tenías una serie de problemas y este es el que más o menos o que tenías disponible para llevar adelante esa tarea. No creo que los sistemas de información que el SIU implementó hayan sido implementados bajo una visión de la gestión sino una visión de la registración y rendición de cuentas. Cosa que desde mi punto de vista va en contra de la eficiencia de la gestión. Cuando digo, a mí los sistemas de deben permitir gestionar el proceso y mientras vos gestionando el proceso brindar la información el sistema para ir gestionando cada uno de los objetivos. Cuando digo, tengo que armar un portal del empleado porque veinte mil personas registran en distintos sistemas. Deberíamos poder utilizar la base de datos. Si carga una sola persona que encima es la dueña de los datos.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de compras y contrataciones?**

R: Hoy no tiene herramientas. Hay que generar con los sistemas las herramientas de controles necesarias. Nosotros deberíamos cargar todo en diagueta, vaya por un régimen superior o no. Vos tenés que hacer que los sistemas sean ágiles, vos no podés estar

pretendiendo que por cargar en los sistemas y por tener la información en los sistemas simplemente para registro hacer toda la operación engorrosa. Lo que hay que hacer que el registro sea en un momento. Entonces vos decís, yo compre, necesito comprar por producto, entonces yo tengo que tener una app para el personal encargado de hacer el pedido y automáticamente lo registre en el sistema. Entonces vos chupas esa información para hacer el pedido de contratación y eso para hacer la adjudicación y así sucesivamente. Vos decís, que una información que hoy cargas en un lugar, porque para hacer la nota de pedido la tengo que cargar en un Word, entonces tanto de esto, tanto de lo otro, o sea, y justificar, hacelo en el sistema. Y si vos me podés poner el en sistema las unidades físicas y un estimativo, entonces ya tengo dos parámetros para poder ver al que está comprando. Pero después me puedo fijar si el precio era razonable o no, la compra era razonable o no. Nada de eso hacemos.

**E: ¿Cómo es la información que surge de estos sistemas?**

R: No es útil para tomar decisiones. No es homogénea en toda la universidad. No es posible acceder a información física y financiera con limitaciones. Hay, pero no es adecuada. Es deficiente. No es confiable. Todo ese trabajo para hacer un informe de disponibilidades, un informe...que venimos trabajando desde, cumplimos seis meses. El día anterior para cumplir seis meses terminamos, que salió la resolución, a los seis meses cumplimos esa primera etapa que debían ser 60 días. Está bien que tocaron las vacaciones, también nos tocaron elecciones. Pero también se debe a los compromisos que ponen cada uno en esa, vos decir, los tenes que llevar con látigo. No. Pero en las reuniones todo el mundo hace catarsis, tuvimos dos meses de catarsis. Teníamos dos reuniones sin catarsis y a la tercer reunión que venía catarsis de nuevo. Alguien que venía enojado por alguna cosa que le paso en la cuestión cotidiana, y entonces ya salto de nuevo. Entonces cada reunión aparecía alguno que venía con un problema que venía del pasado o ...recién sobre el final empezaron a trabajar más como deberíamos haber trabajado desde el principio. También arrastras una cultura de no discusión, no trabajo en equipo, que cada cosa que decís la tomas como te están achacando algo o te están achacando algo. Entendés, y no para construir o solucionar el problema, sino para tomarme revancha de cosas anteriores. Entonces todo eso genera una demora en hacer lo que tenes que hacer, una cosa que deberíamos haber hecho en 2 meses la terminamos haciendo en 6 meses.

**E: ¿Cómo funciona el sistema de control interno?**

R: El control de la auditoria el control de gestión es de legalidad, no es de gestión. Usó el procedimiento adecuado, sí. Pero lo compro a cualquier precio. Fue ineficiente. Para eso hay que preparar los sistemas. El rol de la auditoria es de legalidad y no de gestión. Es mucho más comprometido para nosotros los funcionarios.

