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

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO DE EVALUACIÓN DE ESPECIALIZACIÓN

La vinculación entre el plan y el presupuesto universitario: el caso de la UNSAM.

AUTOR: RAMÓN EDUARDO CARLINO

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

JUNIO 2024

Resumen

El presente trabajo examina el proceso presupuestario de las universidades nacionales argentinas (UN), así como su vinculación con la planificación estratégica institucional y las repercusiones que esta relación tiene para las unidades académicas (UA).

En este sentido, las políticas de financiamiento, los procesos de negociación sociopolítico arraigados al proceso, las variables macroenómicas y una estructura rígida de costos, socavan la vinculación entre el plan y el presupuesto universitario. Esto produce problemas de coordinación con las UA e imposibilita la proyección a mediano y largo plazo de nuevas actividades y/o el fortalecimiento de aquellas en desarrollo. Además, genera ineficiencias en la asignación de recursos ya que el seguimiento y la evaluación se tornan instrumentos estériles que guardan poca o nula relación con los objetivos institucionales.

Para su abordaje, se toma como caso de estudio a la Universidad Nacional de San Martin (UNSAM). También, se parte de la premisa de que la formulación presupuestaria es el resultado de un proceso de planificación estratégica y que la estrecha vinculación entre ellos es un instrumento esencial para lograr una asignación racional de los recursos y obtener resultados medibles que promuevan el desarrollo social.

El propósito de este trabajo es realizar una seria de propuestas que puedan mitigar inicialmente las limitaciones del proceso de formulación y ejecución presupuestaria de las UA de la UNSAM. En este sentido, se busca reducir las consecuencias internas de las prácticas actuales y sentar las bases para fomentar una cultura presupuestaria alineada a los objetivos institucionales.

A esos efectos, se ha llevado a cabo un análisis histórico y exhaustivo tanto de la doctrina como de la normativa vigente, identificando aspectos que promueven la desconexión entre el presupuesto y la planificación de las UN, así como la carencia de procedimientos y regulaciones internas en la UNSAM. La metodología empleada en este estudio es de naturaleza mixta, combinando un enfoque descriptivo, cualitativo y cuantitativo, abarca un período transversal desde 2018 hasta 2022. Los elementos analizados se obtuvieron a través de la revisión de documentos públicos y de entrevistas al personal jerárquico de la UNSAM.

Palabras claves: Presupuesto, planificación, universidad, financiamiento**.**

Índice

Resumen 1
Capítulo I – introducción 5
I.1- Fundamentación y planteamiento del problema 5
I.2- Objetivos 8
I.3- Aspectos metodológicos 9
Capítulo II – marco teórico 9
II.1- Las universidades nacionales como instituciones complejas 9
1.1. Gratuidad, autonomía y autarquía universitaria 11
1.2. La educación superior como derecho 13
1.3. Proliferación de las Instituciones de Educación Superior 14
II.2- Contexto normativo 17
2.1. Ley de Educación Superior 18
2.2. Ley de administración financiera 19
II.3- Financiamiento universitario 22
3.1. Políticas y normativa de financiamiento 23
3.2. Procesos de negociación y mecanismos de asignación presupuestaria 27
3.3. Estructura de gastos 29
3.4. Variaciones macroeconómicas 31
II.4- El presupuesto universitario, vinculación entre el plan y el presupuesto 32
4.1. Etapas del ciclo presupuestario 34
4.2. Elaboración del presupuesto universitario 35
4.3. Técnica presupuestaria 36
4.4. Planificación universitaria 38
4.5. Evaluación, auditorias y rendición de cuentas 41
Capítulo III – diagnostico 45
III.1- Planificación, evaluación y presupuesto en la UNSAM 45
III.2- El proceso presupuestario y la vinculación con el plan en la UNSAM 54
III.3- El proceso de formulación y distribución presupuestaria en las UA 58
III.4- Marco procedimental y normativo del proceso presupuestario en UNSAM 62
Capítulo IV – propuesta de intervención 64
IV.1- Síntesis del problema a resolver 65
IV.2- Objetivos de las propuestas 66
IV.3- Resumen de estrategias y acciones a implementar 66
IV.4- Procedimientos, actividades y acciones previstas para su evaluación 67
4.1. Procedimiento para la implementación de un plan operativo anual en las UA 67

4.2. Procedimiento para el informe reflexivo anual sobre la utilización de los recursos 69
4.3. Procedimiento para elevar requerimientos adicionales al Rectorado 71
4.4. Sistema integrado de gestión universitaria 72
4.5. Proceso decisorio deliberativo 75
4.6. Programa de capacitación en presupuesto, planificación y gestión de capital humano en el ámbito universitario 77
Conclusiones 78
Referencias bibliográficas 84
Anexo A – gráficos y cuadros 91
Anexo B – entrevistas 98

Listado de gráficos y cuadros

Cuadro 1 – Incremento de la matricula estudiantil entre 1945 y 1980
Cuadro 2 – Creación y nacionalización de las instituciones universitarias 1613-2022
Cuadro 3 – Sector público argentino
Cuadro 4 – Evolución de los gastos con rigidez alta 2010-2021, en % del total
Cuadro 5 – Características de la planificación estratégica y de las bases programáticas de la UNSAM 2016-2022
Cuadro 6 – Declaración de visión, misión y valores en el plan estratégico 2016-2022
Cuadro 7 – Evolución del presupuesto universitario y participación UNSAM 2018-2022
Cuadro 8 – Ejecución presupuestaria total y por fuente de financiamiento 2022
Cuadro 9 – Gastos de libre disponibilidad por tipo y por fuente de financiamiento 2022
Cuadro 10 – Relación porcentual entre gastos en personal y otros gatos e inversiones del presupuesto prorrogado UNSAM 2022
Gráfico 1 – Evolución de la matricula estudiantil entre 1945 y 1980
Gráfico 2 – Proliferación de las instituciones universitarias en argentina por año de creación y/o nacionalización 1613-2023
Gráfico 3 – Etapas de autoevaluación y evaluación externa de la UNSAM 2013-2022
Gráfico 4 – Docentes por estabilidad 2022
Gráfico 5 – Nodocentes por estabilidad 2022
Gráfico 6 – Oferta académica 2018-2022
Gráfico 7 – Estudiantes 2018-2022
Gráfico 8 – Investigadores 2018-2022

Gráfico 9 – Presupuesto según objeto del gasto 2018-2022

Gráfico 10 – Composición del crédito presupuestario 2018-2022

Listado de abreviaturas

AGN. *Auditoría General de la Nación*
AN. *Administración Nacional*
CGN. *Contaduría General de la Nación*
CIN. *Consejo Interuniversitario Nacional*
CLS. *Contrato de Locación y Servicios*
CN. *Constitución Nacional*
CNEA. *Comisión Nacional de Energía Atómica*
CONEAU. *Comisión Nacional de Evaluación y acreditación Universitaria*
CONICET. *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas*
CRES. *Educación Superior en América Latina y el Caribe*
DDJJ. *Declaraciones Juradas*
DPyP. *Dirección de Presupuesto y Patrimonio*
FF. *Fuente/s de Financiamiento/s*
I+D+i. *Investigación, Desarrollo e Innovación*
IEU. *Instituciones de Educación Superior*
INTI. *Instituto Nacional de Tecnología Industrial*
LAF. *Ley de Administración Financiera*
LES. *Ley de Educación Superior*
ONP. *Oficina Nacional de Presupuesto*
OPC. *Oficina de Presupuesto del Congreso*
PBI. *Producto Bruto Interno*
PE. *Poder Ejecutivo*
PL. *Poder Legislativo*
PO. *Planificación Operativa*
POA. *Plan Operativo Anual*
PPP. *Presupuesto por Programas*
PROMEI. *Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza*
PTN. *Procuración del Tesoro Nacional*
SAyL. *Secretaría Administrativa y Legal*
SIGEN. *Sindicatura General de la Nación*
SIGU. *Sistema Integrado de Gestión Universitaria*
SIU. *Sistema de Información Universitaria*
SPN. *Sector Público Nacional*
SPU. *Secretaría de Politicas Universitarias*
UA. *Unidad/es Académica/s*
UN. *Universidad/es Nacional/es*
UNSAM. *Universidad Nacional de San Martín*

Capítulo I – introducción

La educación superior y el conocimiento en la República Argentina son considerados un bien público y un derecho humano personal y social, por lo que es responsabilidad indelegable del Estado Nacional proveer el financiamiento necesario a las Universidades Nacionales[1].

Es en este sentido que la gestión eficiente y racional de los recursos universitarios resulta ser un factor crítico para el desarrollo socioeconómico, la innovación y el avance tecnológico del país. Pero, además, lo es para la concreción efectiva de las metas y de los propósitos fundamentales de estas instituciones y de sus unidades académicas.

I.1- Fundamentación y planteamiento del problema

Las instituciones de educación universitaria (IEU) en argentinas han evidenciado una notable proliferación en las últimas décadas, esto ocurre como respuesta a un crecimiento constante de la demanda social por el acceso a la educación superior y de la creciente necesidad de mano de obra calificada tanto en el sector público como privado.

Las UN que integran las IEU son instituciones complejas con autonomía académico-institucional y autárquicas administrativo-financiera, si bien consagran la función de enseñanza como actividad principal, también abordan funciones de investigación, extensión y vinculación con el medio; brindando así, una multiplicidad de herramientas y posibilidades que favorecen el desarrollo social, cultural y económico del país.

En este contexto, las UN han incrementado y diversificando paulatinamente su oferta académica, de investigación y de extensión a los efectos de satisfacer las demandas y dar respuesta a un constante crecimiento de la matrícula estudiantil; hecho que lleva a las UN y a sus UA a necesitar financiamiento adicional para adecuar su infraestructura, reajustar su estructura de gestión-organizativa, incorporar personal académico y de investigación para fortalecer carreras y actividades en desarrollo, como así también, para el despliegue de nuevas carreras y/o actividades.

[1] Ley de Educación Superior, Ley N° 24.521, Boletín Oficial de la República Argentina, 30 de diciembre de 1995, artículos 1° y 2° (Artículos sustituidos por art. 1° y 2° de la Ley N° 27.204 B.O. 11/11/2015).

Bajo estas circunstancias, las UN demandan mayor financiamiento al Estado Nacional, pero las políticas y los procesos de asignación y distribución presupuestaria, una estructura rígida de costos y los procesos de negociación socio-política que ocurren en puja por una asignación mayor de recursos, no facilitan la obtención racional de estos y socavan la posibilidad de una efectiva correspondencia entre la plan institucional y el presupuesto universitario.

Como consecuencia de ello, los resultados obtenidos no son óptimos en términos de costo-beneficio debido a que las UN y sus UA se enfrentan a trade-offs constantes para definir en que utilizar los recursos adicionales obtenidos o los ahorros del ejercicio en favor o en detrimento de alcanzar ciertos objetivos o beneficios. La decisión en torno a ello tiende a ser reactiva en función de la urgencia o discrecional en función de beneficios personales y/o políticos. Como ejemplo de ello, la incorporación o la mejora en la categoría-dedicación de un docente no se traduce siempre en un beneficio para los estudiantes, en ocasiones, representa solo un beneficio para el docente o para la UA ya que estas designaciones suelen hacerse por el simple hecho de no perder el cargo y el presupuesto que este representa.

De esta manera, evaluar los resultados se torna una tarea difícil y, por lo general, pareciera no tener utilidad y correspondencia con los planes institucionales.

Es en este último aspecto que este estudio pone el foco, la correspondencia entre el plan y el presupuesto universitario como elemento esencial para la toma de decisiones, para alcanzar los objetivos institucionales y maximizar los resultados que generan impacto en la sociedad. En este sentido, se considera al presupuesto como el resultado de un proceso de planificación y un instrumento de gobierno que debe formularse considerando la programación económica y social a nivel general y particular.

Por el contrario, la desconexión entre estos componentes propicia problemas de coordinación entre las instituciones y entre sus unidades organizativo-funcionales, fomenta practicas inerciales en el gasto, incrementa la discrecionalidad a la hora de tomar decisiones y dificulta la proyección de metas y objetivos a mediano y largo plazo.

Con motivo de abordar un caso concreto, se toma como objeto de estudio a la Universidad Nacional de San Martin (UNSAM). La UNSAM se encuentra emplazada en el partido de San Martin, fue creada en 1992 y es una institución pública integrante del sistema universitario nacional, es también cogobernada, auto-gestionada y auto-organizada. Su organización académica se estructura en dos áreas generales, por un lado, en una unidad

central compuesta por el rectorado, vicerrectorado y secretarias generales; y por el otro, en unidades académicas: escuelas[2], institutos asociados, departamentos y centros de estudio.
Las distintas áreas y unidades se interrelacionan para llevar adelante procesos que apuntan al desarrollo y concreción de las actividades consideras sustantivas para la institución, tales como: docencia, investigación, extensión y vinculación.

Una de las actividades más importantes que surge de esta interacción, es el proceso de formulación y ejecución presupuestaria; pero, en la UNSAM el proceso de formulación presupuestaria no considera las necesidades de sus UA. La universidad formula el presupuesto general con base en la inercia de los recursos asignados en el pasado y proyecta las necesidades de recursos adicionales sin consultar al resto de las áreas o unidades. Posteriormente, en la instancia en donde el presupuesto universitario se encuentra en proceso de discusión y aprobación, las UA formulan su presupuesto y realizan una proyección de recursos adicionales para atender el fortalecimiento de las actividades en desarrollo y/o el despliegue de nuevas actividades.
La autoridades de la unidad central evalúan la formulación, establece un techo presupuestario y mediante un proceso de negociación con las autoridades de las UA definen las prioridades a ser atendidas. En casi todas las ocasiones el techo presupuestario resulta insuficiente para mantener las actividades en desarrollo; hecho que lleva a las UA a dejar de lado sus proyecciones y necesidades adicionales para defender un piso presupuestario que permita la continuidad de aquellas actividades en curso. En oportunidades llegan a un acuerdo en donde la unidad central reconoce la insuficiencia del techo presupuestario y asigna el diferencial, en otras, es la UA quien debe hacer recortes para ajustarse al techo o financiar el diferencial con recursos propios.

La unidad central define los techos presupuestarios con base en un promedio incremental que aplica sobre el inercial. Este promedio considera las variaciones paritarias del personal docente, no docente y superior, pero el incremental en los tres casos es diferente en porcentajes, por lo que el promedio que se aplica es ineficiente y resulta insuficiente en términos presupuestarios.

[2] En la Universidad Nacional de San Martin las Escuelas son equivalentes a Facultades.

Además, la ejecución presupuestaria carece de lineamientos o procedimientos que permitan contar con mecanismos para afrontar las variantes macroeconómicas o las modificaciones de los cargos: licencias, renuncias, jubilaciones, reemplazos.
El personal superior, de gestión y los docentes de las UA desconocen, en gran medida, los procedimientos relacionados a la ejecución presupuestaria y de capital humano, por lo que las decisiones tienden a ser reactivas y/o discrecionales. En ocasiones las UA pierden parte de su financiamiento por no poder justificar los desvíos o por no contar con el conocimiento técnico para hacerlo.
En este contexto, el presupuesto universitario ¿es producto de la planificación? ¿qué aspectos coadyuvan o atentan a la vinculación entre el plan y el presupuesto ? ¿las decisiones en la UNSAM se toman en torno a objetivos estratégicos preestablecidos?

