



**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

**TRABAJO FINAL DE INVESTIGACION DE INVESTIGACION DE**  
**ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**  
**“PAUTAS PARA MEJORAR LA DISCUSIÓN POLÍTICA Y LA**  
**OPERATIVIDAD PRESUPUESTARIA EN UNA UNIVERSIDAD**  
**PÚBLICA”**

**AUTOR: Cdör. Christian Ariel Noya**

**COHORTE 2011**

**DIRECTORA: Prof. Cristina Rolandi**

**Buenos Aires, OCTUBRE DE 2013**

**Christian Ariel Noya**

Contador Público

Licenciado en Administración

Cursé y aprobé los módulos de la Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector Público durante el año 2011, obteniendo un promedio en las calificaciones de 8,4.

Actualmente me desempeño como Secretario de Administración de la Gestión de Rectorado de la Universidad Nacional de Luján, cargo que ocupo desde mayo de 2012.

Subsecretario de Presupuestos y Finanzas de la Gestión de Rectorado de la Universidad Nacional de Luján entre Julio de 2011 y Abril de 2012.

Subdirector del Centro de Asistencia Técnica (CATec) de la de la Gestión de Rectorado de la Universidad Nacional de Luján entre Enero de 2011 y junio de 2011.

Secretario de Administración del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján entre Julio de 2004 y Diciembre de 2005.

He desarrollado mi profesión en forma independiente desde el año 2002 hasta la fecha, atendiendo a pequeñas empresas familiares y en especial a organizaciones sin fines de lucro, asociaciones civiles de carácter social, deportivo y científico. Entidades que actualmente asesoro.

He trabajado en relación de dependencia desde el año 1994 hasta el año 2002 en distintas organizaciones privadas pequeñas y familiares, especialmente en organización administrativa con perfil de gerenciamiento.

Tel. 011- 15- 6944 6175

Teléfono fijo 0237- 487 2377

Domicilio: Avda. Nazca 733 – Fco.Alvarez – Partido de Moreno – Provincia de Buenos Aires.

Mail: [ChristianArielNoya@yahoo.com.ar](mailto:ChristianArielNoya@yahoo.com.ar)

Mail: [estudionoya2@gmail.com](mailto:estudionoya2@gmail.com)



## Tabla de contenido

Introducción .....	4
Capítulo 1 .....	6
Esquema teórico de referencia .....	6
Aspecto jurídico.....	6
Marco normativo aplicable en la universidad.....	6
Aspecto productivo .....	8
Institución ejemplo. Estado de situación actual. ....	8
El avance hacia una gestión por resultados .....	10
Capítulo 2 .....	12
El presupuesto.....	12
Los principios presupuestarios.....	12
El presupuesto como herramienta de gestión.....	12
Herramienta para gobernar .....	12
El presupuesto como acto de gobierno del Consejo Superior .....	13
Herramienta para administrar .....	13
Herramienta para controlar .....	14
Capítulo 3 .....	15
Decisiones de gobierno y las clasificaciones presupuestarias .....	15
Cumplimiento de los programas en la universidad.....	15
Presupuestación en la universidad .....	16
¿Como identificar actividades y objetivos en la universidad? .....	16
Capítulo 4 .....	18
Conclusiones .....	18
Bibliografía .....	20



## Introducción

En el estado actual de la administración financiera pública de Argentina y del mundo, resulta necesario modernizar las técnicas de presupuestación de las universidades, saliendo del viejo paradigma de gestión meramente erogativa para evolucionar hacia una gestión de resultados, que permita transparentar las acciones de los funcionarios y a la vez ser evaluados por la comunidad en torno a los objetivos de organización.

La sociedad tiene cuestiones básicas que las personas en forma individual no pueden resolver, y que a su vez resultan necesarios universalizar para satisfacerlas, es decir se tiene la necesidad de alguien que cubra y resuelva esas cuestiones primordiales y que además procure el bienestar social, que no solo contribuya a brindar servicios de defensa, seguridad interna y justicia como sucedía en el siglo XVIII, sino que además produzca los bienes públicos <sup>1</sup> “tales como son la legislación y creación del orden jurídico, servicios de salud, servicios de educación, servicios de saneamiento, servicios de cultura, servicios de esparcimiento y servicios de información, entre otros.” Ese alguien es el Estado, quien lleva adelante sus procesos de producción a través de las diferentes instituciones públicas, entre ellos la universidad.

Esos bienes públicos necesariamente deberán ser financiados, es decir quien tenga a su cargo producir los bienes públicos preferentes que satisfagan las necesidades de la sociedad deberá contar con los recursos necesarios para solventar los gastos que esa producción demande.

Desde la perspectiva del análisis económico podríamos decir que existe un relación de producción por la que, ante determinados productos (bienes públicos a producir) existirán bienes operacionales o durables (insumos), puestos en favor de esa producción, que deberá realizarse en un tiempo determinado. En la universidad la producción de esos bienes públicos está basada fundamentalmente en servicios de educación, y en menor medida servicios de cultura y servicios de información.