**E: ¿Cómo es la ejecución en general de programas y proyectos?**

R: Los programas presupuestarios no son ejecutados según lo previsto en tiempo y forma. Primero porque yo creo que la gestión cotidiana te hace en muchos casos no tener esa cultura del control y el seguimiento. Y entonces por ahí muchas cosas se te terminan yendo y al mismo tiempo no tenes la información oportuna para hacer ese control y seguimiento. Entonces es como parte de una cultura y parte de falta de información de los responsables de la gestión. Si nosotros de la secretaría les diésemos un informe de ejecución de cada una de las áreas, de los planes, de los programas, del presupuesto que en definitiva definieron entonces van a entrar a mirar si están dentro de lo que tenían previsto o no. En algunos casos puede ser que definieron más recursos de los que iban a necesitar porque no estas acostumbrado, no tenes herramientas para presupuestar, entonces vos decís o crees que vas a hacer determinadas cosas y después...me parece que hay muchos problemas de la gestión cotidiana que te desvían de los objetivos que vos te planteas. Tenemos obstáculos administrativos, burocráticos, en la cual le tenemos que dedicar demasiado tiempo y eso es en detrimento de la gestión cotidiana de los programas donde vos tenés que tener la cabeza puesta. Es decir, continuamente resolviendo quilombos, es decir...Con la secretaria de extensión todo el proceso de rendición de cuentas, programas viejos, de cómo se lleva la contabilidad de como se hace la cuestión administrativa que es compleja y a su vez la gente hay alguna que no está formada, hay algunos que no te dan bolilla genera una situación de caos que después perdés tiempo. Entonces vos decís yo debería estar concentrado en tal cosa y estoy 20% en lo que tengo que estar concentrado y 80% en los problemas y los quilombos.

**E: ¿Con qué tienen que ver estos problemas y quilombos?**

R: Fundamentalmente tiene que ver con la falta de procesos y procedimientos claros en la gestión de la universidad y al mismo tiempo, tiene que ver con la no adecuada capacitación del personal en algunos casos para cumplir esas funciones. No tenemos un mecanismo adecuado de asignación de tareas con perfiles y la incorporación de gente a la UNC no ha sido hasta ahora la adecuada, y eso tiene sus impactos. O sea que vos

necesites una persona con determinado perfil y pongas otra que no tiene ese perfil y a su vez no la capacites, sino que la largas a hacer tareas y que vaya aprendiendo con la ejecución de la tarea, hace que no sea eficiente... Yo creo que el problema tiene muchas aristas... hay cultura organizacional, hay cultura política, hay de todo que incide en eso.

**E: ¿Cuáles son los incentivos organizacionales por la consecución de resultados?**

R: No, hay.

**E: ¿Cómo funciona el seguimiento de los programas y proyectos aprobados en el presupuesto?**

R: PROFOIN se puede hacer monitoreo para ver en qué estado de situación está. Podríamos tener también los programas de las secretarías. Pero no sé si hoy la salida de los sistemas todavía nos permite monitorear eso. Nosotros en PROFOIN al haberle puesto el condicionamiento de enviarle fondos a que estén comprometidos y cargados hacer que la información sea más fidedigna o completa que el resto de los gastos. En los gastos de funcionamiento los fondos que le mandamos a las secretarías y bueno, vos podés tener alguna que no estén cargados...Entonces vos decís, no...yo tengo un informe que me presento...y supuestamente todos tienen plata a rolete...Una persona me presentó la situación sobre crédito y pagado de cada una de las secretarías y a todos le sobra plata. ¿Le sobra plata? No sabemos...No la tenemos cruzada con la otra información que recibe contabilidad del cierre. En el cierre que ha hecho, es decir, Contabilidad empieza a pedir cierres mensuales, cosa que no pedíamos antes...pero a su vez esos cierres los miramos los controlamos y le vemos cuales son los problemas que tienen. Y entonces empezamos a tener más información para ver cómo gestionar para que eso, los efectos no deseados de las prácticas en la ejecución de presupuesto, en la información, la puedas gestionar.

**E: ¿Cómo se implementan los indicadores de producto, efectos e impactos definidos para evaluar programas y proyectos previamente planificados?**

R: Y hoy lo estamos haciendo. Si bien me parece que se definen objetivos y proyectos para llevarlo adelante después no se los, no hay indicadores de medición definidos previamente, y como no se los mide, por ahí no se los evalúa y por ahí se tiende a lo mejor a evaluarlos muy por encima y decir esto fue bueno que continúe. Pero a veces hay cosas que son malas y continúan.