Los estudios relacionados al presupuesto universitario y su correspondencia con el plan institucional son relativamente escasos, sobre todo aquellos que analizan las implicancias que estos procesos tienen para las unidades internas de las UN. En este sentido, estudiar el tema es de gran importancia para el ámbito académico-administrativo ya que aporta una perspectiva de estudio distinta e integral; además, abordar esta problemática puede contribuir a mejorar la comprensión de los desafíos y las oportunidades que enfrentan las UN y sus UA en el uso de los recursos para el logro de sus objetivos estratégicos.
Por otro lado, resulta conveniente analizar estos procesos desde una óptica presupuestaria debido a que la gestión efectiva de los recursos financieros en estas instituciones no solo garantizan su adecuado funcionamiento, sino que también impacta en la calidad de educación y en los beneficios que esta derrama directa e indirectamente a la sociedad.

I.2- Objetivos

El objetivo principal de este trabajo es realizar una serie de propuestas que mitiguen inicialmente las limitaciones del proceso de formulación y ejecución presupuestaria de las UA de la UNSAM. En este sentido, se busca reducir las consecuencias internas de las prácticas actuales y sentar las bases para fomentar una cultura presupuestaria alineada a los objetivos institucionales.
Los objetivos particulares de este trabajo son: relevar las características históricas fundamentales de las UN, su proceso presupuestario y de planificación; analizar los aspectos que alteran o favorecen la correspondencia entre el plan institucional y el presupuesto

universitario; identificar aciertos y falencias del proceso de formulación y ejecución presupuestaria en la UNSAM y sus UA.

I.3- Aspectos metodológicos

Se lleva a cabo un análisis histórico y exhaustivo de la doctrina y la normativa vigente, identificando aspectos que promueven la desconexión entre el presupuesto y la planificación de las UN, así como la carencia de procedimientos y regulaciones internas en la UNSAM. La metodología empleada en este estudio es de naturaleza mixta, combinando un enfoque descriptivo, cualitativo y cuantitativo, abarca un período transversal desde 2018 hasta 2022. Los elementos analizados se obtuvieron de fuentes primarias y secundarias a través de la revisión de documentos públicos y de entrevistas al personal jerárquico de la UNSAM.
Finalmente, se propone una guía de procedimiento que funcionen como herramientas complementarias que buscan establecer un criterio común para llevar adelante el proceso estratégico de formulación y ejecución presupuestaria en las UA de la UNSAM.

Capítulo II – marco teórico

II.1- Las universidades nacionales como instituciones complejas

Las universidades nacionales, en la actualidad, desarrollan una multiplicidad de funciones y actividades con diversos fines, van desde la enseñanza, la investigación y la extensión hasta la prestación de servicios. Tienen una estructura organizativa jerárquica dividida en distintas facultades, institutos, centros y unidades administrativas que deben coordinarse para asegurar el correcto funcionamiento de la institución y alcanzar sus objetivos. Además, involucra a múltiples actores en los procesos decisorios: autoridades de gobierno, administrativas y académicas; docentes; estudiantes; investigadores; representantes gremiales y la sociedad en general. Finalmente, depende de diversas fuentes de financiamiento: tesoro nacional; recaudación de recursos propios; donaciones; subvenciones, entre otras.
En este sentido, García de Fanelli, A. (2002), establece que la complejidad de las universidades es de carácter organizacional y productiva ya que se expresa mediante cuatro aspectos fundamentales:

Multiplicidad de productos: las UN tiene una complejidad productiva ya que producen múltiples bienes asociados a distintos fines, estos bienes no son homogéneos desde el punto de vista económico debido a que algunos de ellos son privados con externalidades, otros públicos y otros preferentes. En este entorno, coexisten economías de producción conjunta difíciles de identificar y problemas de coordinación en la producción que dificultan la medición y la valuación social de los productos universitarios.

Proceso decisorio atomizado con una función objetivo difusa: el carácter difuso de la función objetivo y la atomización de las decisiones en las UN están interconectadas por la multiplicidad de actores que endógena o exógenamente participan del proceso. Esta complejidad en la toma de decisiones depende de tres factores: la autonomía institucional y académica; la especificidad del proceso productivo centrado en el proceso de generación y transmisión de conocimiento y, finalmente, por la forma y el grado variable de autoridad de los miembros de la comunidad académica.

Coordinación compartida entre el Estado, el mercado y la comunidad académica: la tensión entre estos tres niveles de coordinación, el grado de autonomía universitario y por ende, el grado de autoridad del Estado, afecta a los planes de producción de las UN. Por su parte, la diversificación de las fuentes de financiamiento y la incorporación de financiamiento privado han aumentado el grado de coordinación entre el mercado y las UN, lo que lleva a estas a tener que compatibilizar los planes de producción con las lógicas de la burocracia pública y del mercado.

Diferenciación institucional y diversificación de programas y actividades: el incremento de las matrículas estudiantiles y la competitividad institucional ha llevado a las UN a diferenciarse en sentido vertical, horizontal y espacial, hecho que ha producido cambios en la gestión universitaria. Asimismo, ante la escases de recursos públicos y la diversificación de las fuentes de financiamiento, las UN aumentaron su oferta de prestación de servicios, consultorías y transferencias al sector productivo; en consecuencia, la estructura periférica al gobierno y la gestión universitaria se ha incrementado sustancialmente.

Por su parte, Illescas (2017), señala que las Instituciones de Educación Superior son instituciones complejas que desempeñan diversas funciones y actividades multidisciplinares en distintos ámbitos políticos y sociales. Estas instituciones, especialmente las UN, son entidades públicas pertenecientes a la órbita de la administración pública nacional que, si bien cuentan con administraciones descentralizadas, son delimitadas por las políticas y la

planificación nacional. Es decir que, a pesar de su autonomía y autarquía están sujetas al control y la evaluación por parte de organismos nacionales externos a ellas. También, considera que sus estructuras organizativas son complejas ya que tienen una distribución de poder dispersa en donde tienen lugar intrincados procesos de toma de decisión que involucran a de los distintos miembros de la comunidad universitaria.

En relación a ello, la complejidad de la institución universitaria se explica de acuerdo a diversos factores: "la multiplicidad de fines, la intervención de múltiples actores en los procesos de decisorios; las diversidades culturales organizacionales que conviven en el interior de las organización o la estructura compleja que se deriva de su naturaleza" (Miceli, 2019, p. 60).

Al respecto, en este estudio se considera a las UN como organizaciones complejas en función de su multifuncionalidad, multidisciplinariedad y simultaneidad en distintas esferas de acción social, teniendo en cuenta las repercusiones que estas generan en la producción, gestión y financiamiento de las universidades.

1.1. Gratuidad, autonomía y autarquía universitaria

La gratuidad de la enseñanza superior, la autonomía y la autarquía universitaria, adquieren rango constitucional con la reforma de la Constitución Nacional (CN) de 1994. A este respecto, entre las atribuciones que le corresponden al Congreso, se establece "sancionar leyes (…) que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales" (Constitución Nacional Argentina, 1994, Art. 75, Inc. 19).

En lo que respecta a la gratuidad de la educación superior, si bien la gratuidad universitaria tiene sus raíces en la reforma universitaria de 1918, el Decreto N° 29.337 de 1949 estableció la gratuidad de la educación superior al suspender el cobro de los aranceles universitarios. En este sentido, Coraggio y Vispo (2001) sostienen que la gratuidad de la enseñanza superior es un instrumento que favorece la accesibilidad e incrementa la capacidad de las universidades para actuar como medio de cohesión social. No obstante, en la doctrina existen diversas líneas de pensamiento en pro y en contra de la gratuidad y el costo que conlleva la misma; Doberti (1999), afirma que el concepto de gratuidad es rechazado para los defensores del arancelamiento, ya que si bien la universidad es gratuita para los alumnos no lo es para comunidad y los contribuyentes que solventan sus costos.

Por su parte, el texto original de Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521 de 1995 no hace mención de la palabra "gratuidad"; si bien puede entender en sentido implícito, no es hasta 2015 que con la sanción se la Ley 27.204 se reforma la LES y se establece que "los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos" (Art. 2 bis de la Ley de Educación Superior N° 24.521).

En este marco y, en la misma instancia de reforma, el articulo 2° de la LES consagra la responsabilidad indelegable del Estado nacional respecto al financiamiento, supervisión y fiscalización de las UN. Estas tienen lugar en un contexto de autonomía académica e institucional y autarquía económico-financiara.

Cantini (1997), considera que la autarquía institucional universitaria se define como un tipo de descentralización administrativa que le otorga personería jurídica propia, capacidad de adquirir derechos, contraer obligaciones, autoadministrarse y gestionar un fin público dentro de un marco normativo de su creación. Por su parte, Martínez (2019), establece que previamente a la reforma de la CN la concepción general era que las universidades solo gozaban de autarquía y, que a partir de esta, surge el desafío de definir los alcances de la autonomía universitaria y su significado.

En este sentido, Ylarri (2012) esgrime que el concepto de autonomía establecido en la CN se utiliza tanto para definir la autonomía provincial como la universitaria, pero resulta inútil sostener que las UN son autónomas en el mismo sentido. Por lo que no debe entenderse a la autonomía universitaria como un poder institucional ya que esta no significa soberanía, sino independencia del Poder Ejecutivo (PE). Esta independencia le permite libertad académica y de catedra, redactar su propio estatuto, definir el modo en que se gobiernan, designar sus autoridades, claustro docente y personal administrativo.

En este marco, el autor sostiene que las UN son autónomas "pero siguen siendo entes descentralizados integrantes del Sector Público Nacional, con autarquía económico-financiera" (Ylarri, 2012, p. 17).

En esta misma línea, Muñoz García (2010) manifiesta que la autonomía universitaria regula la relación de poder entre las UN y el Estado, mientras que las dota de capacidades de vinculación positiva con la sociedad, permitiéndoles satisfacer las necesidades relacionadas a la demanda educativa del entorno. Finalmente, Molina (2014) define a la autonomía

universitaria como la capacidad de autoorganización, autoadministración, autogobierno y autoregulación conforme a sus fines académicos.

En este contexto, el articulo 29[3] de la LES delimita las atribuciones de la autonomía académica e institucional de las UN a siguientes términos: dictar y reformar sus estatutos; definir sus órganos de gobierno; administrar sus bienes y recursos; crear carreras; formular y desarrollar planes de estudio; otorgar grado académico y título habilitante; impartir enseñanza; establecer régimen de acceso, permanencia y promoción; designar y remover al personal; establecer régimen de admisión; revalidar títulos extranjeros; fijar régimen de convivencia; entre otras.

En lo que respecta a la autarquía económico financiera, el articulo 59[4] de la LES establece que los mismos se ejercen dentro del régimen de la ley de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional (LAF) N˚ 24.156 y que corresponde a las UN: administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto; fijar su régimen salarial y se administración del personal; dictar normas sobre la generación de recursos adicionales, los cuales no podrán ser utilizados para gastos corrientes; garantizar el normal funcionamiento de sus unidades asistenciales y asegurar el manejo descentralizado de los fondos que generen; constituir personería jurídica de derecho público; aplicar al régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales; entre otras.

1.2. La educación superior como derecho

La reforma universitaria de 1918 fue un hito histórico en la educación superior argentina, sentó las bases que allanaron el camino a la gratuidad y a la concepción de la educación como un derecho social. En este sentido, "el derecho a la educación superior se desprende y se inspira en parte también de las banderas de los reformistas del dieciocho orientadas a la ampliación de la base social de la universidad" (Naidorf, Perrota & Cuschnir, 2020, p. 149). Si bien la CN establece el derecho de "enseñar y aprender" en su artículo 14 e incorpora tratados y concordatos internaciones en donde se considera a la educación un derecho[5], no

[3] Ley de Educación Superior, Ley N° 24.521, Boletín Oficial de la República Argentina, 30 de diciembre de 1995, artículos 29° (Inciso e) sustituidos por art. 4° de la Ley N° 27.204 B.O. 11/11/2015).

[4] Ley de Educación Superior, Ley N° 24.521, Boletín Oficial de la República Argentina, 30 de diciembre de 1995, artículo 59° (Artículos sustituidos por art. 7° de la Ley N° 27.204 B.O. 11/11/2015).

[5] La Constitución Nacional Argentina (1994). Articulo 75, Inciso 22, confiere al Congreso la potestad de aprobar o desechar tratados o concordatos internaciones como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros.

fue hasta el 2006 que con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 se regula el ejercicio de este derecho constitucional y se consagra a "la educación y el conocimiento como un bien público, un derecho personal y social, garantizado por el Estado" (Art. 2 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206). Asimismo, en la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) se establece por vez primera y en sentido colectivo a "la educación superior como un bien social, un derecho humano y universal y un deber del Estado" (CRES, 2008).

A este respecto, en Argentina recién con la reforma de la LES de 2015 se establece que "el Estado Nacional (…) tiene la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social" (Art. 1 de la LES N° 24.521).

Al respecto, la UNSAM señala en el preámbulo de su estatuto modificado:

> La Universidad Nacional de General San Martin (UNSAM) es una institución pública que integra el Sistema Universitario Argentino, el cual es portador de un legado conformado por los principios de la tradición reformista, de autonomía, cogobierno, libertad académica, gratuidad y acceso universal. Su vida cotidiana esta sostenida por una comunidad que respeta y defiende los valores propios de la vida democrática y la vigencia plena de los derechos humanos, sin discriminación alguna por motivos de origen, etnia, culto, genero, discapacidad, condición social o ideología política.
> En la UNSAM concebimos a la educación como un bien público y social, como un derecho humano universal y un deber del Estado (…) (Estatuto de la UNSAM, 2019, p. 5).

En línea con esto, Naidorf et al., (2020) sostiene que el derecho a la educación superior es un constructo que se ha ido configurando a lo largo de la historia en total consonancia con los procesos de transformaciones sociales, económicos, políticos y culturales.

1.3. Proliferación de las Instituciones de Educación Superior

En consonancia con las acepciones mencionadas en las secciones precedentes, es preciso remarcar que la ampliación de los derechos y la eliminación de las barreras económicas han dado lugar a un aumento significativo en el número de estudiantes que acceden a las universidades nacionales[6] y, en consecuencia, se han creado nuevas universidades en

[6] De acuerdo con los datos relevados por el Consejo Interuniversitario Nacional, en 1945 la matricula estudiantil era de 47.400 y para 1980 la matricula estudiantil había incrementado a 386.743 (ver anexo A, cuadro 1).

respuesta a esta creciente demanda. En este sentido, Doberti (1999), afirma que la educación superior ha experimentado un notable aumento en la segunda mitad del siglo XX y acelerado más en sus últimas décadas, convirtiéndose en el nivel educativo con más rápido crecimiento a nivel mundial. Los factores que han dado lugar a esta masificación educativa son: una mayor participación de las mujeres en los ámbitos del conocimiento, el desarrollo económico, la diversificación de la oferta académica y los mayores requisitos que demanda el mercado laboral. En esta línea, de acuerdo con Doberti, Gabay y Levy (2020), en sus inicios las universidades tenían un alcance regional reflejado en sus nombres, como la UN del Litoral, de Cuyo, del Sur o del Nordeste. Posteriormente, su alcance se amplió a nivel provincial y la última oleada de creación de universidades ha adoptado un alcance municipal, especialmente las emplazadas en el conurbano bonaerense. Esta masificación educativa ha diversificado la oferta a nivel país y, como consecuencia del crecimiento de las UN tradicionales, surgieron nuevas instituciones para absorber la demanda que las universidades tradicionales no podían satisfacer.