Evidentemente este pequeño análisis incorpora como premisa que, en la determinación de satisfactores sociales y el sostenimiento del bien común se necesitan políticas públicas bien definidas y planeadas, orientando la producción pública a lo que se denomina administración por objetivos y resultados, donde los indicadores para el seguimiento y control de las políticas públicas puedan dar cuenta de la relación existente entre productos e insumos, y por ende del logro de las metas físicas establecidas.

---

<sup>11</sup> “Un bien público es un satisfactor o bien escaso, que satisface necesidades de las personas sin requerirse su apropiación para consumirlo. Además, su consumo por unos no afecta al consumo de otros. Por eso se dice que un bien público no es “rival” en su aplicación para satisfacer a distintos consumidores, pues varios lo pueden consumir simultáneamente. También se dice que tampoco es excluyente en cuanto a que no se puede desplazar de su consumo a quienes no pagan o no contribuyen a financiar su provisión.” Extraído de **Algunas ideas económicas para fundamentar la administración financiera pública, teniendo por referencia algunos escritos del profesor Paul Anthony Samuelson (1915 - 2009) (\*)-Angel Ginestar Marzo-2010.**



Otro aspecto a tener en cuenta es que en la universidad los miembros que conforman la comunidad además de cumplir con sus funciones ya sea como docente, técnico o alumno, es además un votante. Se desprende de esto que, con el sufragio la persona partícipe de la comunidad universitaria elige a sus autoridades políticas, y se infiere que estas han sabido o sabrán interpretar las necesidades de la sociedad y también de la propia comunidad universitaria, plasmándolas en promesas políticas que deberán cumplir. Las políticas, sin duda deberán orientarse a la mejor formación del graduado, meta física final, entre otras, que surge de la producción de servicios de educación.

Este trabajo tiene por finalidad la pretensión de sugerir a las instituciones públicas universitarias, es decir a los miembros que la conforman, respecto de la necesidad de comprender que la universidad como grupo humano de una sociedad necesita para su mejor desempeño tener presente que, en su función de dar servicios de educación, de cultura, y de información deberá buscar la manera de establecer discusiones políticas que permitan orientar los recursos del estado, en términos productivos, de la manera mas eficiente, eficaz, y económicamente posible. O sea que la pretensión política tenga el sustento técnico-científico adecuado, apoyo que es sabido, posibilita medir tanto financiera como económicamente las actividades de la institución para el logro de su cometido final, transformar la sociedad para hacerla más justa y equitativa, formando graduados que permitan mejorar todas las instancias sociales en procura del bien común.



# Capítulo 1

## Esquema teórico de referencia

### Aspecto jurídico

#### Marco normativo aplicable en la universidad

Se hará una breve reseña al solo efecto de encuadrar a las instituciones universitarias sin mayor pretensión que la de establecer las particularidades de las universidades públicas nacionales, con las características que las hacen propias en especial en los términos de la autonomía en sus decisiones políticas y autarquía financiera.

La ley de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público que está concebida bajo el enfoque de la teoría de los sistemas, establece en su art. 5º que deberán integrarse e interrelacionarse los siguientes sistemas:

1. Sistema presupuestario
2. Sistema de crédito público
3. Sistema de tesorería
4. Sistema de contabilidad<sup>2</sup>

La universidad pública nacional no escapa al encuadre legal, destacándose que si bien el sistema de crédito público, o sea el endeudamiento del Estado en cualquier jurisdicción o entidad no está previsto como de uso frecuente en la institución universitaria, nada obsta a que el mismo se aplique en una institución de orden educativo y público, tal el caso de las

<sup>2</sup> Si bien la Ley enumera esos sistemas o subsistemas del macro sistema Administración Financiera del Sector Público existen otros que también son parte de la universidad nacional ellos son:

<b>Subsistemas de la Administración financiera</b>	
<b>Dentro de la universidad</b>	<b>Fuera de la universidad</b>
Presupuesto	Control Externo (AGN)
Contabilidad	Administración tributaria
Administración de Bienes	
Control interno (UAI)	
Contrataciones	
Crédito Público	
Tesorería	
Administración de personal	
Inversiones	
Administración de ingresos propios	

universidades nacionales. Las que poseen autarquía y autonomía por mandato de la Constitución Nacional en su art.75 inciso 19.<sup>3</sup>

Bajo este precepto autárquico y autónomo de las instituciones de educación superior podría presuponerse erróneamente que la ley de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público, podría no ser de aplicación obligatoria, o bien que tuviera carácter complementario. Toda vez que dicha autarquía puede definirse como la capacidad jurídica de las universidades de establecer su propio presupuesto disponiendo de los recursos que envía la Administración Central a través del Tesoro de la Nación, como así también de los recursos propios que genera por las actividades de educación o las actividades de vinculación con su entorno, incluyendo además la administración de su propio patrimonio ya sea enajenándolo, mejorándolo, o realizando inversiones en compras o inversión en formación de capital y que permitan realizar sus actividades productivas.

