



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



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

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

El Planeamiento Presupuestario en CONICET en los
ejercicios 2018 y 2019

AUTOR: MARÍA AGUSTINA FORASTIERI

COHORTE 2019

SEPTIEMBRE 2020

Resumen

En el presente trabajo se recopila, a través de fuentes primarias y secundarias, la información relevante de la situación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas durante los ejercicios 2018 y 2019, respecto a la planificación estratégica, la gestión por resultados y el planeamiento presupuestario para poder evaluar y analizar cuáles son las dificultades más importantes de acuerdo a esos enfoques.

Resulta imprescindible que los organismos, sobre la base de un diagnóstico situacional y de la visión organizacional, planifiquen cuáles serán sus estrategias para alcanzar los objetivos. En ese marco, deben definir los recursos, las actividades, las metas a alcanzar, objetivos, los sistemas de información que utilizarán los responsables de la gestión y los instrumentos de control que darán cuenta de los desvíos.

En el diagnóstico del presente trabajo se arribó a la conclusión de que la organización comenzó un proceso de proceso de planificación estratégica durante 2018 y que ya para principios de 2019 consiguió formalizar el plan estratégico que determinó cuáles son los objetivos prioritarios de la organización y los cursos de acción para el cumplimiento de la misión y la visión. Sin embargo surge el interrogante de cómo medir la evolución de dicho plan estratégico,.

Por todo ello resulta oportuna la consideración de la implementación de la herramienta del tablero de comando integral, como instrumento de control de la gestión, dado que la misma tiene como objetivo informar en forma constante acerca de los aspectos claves de las estrategias.

Palabras claves

H83 Administración Pública

H11 Estructura, ámbito y funcionamiento del sector público

H59 Gastos del gobierno nacional y políticas relacionadas: otros

Índice

1. Introducción	4
1.1. Fundamentación y planteamiento del problema.....	4
1.2. Objetivos.....	6
1.3. Aspectos metodológicos.....	6
2. Marco teórico	7
2.1 El Presupuesto como Instrumento.....	7
2.2 El Plan y la Estrategia.....	10
2.2.1 El proceso de Planeamiento Estratégico.....	12
2.3 El planeamiento estratégico y la gestión por objetivos y para resultados en organismos públicos.	13
2.4 El Presupuesto y la Planificación.....	15
2.5 La gestión por Resultados en el Sector Público.....	16
2.6 Planificación estratégica e indicadores de desempeño.....	17
2.7 El Cuadro de Mando Integral.....	18
2.7.1 Conceptualización.....	18
2.7.2 Beneficios de contar con la herramienta de tablero de comando integral.....	18
3. Diagnóstico	19
3.1 Presentación del organismo.....	19
3.2 Organización Institucional.....	20
3.3 Visión y Misión.....	21
3.4 Planificación estratégica y Presupuesto.....	22
4. Propuesta de Mejora.....	24
4.1. Síntesis del problema a resolver.....	24
4.2. Ojetivos de la propuesta.....	24
4.3. Estrategia a implementar.....	25
4.4. Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar.....	25
5. Conclusiones.....	26
6. Referencias bibliográficas.....	29
7. Anexos.....	31

1. Introducción

1.1 Fundamentación

Actualmente el estado desempeña un papel clave como productor de valor público. La exigencia cada vez más contundente por los ciudadanos que ocupan el rol de usuarios de servicios, ha transformado a la administración pública planteando nuevos problemas, entre ellos la necesidad de atender una demanda incansable de bienes públicos de calidad, propia del estado de bienestar. El cambio de misión del Estado plantea muchos desafíos, entre ellos la redefinición de conceptos como los de administración, gestión pública y valor público.

El modelo denominado gestión orientada a resultados propone un enfoque de gestión que privilegie los resultados por sobre los procedimientos. Supone un alineamiento entre plan presupuesto y organización. Apuesta a la descentralización, proporciona herramientas de planificación estratégica, información oportuna, el monitoreo del desempeño y la evaluación.

La planificación estratégica es la herramienta más elocuente de la gestión por resultados. Es el componente principal para establecer los objetivos prioritarios partiendo del diagnóstico actual del organismo y estableciendo las estrategias para alcanzar el resultado deseado.

La gestión orientada a resultados permite la identificación de los objetivos estratégicos, estrategias, indicadores y metas para evaluar los resultados a través del desarrollo de procesos de planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de los objetivos.

La idea de un plan presupone una matriz compuesta por previsión, organización, coordinación de esfuerzos, evaluación y control. La previsión como una visión que anticipe lo que “vendrá”; la organización como armonización de los diferentes roles a cumplir y recursos o medios a instrumentar en la acción; la coordinación de esfuerzos como una inducción de sinergia que unifique la diversidad de componentes hacia el cumplimiento de objetivos y control de procesos y resultados como una revisión constante de las acciones hacia la situación deseada, con vistas a corregir los desvíos que se pudieran presentar. Se asemeja, entonces, a una guía o mapa en donde se registran los caminos a recorrer, los obstáculos a superar, el destino al que se quiere llegar y los medios necesarios para instrumentar la acción, orientada hacia los propósitos que se pretenden alcanzar. Podemos concluir en que el plan es una toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, (CONICET), fue creado en el año 1958 mediante el Decreto-Ley N° 1291/58 e instituido como ente autárquico bajo la dependencia de la Presidencia de la Nación,. Actualmente es un organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación Productiva. Desarrolla actividades científico-tecnológicas en todas las áreas del conocimiento y, con su vasta red institucional, está presente en todo el país. Es brazo ejecutor de las políticas, temas estratégicos y planes en Ciencia y Técnica (CyT) que define la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

El organismo cuenta con un plan estratégico que determina cuáles son los objetivos prioritarios de la organización y los cursos de acción para el cumplimiento de la misión y la visión.

El análisis se centrará en el proceso de elaboración del presupuesto del CONICET, el grado de planificación estratégica que el organismo emplea en dicho proceso y su implicancia en el cumplimiento de objetivos de política pública. También analizaremos si la elaboración del presupuesto se encuentra alineada al plan estratégico existente y si existe un seguimiento y monitoreo.

Planteamiento del Tema

Actualmente el organismo no cuenta con un tablero de comando que permita, mediante indicadores de gestión, un seguimiento del grado de cumplimiento del plan estratégico y la ejecución del presupuesto. La fortaleza de esta herramienta radica en su filosofía de mejora continua, facilita la toma de decisiones y permite la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos.

Es necesario evaluar el proceso de elaboración del presupuesto de CONICET de los ejercicios 2018 y 2019, para conocer si los respectivos planes estratégicos se traducen en los programas presupuestarios y si existe o no retroalimentación entre ambas herramientas.