De acuerdo a la página web del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)[7], existen en la actualidad 72 instituciones universitaria, de las cuales, 59 son universidades nacionales, 7 son universidades provinciales y 6 son institutos universitarios (ver anexo A, cuadro 2). La primera UN argentina fue la Universidad Nacional de Córdoba creada en 1613, 208 años después, se crea la Universidad de Buenos Aires fundada en 1821. Luego, 84 años más adelante se crea la Universidad Nacional de la Plata fundada en 1905 y, tan solo 14 años después, en 1919 se crea la Universidad Nacional del Litoral siendo la primera UN creada luego de la reforma universitaria de 1918; finalmente, 2 años más tardes, en 1921 se nacionaliza la Universidad Nacional de Tucumán.

Durante el transcurso de la primera mitad del siglo XX, existían tan solo 7 UN incluyendo las mencionadas en el párrafo anterior[8].

Entre 1950 y 1970 se crearon únicamente 3 nuevas universidades, la Universidad Nacional del Nordeste y la Universidad Nacional del Sur ambas en 1956 y, posteriormente, la Universidad Nacional de Rosario en 1968.

[7] Consejo Interuniversitario Nacional (2024). Instituciones universitarias. Disponible en: https://www.cin.edu.ar/instituciones-universitarias/

[8] Es preciso mencionar que la Universidad Obrera Nacional fue fundada en 1948 y modificada a Universidad Tecnológica Nacional en 1959.

Entre 1971 y 1980 se crearon 16 UN en el marco del Plan Taquini[9] y 1 instituto universitario (ver anexo A, cuadro 2). En este escenario, Rovelli (2009) sostiene:

> Las universidades nacionales pasaron de diez a veintitrés. Sin embargo, solo cinco fueron realmente nuevas: Rio Cuarto, Lomas de Zamora, Lujan, Santiago del Estero y Catamarca. Otras cinco instituciones se originaron por subdivisiones: Salta, San Juan, San Luis, Entre Ríos y Misiones. Las tres restantes fueron nacionalizaciones de universidades anteriores provinciales o privadas: Comahue, La Pampa y Jujuy.
> Posteriormente, se nacionalizaron las universidades del Centro de la Pcia. de Bs. As. (1974), Mar del Plata (1975) y se creó la Universidad de la Patagonia (1980) (Rovelli, 2009, p. 19).

En los últimos 20 años del siglo XX, se crearon 11 UN, 2 universidades provinciales y 1 instituto universitario. La mayoría de ellas, se crearon en la década del noventa, entre ellas la UNSAM en 1992. Dentro de este ámbito, Mazzola y Medina (2007) manifiestan que durante los años noventa las universidades se han enfrentado a reformas tendientes a adaptar la educación superior a los cambios políticos impulsados por la globalización. En este sentido, Otero, Corica y Merbilhaá (2018) señalan que:

> Luego del periodo transicional hacia la democracia y la consecuente vuelta a la autonómica universitaria, la creación de universidades públicas en el Conurbano (1989-1999), significo el comienzo de un nuevo rumbo en la relación entre la universidad, estado, mercado y sociedad. Las nuevas universidades evocaron su pertenencia territorial evidenciando mayor cercanía con el espacio social y municipal: Quilmes (1989), La Matanza (1989), San Martin (1992), General Sarmiento (1993), Lanús (1995) y Tres de Febrero (1995) (Otero et al., 2018, p 4).

> Sin embargo, esta expansión se dio en consonancia con el repliegue del Estado como organizador y regulador social, posicionando al mercado como un actor protagónico en la asignación de recursos y bienes. La sanción de la Ley de Educación Superior en 1995, logró cristalizar los basamentos de una economía de mercado trasladada a la educación. Con este nuevo protagonismo, los bienes sociales (entre ellos la educación) dejan de ser reconocidos como derechos ciudadanos –es decir los individuos pueden acceder a estos por el mero hecho de ser parte de una comunidad a la que pertenecen–, para pasar a ser bienes intercambiables en el mercado a los que se accede de acuerdo con las

[9] Mendonça (2016), sostiene que el Dr. Alberto Taquini propuso una reestructuración del sistema de educación superior como consecuencia de las proyecciones que obtuvieron los organismos internacionales respecto al incremento que tendría en los próximos años la población estudiantil. El plan Taquini consistía en crear nuevas universidades independientes de las multitudinarias UN tradiciones. En este entorno, el incremento de las matrículas en un sistema saturado traería consigo problemas sociales y agravaría la situación. Las nuevas universidades lograrían expandir y descentralizar la población universitaria y resolver la problemática cultural, científica y tecnológica de distintas zonas geográficas de la Argentina.

> capacidades y oportunidades individuales (Chiroleu y Iazzetta, 2005, como se citó en Otero et al., 2018, p. 4).

En los primeros 23 años del siglo XXI, se crearon 4 institutos universitarios, 5 universidades provinciales y 24 universidades nacionales[10] (ver anexo A, cuadro 2). Al respecto, Otero et al (2018) plantea que luego de la crisis socioeconómica del 2001 tuvieron lugar nuevos direccionamientos de las políticas educativas y se crearon nuevas universidades en el Gran Buenos Aires. Ello se dio en virtud de una recomposición del Estado como redistribuidor social y generador de políticas públicas en el marco de un modelo de desarrollo social-económico y de inclusión, la cual le concedió un nuevo enfoque a la educación como derecho humano. Esto se cristalizo en las modificaciones legislativas de la Ley de Educación Nacional y de la LES a partir del proyecto Puiggrós[11] de 2015.

II.2- Contexto normativo

El presente trabajo no busca ahondar en temas meramente académicos o político-partidista, por consiguiente, se abordan únicamente aquellos aspectos que sean de utilidad para comprender el desarrollo universitario y las problemáticas actuales respecto al financiamiento de las UN y los factores y procesos que propician –o podrían propiciar– una desconexión entre el plan y el presupuesto universitario.

En este sentido, se ha mencionado en el subcapítulo I las prerrogativas que dan lugar a la concepción de la educación y el conocimiento como derecho tanto en la CN de 1994 como en los tratados internacionales a los que suscribe. Los cuales, se cristaliza en la Ley de Educación Nacional N˚ 26.206 y promueven la sanción de la Ley de Educación Superior N˚ 24.521 de 1995 y, su posterior modificación, por la Ley de Implementación Efectiva de las Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior N˚ 27.204[12] de 2015; la cual, amplia el concepto del derecho a la educación a derecho humano, personal y social.

[10] Las UN creadas y/o nacionalizadas en 2023 se encuentran actualmente en revisión por el gobierno nacional: UN del Delta, UN de las Madres de Plaza de Mayo, UN de Ezeiza (por el momento figura como universidad provincial), N de Pilar y UN de Rio Tercero (las últimas dos no figuran en el listado del CIN).
[11] El Proyecto Puiggrós de 2015 impulso la modificación de la LES de 1995. Entre las modificaciones más importantes se encuentra la garantía de la educación y el conocimiento como bien público, como derecho humano personal y social; la gratuidad y la prohibición de establecer aranceles o cualquier tipo de gravamen; el acceso libre e irrestricto y, la responsabilidad indelegable del Estado sobre la educación y su financiamiento.
[12] Esta ley modifica los artículos 1˚, 2˚, 7˚, 50˚, 58˚ y 59˚ e incorporo los artículos 2 bis y 59 bis a la LES.

Igualmente, se ha mencionado la conceptualización de autonomía y autarquía que incorporó la LES y la consecuente responsabilidad del Estado de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las UN.

2.1. Ley de Educación Superior

En lo que respecta a la estructura organizativa de la Educación Superior, la LES menciona:

> ARTICULO 6˚ – La Educación Superior tendrá una estructura organizativa abierta y flexible, permeable a la creación de espacios y modalidades que faciliten la incorporación de nuevas tecnologías educativas.
> ARTICULO 27˚ – (…) Las instituciones que responden a la denominación de "Universidad" deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes.
> ARTICULO 60˚ – Las instituciones universitarias nacionales podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinada a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades y a promover las condiciones necesarias para el complimiento de sus fines y objetivos.

Las funciones básicas de las instituciones universitarias son:

> ARTICULO 28˚ – a) formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos (…); b) promover y difundir el conocimiento y la cultura en todas sus formas; c) preservar la cultura nacional y e) extender su acción y sus servicios a la comunidad, con el fin de contribuir a su desarrollo y transformación, estudiando en particular los problemas nacionales y regionales y prestando asistencia científica y técnica al Estado y a la comunidad.

En lo que respecta a evaluación y control, además de lo establecido en el artículo 2˚ en donde se menciona que el Estado es responsable de la supervisión y fiscalización de las UN:

> ARTICULO 44˚ – Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán como objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las evaluaciones de complementaran con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada 6 años, en el marco de los objetivos definidos por la institución.
> Abarcaran las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
> ARTICULO 59 bis. – El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es del competencia directa e indelegable de la Auditoria General de la Nación (AGN) (…). Todas las instituciones universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de

> auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos.

Respecto al financiamiento, al margen de lo dispuesto por el capítulo 2˚ en materia de responsabilidad del Estado.

> ARTICULO 58˚ – El aporte del Estado nacional para las instrucciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional.

Finalmente, las UN ejercen su autonomía económico-financiera dentro del régimen de la ley N˚ 24.156 de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional, la cual se complementa con la normativa mencionada con anterioridad. Al respecto se realizan las aclaraciones pertinentes en el siguiente sección.

2.2. Ley de administración financiera

Tanto en la doctrina y como en la jurisprudencia existen diversas consideraciones en relación al alcance de la LAF respecto de las UN. En este marco, la LAF "establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional" (Art. 1˚ de la LAF N˚ 24.156).

Los objetivos de la ley se encuentran establecidos en su artículo 4˚: garantizar los principios de regularidad, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención de los recursos; sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos; desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable; establecer las responsabilidades de los superiores de cada jurisdicción respecto a la implementación y mantenimiento de sistema contable, sistemas de control interno y, procedimientos para las actividades y evaluaciones; y finalmente, estructurar el sistema de control externo.

Por su parte, el articulo 8˚ establece el alcance de la ley:

> ARTICULO 8˚ – Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Publico Nacional, el que a tal efecto está integrado por:
> a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.
> b) Empresas y Sociedades del Estado que abarcan a las Empresas de Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con participación

estatal mayoritaria, las Sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personería jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Si bien este articulo no menciona específicamente a las UN, el Decreto N˚ 1.344 de 2007 que reglamenta la LAF menciona en su artículo 8˚ que:

> ARTICULO 8˚ – Se consideran incluidos (…) para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismo Descentralizado, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional.

Al respecto, el informe anexo al acuerdo plenario N˚ 714/09 del CIN realiza las siguientes afirmaciones:

> La Ley 24.156 no menciona expresamente a los entes autónomos, ni a las Universidades Nacionales, razón por la cual no están incluidas. Pero además el decreto reglamentario que establece que las disposiciones de la Ley 24.156 son aplicables para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, en virtud de su carácter de Organismo Descentralizado. Es decir que si bien, las normas en cuestión consideran a las Universidades Nacionales como organismos descentralizados, en ningún momento consideraron que se encontraban dentro del Sector Publico Nacional, sino que solamente les era aplicable las disposiciones relacionadas con la administración financiera y de control.
> Esta interpretación también resultan coincidente con lo establecido en el art. 59 de la Ley 24.521, en tanto hace aplicable disposiciones contenidas en la Ley 24.516, mas no las incorpora al Sector Público Nacional (Consejo Interuniversitario Nacional [CIN], 2009, p. 4).

Contrariamente, la Procuración del Tesoro Nacional dictamina que:

> Las Universidades Nacionales son en su aspecto económico-financiero organismos descentralizados y, como tales, están encuadradas en las disposiciones de la Ley N˚24.156 y en su Decreto Reglamentario N˚2.666/92[13].

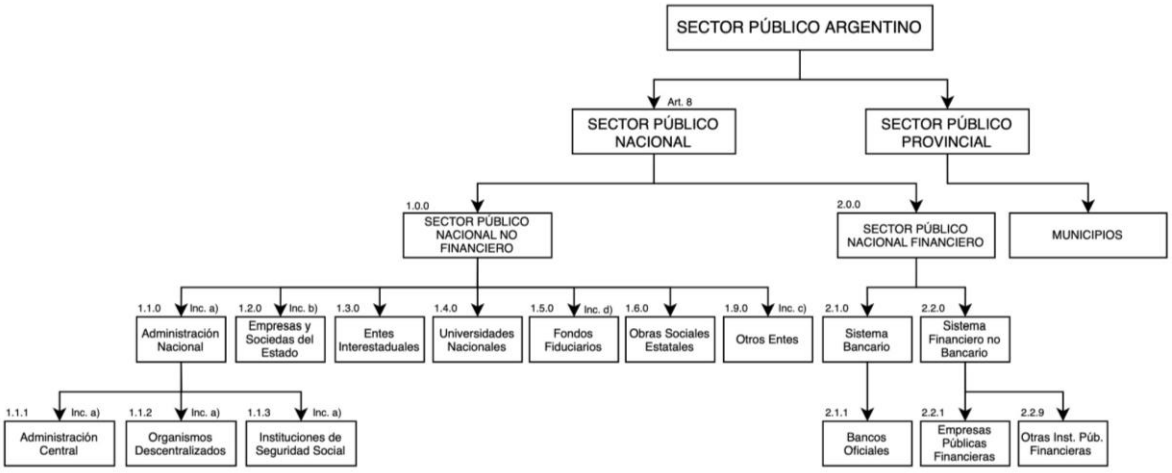
[13] Derogado por el Decreto Reglamentario N˚ 1.344/2007. El Art. 8˚ menciona en ambos casos que las UN están alcanzadas por disposiciones de la LAF.

> Dichas casas de estudio tienen una situación privilegiada respecto de las demás entidades descentralizadas, de lo que se desprende que la autonomía consagrada en las disposiciones vigentes no le quitan a estas instituciones el carácter de entes descentralizados integrantes del Sector Público Nacional.
> (…) por ser una Universidad Nacional, integra el ámbito del Sector Público Nacional al que se refiere el inciso "a" del articulo 8˚ de la Ley N˚ 24.156.
> (…) por amplia que sea la autonomía consagrada en la reciente reforma constitucional, estas no dejan se estar engarzadas en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es por sí misma un poder en sentido institucional, equiparándola a la situación de las provincias.
> En consecuencia, considero que la Universidad Nacional de General San Martín integra el Sector Público Nacional (Procuración del Tesoro Nacional [PTN], 2005, p. 391).