El ordenamiento normativo de la Constitución Nacional es receptado además por la Ley de educación superior, permitiendo a las universidades desenvolverse dentro del régimen general de Administración financiera, con ciertas características que le son propias, entre otras: que los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transfieran automáticamente al siguiente<sup>4</sup>.

Esto conlleva a que, puedan ocultarse deficiencias tales como subejecuciones presupuestarias, con la consecuente pérdida de eficacia no alcanzándose de esta forma los objetivos de los programas, y ocultando esos "superávit",<sup>5</sup> con lo cual también es posible advertir que no se aplique con el rigor técnico-científico la presupuestación por programas y por ende las políticas y acciones del gobierno de la universidad puedan disiparse, o verse obstaculizadas en pos del éxito que la comunidad necesita, es decir de la correcta aplicación de la técnica presupuestaria habría de esperarse que se mejoraran sustantivamente las actividades de la institución universitaria:

- 1) esparcir los conocimientos y expandir los horizontes en torno a la formación académica de los ciudadanos,
- 2) ampliar y mejorar permanentemente la capacidad de la actividad de investigación,
- 3) acercar las distintas actividades de extensión a la sociedad.

Estas premisas generales se mencionan al solo efecto de manifestar que las universidades no se ajustan acabadamente al sistema establecido en la ley 24.156, tal como sucede con el resto de jurisdicciones o entidades del orden nacional, que consolidan su información en el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional.

---

<sup>3</sup> Artículo 75.- Corresponde al Congreso: "... Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y **la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.**"

<sup>4</sup> Ley Nro.24.521 Art.59 inc a): "...a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente;.."

<sup>5</sup> A veces, bajo la denominación de "economías de inversión".

## Aspecto productivo

### Institución ejemplo. Estado de situación actual.

El presente trabajo se ha realizado basado en mi experiencia personal como funcionario político de una universidad nacional conformada por departamentos académicos y no por facultades. A sabiendas que, aunque el estado de situación haga exclusiva referencia a esta universidad en particular, en el mismo se pondrán de manifiesto al solo efecto de remarcar cual fue el interés que despertó la escritura del presente, sin embargo el marco teórico general y las conclusiones servirán también como base de discusión respecto a la necesidad de *armonización* entre las políticas y el aporte técnico en la formulación, ejecución y seguimiento del presupuesto de cualquier otra universidad.

Estado actual: En la universidad ejemplo podrían señalarse algunas falencias en cuanto a la técnica presupuestaria y la estructura orgánica de personal, a saber:

1. No existen dispositivos y procedimientos metódicos para la formulación presupuestaria
2. No se ha previsto en la estructura orgánica de personal de la Universidad el área u oficina permanente de Presupuesto encargada específicamente de la programación y control presupuestario
3. No se formulan metas físicas en el presupuesto para los diferentes programas que permitirían explicar los desvíos producidos y evaluar el cumplimiento de metas correlacionando la ejecución financiera del presupuesto de la Universidad, aunque existan datos asimilables en los anteproyectos de presupuesto.
4. No se tiene con la debida anticipación un anteproyecto de presupuesto.
5. El Consejo Superior aprueba el presupuesto varios meses después de iniciado el ejercicio.
6. Los sistemas informáticos no presentan la configuración necesaria para que se obtengan cuadros financieros o informes de gestión, y su respectivo cruce con la información contable, menos aún la posibilidad de instrumentar una contabilidad de costos.
7. Las presentaciones de cuadros financieros no cumplen con el principio de claridad.
8. No existen responsables de unidades ejecutoras, por lo tanto los programas no se corresponden con la producción de la universidad, y a su vez la medición de los bienes públicos creados no resulta posible de realizar.
9. No se realicen las conciliaciones necesarias para confrontar los saldos de los sistemas con la realidad.
10. Se ha hecho un uso indiscriminado del art.27 de la ley 24.156, se inicia nuevo ejercicio financiero copiando el anterior con mas y menos los ajustes, es decir sin planificación, sin programación, y sin posibilidad de hacer un seguimiento para contrastar con las políticas.
11. Por lo antes dicho, se ha establecido una “pauta” para la formulación del presupuesto consistente en aprobar el mismo una vez avanzado el ejercicio y con un estado de ejecución del compromiso y el devengado también muy avanzado. Es decir mas que un presupuesto es un mero ordenamiento de las partidas presupuestarias (de su

compromiso y devengado) las que se iniciaron copiadas en base a montos de porcentajes de ejercicios anteriores, pautas que no responden a políticas concretas basadas en las necesidades sociales, sino mera pautas técnicas con mas / menos ajustes por actualizaciones de salarios, de mayores partidas que envía el Ministerio de Educación para gastos corrientes, o por los recursos propios ingresados al tesoro de la universidad.