1.2 Objetivos

Objetivo General

- Mejorar el planeamiento presupuestario actual del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Objetivos específicos

- Identificar las principales problemáticas que enfrenta, en cuanto a su estructura administrativa y funcionamiento.
- Introducir los conceptos de planificación estratégica como herramienta para determinar los objetivos estratégicos, las estrategias y los cursos de acción que le permita cumplir con su misión y visión.

1.3 Aspectos Metodológicos

Respecto a la metodología a utilizar, en primer lugar explicaremos el proceso de elaboración, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, haciendo foco en la complejidad de los factores intervinientes y como se vinculan entre sí. En segundo lugar, desarrollaremos la herramienta de planificación estratégica y de la gestión por o para resultados.

Para describir el diagnóstico de situación utilizaremos como fuentes primarias de recopilación de datos a la observación directa y un plan de entrevistas a personas claves del organismo sujeta a estudio. Como fuentes secundarias realizaremos el análisis documental de las principales leyes, decretos y resoluciones inherentes a la materia de estudio.

El trabajo será de carácter exploratorio, analítico y cualitativo de información, a razón de que es necesaria una recopilación de información referida al estado actual del CONICET para su análisis, que permita determinar el grado de planificación presupuestaria en el mismo. Es decir analizar en qué grado la organismo puede responder a las preguntas claves del proceso de planificación estratégica.

2. Marco Teórico

En las siguientes líneas desarrollaremos los fundamentos teóricos que sustentarán el presente trabajo:

2.1 El Presupuesto como Instrumento

El Manual Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina describe al presupuesto como un instrumento útil para la programación económica y social, al reflejar la política presupuestaria para el sector público. Según ésta, cada jurisdicción o entidad debe cumplir su rol básico de proveedor de aquellos bienes o servicios con los que, en última instancia, se posibilita cumplir los objetivos de la precitada política presupuestaria. Desde esa perspectiva, el presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo.

El Manual describe al presupuesto desde distintas ópticas:

1. **Instrumento de Gobierno:** Gobernar implica, esencialmente, la adopción de decisiones, en todo tiempo, sobre las diversas materias y en relación con los múltiples y diferentes campos de la actividad estatal, que ocasionarán efectos permanentes o transitorios en el país, tanto sectorial como globalmente, y aún fuera de él, cuando se trata de las relaciones con el resto del mundo. Dichas decisiones tienen, indispensablemente, que ser coherentes entre sí, procurando la complementariedad de los fines, la coordinación de los medios y la de aquellos y éstos, tanto en lo relativo a las jurisdicciones y entidades del sector público como a los del sector privado. Por ello, de manera simple pero suficiente a los fines de este análisis, se considera que la función de gobernar contiene: a) la adopción de un programa de acción del Estado para un período dado; b) la formulación de una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho programa y c) la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas y para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento. Considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno.
2. **Instrumento de Programación Económica y Social:** Las acciones de programación en el mediano plazo se elaboran en términos de agregados macro-económicos para el conjunto de la realidad nacional, y se reflejan en el presupuesto plurianual y en el plan de inversión

pública. En el presupuesto del Sector Público Nacional y, especialmente, en el de cada una de las entidades que lo constituyen, los objetivos y los medios correspondientes se establecen con el grado de detalle adecuado para la acción directa, inmediata y cotidiana. Así, el presupuesto público, hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas mediante la provisión pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura. Le da, por lo tanto, carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social. Por otra parte, a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la provisión e inversión pública, la demanda de producción recursos reales que requiere de la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que, a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico.

3. **Instrumento de Administración:** Una vez fijado el programa de gobierno, es imprescindible llevarlo a la práctica y convertirlo en hechos, con lo cual se entra en el campo de la administración. La ejecución de dicho programa obliga a la división del trabajo. En consecuencia, las distintas unidades responsables de la ejecución tienen que trabajar separadamente pero en estrecha coordinación. ²⁷ Normalmente, cada dependencia pública lleva a cabo una parte del conjunto de las acciones necesarias para lograr un objetivo concreto. Para ello requiere conocer, con la mayor precisión posible, la naturaleza y cantidad del bien o servicio que provee a la comunidad. Por otra parte, debe saber con qué cantidad y calidad de recursos cuenta y cuáles son los procedimientos que tienen que emplearse en el proceso de combinación de insumos para la producción de bienes y/o servicios y para su adquisición y posterior provisión, si no los produce. Si bien es posible que tenga una idea precisa de lo que directamente le corresponde realizar y de los respectivos medios a utilizar, podrá llegar a un mejor nivel de eficacia si, además, sabe lo que tienen que efectuar las otras dependencias con las que debe complementar su acción para cumplir los objetivos bajo su responsabilidad. Esto es, accederá a una posición más clara y consciente si conoce el conjunto de responsabilidades de los demás organismos públicos; así estarán mejor diseñadas las medidas que deben adoptarse y los instrumentos que deben aplicarse para una programación y ejecución coherente y eficaz. El presupuesto tiene que formularse y expresarse en una forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de

- acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas. Si el presupuesto sirve de base al cumplimiento de los requisitos señalados, no cabe duda que es uno de los instrumentos de mayor importancia para cumplir la función de administración de un programa de gobierno
4. **Acto Legislativo:** La participación activa y consciente de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las decisiones que los afectan, no sólo es un derecho sino una obligación. En un sistema representativo, cuando del presupuesto público se trata, ese protagonismo se verifica por intermedio de los representantes de la comunidad, por lo que a ellos corresponderá juzgar la validez del programa de gobierno contenido en el mismo. Así, la aprobación del presupuesto constituye un acto legislativo indispensable.
 5. **Documento:** Finalmente, esta conceptualización del presupuesto público como un instrumento para diversos fines, debe cumplimentarse con el señalamiento de sus características propias e intrínsecas. Por lo tanto, es imprescindible que el mismo esté estructurado sobre la base de una metodología apropiada, a fin de permitir conocerlo e interpretarlo por quienes deben aprobarlo, administrarlo y difundirlo a la ciudadanía. Se pueden señalar distintas formas de expresión del presupuesto: el analítico, el sintético y el presupuesto resumen. El presupuesto analítico se expresa a nivel nacional en la Decisión Administrativa que distribuye la Ley de Presupuesto, la cual refleja el mayor nivel de desagregación del programa anual de gobierno, posibilitando que el presupuesto sea un instrumento de administración. El presupuesto sintético es la versión agregada del analítico y se expresa en el Proyecto de Ley de Presupuesto. Se le utiliza en la etapa de discusión y aprobación legislativa. Por último, el presupuesto resumen es el documento que expresa, en forma extractada, el programa de gobierno, facilitando su difusión y conocimiento generalizado y se prepara una vez que la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional ha sido sancionada por el Congreso Nacional.