A los efectos de comprender si la LAF alcanza a las UN y si estas están incluidas en el Sector Público Nacional (SPN), es preciso ubicarlas en el clasificador presupuestario. De acuerdo con el manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Publico Nacional (2016), la LAF dispone su alcance a todo el SPN conformado por la Administración Nacional (AN) que integra a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social; las Empresas y Sociedades del Estado; los Entes Interestaduales; las Universidades Nacionales; los Fondos Fiduciarios; las Obras Sociales Estatales y otros Entes que pertenecen al SPN pero no son empresas o sociedades del Estado y no consolidan el presupuesto de la AN. De esta manera, el clasificador institucional se ordena de la siguiente forma:

> 1.0.0.00.00.000 Sector Público Nacional no Financiero
> 1.1.0.00.00.000 Administración Nacional
> 1.1.1.00.00.000 Administración Central
> 1.1.2.00.00.000 Organismos Descentralizados
> 1.1.3.00.00.000 Instituciones de Seguridad Social
> 1.2.0.00.00.000 Empresas y Sociedades del Estado
> 1.3.0.00.00.000 Entes Interestaduales
> 1.4.0.00.00.000 Universidades Nacionales
> 1.5.0.00.00.000 Fondos Fiduciarios
> 1.6.0.00.00.000 Obras Sociales Estatales
> 1.9.0.00.00.000 Otros Entes del Sector Público Nacional no Financiero
> 2.0.0.00.00.000 Sector Público Nacional Financiero
> 2.1.0.00.00.000 Sistemas Bancarios
> 2.1.1.00.00.000 Bancos Oficiales
> 2.2.0.00.00.000 Sistema Financiero no Bancario
> 2.2.1.00.00.000 Empresas Públicas Financieras
> 2.2.9.00.00.000 Otras Instituciones Públicas Financieras
> (Oficina Nacional de Presupuesto [ONP], 2016, pp. 33-41).

Considerando el clasificador institucional y el articulo 8° de la LAF, podemos graficar al Sector Público Argentino y al SPN de la siguiente manera en el CUADRO 3:



Fuente: elaboración propia basada en los datos del Clasificador Presupuestario del SPN y en el Art. 8° de la LAF.

En este sentido, se puede observar que a diferencia de lo que establece el CIN, las UN están incluidas en el SPN y que, a diferencia de lo que observa la Procuración del Tesoro, las UN no están específicamente incluidas en el inciso "a" ya que no forma parte expresa de la AN. Asimismo, tampoco es posible incluirlas en el inciso "c", ya que el Estado Nacional no posee el control mayoritario de su patrimonio ni tiene el control de sus decisiones. En conclusión, podría decirse que las UN son híbridos normativos que, dadas sus especificidades, tienen un pie tanto el inciso "a" Organismo Descentralizados como en el inciso "c" Otros Entes Públicos excluidos de la AN.

II.3- Financiamiento universitario

Como se observa tanto en la doctrina como en la normativa, las universidades nacionales en argentina se sustentan principalmente de los aportes del Estado Nacional. Al respecto, Abeledo y Obeide (2003), afirman que en 1992 el presupuesto de la Administración Nacional marco un hito en lo que respecta al financiamiento de las UN dado que introdujo la aprobación de una transferencia global sin asignación especifica, en lugar de asignaciones de fondos por objeto de gasto[14]; esto otorgo a las universidades un manejo económico-financiero similar a los organismos de la Administración Central. Seguidamente, tanto las

[14] Personal (inciso 1), bienes de consume (inciso 2), servicios no personales (inciso 3) y bienes de uso (inciso 4).

políticas como el marco normativo[15] de los años siguientes concedieron a las UN mayor autonomía y autarquía administrativo-presupuestaria. Sin embargo, esta transición también conllevo la necesidad de establecer nuevos criterios de asignación de fondos a las UN, en un marco de crecimiento presupuestario y un constante incremento de la matricula, lo que genero tensiones entre las UN y el Estado.

En cuanto a ello, Broto y Macchi (2003), señalan que estos cambios apuntaron a revertir los mecanismos tradicionales de distribución presupuestaria, en donde las universidades negociaban individualmente sus presupuesto. En este contexto, la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) y el CIN diseñaron modelos objetivos de asignación de recursos.

3.1. Políticas y normativa de financiamiento

Abeledo y Obeide (2003), sostienen que el financiamiento de la educación superior es una decisión de políticas universitarias que no admite ser analizado únicamente como un problema técnico y que ningún modelo o formula puede por sí solo sintetizar las políticas educativas; es preciso desarrollar varios instrumentos específicos que obedezcan a distintos objetivos complementarios. En este sentido, los autores proponen categorías de clasificación basadas en objetivos generales que conforman una política pública de financiamiento de la educación superior: funcionamiento, desarrollo, premios, estímulos y equidad social.

a. <u>Funcionamiento:</u> representa al total de las actividades administrativas y académico-científicas en desarrollo, financia principalmente gastos corrientes: remuneraciones, insumos, gastos de mantenimiento y otros. Este mecanismo de asignación precisa que se cuantifiquen los recursos requerido en función de los volúmenes y complejidades de las actividades. Para ello, se tiene en cuenta la distribución histórica, mediciones basadas en estándares generales o mediciones realizadas en particular por las UN. Aquí, la distribución histórica suele utilizarse como pauta legitima ya que se considera un derecho adquirido; en este sentido, la negociación y el lobby influyen ampliamente en la obtención de incrementos presupuestarios.

   Respecto a la medición de estándares, estos pueden ser generales o específicos según cada institución. Ellos, establecen criterios comunes de medición con el fin de evitar

[15] Resoluciones ministeriales: régimen administrativo-financiero de las universidades de 1992, 1993 y 1994 y la LES de 1995.

inequidades interinstitucionales, usualmente apuntan a la eficiencia, eficacia, procesos o resultados.

b. Desarrollo: estos mecanismos de financiamiento están orientados al cumplimiento de objetivos que apuntan a un cambio institucional. En este caso, la asignación de fondos es un proceso competitivo entre las distintas UN, en ocasiones se fijan techos máximos de asignación por institución; además, este proceso propicia una relación contractual entre la UN y el Estado, quien finalmente constata los resultados obtenidos.
c. Premios: este mecanismos de financiamiento funciona como un incentivo que premia la calidad y la excelencia de la enseñanza y la investigación, apunta a reconocer los resultados y/o las actividades sustanciales una vez estas hayan ocurrido. Requiere indicadores de actividad o resultados para definir puntuaciones y/o rankings institucionales.
d. Estimulo: este mecanismos se basa en asignaciones adicionales de cantidades limitadas de fondos que realiza en gobierno para fomentar actividades sustantivas para el Estado.
e. Equidad Social: este mecanismos de financiamiento tiene como objetivo producir una mayor equidad de oportunidades de acceso y continuidad en los estudios. Está dirigido a estudiantes de sectores socio-económicos desfavorecidos y se sustancia a través de diversos tipos de becas estudiantiles.

En esta línea, Broto y Macchi (2003), proponen que estos nuevos sistemas de asignación de recursos distribuyen marginalmente los fondos entre las UN ya que se consideran distintas líneas de financiamiento. Por un lado, a través de un modelo objetivo que permite comparar los presupuestos de funcionamiento de las UN para asignar recursos en pos del desarrollo de la enseñanza; por el otro, se asignan fondos para el desarrollo institucional basado en objetivos específicos. Estas nuevas políticas se sustancian a través de diversos programas de asignación de fondos incrementales como: el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad, el Financiamiento de Inversiones en Infraestructura, de Crecimiento Institucional, de Mejoramiento de la Calidad, de Desarrollo del Sistema de Información Universitaria (SIU), de Capacitación para el Personal NoDocente, entre otros.

En este sentido, Abeledo y Obeide (2003), mencionan que en materia de funcionamiento el presupuesto histórico es la fuente principal de financiamiento de las UN y que este, al margen de funcionar como piso presupuestario, es considerado un derecho adquirido. En este marco, con el fin de establecer criterios más objetivos de asignación debido a las diferencias en las

condiciones de asignación del financiamiento histórico[16], la SPU desarrollo un modelo basado en estándares generales de los procesos institucionales, el cual, tiene la finalidad de calcular el presupuesto normativo de cada UN. Este, representa la cantidad de recursos mínimos e indispensables para atender, en condiciones estándares de calidad y eficiencia, las actividades científicas, académicas y administrativas vigentes en las UN.
Además, los autores sostienen que los indicadores utilizados demuestran amplias irregularidades en la distribución de los recursos y una consecuente desigualdad distributiva debido distintos factores como el tamaño y la antigüedad de las instituciones, la economía de escala, la dispersión geográfica, las condiciones socio-económicas regionales, actividades específicas, distintos grados de desarrollo de la investigación y la extensión y, la oferta académica, entre otras.

Por su parte, Bilbao (2011), afirma que entre los años 92 y 94 la SPU estableció metodologías para calcular el presupuesto normativo con el fin de compararlo con el presupuesto real de las UN y así poder establecer las brechas de financiamiento entre estas. Posteriormente, de acuerdo a lo que mencionan Broto y Macchi (2003), el presupuesto del año 2001 dispuso que el PE adoptara criterios objetivos de distribución de recursos para las UN; los cuales, se sustanciaron el art. 25 de la Ley de presupuesto 2002 al asignar recursos a partir de distintos programas destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de la asignación de los recursos universitarios. El presupuesto 2002 estableció dos bloques de asignación, por un lado, el 93% del presupuesto estaba destinado a financiar gastos de funcionamiento, este se calculó considerando como base la asignación histórica. Por otro lado, el 7% restante conformo el crédito a distribuir por la SPU a través del programa de asignación de recursos y otros programas existentes. Entre ellos, se encontraba el modelo objetivo para compensar gastos de funcionamiento, financiamiento de proyectos especiales, universidades nuevas, programa de mejoramiento para las Facultades de Medicina y reformas para ciencia y técnica.

Entre el 2003 y el 2022, el CIN con base en el modelo de estándares generales de la SPU, desarrollo el Modelo de Asignación Presupuestaria.

[16] Un ejemplo de ello es el indicador de gasto por alumno que muestra un alto grado de dispersión entre las UN, de acuerdo con lo argumentado por los autores, para el 2000 el rango de gasto por alumno entre UN fue de $3.750 a $870.

> En el ámbito del CIN se ha trabajado con un enfoque metodológico alternativo, con el fin de distribuir eventuales incrementos presupuestarios, independientemente de la situación de sobre o sub financiamiento relativo de cada universidad. Esta metodología está basada en el cálculo del número de alumnos equivalentes a partir de diversos criterios (economía de escala, rendimiento académico y complejidad distributiva) (Abeledo y Obeide, 2003, p. 162).

El Modelo de Asignación Presupuestaria del CIN (2022) incluye tres bloques de asignación que componen el 100% del incremento presupuestario:

1. Primer bloque – representa el 45% del total: economía de escala, complejidad de la oferta académica y actividad académica. Como producto de estas variables se construyen tres tipos de alumnos referenciados que luego se suman: estudiantes universitarios; alumnos de nivel terciario y alumnos de nivel medio, primario e inicial. Este bloque determina la estructura de distribución de incrementos presupuestarios a través de la obtención de un porcentaje de participación de alumnos para cada UN multiplicado por el valor de incremento presupuestario total. Ello da como resultado el monto a distribuir por cada institución.
2. Segundo bloque – representa el 50% del total: presupuesto normativo. Determina el presupuesto por universidad para atender, en condiciones estándares, sus actividades académico-científicas en marcha; adopta criterios comunes para todas las UN y contempla todos los gastos corrientes y de inversión. Sus componentes son: personal docente, personal nodocente, autoridades superiores, gastos de funcionamiento e inversiones, colegios preuniversitarios y hospitales.
3. Tercer bloque – representa el 5% del total: ciencia y técnica. Considera las categorías de investigadores y la dedicación de cada profesor, auxiliares u otros. Esto define una matriz que determina los montos de los incentivos a cobrar por los docentes investigadores.

En este contexto, Doberti et al., (2020), argumenta que el financiamiento universitario obedece a tres criterios básicos. Por un lado, a los montos percibidos en el pasado: el presupuesto universitario tiene un alto componente inercial destinado al pago de sueldos y otros gastos que no pueden variar significativamente año a año. Por otro lado, el modelo de pautas presupuestarias del CIN: este se basa en una conjunto de fórmulas que a partir de un grupo de indicadores básicos y comunes determina una distribución estándar entre las UN. Finalmente, la discrecionalidad de los decisores: existen fondos de libre disponibilidad no

asociados a gastos históricos que se distribuyen para atender problemas puntuales o fortalecer el presupuesto de ciertas instituciones con ciertos alineamientos políticos, esto les permite a las UN llevar a cabo nuevas actividades.

Greco (2016), afirma que la implementación de estos instrumentos provocaron tensiones entre las UN y el Estado. En general, estos fueron interpretados como una reducción de su autonomía ya que se introducían estándares de insumo-proceso y se dejaron de lado criterios de evaluación y calidad. En este sentido, manifiesta que es necesario que se utilicen instrumentos basados en planes de calidad y resultado que promuevan el mejoramiento institucional y la rendición de cuentas, contratos programa plurianuales orientados a objetivos y resultados evaluables para definir la asignación de fondos diferenciales.

3.2. Procesos de negociación y mecanismos de asignación presupuestaria

Greco (2003), manifiesta que los fondos universitarios no surgen de un modelo objetivo de distribución, sino de un esquema de negociaciones políticas que tiene lugar en los niveles más altos del gobierno. De este proceso, en momentos de bonanza, resulta el presupuesto inercial que permite mantener el estatus quo de las instituciones universitarias, incluye además aumentos adicionales según el respaldo político que pudiera tener cada UN. Por el contrario, en tiempos de escasez, este proceso ha provocado una constante disminución del financiamiento. En este sentido, el modelo de negociación ha generado deficiencias en la gestión financiera y de recursos humanos impactando en el rendimiento y la calidad, lo que ha provocado una falta de transparencia, distorsión en la asignación de recursos e incertidumbre respecto a financiamientos futuros.

Al respecto, Del Bello (2012) plantea que:

> El presupuesto negociado resulta de la capacidad de negociación de cada institución universitaria, que se basa en las relaciones que las autoridades universitarias establecen con el poder político nacional y provincial en cada momento histórico (…). A su vez, la adscripción política partidaria de los rectores también indicen en el proceso de negociación (Del Bello, 2012, p. 68).

En este sentido, Greco (2003) sostiene que si bien el modelo de negociación se utilizaba como principal mecanismo de asignación presupuestaria, tanto el gobierno nacional como la

SPU han promovido criterios de asignación de fondos específicos y de distribución más objetivos.

Al respecto, Doberti, et al., (2020) señala que existen diversos mecanismos a través de los cuales se transfieren los recursos del Tesoro Nacional a las UN:

i. Asignación en bloque o block grant: se realiza mediante la transferencia de una suma global para cada institución que luego esta destina a distintos programas y dependencias. La distribución interna de cada UN es decisión de sus autoridades, esto se define en un proceso de negociación interna en el marco de su autonomía institucional.
ii. Fondos de asignación especifica: estos se sustancian a través transferencias que realiza en Ministerio de Educación en el marco de diversos programas específicos. Las UN actúan como ejecutoras de fondos que luego deben rendir en función de la finalidad para los que fueron otorgados.
iii. Contratos-programa: estos se asignan por intermedio de convenios entre el Ministerio de Educación y las UN. Para ello, las UN elaboran un diagnóstico situacional y un plan de desarrollo institucional a partir de los cuales se establecen las mejoras a realizar. Estas asignaciones obligan a las UN a utilizar los fondos otorgados en función de lo acordado y le permite a estas ejecutar programas por fuera de la inercia presupuestaria y de las demandas sociales.
iv. Uso de fórmulas: determina los fondos de libre disponibilidad, generales o específicos que serán transferidos como resultado del uso indicadores y formulas.
v. Fondos competitivos: financiamiento para proyectos de investigación a través de mecanismos competitivos en donde se seleccionan los proyectos de mejor calidad.