12. Se utiliza el nivel de preventivo de gastos como instancia de ejecución, es decir se estableció que el inicio del trámite de compra y su preventivación, sin que el mismo esté comprometido y menos aun devengado, mandado a pagar o pagado, implique ejecución presupuestaria, y los informe periódicos en el ejercicio financiero se realizan con esta instancia del gasto, dentro de lo que sería el ciclo presupuestario. También se mantienen preventivos una vez finalizado el ejercicio financiero, con la consecuente distorsión de la ejecución real, y la posible duplicación de gastos. Pues si un gasto preventivado supera dos cierres se corre el riesgo de volver a iniciar trámites para la adquisición del mismo bien.
13. No se realizan los cuadros periódicos de Estado de situación financiera llámese cuadros AIF, de Gastos corrientes y de capital, solo se cumple con la formalidad anual del cumplimiento requerido por la Contaduría General de la Nación.
14. No se realiza un presupuesto plurianual con las inversiones en bienes de capital.
15. No se realizan costeos y por lo tanto en la presupuestación y su correspondiente macheo contable no se tiene en cuenta las depreciaciones ni la tasa de interés del capital invertido.

Vale destacar que estos inconvenientes existen desde que se ha creado la ley de Administración Financiera y de los Sistemas De Control Del Sector Publico Nacional promulgada en el año 1.992, esto quiere decir que nunca se aplicó estrictamente la metodología allí planteada, se ha cumplido “burocráticamente” con la norma aplicando el concepto de “legalidad” en un sentido restringido como cumplimiento de la norma y *se ha hecho un uso indiscriminado del artículo 27 de la Ley 24.156*, pero no se ha aplicado el aspecto integral que incluye lo “técnico-operativo” de la misma. Haciéndose hoy, indispensable, avanzar sobre la cuestión, interpretando las implicancias de las categorías programáticas para pasar en un futuro, lo mas cercano posible, a la gestión de la institución por resultados.

Mediante la consecución de las metas físicas planteadas, y dando participación a la comunidad universitaria en la formulación de las necesidades a financiar y manteniéndola siempre cercana al control a través de la transparencia de todas las acciones de gobierno, las que debieran ser evaluadas mediante indicadores –de gestión- todo eso siempre bajo el precepto básico de las finanzas públicas de “centralización normativa y descentralización operativa”.

Por ello, además se considera abierto este camino como una instancia que permita seguir otorgando excelencia en todos los aspectos académicos en un sentido amplio, los que incluyen a la docencia y la investigación, como así también aquellas actividades de extensión.

La universidad se gestiona bajo una concepción funcional es decir identificación de actividades sin presentar los productos académicos, por lo tanto cuando se hace necesario realizar el análisis financiero adquiere relevancia la confrontación del ingreso por gastos, y el control

solamente consiste en verificar si se gastó de acuerdo con las autorizaciones realizada por el Consejo Superior.

No se coteja con cantidad y calidad de graduados, ni se realiza un cálculo de costo estándar, y no se utiliza contabilidad de costos para verificar la incidencia de aquellos costos indirectos, es decir no existe desde el análisis productivo una estimación de viabilidad financiera con base cierta, en términos generales las actividades se someten a la experiencia (apertura de una carrera por ejemplo) con un cálculo global y en todo caso, o el mejor de los casos se realizan instancias de convenio con el Ministerio de Educación para solicitar más fondos.

De esto se deduce que es importante realizar una gestión por objetivos, de manera que se pueda relacionar los productos de la universidad con sus insumos. Es decir que podrían calcularse los costos de los graduados.

Los gastos en insumos, son aquellos realizados para conseguir los bienes necesarios que permitirán realizar las actividades de la institución. Actividades que al ser ejecutadas a los efectos de obtener otros bienes que son los productos, pasan directamente a conformar los costos permitiendo realizar un análisis de viabilidad financiera. Resulta necesario atender al desarrollo de actividades que respondan a funciones identificando los objetivos y las relaciones de producción en términos de productos e insumos.

Se propone por lo tanto pasar de una concepción de administración pública financiera meramente erogativa a una administración financiera productiva, donde se haga imprescindible realizar o confeccionar indicadores tanto académicos como financieros que permitan saber si están cumpliendo con los objetivos planificados.

Una adecuada planificación y la necesidad de una discusión de políticas orientada a los productos principales -en términos productivos- sus graduados, y su consecuente impacto en el presupuesto son las condiciones que deben gestarse para dar paso a una modificación que permita a las instituciones universitarias ser mas eficientes y eficaces con la asignación de sus recursos. Modificación, que podrá incluir desde estatutos a estructura orgánica del personal, y que permitan orientar la producción de la instituciones universitarias hacia sociedad. En suma, es probable que a la hora de plantear universidades que resuelvan la problemática social, podrán tener más éxito aquellas instituciones jóvenes y que importan una alternativa a las grandes universidades tradicionales.