2.2 El Plan y la Estrategia

Según Alfredo Ossorio, hoy los conceptos de plan y de estrategia han sido incorporados al lenguaje habitual de las administraciones pública y privada, de la investigación y de la docencia, de la gerencia empresarial, de la política y, en general, de aquellas actividades humanas

que requieran de una especial precisión y balanceo de factores a la hora de determinar fines y de organizar medios para alcanzarlos.

El plan: Diversos autores coinciden en definir al plan como una toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios. El acto anticipatorio adelanta en el tiempo la imagen de los futuros y las respuestas posibles, lo compara con el porvenir deseado y encara la elaboración de previsión de situaciones y de acciones con vistas a satisfacer una intencionalidad, una vocación de alcanzar determinadas situaciones que forman parte del deseo.

En el plan está presente siempre la idea de futuro y de construcción del porvenir mediante la acción, y se presenta a la reflexión como un conjunto de interrogantes y de conjeturas sobre el devenir posible, como incógnitas a develar sobre sucesos que pueden acontecer o como situaciones deseadas a mantener o alcanzar. La noción de plan presupone un conjunto de connotaciones, tales como las de previsión, organización, coordinación de esfuerzos y control de acciones y de resultados. La previsión como una visión anticipatoria de lo que “vendrá”; la organización como una diferenciación y armonización de los diferentes roles a cumplir y recursos o medios a instrumentar en la acción; la coordinación de esfuerzos como una inducción de sinergia que unifique la diversidad de componentes hacia el cumplimiento de aspectos complementarios de la acción y el control de procesos y resultados como una revisión constante de la trayectoria de la acción hacia la situación deseada, con vistas a corregir los desvíos que se pudieran presentar. Se asemeja, pues, a una guía, “carta de navegación” o mapa en donde se registran los caminos a recorrer, los obstáculos a superar, el destino al que se quiere arribar y los medios necesarios para instrumentar la acción, orientada hacia los propósitos que se pretenden alcanzar. El concepto de plan, entonces, evoca a una acción reflexiva e intencional de ordenamiento y encuadre de acciones y de preparación de instrumentos conceptuales y materiales para alcanzar o producir un resultado deseado.

Estrategia: es un estilo y un método de pensamiento acerca de la acción. Tiene un carácter dialéctico que podemos describir de la siguiente manera:

- ✓ Organiza la reflexión y análisis de situaciones desde la perspectiva de la correlación de fuerzas de los actores.

- ✓ Considera a las relaciones entre actores sociales en sus vínculos de colaboración, neutralidad, enfrentamiento u oposición de fuerzas.
- ✓ Reconoce a la realidad como un conjunto complejo de intenciones, voluntades y actos diversos que producen una pluralidad de interpretaciones y comprensiones (que explican su significado desde diversas posiciones y prácticas sociales.)

En el razonamiento estratégico el actor social diseña sus acciones con base en el cálculo hipotético de las fuerzas adversas, contrarias o neutrales. De este estilo de pensamiento deriva el carácter consciente, adaptativo y condicional de la estrategia.

Es consciente, porque surge de un análisis sistemático de las propias fortalezas y vulnerabilidades y de su comparación con las oportunidades y desafíos del escenario donde se dan cita los diferentes actores sociales que compiten por los recursos escasos de poder que brinda la sociedad. Esta conciencia situacional que implica la estrategia es condición de la toma de decisiones del actor social.

Es adaptativa puesto que obliga a un ejercicio versátil del razonamiento, que acompañe los cambios que se producen en las distintas coyunturas, produciendo desplazamientos de los “centros de gravedad” de la acción y, en consecuencia, de las iniciativas y respuestas previstas por el actor social.

Es condicional, por la relativa permanencia y la necesidad de adecuación de las hipótesis de trabajo derivadas de la confrontación entre la intencionalidad del plan y el cambio de las condiciones de los escenarios donde opera.

La estrategia, entonces implica:

- ✓ Ponderación de las fuerzas en juego en el escenario,
- ✓ Cálculo de las decisiones por medio de hipótesis sobre el comportamiento del adversario y de las fuerzas propias,
- ✓ La previsión de las reacciones adversas posibles frente a las acciones propias,
- ✓ La selección de los medios que considera idóneos, y
- ✓ La combinación de los diversos dispositivos orgánicos e instrumentales y del capital humano en forma convergente y sincronizada hacia un mismo resultado.

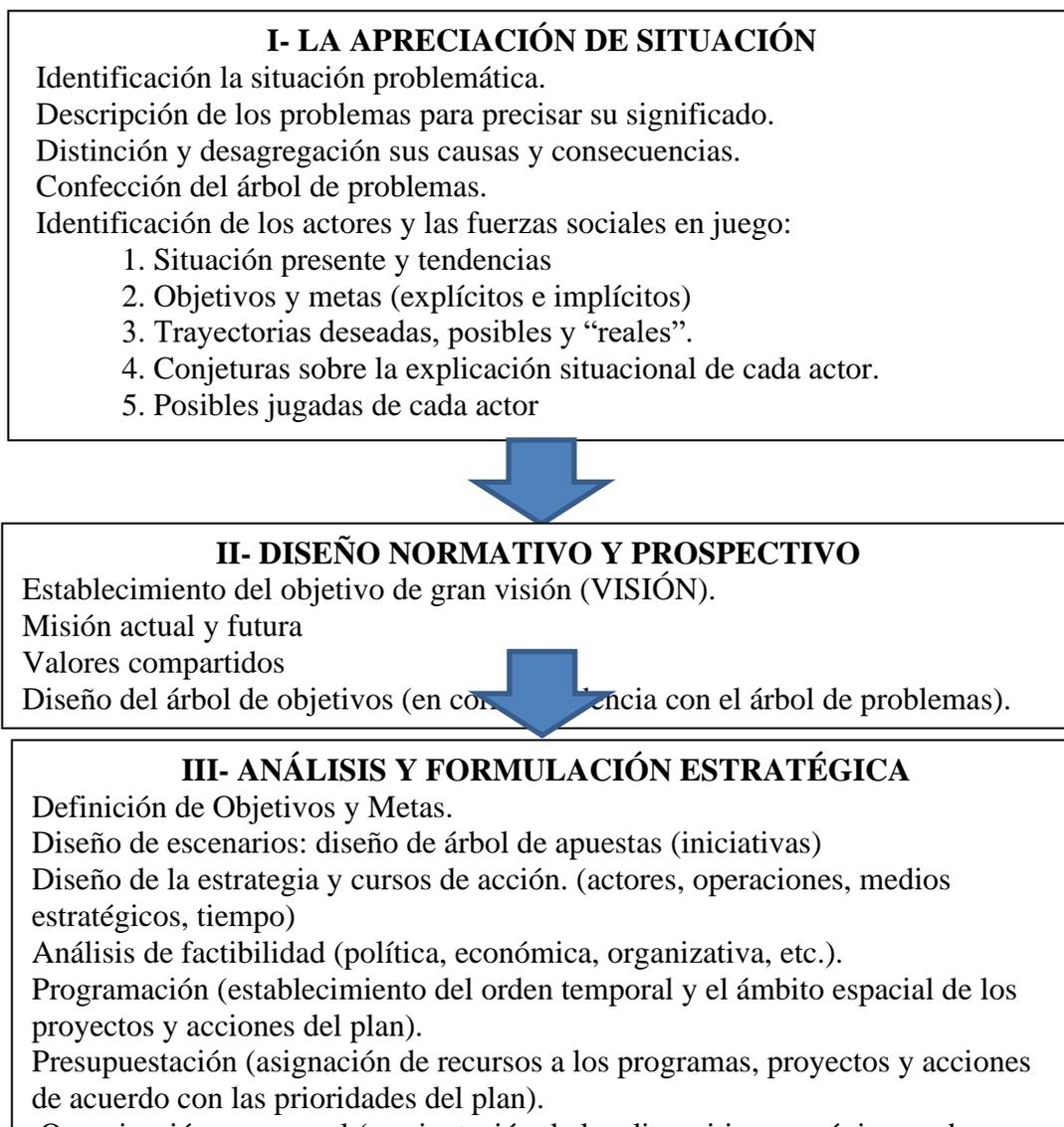
2.2.1.El Proceso de Planeamiento Estratégico