En este contexto, resulta preciso remarcar que tanto las políticas de financiamiento como los procesos de negociación y los modelos de distribución más objetivos tienden a ser dinámicos en el tiempo y es necesario comprenderlos dentro de contextos políticos, económico y sociales determinados. Doberti (2020), menciona que el modelo de pauta presupuestaria del CIN entre el 2001 y el 2020 se realizó por tres vías:

i. Partidas específicas: asigna fondos mediante programas según el modelo, se incorpora en 2008[17] la planilla B en donde se otorga refuerzos para gastos de funcionamiento.
ii. Aumentos de los presupuestos de base: el Ministerio de Educación elabora el presupuesto base de cada UN e incorpora pequeños aumentos que distribuye entre las universidades mediante el modelo de pautas o a través de contratos programa.
iii. Aplicación en las paritarias o aumentos salariales: el Ministerio de Educación transfiere recursos a las UN en función de los aumentos salariales del personal docente, nodocente y superior.

Además, el autor sostiene que el modelo de pautas presupuestarias del CIN se utilizó mediante diversos mecanismos durante los últimos 20 años: fondos para gastos de funcionamiento, aumentos salariales y partidas específicas que sirvieron para distribuir alrededor del 25% del total. Sin embargo, la inercia del componente salarial impide que el modelo sea utilizado en mayor cuantía; además, coexiste con otros factores que socavan su implementación: conflictos político partidarios, la heterogeneidad del sistema educativo en lo que respecta a tamaño y antigüedad, el desequilibrio regional, la asignación de fondos discrecionales que distribuye la SPU en función de sus prioridades y las graves crisis macroeconómicas, todos elementos que motivan un menor uso del modelo de pautas.

3.3. Estructura de gastos

Como se ha mencionado anteriormente, los recursos universitarios provienen principalmente del presupuesto nacional y se sustancian a través de la aprobación de la Ley de Presupuesto. El articulo 12 de esta ley fija los créditos para financiar los gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales. Estos créditos se distribuyen considerando el clasificador institucional por universidad y funcional según el siguiente criterio: educación, salud y ciencia y técnica. A esta fuente de financiamiento (FF) se la denomina: Fuente 11- Tesoro Nacional.

Asimismo, las UN cuentan con otros mecanismos de financiamiento, como la venta de bienes y servicios a través de los cuales recauda sus propios recursos, a esta FF de la denomina: Fuente 12- Recursos Propios. También, cuentan con recursos de afectación especifica que suelen provenir de programas o convocatorias para actividades específicas a

[17] Doberti (2020), menciona que durante 2019 y 2020 no hubo planilla B.

través de la SPU u otro organismo relacionado a la educación y la investigación, a esta FF se la denomina: Fuente 13- Recursos con Afectación Especifica. Finalmente, los créditos no ejecutados en el ejercicio anterior (ahorros) se suman a los créditos del próximo ejercicio, a esta FF se la denomina: Fuente 16- Remanentes del ejercicio anterior.

En lo que respecta a gastos, Cetrángolo y Curcio (2017), manifiestan que en promedio el 84,3% del gasto universitario corresponde a salarios, el 9,1% a gastos de funcionamiento y el 5,6% restante a otros gatos. Al respecto, cabe remarcar que las UN clasifican sus gastos en dos grandes grupos: a) gastos en personal y b) gastos de funcionamiento: este último nuclea la clasificación según el objeto del gastos: servicios no personales, bienes de uso, bienes de consumo, transferencias y servicios de la deuda y disminución de otros pasivos.

Por su parte, Doberti et al., (2020), sostiene que las UN gastan en su conjunto un 90,3% del financiamiento del Tesoro Nacional en salarios, un 4,7% en servicios no personales, un 0,9 % en infraestructura y equipamientos y un 2,8% en transferencias. Además, advierte que si bien estos valores fluctúan entre las distintas instituciones y varían a través de los años, el gasto en personal suele ser el más preponderante del presupuesto universitario.
Por otro parte, el alto componente salarial del presupuesto se debe a la estabilidad laboral de hecho o de derecho de la que gozan los empleados universitario; este componente, sumado a otros gastos inelásticos como los servicios públicos, limpieza y seguridad, propician una inercia significativa en la asignación de los recursos. “En consecuencia, ante una estructura de costos tan rígida, el presupuesto de cada universidad lógicamente no puede variar en forma considerable anualmente” (Doberti, et al., 2020, p 32).

Tapia y Hernández (2017), definen que la inercia del presupuesto parte del concepto del incrementalismo y, que en materia presupuestal, esto significa que los presupuestos son similares al del ejercicio anterior sin tener en cuenta cambios en las necesidades o resultados obtenidos producto de las evaluaciones. Por su parte, un estudio sobre las rigideces presupuestarias de la administración nacional entre 2010 y 2021, a cargo de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), dirigido Marcos Makón y analizado por María Cafarelli y Ariel Melamud (2021), sostiene que:

> Según el Manual del sistema Presupuestario de la Administración Nacional de la República Argentina (2011) los gobiernos generalmente cuentan con un escaso margen para decidir las asignaciones presupuestarias anuales. Esto se debe a que una elevada proporción de los gatos públicos está determinado con

> antelación por instrumentos legales, contratos, demandas de la ciudadanía, compromisos políticos, o procedimiento del operar de las administraciones públicas. Al conjunto de partidas presupuestarias que no pueden reasignarse en el corto plazo por las autoridades presupuestarias sin altos costos (…) se las denomina "rigidez presupuestaria" (OPC, 2021, p. 4).

En lo que respecta a las UN, el estudio menciona que:

> Las transferencias a universidades, que se devengan casi exclusivamente para el pago de salarios docentes y no docentes, éstas alcanzaron un promedio anual de 5,1% del total de las erogaciones de rigidez alta desde 2010 a 2021 (OPC, 2021, p. 14).

Cabe mencionar que el porcentaje de rigidez de las universidades al que hace mención el estudio surge de la evolución de los gastos con rigidez alta en porcentajes del total, el cual tiene en cuenta los conceptos de prestaciones sociales, gastos en personal, transferencias a las provincias, transferencias a las universidades e intereses (ver anexo A, cuadro 4).

3.4. Variaciones macroeconómicas

"Los recurrentes desequilibrios macroeconómicos afectan profundamente al sistema educativo imposibilitando la planificación a mediano/largo plazo" (Rabossi, Volman y Braga, 2021, p. 2). En este sentido, "la inestabilidad macroeconómica impide una previsión precisa y solo se observa un planeamiento para las inversiones de infraestructura, compras o el desarrollo de las universidades nuevas" (Doberti, Gabay y Levy, 2021, p. 28).

Doberti, et al., (2021) mencionan, además, que la relación del presupuesto universitario con el contexto macroeconómicas se pueden analizar a través de indicadores como: las variación del Producto Bruto Interno (PBI), de la inflación, de la tasa de interés y del tipo de cambio.

Al respecto, los autores afirman que la relación con las variaciones del PBI tienen poca incidencia respecto al presupuesto universitario debido que el componente salarial es altamente inercial, este solo alcanza al 8% del total[18].

Por el contrario, la relación del presupuesto con la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio a valores constantes es positiva, en esta situación, la correlación a valores corrientes entre el presupuesto con la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés variaron entre el 75% y el 96% para el periodo 1993-2001.

[18] El estudio realizado por Doberti, et al., (2021) abarca el periodo 1993-2019.

Además, Doberti, et al., (2021) afirma que la variable que más consecuencias negativas tienen para la gestión de los recursos universitarios es la inflación y que los fenómenos que se destacan son:

i. La dificultad para la planificación a largo plazo.
ii. La necesidad de ajustar el presupuesto varias veces en el año.
iii. La limitación en las compras que no pueden llevarse a cabo por la pérdida del poder adquisitivo.
iv. Las licitaciones de equipamiento e infraestructura que quedan desiertas ya que los oferentes no pueden mantener los precios.
v. Complicaciones para mantener las prestaciones de servicios personales a través de contratos de locación se servicio o de obra.
vi. La dificultad para retener o atraer trabajadores en los periodos que los salarios pierden ante la inflación.

El gasto en personal no tiene un efecto problemático respecto a la inflación ya que este se ajusta por paritarias que casi siempre es equitativa en porcentajes de incremento. Por el contrario Doberti et al., (2020) sostiene que los gastos de funcionamiento, al no contar con gremios que los defiendan, suelen perder valor ante la inflación.

Asimismo, el autor advierte que las tasas de interés no influyen demasiado en el presupuesto dado que las UN no están endeudadas ni suelen adquirir bienes a tasas variables. Del mismo modo, la variación del tipo de cambio tampoco tiene un efecto significativo pero pueden afectar áreas que dependan de insumos importados como el área de investigación.

Por su parte, las variaciones del PBI no tienen una implicancia sustancial en el corto plazo y no implica una variación presupuestaria inmediata debido a la inercia del componente salarial. Si bien una recesión profunda si lo haría, tendría mayores efectos sobre gastos no salariales.

En este ámbito, cabe remarcar que en contextos macroeconómicos inestables las UN han podido adaptarse, logrado mantener su funcionamiento.

II.4- El presupuesto universitario, vinculación entre el plan y el presupuesto

> El presupuesto público es un instrumento de gestión que delinea la absorción, distribución y asignación de los fondos públicos. (…) Además, representa una herramienta cotidiana de gestión que permite administrar los recursos financiero del sector público (Bonari y Gasperín, 2014, p. 8).

Por su parte, la Oficina Nacional de Presupuesto (2003), menciona que el presupuesto tiene un carácter integral ya que, en la actualidad, no puede concebirse solo como una expresión financiera de un programa de gobierno, sino que es un instrumento útil que refleja la política presupuestaria del sector público; en este sentido, define al presupuesto público como un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración, un acto legislativo y un documento público.

En este sentido, Magiorano (2018), sostiene que el presupuesto resume las finalidades públicas que surgen de las transacciones económico financieras producto del intercambio entre la sociedad y el Estado. También, menciona que el presupuesto universitario está contenido en el presupuesto de la AN, que es elaborado por el PE y sancionado por el Poder Legislativo (PL), que en sentido formal tiene naturaleza jurídica de ley y que, se trata de un plan del PE que cristaliza en cifras las ideas de gobierno.

Al respecto, la ONP señala que en el artículo 75, inc. 8 de la CN, "se deja instituida la vinculación entre el presupuesto y el planeamiento al señalar que el presupuesto de debe formular considerando el programa general de gobierno y el plan de inversión pública" (ONP, 2003, p. 17). En este sentido, puede afirmarse que "el presupuesto es la expresión financiera de un plan. Cuando el presupuesto es sancionado por el Poder Legislativo, se discuten simultáneamente erogaciones, objetivos y metas" (Bonari, Gasperín, Diéguez y Sánchez, 2015, p. 2).

Con relación a ello, Bonari y Gasperín, mencionan que:

> La vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento central para mejorar la administración de los recursos y dotar al sector público de una herramienta de gestión que facilite el seguimiento y la evaluación (Bonari y Gasperín, 2014, p. 4).

En esta línea de ideas, Claus afirma que:

> La vinculación entre planeamiento y presupuesto es un instrumento central para mejorar la administración de los recursos educativos y fortalecer la capacidad institucional del gobierno educativo en materia de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Ambas perspectivas son herramientas de prospectiva educativa que procuran, con perspectiva determinística, alcanzar una situación deseada mediante un conjunto de líneas de acción e intervenciones de política.
>
> Esta vinculación define la trazabilidad de los recursos, no solo mediante la mejora de la asignación de los recursos, a través del seguimiento y la evaluación, sino que también permite coordinar las acciones de los distintos agentes institucionales en el concierto de multiescalaridad del sistema educativo de la argentina (Claus, 2018, p. 2).

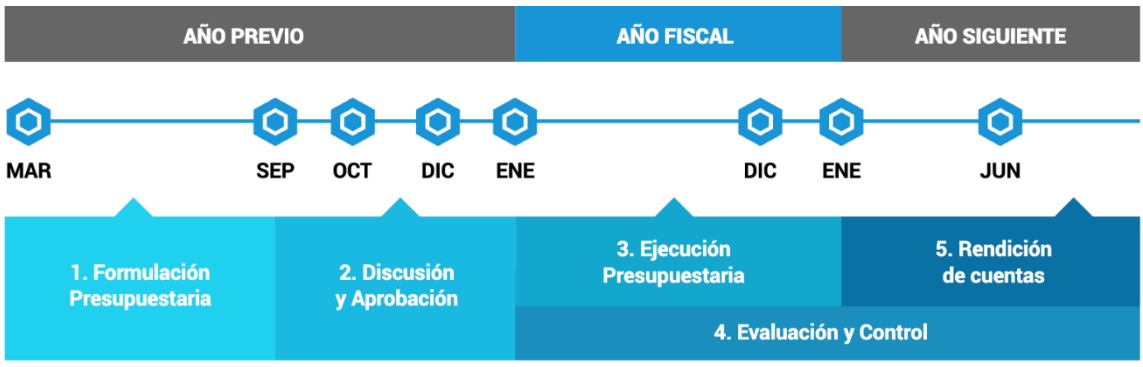
Al respecto, Sotelo Maciel (2008), afirma que la desvinculación entre el proceso presupuestario y la planificación conlleva a diversos inconvenientes, debido a que fomenta practicas presupuestarias inerciales e incrementalistas, convierte a la planificación en un instrumento estéril, impide el control y la evaluación objetiva e imposibilita la fijación de metas a largo plazo. En ese contexto, al margen de que se restrinjan o amplíen los gastos en concordancia con los objetivos macroeconómicos, no es posible definir los resultados específicos a alcanzar, por lo tanto, es imposible valorar la eficiencia del uso de los recursos y el impacto de los resultados obtenidos.

4.1. Etapas del ciclo presupuestario

Makón (2000), menciona que desde la perspectiva sistémica, el presupuesto público se concibe como un sistema integrado por políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos empleados en diversas etapas del procesos presupuestario. Para su funcionamiento efectivo, requiere de distintos niveles jerárquicos de toma de decisiones, de unidades centrales de normativa técnica y de unidades periféricas encargadas de su implementación operativa.

En este sentido, existen 4 etapas del ciclo presupuestario: a) formulación; b) aprobación; c) ejecución y d) evaluación y control. Según el sitio web sobre presupuesto abierto de la República Argentina del Ministerio de Economía de la Nación (s.f.)[19], existe además la etapa de rendición de cuentas, la cual integra en la siguiente línea de tiempo:

Gráfico 11 – etapas del ciclo presupuestario



[19] Presupuesto abierto – Ciclo presupuestario: https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/como-se-elabora-el-presupuesto

Fuente: Ministerio de Económica de la Nación (s.f.) ¿cómo se elabora el presupuesto? Disponible en: https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/como-se-elabora-el-presupuesto

a) Formulación: en esta etapa el PE establece las prioridades y políticas para el próximo año, estima recursos, proyecta variables macroeconómicas y calcula gastos. Por su parte, los organismos en función de las pautas del PE elaboran sus propias estimaciones en el anteproyecto, este incluye los créditos de recursos, gastos y la producción de bienes y servicios. Posteriormente, la ONP analiza los anteproyectos y, junto con los lineamientos de la Jefatura de Gabinete, elaboran el Proyecto de Ley de Presupuesto, el cual, se envía al Congreso antes del 15 de septiembre para su aprobación.
b) Discusión y aprobación: en esta etapa, el Congreso recibe el Proyecto de Ley para su análisis y posibles modificaciones. Finaliza con la aprobación y sanción de la Ley de Presupuesto para el próximo año.
c) Ejecución presupuestaria: la Ley sancionada por el Congreso y promulgada por el PE entra en vigencia a inicios del año, pero requiere de una Decisión Administrativa que distribuya el presupuesto de gastos detalladamente para iniciar el ejercicio fiscal. Además, se programa la ejecución físico-financiera del presupuesto, dividiendo la ejecución en cuotas para guiarla según los recursos esperados. Los organismos comienzan a gastar y recibir recursos según lo aprobado en la Ley de Presupuesto, debiendo informar trimestralmente sobre la ejecución física de su presupuesto.
d) Evaluación y control: en esta etapa, la ONP evalúa trimestralmente la ejecución físico-financiera del presupuesto, publicando sus hallazgos en su sitio web. Además, se realizan controles y auditorias por parte de la AGN y la SIGEN. Al finalizar el año, la ONP contribuye a la elaboración de la Cuenta de Inversión, especialmente en lo referente a la gestión del ejercicio fiscal.
e) Rendición de cuentas: en esta etapa, la Contaduría General de la Nación (CGN) cierra tanto los registros presupuestarios como contables, consolidando datos de diversas entidades. Luego, según lo establecido en la CN, el Congreso Nacional trata la Cuenta Inversión, que es preparada por la contaduría general y enviada por el PE antes del 30 de junio del año siguiente.