### **El avance hacia una gestión por resultados**

De lo antes dicho se desprende que resulta necesario avanzar hacia una gestión integrada que permita no solo tener en cuenta los objetivos sino además que permita verificar la responsabilidad de los funcionarios en la búsqueda de resultados y en los términos de un comportamiento académico organizacional, de forma tal que se impulse el análisis a través de indicadores significativos.

Indicadores que permitirían decidir qué y cómo producir para lograr la eficacia en la concreción de los objetivos, respondiendo a la demanda del contexto social. Con una eficiencia tal que permita asignar recursos de la mejor forma posible. Con designación de responsables para el cumplimiento de los objetivos. En procura de lo que podría denominarse direccionalidad estratégica de la institución. En definitiva, se trata de tener certeza de cuál es el rumbo de la institución buscando coherencia entre los objetivos estratégicos de gobierno y el planeamiento.

Desarrollando indicadores que permitan comparar lo ejecutado con las metas físicas propuestas en la programación. Y además, que permitan monitorear el proceso de ejecución periódicamente. Buscando el cumplimiento de los programas de producción académicas, es decir la graduación de profesionales integrados con el contexto social mediante la activa participación de los docentes con sus alumnos. En procura de profesionales comprometidos socialmente, independientemente de su formación técnico científica.



## Capítulo 2

### El presupuesto.

#### Los principios presupuestarios

Los principios presupuestarios son postulados básicos, pautas técnicas que permiten, interpretar las normas relacionadas a la formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria en el ámbito de las finanzas de la universidad. Coligiendo a su vez, que en el caso de ausencia de una normativa, por la simple aplicación de un principio estaremos en condiciones de encontrar el camino adecuado para dilucidar la cuestión que podría suscitarse como conflictiva. Existen sendos escritos sobre los principios, acá se mencionan para hacer hincapié en la necesidad de conocerlos cabalmente y como propuesta del inicio en la formación de la cultura presupuestaria en la institución pública, estos principios o proposiciones fundamentales no son de conocimiento corriente en los políticos, que hacen promesas y toman decisiones sin la base de una herramienta fundamental para llevar a cabo esas políticas: el presupuesto.

En este sentido, si bien el conocimiento de los principios no implicará el cambio cultural organizativo de una institución universitaria, estos pueden ser la clave para el inicio de una discusión política respecto al sentido y uso del presupuesto como herramienta de gobierno y de administración de una universidad.

#### El presupuesto como herramienta de gestión.

El presupuesto es la herramienta fundamental de un plan de gobierno universitario, ya que en el se modelan las promesas políticas que se convertirán en acciones concretas y que tendrán un impacto en la sociedad, por eso el presupuesto es la máxima expresión de las propuestas políticas que, contenidas en los programas darán curso a la materialización de la producción pública universitaria en bienes públicos, haciendo efectiva la relación insumo-producto a través del proceso productivo, que habilitará al instrumento técnico –presupuesto- como un dispositivo de planeamiento social-político.

#### Herramienta para gobernar

El presupuesto expresa la viabilidad de lo que el gobierno universitario desarrollará en el transcurso del ejercicio financiero presupuestado. Como instrumento de programación económica y social, de gobierno y de administración, por ello necesariamente deberá gestarse a través de un acto administrativo, función que en la universidad le compete al Consejo Superior.

Gobernar implica básicamente guiar con autoridad a la comunidad universitaria, es decir *tomar decisiones* sobre una diversidad de temáticas y en relación a los múltiples y diferentes campos de la actividad universitaria. Estas decisiones deben tener una relación razonable entre sí procurando que ese liderazgo político mantenga una estabilidad y un óptimo ejercicio del mecanismo de poder.

Liderar es un concepto típico del gerenciamiento, y gerenciar la universidad implica cumplir con algunas exigencias fundamentales “Quienes tengan a su cargo la gestión universitaria

pública deben reunir las características de ser funcionarios para cumplir con los requisitos de transparencia de los actos de *gobierno* y la de ser gerentes, para desarrollar una operabilidad y tener una responsabilidad organizacional modernas.”<sup>6</sup>

Desde el aspecto puramente técnico que involucra al presupuesto se entiende que la función de gobernar contiene:

“

- a) la adopción de un programa de acción para un período dado.
- b) la formulación de una política global y política específica para llevar adelante dicho programa.
- c) la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas y para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.”<sup>7</sup>

Por ello el presupuesto se transforma en la manifestación de las decisiones tomadas, y además en ese instrumento que permite cumplir con la función de gobernar.

### **El presupuesto como acto de gobierno del Consejo Superior**

La formulación del presupuesto es una instancia de tensión porque existe un conflicto que enfrenta a actores con intereses diferentes que tratan de influir en la toma de decisiones sin embargo debe atenderse a las políticas que trasvasan el ámbito interno de la institución para enfocarse en las cuestiones básicas de la sociedad, es decir educar y formar ciudadanos libres.