Una vez desarrollados los conceptos de Plan y estrategia, resulta interesante entonces abordar el proceso de Planeamiento Estratégico.

Cuando surge la idea de iniciar un proceso de planeamiento estratégico, la decisión es política, y no solo del responsable de la organización sino también de las personas claves que la conforman. Como todo proceso de mejoramiento es una decisión indelegable de la alta diligencia, quien deberá liderarlo. En ausencia de convicción clara y precisa de ésta última, el planeamiento está condenado al fracaso.

Es necesario realizar un análisis de las condiciones del entorno, los cambios que se dan en él y de las oportunidades que se pueden y se deben aprovechar. El entorno, los cambios, las oportunidades, la visión de futuro y la misión constituyen algunos elementos que deben ser integrados en una estrategia que asuma el largo plazo como una condición para la superación de los problemas de la organización.

A continuación se desarrollará el Esquema de Planeamiento Estratégico del Autor.
Alfredo Ossorio:





IV- TÁCTICA OPERACIONAL

Establecimiento de la agenda del actor social.

Puesta en marcha de las operaciones del curso de acción seleccionado.

Incorporación a la agenda de las modificaciones.

Recálculo: recomienzo del momento explicativo de la fase táctica operacional.

2.3 El planeamiento estratégico y la gestión por objetivos y para resultados en organismos públicos.

Según Marcos Pedro Makón, una administración pública organizada por normas y actividades, con una división horizontal y vertical del trabajo, sólo por funciones, y una presupuestación tradicional, donde los objetivos son muy genéricos, sin metas ni indicadores de resultado, no garantiza que las políticas que implementa un gobierno sean correctamente ejecutadas, o que las nuevas visiones que se deseen introducir logren penetrar al conjunto de la administración.

Se hace necesario que puedan fijarse **prioridades y vincular objetivos de política con los planes estratégicos** de los organismos públicos, y programas técnicos operativos de los mismos y sus asignaciones presupuestarias.

El esquema PEPOP da cuenta de una propuesta de planificación estratégica, participativa para organizaciones públicas y de las etapas que se deben desarrollar.

Las políticas públicas y las demandas sociales son cursos de acción política y datos de la realidad, respectivamente, que la organización pública debe tomar en cuenta al momento de efectuar su planeamiento estratégico.

El análisis de escenarios se efectúa para estudiar el contexto actual y futuro en el que se habrá de desenvolver el accionar de la organización pública y detectar actores políticos,

económicos, sociales y organizacionales que se desenvuelven en dichos escenarios y cómo se habrán de comportar frente a los designios estratégicos de la organización pública en cuestión.

Los valores son los presupuestos básicos e ideas rectoras que una organización instituye con el fin de orientar las acciones y decisiones de sus integrantes.

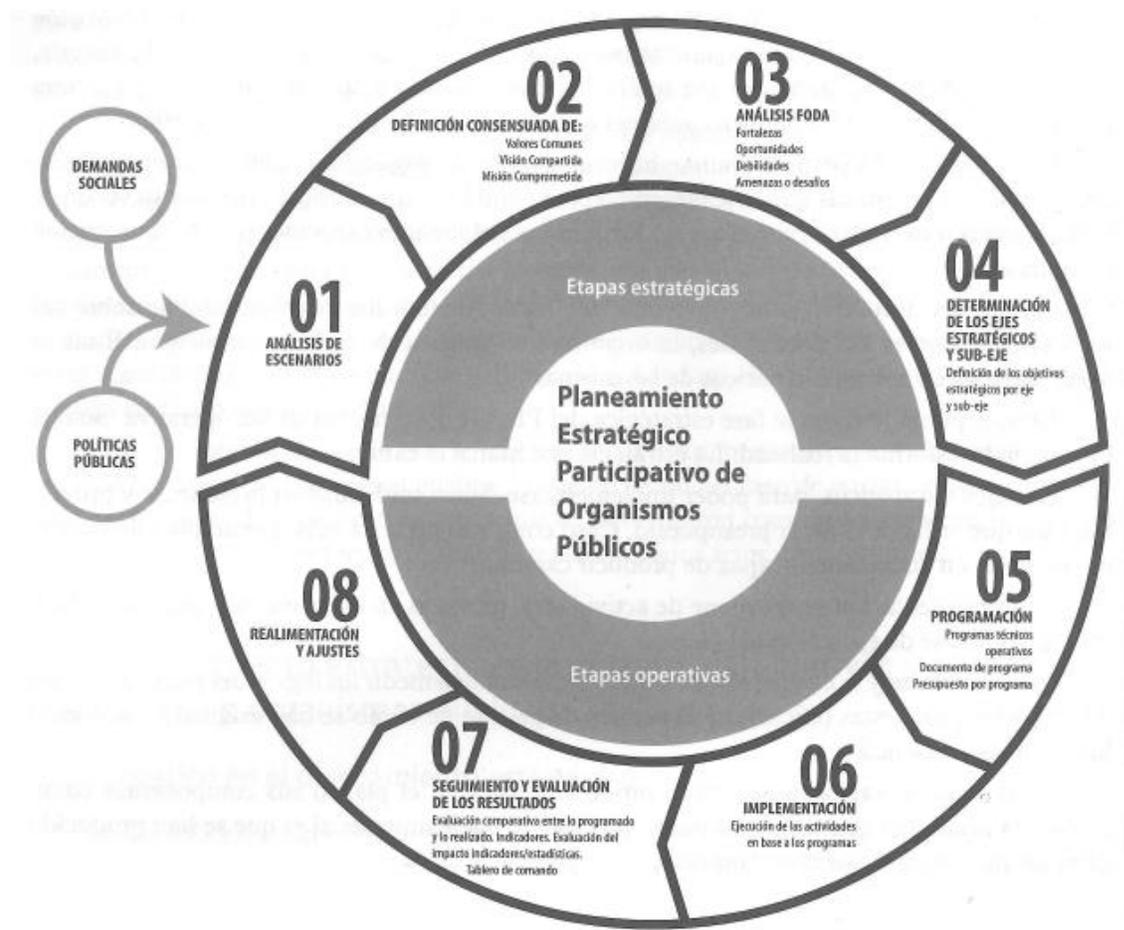
El análisis FODA permite evaluar, hacia el exterior del organismo público, las oportunidades y desafíos o amenazas que se le presentarán para cumplir con su visión y realizar su visión; y hacia el interior del mismo, visualizar las fortalezas y debilidades para la consecución de su misión.