**E: ¿Cómo es la evaluación de los programas y proyectos ejecutados?**

R: Creo que en general hay distintas situaciones. Hay dependencias que lo pueden tener más o menos a ese concepto trabajado, se podría dar más en las facultades y dentro de las facultades más en una área que otra. Me parece que también depende de la continuidad que exista en el gobierno, es un condicionante digámoslo así. Yo creo que hay una cierta, que esto es un problema cultural de nuestro país, una cierta actitud a, che, estamos tres años, tampoco me voy a matar a pelear. Muchas veces este tipo de cosas implica pelear, discutir, conflictos de intereses, no hay mucho que lo quieren hacer. Solamente los que tienen la idea de largo plazo de lo que están haciendo. El cuanto gastamos no, porque en realidad, digamos, no tenemos bien separado lo que vos le destinas a las tareas habituales y al cambio. Y no hemos asignado mucha plata adicional para el cambio. Creo que hemos asignado poco y los cambios han sido más lerdos. Obviamente que yo, no me hizo falta llegar a estos tres años. Continuamente me hago replanteos de que estamos haciendo, si avanzamos, no avanzamos. Que disputas o no, llevar adelante en cada uno de los procesos. Varias veces te comes unos sapos, porque decís si doy esta batalla también terminas siendo contraproducente para todo, tenes que pelearte con todos, porque en realidad muchas de las cosas parece que tenes que pelearte contra todos. Efectivamente cuando vos querés cambiar tocas muchos intereses y tenes gente que está a favor y gente que está en contra. Y yo veo que estuvieron en contra con cosas que planteo para cambiar y que interpretaron mal. A nivel de secretario también se genera. Mira Sánchez ahí viene el que quiere transparentar todo y me dicen no es tan bueno transparentar todo. Yo creo que sí, que tiene sus complicaciones, porque tiene sus complicaciones transparentar todo, complicaciones en el sentido de que con esto de que vos mostrás todo y algunos lo malinterpretan, entonces tenes que salir a remar sobre cosas que los otros no interpretan. El tema de que no haya buena información termina siendo más contraproducente. Pero estoy en esa dicotomía de que en algunas cosas es buena que salgan cosas y otras no, porque hay algunos proyectos que si los das a conocer te vas a sumar más gente en contra porque estas tocando muchos intereses, más allá de que es mejor para ellos y para la universidad, pero solo por modificar tenes muchos en contra. Te digo que no lo tengo resuelto, en esto de la comunicación de las cosas. Se que me faltó comunicación y sé que en otras sobró. No tengo claro cómo. Un caso típico de que hubo algunas malas personas que malinterpretaron y que creen que van a ser fuertemente afectados con ese, y que no van a saber que van a hacer, porque efectivamente se le cambian las actividades

que tienen, pero no entienden que hay muchas más cosas para hacer y son de más valor que las se le sacarían. Pero bueno, ese es un tema que tengo en la cabeza y de alguna forma hay que hacerlo.

**E: ¿Existe y cómo es el proceso de aprendizaje sobre la base de la evaluación y los resultados obtenidos?**

R: No, percepción.

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

R: La única rendición de cuentas es la que terminamos 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 política normalmente se suele hacer cuando terminan las gestiones, se estila mucho a nivel facultades, no tanto a nivel universidad. Nosotros con los informes anuales que le hacemos, que hace el rector a la comunidad a fin de año indirectamente estas planteando algo, pero debería hacer una cosa más fluida. Igual mostras lo que hiciste de bueno y no lo que te fue mal.

### **Comentarios Post entrevista**

R: Los procesos de transformación son más lentos de lo que yo esperaba, pero se consiguen. En económicas ese resultado lo tenes. Hoy en la Gestión de (decano) se terminaron materializando un montón de proyectos que teníamos en gestiones anteriores, pero no se avanzaba, porque no es solamente que vos tengas la idea, sino que la cabeza de la organización también la comparta. Por ejemplo, el tema de unificar las áreas de sistemas, lo trabajó (secretario) cuando era secretario de administración, lo trabajé yo posteriormente, y vos decís, cuando tenía todo armado para hacerlo el decano me dijo no estoy tan convencido y con una definición me hizo bosta todo lo que había avanzado. Entonces vos decís... cuando en realidad yo lo encaré lo hablé con el decano me dijo sí... después cuando estaba en un conflicto, saltan conflicto, la mejor forma de solucionar el conflicto es decir no estoy tan convencido de que es lo que hay que hacer...

**E: Hubo una normativa integral, ¿qué pasó?**

R: No se gestó participativamente con las facultades, con lo cual, de la lectura de la normativa en general la gran mayoría se agarró de los aspectos que lo condicionaban,