4.2. Elaboración del presupuesto universitario

Según Doberti et al., (2020), la elaboración del presupuesto universitario es un proceso complejo que depende de la intervención de múltiples actores; inicialmente, el Ministerio de

Economía solicita a las UN que eleven sus requerimientos haciendo una diferenciación entre aquellos que se encuentran comprendidos dentro de los techos presupuestarios y aquellos montos adicionales necesarios para atender situaciones específicas. En función de ello, el Ministerio de Economía elabora el proyecto de presupuesto que eleva al Congreso antes del 15 de septiembre del año. En este sentido, Doberti (2020) menciona que los requerimientos de las UN no suelen tenerse en cuenta por el Ministerio debido a que estos suelen exceder ampliamente los límites establecidos en los techos presupuestarios. Además, siguiendo con Doberti et al., (2020), los montos adicionales fuera del inercial son asignados por el Ministerio de Educación según sus criterios objetivos y prioridades políticas.

Asimismo, los autores señalan que, posteriormente, el proyecto de presupuesto es tratado en el Congreso Nacional que es quien tiene la potestad de definir la cuantía presupuestaria y su distribución efectiva. Este proceso suele estar atravesado por diversos actores sociales que pujan por una mayor asignación: los gobernadores tienden a presionar por mejoras para las instituciones de su territorio, el CIN busca una mejora general para el conjunto de las UN, de igual forma, los representantes de cada UN y los sindicatos buscan montos incrementales y partidas específicas; a su vez, el PE tiende a imponer su voluntad a través de los representantes del partido político que integran las cámaras del PL.

Finalmente, la decisión es tomada por el Congreso, el monto final suele ser similar a lo estimados por el Ministerio de Economía en el proyecto y la distribución suele ser acorde a lo estipulado por la Ministerio de Educación. Los montos adicionales se asignan por la SPU durante el ejercicio siguiendo los criterios políticos del Ministerio de Educación.

4.3. Técnica presupuestaria

Doberti et al., (2020), afirma que las UN, al igual que el resto del sector público, utilizan la técnica del presupuesto por programas (PPP). Este permite asignar recursos a categorías programáticas para la producción de bienes y servicios durante un periodo determinado. Facilita la evaluación del cumplimiento de metas y planes, así como el análisis de la ejecución presupuestaria y la realización de ajustes. Sin embargo, en el ámbito universitario, se observa que muchas instituciones utilizan formalmente el PPP, pero pocas lo implementan de manera efectiva para vincular insumos, procesos y productos. La falta de apertura programática dificulta el análisis de metas de resultados, ya que suelen responder más a la estructura institucional que a los objetivos. La asignación inercial de recursos y las limitaciones para realizar reasignaciones afectan la utilidad del PPP en las UN; pero, a pesar

de estas dificultades, el Presupuesto Nacional contiene metas que guían las decisiones y el análisis presupuestario.

Por su parte, la ONP (2003), menciona que en la técnica del PPP la relación insumo-producto refiere a la combinación de varios insumos en el proceso de producción para obtener un producto especifico, por lo que esta relación implica una correspondencia en cantidad y calidad entre los insumos y el producto resultante. Además, la apertura programática debe reflejar adecuadamente las acciones de cada institución para garantizar transparencia en la exposición de las cuentas públicas. No resulta conveniente consolidar demasiado la información en un programa único ni atomizar excesivamente las categorías programáticas, ya que esto puede afectar la flexibilidad necesaria para resolver problemas durante la ejecución del presupuesto.

Al respecto, Matus, Makón y Arrieche mencionan que "las acciones presupuestarias, al ser unidades de programación de recursos en función de productos, se formalizan en el presupuesto en categorías programáticas" (Matus, Makón y Arrieche, 1979, p. 82).

En este sentido, siguiendo a Matus et al., (1979), la categorías programáticas son:

i. Programa: es la categoría de máximo nivel en donde se refleja la producción terminal y se refleja el propósito esencial en la red de acciones presupuestarias. Por ejemplo: *formación*.
ii. Subprograma: esta categoría está condicionada a un programa específico y da como resultado una producción terminal o parcial. Su producción puede sumarse en términos físicos y financieros a nivel de programa ya que suele ser la desagregación parcial de un programa. Por ejemplo: *formación superior de grado*.
iii. Proyecto: su producto terminal es un bien de capital, puede ser una desagregación de un programa o de un subprograma ya que genera producción terminal o intermedia. En las UN suele utilizarse para proyectos específicos como el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza (PROMEI), en el caso general, no se utiliza. Por ejemplo: PROMEI o Sin proyecto.
iv. Actividad: esta categoría es la acción presupuestaria de mínimo nivel, está condicionada a uno o varios productos terminales o intermedios ya que su producción en general es intermedia y funciona como insumo para otras producciones. Por ejemplo: *docencia.*
v. Obra: acción de mínimo nivel debido a que es la desagregación de un proyectos en los distintos productos que lo componen. Genera producción intermedia que condiciona directamente la producción de un proyecto. Las UN no suelen utilizarlo.

En este contexto, la ONP (2023), argumenta que la técnica de PPP no debe limitarse solo a crear categorías programáticas y a la formalidad de la asignación financiera, sino que el presupuesto debe utilizarse como una herramienta eficaz para implementar políticas públicas. Para ello, es necesario que se definan objetivos claros, se desarrolle un sistema de medición de la producción publica y se establezcan indicadores para la gestión presupuestaria. Por su parte, Bonari et al., (2015), manifiesta que el PPP es particularmente relevante para vincular al plan con el presupuesto, ya que a través de las categorías programáticas el presupuesto asigna recursos físicos-financieros para producir bienes y servicios relacionados a metas preestablecidas, unidades ejecutoras y responsables directos.

4.4. Planificación universitaria

> La planificación y el presupuesto son herramientas de gestión prospectiva que procuran, generalmente de una forma determinada, alcanzar una situación deseada a través de acciones y actividades. En muchas ocasiones, la planificación converge en una secuencia lógica de objetivos, metas y acciones plasmadas en un documento que expresa solo una carta de buenas intenciones, mientras que el presupuesto representa las transacciones gubernamentales de los diferentes organismos en un horizonte de tiempo (Bonari y Gasperín, 2014, p. 7).

En este sentido, Bonari et al., (2015) manifiesta que la planificación es un ejercicio prospectivo que articula los objetivos y las acciones de un organismo en un tiempo determinado; a tal efecto, existe la planificación estratégica y la planificación operativa anual. Por su parte, la planificación estratégica abarca un horizonte a mediano y largo plazo, incluye la misión, visión, objetivos estratégicos y estrategias para alcanzarlos. Los altos directivos son en esencia los principales actores involucrados, estos establecen los cursos de acción y objetivos generales. La misión explica la razón de ser de la institución, mientras que la visión se basa en sus valores; los objetivos estratégicos son los resultados deseados para alcanzar su misión, respaldados por las estrategias e indicadores que permiten monitorear la concreción de los objetivos. La articulación de estos elementos es esencial para transmitir el mensaje hacia el interior de la organización y para lograr la cohesión de los actores involucrados.

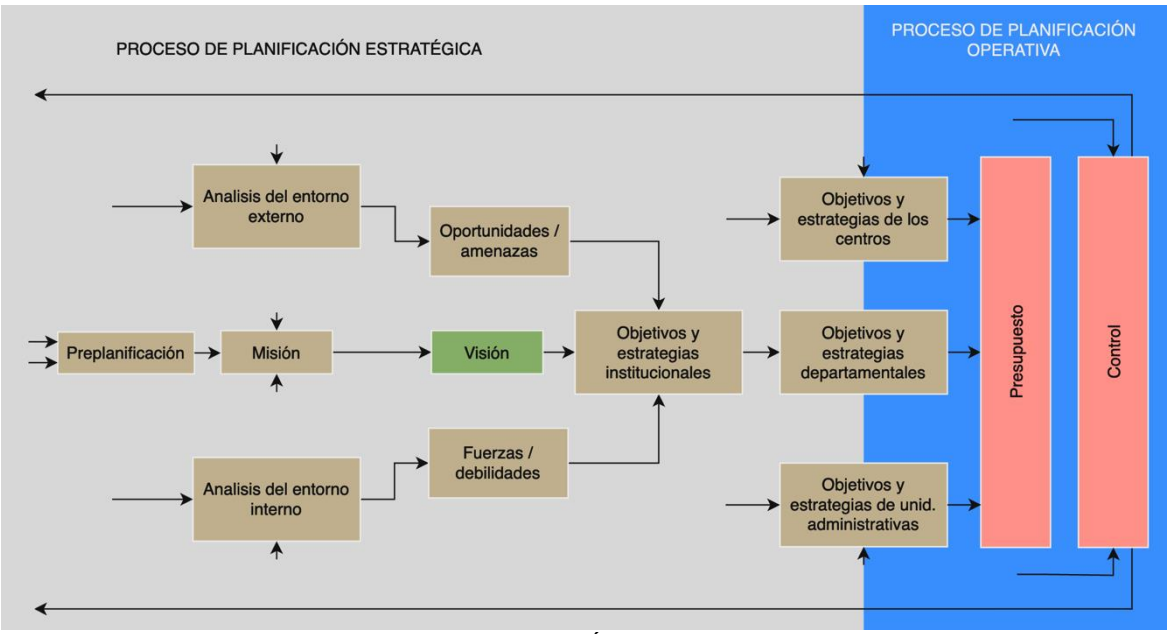
En cambio, la planificación operativa (PO) se enfoca en el corto plazo (un año), se encarga de implementar la estrategia global de la PE en procesos operativos diarios. Contiene un

mayor nivel de detalles que la PE como proyectos, actividades, objetivos, metas e indicadores para monitorear la gestión diaria. En este nivel, los procesos son más complejos debido al aumento de actores involucrados y a la necesidad de coordinar las acciones y su consistencia.

Al respecto, Almuiñas define a la planificación estratégica en las UN como:

> Un proceso continuo, técnico-político, sistémico, reflexivo, participativo, crítico y autocrítico, instructivo, flexible, integral y orientador, que promueve el cambio, y precede y preside la acción para la toma de decisiones. Su estructura metodológica está integrada por varios momentos, que vinculan el pasado, el presente y el futuro (Almuiñas, 2013, p. 49).

En este ámbito, resulta preciso remarcar que tanto la elaboración como la ejecución de los planes de las UN son procesos participativos, que dada la complejidad que revisten están instituciones, involucra a una amplia multiplicidad de actores. Al respecto, Álamo Vera (1995), manifiesta que del proceso de planificación universitario debe participar como mínimo: el rector y su equipo de gobierno, el director de planificación con su equipo, el comité de planificación estratégica central, los comités de planificación de los centros y departamentos, y los grupos de trabajo ad-hoc. Además, plantea que existe una etapa de preplanificación en donde se recogen y se tratan los aspectos precedentes y situacionales previos a la planificación efectiva. En este sentido, la autora propone la siguiente metodología de planificación para las universidades (gráfico 12):



Fuente: Elaboración propia basado en el diagrama de la Dra. Álamo Vera F. R. (1995), La planificación Estratégica en las universidades.

Al respecto, Álamo Vera (1995), explica que el proceso de elaboración de la planificación universitaria tiene características particulares que la diferencian, por un lado, el proceso se desarrolla inicialmente considerando la misión y los objetivos institucionales de forma general; posteriormente, los niveles centrales y departamentales –o las UA– formulan sus objetivos específicos y las acciones estratégicas para alcanzarlos, teniendo en consideración la misión y los objetivos generales de la institución. También, contempla las preferencias del entorno, las condiciones del mercado y los posibles desarrollos en materia de educación.
Asimismo, la planificación universitaria tiene una proyección a mediano y largo plazo pero se concreta a corto plazo mediante los objetivos específicos y las acciones estratégicas; orienta la toma de decisiones a través de líneas de acción y directrices dispuestas por los directivos de la institución, las cuales, motivan el pensamiento innovador, emprendedor y proactivo del proceso decisorio. Además, propia la participación colectiva de los miembros de la comunidad universitaria y combina planteamientos previsores cuantitativos y cualitativos. Finalmente, la planificación universitaria es un sistema flexible que permite revisiones y controles periódicos, su desarrollo es continuo y no debe limitarse a la concreción de un único aspectos puntual.

En este entorno, la autora manifiesta que en el ámbito de las UN, la planificación estratégica permite definir y alcanzar los objetivos institucionales. Pero para ello, deben:

a) Identificar las oportunidades y amenazas provenientes del entorno externo que tienen incidencia sobre el desarrollo estratégico.
b) Reconocer los aspectos internos de fortaleza y debilidad que se evidencian en los procesos de evaluación y determinan la capacidad de respuesta al entorno.
c) Declarar su misión, su razón de ser, su filosofía y su compromiso social.
d) Finalmente, establecer objetivos generales y específicos y, las acciones necesarias para alcanzarlos.

Con relación a ello y considerando el grafico del proceso de planificación estratégica, cabe destacar que la planificación universitaria es un proceso sistémico y participativo en donde a partir del diagnóstico situacional, se realiza el plan que dará lugar a la PO, de esta última, surgirá el presupuesto universitaria como resultado del proceso de planificación –como se ha mencionado anteriormente–, finalmente, la conjunción de estos elementos dará lugar a los procesos de evaluación y control que retroalimenta el diagnostico situacional en donde comienza nuevamente el proceso de planificación. Al respecto, la Dra. Álamo Vera, establece que a través del proceso de planificación, las UN establecen prioridades en la

asignación de recursos a las distintas unidades internas y advierte que sin la definición de estas prioridades, los recursos se asignaran siguiendo criterios de asignación inerciales o políticos y, que ante la escasez de los recursos, los recortes se dirigirán indiscriminadamente tanto a las unidades académicas como administrativas.

En este punto, resulta preciso mencionar que todo proceso de planificación pretende concretar distintos objetivos para alcanzar el desarrollo institucional, en este sentido:

> El desarrollo de una universidad implica su crecimiento, pero también la calidad, el cambio y actualización de sus formas de trabajo, la renovación y calidad del personal académico, el incremento de su saber y de las redes de especialistas, la interdisciplinaridad y la transdisciplina, la creciente contribución a la movilidad social, el aporte vigoroso a la economía, la sociedad y la democracia de su entorno y del país, la progresiva integración con el resto del sistema público de enseñanza y de una proyección internacional cooperante (Stubrin, 2020, p. 19).