Para poder aprovechar cada oportunidad, hacer frente a los desafíos, pararse sobre sus fortalezas y superar sus debilidades, la organización pública debe darse estrategias. Estas se agrupan en ejes y sub-ejes temáticos de las mismas.

El autor sostiene que los ejes estratégicos, para poder implementarse deben traducirse en programas y proyectos a los que se ha de asignar *presupuesto*. Caso contrario no sería más que un plan de buenas intenciones, un enunciado incapaz de producir cambios.

La implementación se compone de actividades, previstas en los planes y programas o proyectos. Es la fase de ejecución del plan. El seguimiento y la evaluación de resultados apuntan a medir los logros del plan en función de las metas (eficacia) y el control de gestión como se han asignado y utilizados los recursos (eficiencia). El retroalimentación busca tanto producir ajustes en el plan o sus componentes como evaluar la necesidad de realizar un nuevo proceso de planeamiento, si es que se han producido cambios muy sustantivos en el contexto.

EsquemaPEPOP



2.3 El Presupuesto y la Planificación

Cuando se lleva a cabo la implementación de un proceso de planificación estratégica, la definición de los objetivos estratégicos, los indicadores y las metas permiten establecer el marco para la elaboración del presupuesto anual.

El principal objetivo de la planificación operativa es la generación de metas y compromisos internos, que serán parte de la programación para lograr el cumplimiento de los objetivos de gobierno. Luego de esta determinación, es posible realizar la programación de las actividades y la estimación del presupuesto que se requiere para llevarlas a cabo.

Para Damián Bonari y José Gasparin, el ejercicio de planificación no siempre tiene como consecuencia la vinculación con los recursos presupuestarios que permiten ejecutar las actividades previstas, adquirir los insumos, producir los bienes y servicios o el cumplimiento de los objetivos. Los autores sostienen que la ausencia de una articulación entre el presupuesto y

la planificación tiene múltiples consecuencias. Desde el punto de vista presupuestario, fomenta las prácticas incrementalistas del gasto público no basadas en criterios de eficacia y eficiencia, dificulta un efectivo control de la calidad del gasto y la fijación de metas. En particular, aun cuando el presupuesto esté alineado con los objetivos macroeconómicos, poco se sabe de los resultados que se pretenden alcanzar con las erogaciones a ser ejecutadas. Así, la planificación se convierte en un elemento estéril porque no contempla criterios de factibilidad en la asignación de recursos (Sotelo Maciel, 2008)

La vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento que permite mejorar la asignación de recursos, realizar seguimientos y evaluar las políticas implementadas. La articulación entre estos elementos es el resultado de un proceso de iteración e interacción técnica con un fuerte contenido político (Shack, 2008), que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destinadas al largo plazo.

Los indicadores son un importante instrumento para dar seguimiento al cumplimiento de objetivos. Además, permiten identificar si las políticas implementadas generaron los resultados previstos en los plazos estimados. En el ámbito de la PE y el PP, los indicadores se refieren a los resultados finales o impactos que se espera obtener en el mediano/largo plazo. Así, las prioridades definidas y las acciones estratégicas deben estar reflejadas en el presupuesto, para dotar de viabilidad a las iniciativas que se espera desarrollar en los próximos años. A nivel estratégico, es necesario que exista coherencia entre las previsiones de recursos a asignar y las prioridades definidas en los objetivos.

2.4 Gestión Por Resultados en el Sector Público

Para Marcos Pedro Makón el nuevo modelo conocido como gestión para o por resultados plantea la necesidad de poner al estado al servicio del ciudadano y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones en que se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población, todo ello sin abandonar el necesario control del uso de los recursos.

El autor sostiene que la transformación del funcionamiento administrativo público, sobre la base de la conceptualización señalada, requiere un largo proceso de maduración para su paulatina y efectiva instrumentación. Las administraciones públicas latinoamericanas han

funcionado durante más de un siglo y medio (desde la independencia de los países) según el modelo administrativo tradicional, en que se priorizaba el cumplimiento de aspectos formales exclusivamente orientados al control del uso honesto de los recursos públicos.

En este sentido, el autor manifiesta que este cambio sustancial en el funcionamiento de la administración no se logra solamente con el desarrollo de claros elementos conceptuales y modificaciones técnico-administrativas. El proceso requiere un profundo cambio cultural en la visión que tienen los actores que interactúan con ella, incluidos los poderes legislativos, los órganos de control, la dirigencia política, la burocracia y la sociedad civil.

2.5 Planificación estratégica e indicadores de desempeño

Una de las definiciones más operativas de planificación estratégica, desde el punto de vista de su vinculación con los indicadores de desempeño es la siguiente: “planificación estratégica es el proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas” y desde esa perspectiva, la planificación estratégica fija los límites dentro de los cuales tiene lugar el control y evaluación de gestión (Anthony, 1998).