La participación en el cuarto oscuro no solo es un derecho sino una obligación, por ello las personas elegidas para conformar el Consejo Superior cuando realizan el tratamiento y la aprobación del presupuesto, dan cuenta de un protagonismo de los electores universitarios; quienes deliberan y gobiernan a través de sus representante elegidos.

Estos representantes son los que aprobarán el acto resolutivo indispensable: el presupuesto.

### **Herramienta para administrar**

La consumación del presupuesto se da cuando el mismo moviliza la maquinaria administrativa la que a través del proceso productivo convierte a los insumos en hechos concretos, en bienes o servicios públicos que satisfarán a la comunidad, esta realización está en el terreno de la administración, “con una organización racional e intencional, por cuanto la racionalidad exige desarrollar conocimientos e información para organizarse y ejecutar las acciones, y la intencionalidad muestra la forma de decidir para realizar esas acciones.

La administración comprende:

- La organización
- La decisión
- La ejecución
- El control”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Op.cit Nota Nro.5, pag. 24

<sup>7</sup> El sistema presupuestario en la administración nacional de la república argentina, documento público obtenido de la web <http://www.mecon.gov.ar>, pag. 26

Para ejecutar los *programas* del gobierno de la universidad se requerirá distribuir las tareas y designar responsables de centro de gestión presupuestaria o sea “unidades ejecutoras que trabajen separadamente pero en estrecha coordinación”<sup>9</sup>

Se entiende por unidad ejecutora o Centro de gestión productiva al “centro de planificación, combinación y asignación formal de recursos en función de una producción previsible”<sup>10</sup>

Para lograr los objetivos de la institución universitaria, es importante que cada unidad ejecutora tenga conocimiento acabado respecto al bien público que se produce, y cuáles son las metas físicas que se esperan obtener para satisfacer la demanda social; que no es posible obtener en el ámbito privado o que corresponde a bienes preferentes donde el Estado alegando cuestiones de órdenes superior decide hacerse cargo tal como los servicios de educación.

El presupuesto debe formularse de manera que los responsables de las unidades ejecutoras gerencien racionalmente.

### Herramienta para controlar

El concepto de control público debe referirse siempre y en primer lugar, a la defensa de los intereses de la comunidad social. Su ejercicio debe entenderse como una posibilidad de que la sociedad pueda enterarse acerca del cumplimiento de cada una de las funciones del Estado, y por ende de la Universidad. Que existan las condiciones necesarias para poder hacer efectivas las responsabilidades en que puedan incurrir los funcionarios o agentes que integran los órganos que las tienen a su cargo; y la administración pública pueda mejorar su organización y funcionamiento, corrigiendo los defectos que un buen sistema de control pone permanentemente de relieve.

Por eso el eje del control de la administración pública universitaria es también el Presupuesto. Allí es donde está expresado el plan de gobierno. Su cálculo, aprobación, y ejecución, constituyen –a la vez que hacen factible- la gestión del gobierno.

Es decir el presupuesto además permite controlar la gestión del gobierno.

Por ello, “control interno y todos los principios y conceptos que lo componen son herramientas que le permiten a las instituciones universitarias legitimar la autonomía, al menos una parte de ella”<sup>11</sup>

Se desprende además que el control colabora con el concepto de autonomía universitaria, “Es necesario comprender la autonomía universitaria como la condición indispensable para el libre desarrollo de la enseñanza, la investigación y la extensión, incorporando esta última como un reclamo que la sociedad le hace a la universidad de manera de trascender sus fronteras y

---

<sup>88</sup> Op.cit Nota Nro.5, pag. 23

<sup>9</sup> Op.cit Nota Nro.7, pag. 26

<sup>10</sup> Bases teóricas del presupuesto por programas de Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor Arrieche, pag. 48

<sup>11</sup> Tesis: La autonomía Universitaria y el Control Interno: Hacia una autonomía responsable de Natalia Beatriz Romeo, pag.9

transferir sus conocimientos produciendo así un impacto social, aportando soluciones a problemas concretos”<sup>12</sup>

## Capítulo 3

### Decisiones de gobierno y las clasificaciones presupuestarias

Las decisiones de gobierno se ven facilitadas utilizando la estructura básica de las clasificaciones presupuestarias, pues:

1. Facilitan la composición y volumen de los gastos en función de los recursos y las necesidades.
2. Permiten la valoración de los resultados económico y financiero, y analizar sus consecuencias.
3. Posibilitan la ejecución del presupuesto coadyuvando a la generación de información económico-financiera requerida para la adopción de decisiones de administración.
4. Posibilitan el establecimientos de sistemas eficientes de control

#### Cuestiones básicas

Los clasificadores de cuentas se utilizan tanto para la programación como para el análisis y seguimiento de la gestión económica financiera de las instituciones públicas, es por eso que estas, las cuentas, deben proyectarse para que sirvan a los propósitos de un sistema de información para la gestión financiera de la universidad. Registrando las transacciones una vez y obteniéndose todas las salidas de información que se requieran. Para esto se considera como “ingreso” a toda transacción que implica un medio de financiamiento y como “gasto” la transacción que implica el uso de los fondos es decir una aplicación financiera.