Al respecto, el autor propone que estos objetivos contribuyen a lo que se denomina un ideal de desarrollo, una visión que la comunidad universitaria busca concretar en un mediano plazo, para lo cual, plantea una reforma de la organización, de sus funciones y de su inserción en la sociedad. Además, plantea que existe una brecha entre la situación actual y la deseada, cuyo cierre es el objetivo principal de los programas, proyectos y objetivos del plan.

En lo que respecta a evaluación y control, Almuiñas, Stubrin, Moltó y Pérez Centeno (2020), afirman que existe una relación de ida y vuelta entre los procesos de evaluación institucional y el plan universitario, ya que tanto la autoevaluación como las evaluaciones institucionales actúan como insumos para la definición de los objetivos y metas del plan y estos, a su vez, proveen los ejes de observación y análisis a los procesos de evaluación.

4.5. Evaluación, auditorias y rendición de cuentas

> La evaluación institucional es una herramienta importante de transformación de las universidades y de la practica educativa; es un proceso con carácter constructivo, participativo y consensuado; es una práctica permanente y sistemática que permite detectar los nudos problemáticos y los aspectos positivos. Ello implica la reflexión sobre la propia tarea como una actividad contextualizada que considera tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos; con un alcance que abarca los insumos, los procesos, los productos y el impacto que tienen en la sociedad; una tarea fundamental para el gobierno y la gestión administrativa y académica; y, en definitiva, una

> plataforma para el planeamiento institucional (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria [CONEAU], 1998, p. 12).

Almuiñas et al., (2020), explica que existen dos instancias complementarias de evaluación universitaria reguladas por la LES, las cuales tienen una vinculación directa con la planificación universitaria. Por un lado, las autoevaluaciones institucionales son realizadas por cada UN y abarca a todas las actividades de la institución; por el otro, la CONEAU realiza la evaluación externa con los resultados obtenidos de la autoevaluación. La finalidad de estos procesos apunta a alcanzar un mejoramiento de la calidad del funcionamiento institucional y deben efectuarse en periodos no menores a 6 años.

Como se hace mención en el sección 2.1 del subcapítulo II, el articulo 44 de la LES establece las instancias de evaluación señaladas por el autor y, como indica el artículo, las evaluaciones se realizan en el marco de los objetivos definidos por las instituciones y abarcan las funciones de docencia, investigación, extensión y gestión institucional. Asimismo, el articulo 59 bis hace alusión al control externo y las auditorías internas, el primero a cargo de la Auditoria General de la Nación (AGN) y el segundo a cargo de cada UN, estos procesos tienen como fin garantizar la transparencia en el uso de los bienes y recursos.

En este sentido, la CONEAU (1998), manifiesta que el proceso completo de evaluación universitaria se compone de siete etapas:

i. Acuerdo compromiso entre la universidad y la CONEAU.
ii. Proceso de autoevaluación institucional.
iii. Preparación de la evaluación externa.
iv. Desarrollo de las actividades del Comité de Pares Evaluadores.
v. Redacción preliminar del informe final por la CONEAU y presentación al rector de la universidad evaluada.
vi. Comentarios del rector y consideraciones de la CONEAU.
vii. Aprobación del informe final, publicación y difusión.

Además, la CONEA (2022), asegura que las recomendaciones que se asientan en los informes finales de evaluación externa son operativas e indicativas para la elaboración del planeamiento institucional y para la mejora de la gestión, de las actividades de enseñanza, de la investigación y de la extensión en beneficio de la calidad educativa como

responsabilidad fundamental de las UN y como forma de respeto a la autonomía y a la diversidad de proyectos institucionales.

En este sentido, las evaluaciones externas de la CONEAU realiza una serie de recomendaciones para el mejoramiento institucional que abarca 5 aspectos fundamentales:

i. Misión y proyecto instituciona, gobierno y gestión: estructura y procesos de gestión; gestión económico-financiera; planificación y mejora; infraestructura y equipamiento; personal de apoyo; gestión de la información; vinculación con el medio y, gestión vinculada a las sedes.
ii. Docencia: cuerpo académico; estudiantes y graduados; planificación y gestión académica; planes de estudio y formación; educación a distancia y, gestión académica en el posgrado.
iii. Investigación: gestión de la I+D; políticas para el desarrollo de la I+D; vinculación de la I+D con el contexto; integración de la I+D con otras funciones universitarias; actividad y producción científica e, infraestructura y equipamiento para la I+D.
iv. Extensión: gestión de la extensión; políticas para el desarrollo de la extensión; recursos humanos para la extensión; articulación de la extensión con la docencia y la investigación y, bienestar estudiantil.
v. Biblioteca y centros de documentación: vinculación con los usuarios; gestión de la/s biblioteca/s; fondos bibliográficos de la/s biblioteca/s; publicaciones de la institución universitaria; infraestructura edilicia y equipamiento informático de la/s biblioteca/s y, redes y cooperación de biblioteca/s.

Al respecto, cabe remarcar que cada categoría refiere al funcionamiento institucional sobre el que la CONEAU hace recomendaciones para su mejora y, que en muchos casos, no representan en si una dificultad a resolver, sino que se trata de aspectos a revisar, a fortalecer, a potenciar o acciones a continuar en pos de mejorar la calidad institucional.

En lo que respecta a las auditorias, la AGN en su resolución 187/2023[20], establece que las auditorías a las universidades se realizan en virtud del art. 85 de la CN y en uso de las facultades establecidas en el art. 118 inc. b) de la LAF. Para lo cual, depende del Programa de Acción Anual aprobado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso integrada por diputados y senadores. De esta manera, queda establecido que no es

[20] AGN (2023). Auditoria Facultad de Psicología (f.p.) de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en: https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-187-Resolucion.pdf

potestad del PE solicitar auditorías a las UN, sino que es potestad del PL solicitar a la AGN la revisión de las universidades.

Las auditorias tienen como objeto evaluar la gestión, la estructura organizativa, la ejecución presupuestaria, las cuentas bancarias, las compras y contrataciones, y la gestión académica correspondiente a cierto/s ejercicio/s. Ello, se realiza en conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones 26/2015-AGN y 186/2016-AGN[21].

Posteriormente, la AGN solicita a la universidad auditada que efectué las aclaraciones o comentarios pertinentes y adjunte la documentación de respaldo, con ello la Gerencia de Control de Gestión del Sector No Financiero redacta el informe final que es aprobado por el Colegio de Auditores Generales de la AGN. Finalmente, el informe es puesto en conocimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la universidad auditada y de la SIGEN.

Por su parte, las UN tienen unidades de auditoría internas concomitante asentadas en sus estatutos universitarios. La producción de estas actúan como insumo para las auditorías externas.

> Articulo 99: La Unidad de Auditoría Interna es el órgano de control interno de la Universidad. Presta el servicio a toda la organización realizando un examen posterior de las actividades financieras y administrativas a través de un control integral e integrado que abarque los aspectos económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, fundados en los criterios de economía, eficacia y eficiencia, y realizando la evaluación de los diversos proyectos y programas que la universidad defina implementar. Gozara de independencia de criterios técnicos en cuanto a las normas y procedimientos de auditoria con facultades y atribuciones para auditar, evaluar, asesorar y observar las actividades, procesos y resultados de la gestión universitaria.
> Articulo 100: La Unidad de Auditoría Interna dependerá directamente del Rectorado de la Universidad. Esta Unidad estará a cargo de un/a auditor/a interno/a designado por el/la rector/a (Estatuto de la UNSAM, 2019, p. 32).

En este sentido, es preciso remarcar que las auditorías externas no son procesos continuos sino esporádicos[22], y que las evaluaciones y las auditorías internas en las UN son procesos continuos que suelen plasmarse en los informes de gestión y en la cuenta-ahorro-inversión publicadas en las páginas web de las instituciones.

[21] Las NCEG son normar para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y el uso de los fondos públicos. Normas de control externo gubernamental y de gestión gubernamental. Disponibles en: https://www.agn.gob.ar/auditorias/normas

[22] De acuerdo a la página web de la AGN https://www.agn.gob.ar/ las últimas auditorias universitarias fueron en 2023 a la Facultad de Psicología de la UBA, en 2022 a la Universidad Nacional de Rosario y a la Universidad Nacional del Litoral y en 2021 a la a la Universidad Nacional de José C. Paz.

Al respecto, Rabossi (2022) menciona que la rendición de cuentas es un instrumento a partir del cual las universidades se legitiman socialmente y que el acto de rendición implica asumir la responsabilidad del manejo financiero, una buena gobernanza y un compromiso hacia quienes determinaron su misión. También, menciona que existen diversos actores que solicitan información sobre la conducta universitaria y sobre el uso de los fondos, como otras universidades, consumidores de la educación, científicos y productores, o el mismo ciudadano en su rol de principal contribuyente del sistema educativo.

Capítulo III – diagnostico

Después del relevamiento de la doctrina y la normativa aplicable, es posible afirmar que en la actualidad y en términos generales, tanto las políticas como los procesos relacionados con la formulación, asignación y distribución del presupuesto universitario tienden a propiciar una desvinculación con la planificación estratégica institucional; es decir que, debido al alto componente inercial del presupuesto queda poco margen para considerar los objetivos institucionales en estos procesos. Solo una pequeña parte del presupuesto se puede destinar a estos propósitos, generalmente aquella asociada a la asignación de recursos adicionales para atender objetivos específicos, como los contratos programa.

Estos problemas, asociado a la rigidez del gasto universitario, dificultan las posibilidades de una gestión presupuestaria eficiente y racional ya que delimita la capacidad de medir resultados concretos y obstaculizan la fijación de metas a mediano y largo plazo. Estos obstáculos, socavan directa e indirectamente los procesos de toma de decisiones, lo que puede resultar en decisiones reactivas o discrecionales.

En este marco, es crucial examinar los aspectos específicos de la planificación y el presupuesto de una universidad como objeto de estudio, para constatar e identificar procesos internos que podrían comprometer o favorecer la situaciones actuales. A estos efectos, se analizan las particularidades de la UNSAM y de sus UA.

III.1- Planificación, evaluación y presupuesto en la UNSAM

La UNSAM fue creada el 10 de junio de 1992 mediante la Ley N° 24.095 del Congreso, su sede central de encuentra emplazada en el partido de San Martin, provincia de Buenos Aires. En 1994 tuvieron lugar las primeras actividades académicas de grado y posgrado y, en 1997

en el ejercicio de su autonomía, la UNSAM elaboro su primer Estatuto universitario; este documento estableció los principios básicos, la forma en la que se organizó la universidad y determinó sus acciones, objetivos y prioridades.

El articulo 38 del Estatuto UNSAM, estableció que el gobierno y la administración de la universidad estaría compuesto por la asamblea universitaria, el consejo superior, el rectorado, los directores de escuelas, los consejos de escuela y las autoridades de los institutos, departamentos y centros de estudio; de esta manera queda establecida la dispersión del poder y la participación de diversos actores en los procesos decisorios y también queda evidenciada la forma del gobierno universitario, la gobernanza. Alcántara (2012), menciona que la gobernanza universitaria admite desarrollar arreglos formales e informales en los procesos decisorios, coordinar acciones con el ámbito externo y social y, contar internamente con un poder distribuido sin perder de vista los objetivos académicos. Pero advierte que para ello, es preciso que se establezcan procesos sistémicos y permanentes como la evaluación situacional y de perspectivas futuras, como así también, de planificación y prospectiva.

En este sentido, en la UNSAM se desarrollaron distintos procesos de autoevaluación, de evaluación externa y de planificación estratégica, los cuales en términos sistémicos, fueron uno el insumo del otro:

i. La primera autoevaluación abarco el periodo 2000-2001 y la evaluación externa de la CONEAU ocurrió en 2006. Posteriormente, el primer plan estratégico de la universidad comprendió el periodo 2006-2010, este fue aprobado por el Consejo superior mediante la Resolución CS N˚ 186/2006.
ii. La segunda autoevaluación abarco el periodo 2010-2012 y la segunda evaluación externa de la CONEAU ocurrió en 2013-2014.
iii. La primera autoevaluación de funciones de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) abarco el periodo 2012-2013 y la primera evaluación externa del Ministerio de Ciencia y Tecnología ocurrió en 2015. Finalmente en 2016, en base a las ultimas evaluaciones, la UNSAM elaboro su segundo plan estratégico para el periodo 2016-2022, este fue aprobado por el Consejo Superior mediante la Resolución CS N˚ 75/2016.
iv. La tercere autoevaluación abarca el periodo 2013-2022. En la actualidad, se lleva adelante la evaluación externa de la CONEAU que culminará con el informe final en diciembre 2024; con el resultado de estos procesos la universidad impulsará el desarrollo de planes de mejora de la calidad institucional.

A diferencia de las autoevaluaciones anteriores, esta última cuenta con prácticas institucionales vinculadas a la evaluación de la calidad y la rendición de cuentas. Estas prácticas fueron incluidas por la actual gestión universitaria en 2018 mediante la implementación de las Bases Programáticas para el periodo 2018-2022. Estas bases, representan una resignificación del plan estratégico 2016-2022, desde entonces, la UNSAM elabora anualmente un informe de gestión que presenta ante la asamblea universitaria junto a la cuenta ahorro inversión financiamiento. En este sentido, la última autoevaluación indaga sobre el grado de cumplimiento del último plan estratégico y de las bases programáticas. Al respecto, Stubrin (2019), plantea que cuando el periodo de un plan estratégico sobrepasa el periodo de gestión, la autoridad entrante puede incorporar su impronta al plan existente. En este sentido, la actual conducción[23] implemento las bases programáticas que se cristalizaron con la modificación del Estatuto en 2019, estas bases abarcaron dos líneas generales, la consolidación de la institución sobre el desarrollo de actividades sustantivas y la transformación que dio lugar a una reconfiguración de la estructura organizativa como resultado de una nueva realidad política y de gestión.

En el Cuadro 5 (ver anexo A), se enumeran las principales características de la planificación estratégica 2016-2022 y de las bases programáticas 2018-2022. El plan estratégico cuenta con 5 líneas estratégicas que contienen distintos objetivos generales que buscan alcanzar ciertos niveles de calidad de la formación; desarrollar e incrementar la calidad de la investigación, innovación y conocimiento científico; consolidar la gestión institucional y la comunidad universitaria; desarrollo cultural y social y, profundizar la internalización de la institución y sus diversos niveles de formación.

Por su parte, las bases programáticas, replican a grandes rasgos las metas y objetivos del plan estratégico, pero delimita su implementación al desarrollo de actividades sustantivas y establece un reordenamiento de la estructura orgánico funcional.

En este sentido, la declaración de la visión, misión y valores institucionales es la base de todo plan estratégico, si bien la UNSAM declaro inicialmente su visión, misión y valores con la creación de su primer Estatuto en 1997, estos fueron actualizados con la elaboración del plan estratégico 2016-2022. Al respecto, Ossorio (2003), menciona que la misión es la

[23] El Cdor. Carlos Greco se encuentra en su segundo mandato como Rector de la UNSAM, el primer mandato fue por el periodo 2018-2022 y el segundo 2022-2026.

razón de ser de la organización, define que es y que fue; la visión, refiere a lo que se pretende ser en un futuro, representa la construcción de una imagen objetivo y de una situación ideal en un futuro deseado. Por su parte, los valores, son las creencias y conceptos básicos de la institución, define el conjunto de principios y reglas que se respetaran.