Según los autores Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo, En el ámbito público la introducción de esta metodología permite la identificación de elementos claves para avanzar hacia una gestión por resultados, en la medida que facilita la identificación de objetivos, considerando aspectos del entorno, exigencias de los usuarios, en consideración con los procesos internos y las capacidades de la organización. Este balance entre los aspectos externos a la organización son en general abordados a partir de un proceso de análisis de amenazas y oportunidades y los factores internos a través de un análisis de las fortalezas y debilidades.

El uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público es concebida como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias.

Las características centrales de la gestión orientada a resultados son:

- Identificación de objetivos, metas e indicadores que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.

- Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidos las responsabilidades en toda la organización por el cumplimiento de las metas, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
- Vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos.
- Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño.

2.7. Cuadro de Mando Integral

2.7.1 Conceptualización

“El CMI es un instrumento que recoge de forma sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de las actuaciones y el logro de los objetivos de una organización, con la finalidad de ser utilizada por el directivo, especialmente en la toma de decisiones. El cuadro de mando integral reúne los indicadores necesarios para que los directivos tengan una visión del conjunto de la marcha de la organización y es utilizado por muchas entidades públicas, especialmente las que tienen implantado un sistema de dirección por objetivos. Los indicadores se construyen con los directivos, a partir de la estrategia de la organización. Por tanto, el proceso de formulación del CMI es eminentemente participativo”.(Guinart i Solá, 2003, p. 19)

2.7.2 Beneficios de contar con la herramienta de tablero de comando integral:

El Tablero de Comando Integral es una herramienta de medición y aprendizaje que bien aplicada tiene la capacidad de:

- ✓ Alinear la organización con la estrategia.
- ✓ Hacer de la estrategia un proceso continuo.
- ✓ Traducir la estrategia a términos operativos.
- ✓ Resulta útil para impulsar procesos de cambio.
- ✓ Comunicación hacia todo el personal de los objetivos y su cumplimiento.

- ✓ Integra información de diversas áreas de negocio.
- ✓ Permite a los directivos informar sobre cómo un servicio crea valor público colocando acento en sus estrategias y en los factores a largo plazo explicativos de su desarrollo así como sus mecanismos para alcanzarlos.
- ✓ Permite detectar de forma automática desviaciones en el plan estratégico u operativo, e incluso indagar en los datos operativos de la organización hasta descubrir la causa original que dio lugar a esas desviaciones.
- ✓ Constituye un instrumento de motivación que permite reemplazar los sistemas de incentivos a corto plazo como el de la remuneración. “Se ha descubierto que el dialogo entre ejecutivos y directivos sobre el cuadro de mando integral tanto en la formulación de los objetivos y medidas como sobre la explicación de los resultados reales frente a los previstos proporciona una oportunidad mejor de observar las capacidades y el rendimiento de los directivos.” (Kaplan & Norton, La utilización del cuadro de mando integral como sistema estratégico de gestión, 1996, p. 218)
- ✓ Posibilita la alineación de los empleados hacia la visión de la organización.
- ✓ Trata de introducir un proceso participativo en la responsabilidad que implica compartir el mérito que significa alcanzar niveles superiores de eficiencia, introduciendo sistemas de reconocimiento al buen desempeño tanto institucional, como grupal e individual, sobre bases más objetivas.
- ✓ Es una nueva forma de gestionar la empresa que coloca a la estrategia en el centro del trabajo diario de todos los empleados.

3. Diagnóstico

3.1 Presentación del organismo

El CONICET es el principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Fue creado por Decreto Ley N° 1291 del 5 de febrero de 1958, respondiendo a la percepción socialmente generalizada de la necesidad de estructurar un organismo académico que promoviera la investigación científica y tecnológica en el país. Actualmente, el CONICET revista como ente autárquico del Estado Nacional bajo la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3.2 Organización institucional

El CONICET está conducido por un Directorio integrado por ocho miembros y un Presidente, designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Mediante el Decreto 310/2007 del 29 de marzo de 2007 se aprobó la estructura organizativa del CONICET.

Presidencia Directorio	
Unidad de Auditoria Interna Dirección de Relaciones Institucionales Gerencia de Vinculación Tecnológica	Gerencia de Asuntos Legales <ul style="list-style-type: none">• Dirección de Servicio Jurídico• Dirección de Sumarios• Dirección de Control Legal y Técnico
	Gerencia de Evaluación y Planificación <ul style="list-style-type: none">• Dirección de Coordinación de Órganos Asesores• Dirección de Planificación y Evaluación Institucional
	Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico <ul style="list-style-type: none">• Dirección de Convenios y Proyectos• Dirección de Desarrollo y Gestión de Unidades Divisionales• Red Institucional<ul style="list-style-type: none">○ Centros Científicos Tecnológicos○ Unidades Ejecutoras○ Unidades Ejecutoras en Red
	Gerencia de Recursos Humanos

	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Administración de Recursos Humanos • Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos
	<p>Gerencia de Organización y Sistemas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Gestión de Usuarios y Red • Dirección de Ingeniería de Procesos • Dirección de Informática
	<p>Gerencia de Administración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Presupuesto • Dirección de Contabilidad • Dirección de Unidades de Control

3.3 Misión y Visión

MISIÓN

CONICET tendrá por misión el fomento y ejecución de actividades científicas y tecnológicas en todo el territorio nacional y en las distintas áreas del conocimiento.

* Decreto 1661/96

VISIÓN

Ser un actor de excelencia y referencia en investigación científica y tecnológica, contribuir a la innovación, impulsar la vinculación y transferencia de conocimientos que aporten a solucionar problemas con abordajes multidisciplinarios e interdisciplinarios, en articulación con el medio social y productivo en un marco de integración regional y cooperación internacional.

3.4 Planificación estratégica y Presupuesto

Durante el año 2018 el CONCIET no contaba con un Plan Estratégico formal aprobado. De las entrevistas y análisis documental del área de administración surge que, el presupuesto de CONICET se realiza en base a programas, su formulación se lleva a cabo en la Dirección de Presupuesto, los gastos se clasifican principalmente en dos grupos, el más complejo y amplio que es el de gastos de funcionamiento e investigación de las Unidades Ejecutoras o Centros de Investigación distribuidos a lo largo y a lo ancho del país y el de gastos operativos de la sede administrativa. Dicha formulación se realiza mediante la técnica de Presupuesto Base Cero, evaluando los programas y las actividades sobre la base de su costo para la asignación de recursos presupuestarios según una escala de prioridades, como si se tratara del primer año; es decir, partiendo de cero y sin referencia a períodos anteriores. La Dirección de Presupuesto es quien solicita a las distintas áreas las proyecciones y actividades que se estiman para el ejercicio que se presupuesta.