### Cumplimiento de los programas en la universidad

La *producción* de la universidad se basa en generar “graduados” y la *producción intermedia* en estos casos son los alumnos.

Existen determinados bienes insumos que son utilizados para generar la producción. Teniendo de esta manera insumos operacionales que se consumen en el ejercicio presupuestados y bienes durables que se consumen o deprecian en sucesivos ejercicios.

Podemos distinguir en gastos directos para la “educación” es decir destinados a la actividad educacional y gastos indirectos para administrar, gobernar y obtener servicios generales. Los gastos en insumos de servicios operacionales docentes son directos. Y son aquellos que nos permitirán a priori establecer una pauta para medir un costo estándar por alumno, siempre que la distribución de recursos se haga conforme a la designación de profesores a cada carrera. Y no en la distribución de recursos a los departamentos académicos, que tienen una relación transversal con las carreras y por lo tanto también con los alumnos.

Es importante tener indicadores respecto al grado de efectividad o cumplimiento de las políticas y por ende de las actividades que le son propias a esas políticas.

---

<sup>12</sup> Op.cit Nota Nro.11, pag. 19



Como toda la gestión depende de las personas el análisis de cumplimiento debe realizarse en todas las fases, es decir:

- En la programación
- En la ejecución
- En el control

Cada una de estas fases y la medición que se realice en cada etapa del ciclo presupuestario irán manifestando el cumplimiento de los programas conforme transcurre el ejercicio financiero.

## **Presupuestación en la universidad**

Es importante tener en cuenta las **actividades** de la universidad: educación, investigación y extensión como así también los **objetivos** que se desean alcanzar. Atender solo a las actividades es el modelo que se corresponde con el arraigo del presupuesto como una mera expresión financiera de ingresos y egresos, respondiendo a la sencilla pregunta “que se va hacer”, si a ello le sumamos los objetivos y la pregunta “que se va a lograr” estaremos en presencia de un modelo mas amplio que atenderá a la comunidad universitaria y su contexto. En suma el modelo más abarcativo es el que tiene en cuenta actividades y objetivos.

No es factible expresarlo en términos solo de actividades sino que es importante que se tengan en cuenta los objetivos por lo cual ya no estaríamos hablando de relaciones inconexas en el presupuesto en el cual solo tienen responsabilidad la administración y los contadores que hacen la cuenta de ingresos y egresos, sino que se suman los responsables académicos.

## **¿Como identificar actividades y objetivos en la universidad?**

Es necesario determinar las actividades funcionales y los objetivos de dichas actividades en un enfoque productivo-financiero y no meramente financiero.

La producción de la universidad tendrá dos aspectos sustanciales y ellos son los alumnos y los egresados. Por otra parte la actividad de investigación podría enmarcarse dentro de una retroalimentación que sirva para generar conocimientos que luego serán absorbidos por los alumnos.

Para una mejor comprensión es importante entender que existen dos tipos de actividades y ellas son:

- **Finales:** que se correlacionan directamente con la finalidad de la universidad porque destinan su producción al contexto exterior es decir educación, investigación y extensión.
- **Intermedias:** generan productos para otras actividades ya sea dirección, administración, o de apoyo.

En los objetivos es necesario precisar:

- Los bienes a producir para satisfacer necesidades
- Las necesidades de la población del contexto



- Los destinatarios de esa producción

Los objetivos productivos de una actividad se refiere a la cantidad de productos que satisfacen necesidades, por ello esa producción puede tener efectos directos e indirectos.

Efecto directo en los estudiantes que se gradúan o mejoran su autoestima por el solo hecho de transitar en la universidad como alumnos. Efecto indirecto el que recibe la comunidad por absorber el ejercicio profesional de los egresados.

En la universidad eso sería así

		Efectos	
		Directos	Indirectos
Insumos ->	Educación ->	Formación de graduados y atención de alumnos	Beneficio en la población o contexto por incorporación de graduados.

Luego, siguiendo las pautas de la producción por programas se ajustará la forma de designar recursos a las actividades para el cumplimiento de los objetivos.

## Capítulo 4

### Conclusiones

Si bien la ley de Administración Financiera del Sector Público se promulgó en el año 1992, es destacable que la universidad no se adecuó con el rigor técnico-científico a esa reforma de conceptos con extensa tradición de hacienda meramente erogativa, para pasar a la técnica de presupuesto por programas. Tiempo después de la creación y propuesta de reforma del Estado, la universidad no logró adaptarse a ese extenso cambio que permita definir con exactitud cuál es su producción y cuales los insumos necesarios y la correspondiente asignación de fondos que puedan afectarse para lograr los bienes públicos que den cumplimiento a los objetivos de una buena gestión.