que lo molestaban. Me parece también que políticamente fue en un momento no oportuno. Me parece que fue un proceso que terminó ahí y fue sobre el final de la gestión. Hay muchos que entendieron que querían darle mucho más cargo y presupuesto a la SPGI con esa estructura que termina definiendo, otros con artículos donde estableciendo las responsabilidades, otros enojados por otras cosas, y entonces se oponían...Yo sería más de la idea de ir por partecitas. Y de ir a un escenario que lo hagas más participativo, pero fundamentalmente solucionando los problemas y las situaciones a las dependencias. Creo que tiene que haber un equilibrio entre lo que las dependencias pueden hacer y vos le exigís. Te tengo que dar las herramientas para que sea posible para que te lo pueda exigir. En algunos casos lo que se interpreto es acá lo único que hacen es ponernos la soga al cuello. Principalmente los decanos, en algunos ítems que decían, es falta grave. Sacas la norma, pero no tiene correspondencia con la realidad. Si a los decanos le decís tenes todos los mecanismos para cumplir, los juntas a todos y le decís. Algunos le pegaban por personal, otros por económica, otros por otro lado. Todos le pegaban. Te conviene hacer primero uno y que te peguen por ese lado. La Universidad es muy conservadora. En estas cosas veo muy importante el titular de área o vicerrector o como se llame y siendo decano. Porque no soy yo el que tengo que venderle al otro decano, es un par que le está vendiendo a los otros que tienen que apoyar. Es mucho más fácil.

## **Entrevista AU 2**

**E: ¿Existe y cómo es un el plan estratégico de mediano plazo formalizado con objetivos, metas e indicadores?**

R: La UNC adolece de un sistema “institucionalizado” de planificación de la Universidad; esto es, no están formalizados los tiempos, plazos, actores intervinientes y sus responsabilidades, objetivos de la planificación y metodologías aplicables. Por otro lado, un sistema de planificación no podría ser concebido desvinculado del proceso de formulación presupuestaria, del seguimiento de la ejecución, evaluación de resultados e impactos. No obstante, en la UNC la idea de planificación se concibe desvinculada de la evaluación institucional. Esto no implica la inexistencia la planificación en la UNC, pero ella queda supeditada a la voluntad y estilo de las

eventuales autoridades, al punto que podría no existir en absoluto. Cada Rectorado, cada Facultad, cada dependencia lleva adelante, de una forma u otra, algún grado de prospectiva y establecimiento de objetivos; pero se trata de procesos autónomos y endogámicos que distan de una perspectiva sistémica de la UNC. El primero y el segundo de los mandatos de Hugo Juri, fueron las únicas oportunidades en las que se ensayó una planificación estratégica de la UNC en su conjunto. Ambos constituyeron procesos convocantes de múltiples actores muy comprometidos que arrojaron como resultado un análisis de situación holístico y sistémico que derivó en la identificación de objetivos concretos para el desarrollo institucional. Sin embargo, distintas circunstancias, generalmente políticas, atentaron contra las posibilidades de la materialización de tales objetivos y la continuidad del proceso de gestión. Esta lección es muy importante, ya que la planificación estratégica no debería constituir un ejercicio aislado de reflexión de los actores universitarios, sino que debería integrar un proceso decisorio de planificación, ejecución y evaluación institucional que encarne en las prácticas de los órganos de gobierno. Se generaría de este modo, un ciclo institucional continuo, no esporádico, que esté en permanente tensión con las cambiantes circunstancias internas y del entorno social. Dicho con palabras simples y muy humanas, podría presentarse como el ciclo institucional de gobierno que articula el pensar, el hacer y el aprender. La UNC está lejos de ello.

**E: ¿Cómo es el diagnóstico previo?**

R: En línea con lo dicho anteriormente, percibo que el diagnóstico no es una etapa del proceso de planificación a la que se le preste gran atención. Efectuar análisis profundos puede ser interpretado como una pérdida de tiempo, o como un obstáculo dado la urgencia que requieren las circunstancias. Las decisiones se basan en la visión del mundo, concepciones y aspiraciones personales de las autoridades, en información a la mano, incompleta, precaria, de múltiples fuentes informales. Por supuesto, estas prácticas tienen diferencias de grado que responden a los distintos estilos y procesos endogámicos a los que referí en el punto anterior.

**E: ¿Cómo se manifiesta el liderazgo para la consecución de los resultados?**

R: Observo que (en general) los liderazgos responden más a una lógica política, antes que burocrática, empresarial o académica.

**E: ¿Cómo es la organización en la dependencia?**

R: La UNC está organizada por Facultades; esto es, técnicamente, por “productos” o “resultados”, ya que cada unidad organizativa (Facultad) reúne las actividades necesarias para la consecución de sus egresados específicos. Esta situación, generalmente arrastra a un comportamiento endogámico de la investigación, la extensión y la administración. El Rectorado, por su parte, ha estado históricamente organizado “funcionalmente”; esto es, con una secretaría para cada función fundamental: académica, investigación, extensión, etc. Sería muy extenso hacer un análisis crítico de este modelo organizacional frente a otros alternativos como el modelo departamental o por institutos, asumidos por otras universidades nacionales de nuestro país. En términos generales, podría decirse que la organización por facultades permite reducir complejidad en una institución tan vasta y heterogénea como la UNC. Esto, más allá de que las facultades están completamente arraigadas en la cultura institucional, haciendo inviable su reemplazo por otro esquema organizacional. No obstante, sus beneficios, la estructura por facultades propicia el comportamiento endogámico de las unidades académicas y la consecuente fragmentación institucional. Por ello, la planificación institucional y la gestión deberían plantearse el enorme desafío de lograr el equilibrio entre el necesario margen de maniobra de cada unidad, y una perspectiva sistémica de la institución. Esto es lo que llamo una “gestión integrada”, porque cada una de las partes se integra, no se funde un todo. En mi opinión, esta idea no fue trabajada en la UNC (excepto en la SPGI donde se ensayó esta perspectiva) y la relación con las unidades académicas componentes ha sido objeto de una permanente negociación con criterios políticos.