Según se observa durante el ejercicio 2018, el único instrumento vinculado a la planificación estratégica fue el Formulario F.1 correspondiente a las Políticas Presupuestarias en el proceso de elaboración del Presupuesto 2019. Dicho formulario plantea los objetivos que el organismo se propone alcanzar y a las estrategias y acciones que prevé desarrollar para lograrlo. Asimismo describe la Misión y Visión; y define los objetivos de política presupuestaria que la jurisdicción o entidad prevé implementar en el marco de las prioridades y estrategias que para la institución fije la gestión de gobierno. La formulación de la política presupuestaria implica una fijación temprana de prioridades por parte del organismo y permite tomar decisiones con mayor racionalidad.

De lo observado surge, que las decisiones durante el ejercicio 2018 fueron impulsadas por las del día a día, obra ausencia de comunicación entre las áreas técnica y administrativa que suponen el apoyo y la coordinación con la presidencia del organismo. Se observa que el Directorio aprueba los gastos en ausencia de una coordinación con la Dirección de Presupuesto para conocer la disponibilidad de financiamiento para dar curso a dichos gastos.

Mediante Resolución N° RESOL-2019-1127-APN-DIR#CONICET de fecha 12 de abril de 2019, el Directorio de CONICET aprobó el PLAN ESTRATEGICO DE GESTION INSTITUCIONAL. Dicho Plan fue herramienta y complemento durante el proceso de elaboración de Presupuesto 2020.

El Plan Estratégico de Gestión Institucional (PEGI), propone el mejoramiento de la gestión y la creación de espacios de consulta institucional sobre aspectos inherentes a la política científica y tecnológica del CONICET. Esto permite que la comunidad científica pueda intercambiar ideas y colaborar con la gestión institucional.

Por otra parte, el Plan es un instrumento que facilita el proceso de formulación presupuestaria, al establecer fundamentos de política e identificar responsables de actividades. Esto permite guiar al organismo de más eficazmente en su gestión y enfrentar los desafíos del futuro mediano o inmediato.

El Plan se organiza en cuatro ejes estratégicos:

- Investigación y desarrollo tecnológico.
- Gobierno y gestión
- Articulación interinstitucional
- CONICET y sociedad.

Cada eje comprende objetivos, líneas y actividades. Las actividades involucran a las distintas unidades organizacionales y permiten a la conducción su seguimiento.

La ejecución presupuestaria del periodo 2019, se compuso de la siguiente manera:

OBJETO DEL GASTO	EJECUTADO	Participación del gasto
Gastos en Personal	12.896.771.925	66,05%
Becas de Investigación	4.233.528.109	21,68%
Bienes de consumo y Serv. No Personales	224.010.387	1,15%
Equipamiento	3.852.536	0,02%
Transferencias	1.084.014.186	5,55%
Transferencias corrientes	819.765.657	4,20%
Transferencias de capital	264.248.529	1,35%
TOTALES	19.526.191.329	100,00%

Afrontar un proceso de planificación estratégica, implica tomar decisiones respecto de los cursos alternativos de acción con los recursos presupuestarios disponibles. Si bien los

recursos están predeterminados y condicionados por los límites de gasto anuales, la perspectiva estratégica permitirá identificar las mejores alternativas respecto de cómo se asignarán los recursos y que consecuencias generará en términos de resultados.

De las entrevistas con las áreas técnicas que llevan a cabo la ejecución presupuestaria y la planificación estratégica institucional, se concluye que si bien en el organismo cuenta con un plan estratégico aprobado y comunicado a las distintas áreas, carece de un instrumento que permita controlar la evolución del mismo y su coordinación con el Presupuesto. Se sostiene una importante deficiencia en cuanto a la disponibilidad de información relevante para la toma de decisiones y la ejecución presupuestaria sigue la línea de las decisiones del Directorio, debiéndose ajustarse sin previa comunicación.

4. Propuesta de Mejora

4.1 Síntesis de problema a resolver

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas cuenta con un plan estratégico institucional alineado a su misión y visión, realiza la elaboración presupuestaria utilizando como herramienta dicho plan pero al momento de la ejecución del gasto no se evidencia la correlación de la toma de decisiones con la planificación ni tampoco se ejerce un control de evolución sobre el Plan Estratégico vigente.

4.2 Objetivos de la propuesta

De lo expuesto, se cree oportuno poner a consideración de las autoridades dela CONICET la utilización del tablero de comando integral como un sistema de medición, comprensivo de un conjunto de indicadores de gestión que recopila información de las variables claves de forma sintética, fácil, integrada y rápida, que sirve para la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos de la organización ya sea en lo relativo al cumplimiento de su misión, como a la de su visión a través de la evaluación de los actividades implementadas definidas en la estrategia

4.3 Estrategia a implementar

Se plantea remitir la propuesta sugerida para compartirla en reunión con el Directorio de CONICET y los principales referentes de cada gerencia, de allí tomar observaciones y modificaciones que puedan surgir, así como la explicación en detalle de la utilidad de marco para la mejora en la gestión conjunta del organismo.

Luego se sugiere un trabajo en conjunto con la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional y la Dirección de Informática en vistas a la elaboración del Cuadro de Mando Integral que se adapte de la mejor manera a las características y necesidades del organismo.

4.4 Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar

A continuación se plantean los pasos a seguir en el proceso de confección del Cuadro de Mando Integral:

- 1° paso: Reflexión y planificación estratégica
- 2° paso: Definición del usuario de la información
- 3° paso: Definir las hipótesis de las estrategias
- 4° paso: Establecer las perspectivas a medir
- 5° paso: Definir las interrelaciones entre las hipótesis de las estrategias.(Relación causa efecto)
- 6° paso: Establecer los puntos estratégicos de cada perspectiva.
- 7° Alinear los procesos de planeación, ejecución y presupuestas, con el tablero de control.
- 8° paso: Definir los indicadores representativos de la evolución de los factores del éxito:
- 9° paso: Fijar los parámetros de comparación y establecer un sentido y destino de las tendencias.
- 10° paso: Definir gráficos y cuadros que representen la información de manera que su lectura sea rápida y su comprensión directa.
- 11° paso: Establecer los medios de validación de la información fuente
- 12° paso: Puesta a punto del sistema de información
- 13° paso: Evaluación del comportamiento de los indicadores y de la correlación con el desarrollo de la estrategia del plan elegido.

5. Conclusiones

A partir del presente trabajo se ha conseguido dar respuesta al interrogante que propone el análisis de la situación actual Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, identificando los principales problemas que enfrenta la organización.

Se relevaron una considerable cantidad de fuentes primarias y secundarias, además de observaciones directas de las jornadas de trabajo, que posibilitaron tener acceso sin obstáculos al estudio profundo de la organización objeto de estudio.