El inicio del proceso de discusión política del presupuesto, tendrá que darse en la Asamblea Universitaria órgano máximo de gobierno que involucra y representa a toda la comunidad universitaria. De manera que puedan originarse modificaciones estatutarias que permitan contemplar una adecuación de la institución universitaria a una forma de gestión acorde a los actuales lineamientos de gestión pública, es decir lo más cerca posible de la sociedad.

Es importante saber que la importancia a la hora de planificar se centra en dar prioridad a las actividades que tendrán impacto en la sociedad, o sea, el financiamiento y el costeo de los graduados. En suma, las cuentas deberían realizarse en la instancia de cada carrera. Y este planteo de realizar un costeo no es caprichoso, pues además de la necesidad de contar con la información para tener una base cierta en la toma de decisiones, la ley AF en su art. 87 lo proclama como mandato a cumplir en su inciso d) dice respecto al sistema de contabilidad gubernamental: "Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas;"

Así pues, las conclusiones políticas a las que debe arribar la universidad para lograr la función insitucional se centran en que la distribución de gastos debiera realizarse en las carreras, de manera que el recurso esté mas cerca de la producción sustantiva, los graduados, evitándose a los departamentos como unidades ejecutoras.

Al decir que la "unidad ejecutora tenga conocimiento acabado respecto al bien público que se produce", se entiende debe asignarse recursos a las carreras ya que en ellas es donde se definen los perfiles y las incumbencias profesionales de los graduados universitarios. A diferencia de lo que sucede si se financian departamentos académicos que no tienen posibilidad de realizar una medición de la cantidad de alumnos con la cantidad de profesores asignados para su educación. Los departamentos académicos en este caso solo realizan la gestión del plantel docente, altas, bajas, modificaciones de cargos. Están muy lejos de la organización académica de las carreras, tan solo del abastecimiento de profesores a cada una de las carreras. Por lo tanto los centros de gestión productiva debieran ser las *carreras* y no los departamentos académicos que no tienen conocimiento de la estrategia académica de la universidad. Solo conocen la prestación de servicios académicos de una u otra carrera



En cambio si se financiaran carreras, es decir que las diferentes asignaturas que la componen y la consecuente designación de los profesores a las mismas se cotejen luego con el gasto realizado y con la cantidad de alumnos, podrá tenerse de esta manera una medición en términos productivos, del costo estándar por alumno. Luego un costo más elaborado se encontraría a través de la contabilidad de costos.

Seguramente y tal como sucede actualmente, al ser estos procesos políticos, con el transcurso del tiempo existirá alguna sedimentación del poder, en ese caso deberá nuevamente discutirse el modelo de universidad para que la misma mantenga a través de su vida institucional la premisa básica que implica la convivencia democrática. Y la distribución del poder político para que no se desvirtúe el control, por parte de aquellas representaciones minoritarias que además expresan sus necesidades como votantes.



## Bibliografía

Agnese, M. (2013). *La efectividad del sistema de control interno y el árbol de fraude*. Buenos Aires.

Angel Ginestar. (Marzo de 2010). *Algunas ideas económicas para fundamentar la administración financiera pública, teniendo por referencia algunos escritos del profesor Paul Anthony Samuelson(1915 - 2009)*.

Angel Ginestar. (1994). *Costos educacionales para la administración financiera universitaria (pautas para presupuestar)*. Mendoza: EDIUNC-CITAF-OEA.

Carlos MATUS, Marcos MAKON, Víctor ARRIECHE. (1979). *Bases teóricas del presupuesto por programas*. Caracas, Venezuela: Asociación venezolana de Presupuesto Público.

Cowes, L. (2012). *Enfatizando la necesidad de registrar la producción pública*. Buenos Aires.

Ginestar, A. *Algunas ideas económicas para fundamentar la administración financiera pública, teniendo por referencia algunos escritos del profesor Paul Anthony Samuelson (1915 - 2009) (\*)*.

Humberto Petrei. (1997). *Presupuesto y control: Pautas de reforma para América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Oficina Nacional de Presupuesto-Secretaría de Hacienda. (2006). *El Sistema Presupuestario En La Administración Nacional De La República Argentina*. Bs.As.: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Romeo, N. B. (2013). *La Autonomía Universitaria y el Control Interno: Hacia una Autonomía Responsable*. Bs.As.

Stonich, P. J. (1981). *Base cero: Planeación y presupuesto*. México: Dow Jones-Irwin.

Universidad Nacional de Luján. (2008). *Documentos institucionales: Plan Estratégico Institucional de la Universidad Nacional De Lujan para el período 2009-2012*. Lujan: UNLu.

Vaccarezza, L. S. (2006). *Autonomía universitaria, reformas y transformación social*. Bs.As.

CHRISTIAN ARIEL NOYA  
DNI 21.673.271