**E: ¿En qué se capacitan los agentes de la dependencia?**

R: La UNC no ha llevado a cabo un programa sistemático de capacitación de sus cuadros técnicos en esta materia. En general, ha confiado en la formación técnica-profesional del personal no docente. Sin embargo, las carreras de contador público, administrador o economista no abordan, o lo hacen superficialmente, los temas aquí tratados referidos a la gestión pública en general y universitaria en particular. Observo que el personal no docente se esfuerza por capacitarse en el uso de los sistemas de gestión vigentes y trabajar en ello responsablemente, pero la falta de conocimientos que permitan una visión amplia del gobierno universitario, así como los estilos de gestión de las autoridades, suelen generar el mantenimiento del statu quo.

**E: ¿Cómo se elabora el presupuesto? ¿Cómo es el cálculo de Recursos y Gastos?**

R: Fundamentalmente regida por la pauta histórica (“derechos adquiridos”) y por razones “políticas”. Hasta donde recuerdo, en una sola oportunidad (durante el primer mandato de la Rectora Scotto), se hizo el intento de aplicar una pauta objetiva para la asignación de los créditos del inciso 1. Se procedió a adaptar el modelo CIN para el caso específico de la UNC. Se trabajó muchísimo técnicamente con este fin. La aplicación de los resultados conseguidos no fue posible, ya que “políticamente” no resultó viable. Del mismo modo sucedió cuando, en la misma época, se intentó aplicar una fórmula para la distribución de los gastos de funcionamiento. En esta misma línea, más recientemente, el PROFOIN fue concebido sin una lectura objetiva de las necesidades existentes en cada dependencia y de los montos consecuentemente requeridos en cada caso. Así, la asignación de recursos tuvo un contenido altamente político.

**E: ¿Cómo es el debate del presupuesto en el órgano parlamentario?**

R: El HCS es la instancia que aprueba el presupuesto de la UNC. No obstante, la ausencia de un proceso y de una metodología clara y formalizada de planificación y formulación presupuestaria, sumado al hecho de que el presupuesto aparece como un documento críptico y en gran parte inentendible por muchos consiliarios, ha hecho en más de una oportunidad que la aprobación del presupuesto fuera sumario, sin la profundidad de análisis que debería tener.

**E: ¿Cómo es la información que surge de estos sistemas?**

R: Conviene diferenciar aquí dos aspectos: la generación de información suficiente, pertinente y oportuna para la toma de decisiones de máximo nivel, por una parte, y el ejercicio decisorio mismo de las altas autoridades, por la otra. En lo que respecta al primer punto, la UNC ha avanzado mucho en la adaptación e implementación de sistemas de gestión (académica, científica, extensionista, administrativa) que generan datos de gran importancia. Sin embargo, aún resta avanzar en la concepción y desarrollo de un “sistema de información” integral e integrado. Este estado de cosas conduce a que, en muchos casos, la información necesaria para las decisiones, si fuera posible elaborarla, insuma un trabajo ad hoc, artesanal, que requiera más tiempo del disponible. Por otro lado, más allá de la posibilidad de contar con información, debe contemplarse la cultura y las prácticas decisorias consecuentes en las autoridades, como ya se dijo en el punto 2.

**E: ¿Cómo se implementan los indicadores de producto, efectos e impactos definidos para evaluar programas y proyectos previamente planificados?**

R: Al no existir un sistema formal de planificación, no es posible saber cuáles son sus resultados. En general, los “logros” (resultados) de una gestión (rectoral, decanal, etc.) se presentan en un marco político que apunta a legitimar y fortalecer determinado grupo de poder.

**E: ¿Cómo es y en qué consiste el proceso de rendición de cuentas?**

La rendición de cuentas está orientada al control de legalidad y objeto del gasto, con gran (o total) prescindencia del análisis de pertinencia y del control en el cumplimiento de resultados e impactos.