En cuanto a la identificación de los principales problemas que enfrenta, dentro de su estructura administrativa y de funcionamiento, se destaca la ausencia de una articulación entre la ejecución presupuestaria y la planificación estratégica.

En ese sentido, durante el desarrollo del estudio se observa que el organismo en su etapa de la planificación estratégica hizo un relevamiento de sus características, de sus problemas y finalmente definió las estrategias que consideró pertinentes para el logro de su cometido.

En ese marco, se plantea que el organismo tiene como propósito gestionar para resultados y en ese contexto surge el interrogante de cómo medir la evolución de su estrategia y con qué instrumento.

Para eso, del análisis de los instrumentos de medición de resultados que implementa el CONICET durante el período bajo estudio, se pudo observar que el organismo utiliza un conjunto de indicadores que miden básicamente los procesos y los servicios que brinda a la sociedad y con el objetivo de fortalecer ese proceso y con motivo de la cantidad de beneficios que conlleva la implementación del Cuadro de Mando Integral en las organizaciones públicas, se consideró adecuada la propuesta de utilizarla como herramienta de la medición de la gestión.

Se concluyó que la implementación de la herramienta de Cuadro de Mando Integral, resultaría de mucha utilidad como instrumento de medición del control de la gestión, ya que el CONICET se encuentra en un proceso de planificación estratégica, planificación operativa, la gestión misma por resultados, la comunicación, la capacitación y motivación entre otros aspectos.

En ese orden, para poder aplicar el Cuadro de Mando Integral como herramienta para el control de la gestión es necesario tener una razonable certeza de la correcta definición de las estrategias, de las actividades para alcanzarlas, de los indicadores de referencia o las metas definidas para controlar resultados tales como, y luego del desarrollo del presente trabajo se

puede concluir que el organismo se encuentra en condiciones de encarar el proceso de elaboración y aplicación de dicha herramienta.

Asimismo, de la bibliografía que analiza al Cuadro de Mando Integral se pudo observar, que la herramienta si bien resulta útil para la medición de resultados de la gestión, no tiene como principal función la rendición de cuentas, sino que tiene un propósito más ambicioso y es el que se genera por la motivación y aprendizaje institucional.

Y ello es así porque se trata de una herramienta que para su implementación requiere el análisis de las variables que afectan a la organización, al diagnóstico de su situación, a la visualización de sus problemas, a la formulación de estrategias y de actividades para lograrlas, al replanteo de sus tareas y procedimientos, etc. Luego, de la interiorización de todos los conceptos de la planificación estratégica, requiere el diseño de un “proyecto” de tablero de comando integral, que puede ser utilizado inicialmente como instrumento de autoevaluación del diseño original de Cuadro de Mando Integral. Es decir, para poner a prueba el funcionamiento del mismo, con la certeza de que no se tomarán como ciertos los resultados de los mismos, sino que ese proyecto de tablero deberá ser cuestionado y ajustado sobre datos cada vez más objetivos.

Es de destacar que, el desarrollo e implementación del Cuadro de Mando Integral no debe quedar reservado para la conducción del organismo, dado que su éxito dependerá en gran parte de la participación que tengan todos los agentes en el proceso de su confección. Se trata de una herramienta que resulta útil para que los agentes comprendan cómo sus tareas conducen a la obtención de los resultados institucionales, identifiquen los servicios que producen y analicen cómo sus tareas generan valor.

La participación de los agentes, implica entonces la posibilidad de alinear sus objetivos con los de la organización, brindarles la posibilidad de comunicación y de rendir cuentas de los desvíos que se vayan detectando, de involucrarlos, de motivarlos a sugerir cambios, y a su vez, responsabilizarlos por los procesos que gestionan.

Puede observarse entonces, que en todo el proceso de implementación del Cuadro de Mando Integral, se logra en paralelo la alineación de los objetivos operativos y estratégicos, se motiva al personal y se le da la posibilidad de participar en el proceso de redefinición de las estrategias, se fomenta el logro de objetivos como parte de la cultura institucional y se extrae de los agentes el más valioso de los activos: su conocimiento.

Finalmente se logra concluir, que la herramienta del Cuadro de Mando Integral como instrumento de la medición de los resultados, resulta útil en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, para incrementar la motivación del personal, para fomentar el aprendizaje individual e institucional y para someterse a un proceso de mejora continua.

6. Referencias bibliográficas

Bibliografía

- Ossorio, A. (2002). “Planeamiento Estratégico” Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Makón, M. P. (2000). “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional.”
- Bonnefoy, J.C. y Armijo, M. CEPAL (2005) – “Indicadores de desempeño en el sector público”
- Mario J. Krieger – “Métodos y Técnicas de diagnóstico e intervención en Administración Pública”
- Damián, B y Gasparin, J. (2014) “La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación.” Documento de Trabajo N°119 CIPPEC.
- Guinart i Solá, J. M. (2003) “Indicadores de gestión para las entidades públicas. Panamá.” VIII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P (2000) “Cuadro de Mando Integral”
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). “La utilización del cuadro de mando integral como sistema estratégico de gestión. In Harvard Business Review, Cómo medir el rendimiento en la empresa”. Buenos Aires: 1ra ed. DEUSTO 2004.
- Ministerio de Economía . “El sistema presupuestario de la Administración Nacional de la República Argentina.”

Legislación consultada

- Ley de Presupuesto 27.431 correspondiente al Presupuesto 2018 y Ley 27.467 correspondiente al Presupuesto 2019.
- Ley N° 24156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Ley 25.467 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION - Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Decreto 1661/96 Misiones y funciones. Conducción. Gestión y Control del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Páginas de Internet:

- <https://www.conicet.gov.ar/>
- <https://www.minhacienda.gob.ar/onp>

ANEXO

Guía de entrevista general

1. ¿Cuál es su función dentro del CONICET .?
2. ¿Cuál cree que es la razón de ser del CONICET.? ¿Se encuentra formalizado este propósito? ¿Los empleados lo conocen?
3. ¿A quién van dirigidos los servicios? ¿Cómo caracteriza ese usuario?

4. ¿De qué manera puede influir en la planificación del Consejo? ¿Se planifica el gasto?
5. ¿De qué modo se toman las decisiones? ¿De qué manera se toman definiciones de asignación de prioridades? ¿Se controla el impacto económico y financiero de esas decisiones?
6. ¿Cuáles son los puntos más fuertes del servicio que presta la institución? ¿Cuáles son los aspectos a mejorar?
7. ¿El Consejo está informatizado? ¿Se utiliza los reportes que ofrece?
8. ¿Existe alguna herramienta de control y seguimiento?