Cuadro 6 - Declaración de visión, misión y valores en el plan estratégico 2016-2022	
Visión	Que la investigación, el estudio y la creación sean el núcleo vital de la UNSAM; que el proceso educativo promueva el pensamiento crítico, la pluralidad de voces y la actitud innovadora; que la universidad sea un ámbito enriquecedor de la vida de sus miembros; que el saber y la acción se nutran de las diversas experiencias de la vida; que el dialogo de los saberes sea una práctica cotidiana y que la UNSAM despliegue un proyecto cultural, se involucre con los entornos próximos y desarrolle iniciativas que alimenten el debate público.
Misión	Promover una formación de excelencia; consolidarse como una universidad de investigación; estimular un ambiente propicio para la innovación y la creación en libertad; fortalecer la calidad, la movilidad y el compromiso como mara distintiva de sus docentes, estudiantes y graduados; potenciar el intercambio de saberes a nivel nacional e internacional y afianzar una comunidad universitaria comprometida con la profundización de la democracia, los procesos de desarrollo local y nacional y el despliegue de un proyecto cultural amplio.
Valores	Libertad académica y respeto por la pluralidad de pensamiento; espíritu de equipo y vocación de servicio para la mejora continua de la institución; originalidad, creación e innovación en los campos científicos y culturales; compromiso social y sustentabilidad en todas sus acciones; democracia y participación en el gobierno de la universidad y eficiencia y transparencia en la gestión.

Fuente: elaboración propia basado en las enunciaciones del plan estratégico 2016-2022 de la UNSAM.

Considerando las enunciaciones de misión, visión, valores, plan estratégico y bases programáticas, la UNSAM llevo adelante su tercer autoevaluación como una actividad programada y sistémica de reflexión colectiva. Se caracterizo por ser un proceso contextualizado, integral, participativo y formativo que condujo a la obtención de datos cualitativos y cuantitativos, los cuales, fueron analizados para identificar logros y dificultades con el objetivo de alcanzar una mejora institucional que les permitiera avanzar hacia la concreción de un pan de desarrollo para los próximos años. El proceso de autoevaluación inicio en septiembre de 2021 y finalizó en diciembre de 2023 con la presentación del informe final a la CONEA, a partir de allí, inicia la evaluación externa con la visita de los pares evaluadores a la UNSAM programada para el segundo semestre de 2024 (ver anexo A – gráfico 3).

De acuerdo al informe final de la tercera autoevaluación UNSAM:

> Sin una idea clara de cuáles son los objetivos de largo plazo de la institución la gobernanza es errática. Sin instrumentos que aseguren la concreción de

> objetivos parciales la gobernanza se vuelve estéril, y las políticas, aun las mejores, fracasan por la falta de gestión (Autoevaluación UNSAM 2013-2022, 2023, p. 396).

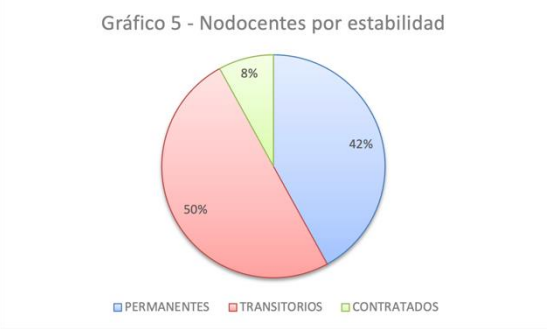
Considerando estas premisas, la UNSAM reformo su estatuto en 2019 e incorporo la obligación de presentar un informe de gestión anual, lo que permitió evaluar en el corto plazo las actividades institucionales, las acciones desarrolladas e identificar los desvíos de la gobernanza en relación a las políticas de largo plazo. Este suceso marco un hito en la institución ya que dio lugar a su consolidación, actualizo sus valores, su organización y su cogobierno.

La reconfiguración estructural genero una mayor institucionalización y pluralidad en sus UA, redefinió su concepción y sus atributos político-académicos, lo que dio lugar a la normalización de sus Escuelas como producto de la fusión de las UA complementarias. Este proceso, trajo consigo una mayor representatividad de los claustros como producto del fortalecimiento y la consolidación del gobierno universitario, estableció la paridad de género y la ampliación de derechos de la comunidad universitaria.

Al respecto, de las entrevistas realizadas a las áreas de gobernanza, presupuesto, planificación y gestión de la unidad central y de las UA (ver anexo B), surge que, en general los objetivos del/os plan/es se encuentran íntimamente ligados a las actividades sustantivas de formación, investigación, extensión, vinculación y transferencia; por lo que, la concreción de un porcentaje cualquiera de estas actividades, vinculadas o no al presupuesto, ayuda a concretar los objetivos institucionales a largo plazo. En este sentido, les resulta más interesante y pertinente medir concomitantemente el porcentaje de concreción de los objetivos que los resultados obtenidos, mucho menos la relación insumo-producto.

Durante el transcurso de los años evaluados, la universidad ha ido afianzando lentamente su planta docente y no docente en función del incremento de la población estudiantil, pero en materia de concursos aún existe un gran déficit a subsanar. De acuerdo al informe de gestión UNSAM (2022), de un total de 2.574 docentes tan solo el 17% de la planta se encuentra concursada, el 75% son cargos interinos, el 4% son cargos ad-honorem y el 4% restante son

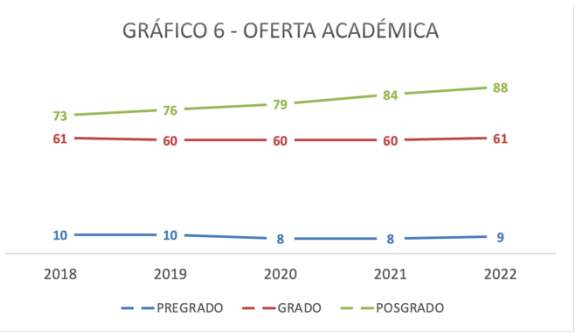
contratados. Respecto al personal nodocente, de un total de 935 cargo, tan solo en 42% se encuentra concursado, el 8% contratado y el 50% restante en planta transitoria.

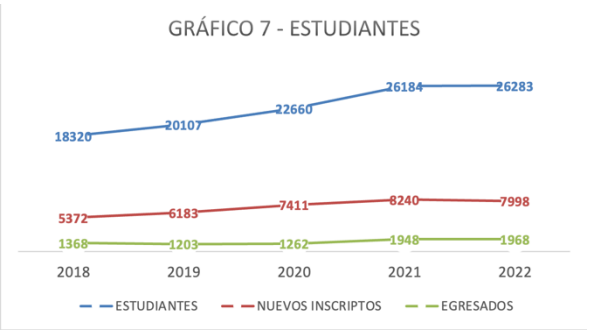


Fuente: elaboración propia basado en los datos del informe de gestión 2022 UNSAM. Disponible en: https://unsam.edu.ar/institucional/informes/Informe-de-Gestion-2022.pdf

De esta manera, puede observarse que sin contar a la planta docente interina, ad-honorem y contratada y la planta nodocente contratada, tan solo el 37% del total goza de estabilidad de hecho y/o de derecho. Si no se considera a la planta transitoria nodocente, el porcentaje desciende al 24% del total.

En concordancia con las entrevistas realizadas a las áreas de gobernanza, la UNSAM ha establecido estratégicamente como prioridad el desarrollo de las actividades sustantivas de formación, investigación y, extensión y transferencia en las bases programáticas 2018-2022. En materia de formación, la permanencia y la graduación del estudiantado continúa siendo uno de los principales problemas de la UNSAM. Entre los años 2018 y 2022, la UNSAM ha mantenido su oferta académica de pregrado y grado casi intacta, solo la oferta de posgrados ha incrementado significativamente, pasando de 73 en 2018 a 88 en 2022, tal como se observa en el gráfico 6. En ese mismo periodo, como se observa en el gráfico 7, los estudiantes regulares se incrementaron sostenidamente en un 43% total, la única excepción se da entre 2021 y 2022 en donde el estudiantado creció tan solo un 0,4%. Si bien la cantidad de inscriptos es alta y muestra un crecimiento relativamente constante a lo largo del periodo, la retención es llamativamente baja, sobre todo en el periodo 2021-2022, en donde se ha incrementado en tan solo 99 alumnos. Un comportamiento parecido se observa en materia de egresados, si bien se ha incrementado lentamente, entre 2018 y 2022 creció un 44% total, pero entre 2021 y 2022, este crecimiento fue de tan solo el 1%.





Fuente: elaboración propia basado en los datos de los informes de gestión 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 UNSAM. Disponible en: https://unsam.edu.ar/informacion-publica/informes-de-gestion.php

En este contexto, se observa la necesidad de implementar mecanismos que coadyuven a la retención de alumnos y el egreso de los mismos con políticas académicas tendientes a mejorar los modos de enseñanza y aprendizaje, para lo cual es preciso modificar los métodos, contenidos y planes de estudio de las carreras ofertadas. De acuerdo al informe de autoevaluación UNSAM (2023), para alcanzar este objetivo se debe reconfigurar el aprendizaje, llevándolo a una educación bimodal, hibrida, virtual y remota con flexibilidad curricular, formación experiencial, formato dual y certificación de la calidad. Para ello, reconoce la necesidad de formar sostenidamente a los estudiantes, docentes, investigadores, nodocentes y equipo de gestión en estos aspectos.

En materia de investigación, desarrollo e innovación, a lo largo de los años la UNSAM ha establecido alianzas con empresas privadas y organismos como el INTI, CNEA, CONICET, entre otros, para el desarrollo de la investigación en la institución; lo que la ha llevado a ser considerada favorablemente en los rankings internacionales que miden la función de investigación en las instituciones universitarias.

De acuerdo al periodo analizado 2018-2022, la UNSAM se enfrentó a los desafíos de la pandemia, a los cuales, respondió contundentemente con la creación en conjunto con la Universidad de Quilmes de un test de diagnóstico rápido de COVID-19; un barbijo viricida con la UBA, el CONICET y una empresa privada; estudios sociales, económicos y ambientales en el contexto pandémico; un suero hiperinmune para casos severos; entre otros. Si bien la UNSAM se considera satisfecha al respecto, reconoce que a futuro es necesario ampliar el impacto de las actividades de investigación, desarrollo e innovación en la sociedad para lo que debe incrementar la inversión en I+D+i a través de programas de recursos concursables y de la construcción de estrategias de desarrollo de la investigación a largo plazo. Al respecto, de las entrevistas realizadas a las áreas de presupuesto, surge que uno de

los factores más importantes que coadyuvan a concreciona de objetivos en esta línea, son los programas de recursos concursables, ya que estos representan una asignación adicional por fuera del inercial que permite atender estratégicamente objetivos y actividades específicas.

Fuente: elaboración propia basado en los datos de los informes de gestión 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 UNSAM. Disponible en: https://unsam.edu.ar/informacion-publica/informes-de-gestion.php

En 2022, la UNSAM contaba con un total de 568 investigadores, de los cuales 204 fueron docentes-investigadores de la universidad, 340 investigadores CONICET y 24 docentes con dedicación exclusiva de la universidad pertenecientes a la carrera de investigador del CONICET. Si bien la UNSAM cuenta con un planten de docentes-investigadores relativamente estable que desempeñan sus actividades en función de las políticas institucionales de investigación, desarrollo e innovación; la cantidad de investigadores y becarios fluctúa en relación a los programas que financian actividades puntuales y/o a las vinculaciones de la universidad con empresas privadas y organismos públicos para el desarrollo de fines específicos. En este sentido, no resulta relevante analizar su variación.

En lo que respecta a extensión y transferencia, la UNSAM mantiene una estrecha vinculación con el territorio, con las empresas recuperadoras, cooperativas de trabajo, bibliotecas populares, jardines comunitarios, comedores, organizaciones sociales, órdenes religiosas e instituciones públicas y privadas con las cuales lleva adelante programas de desarrollo que abracan las problemáticas asociadas al trabajo, la producción, el medio ambiente, la educación, el arte, la cultura, los derechos humanos, el acceso a la justicia y la violencia de genero. Su compromiso es tal que lo ha manifestado explícitamente en el preámbulo de su Estatuto actualizado:

> La UNSAM es una universidad comprometida con las problemáticas de su tiempo y de su territorio, buscando como horizonte de realización la justicia social y la justicia de genero (…).

> En la UNSAM promovemos el desarrollo social sustentable en todos sus aspectos: económico, cultural, científico-tecnológico y ambiental, a nivel local, regional, nacional e internacional, reconociendo la asociatividad con instituciones y organismos que comparten esta visión como un valor estratégico (Estatuto UNSAM, 2019, p. 3).

En este contexto, la UNSAM ha creado una escuela secundaria técnica en la localidad de 9 de Julio en José León Suarez y el Centro Universitario San Martin en la unidad 48 de la cárcel de San Martin; estos desarrollos se realizaron en consonancia con las necesidades del territorio y las demandas sociales, tienen como objetivo acercar la educación a sectores en donde persisten las desigualdades sociales. En su informe de autoevaluación, la UNSAM reconoce que si bien se ha avanzado mucho en la materia y que esta es un actividad de desarrollo constante, aun es necesario consolidar a futuros las políticas de vinculación con el territorio para generar mecanismo que impulsen iniciativas que logren incrementar su impacto en la sociedad.

En este aspecto, los entrevistados de las áreas de presupuesto y gobernanza coinciden en que la extensión, la vinculación y la transferencia, no solo les permite acercar la universidad y el conocimiento al territorio, sino que también, les permite desarrollar proyectos que apuntan a la captación de recursos propios (FF 12) que luego se utilizan para concretar actividades estratégicas que no contaban con financiamiento. Por lo que esta relación simbiótica resulta beneficiosa tanto para la institución como para el entorno ya que genera intercambios positivos recíprocamente.

En este contexto, es posible observar que la UNSAM ha desarrollado distintas actividades tendientes a cumplimentar sus objetivos programáticos y estratégicos a partir de la asunción de la actual conducción en 2018. Los hitos más importantes de estos procesos fueron la modificación del Estatuto y la reconfiguración instruccional a través de la creación de una nueva estructura organizativa, ello ha llevado a reconfigurar los procesos administrativos y de gestión para adaptarlos a la nueva realidad institucional.

En la actualidad, estos cambios parecen ser meramente organizativos ya que aún la universidad no ha reconfigurado su infraestructura a su nueva realidad. En consecuencia, parte de las UA que se fusionaron para reconfigurarse en nuevas Escuelas, aun hoy, continúan funcionando dispersas en el campus o en otras sedes, por lo que continua siendo una materia pendiente adaptar la infraestructura a los cambios realizados.

Si bien la universidad ha avanzado en la reconfiguración de la normativa y los procedimientos administrativos, aun continua utilizando procedimientos desactualizados o rudimentarios y, también existen distintas áreas de vacancia en ambos casos, lo que lleva a grandes problemas de coordinación entre las áreas centrales y las UA o administrativas descentralizadas. En la misma situación se encuentran las herramientas de gestión, a pesar de que la universidad continua implementando nuevos sistemas o actualizando sistemas de gestión obsoletos, no existe conexión entre los sistemas complementarios; como por ejemplo, el SIU guaraní que se utiliza para la gestión de alumnos, el Sistema General de Recaudaciones que se utiliza para la gestión de cobros de las carreras aranceladas y el SIU pilagá que se utiliza para el registro financiero. En este caso, el cruce de datos se realiza manualmente por fuera de los sistemas, la información es heterogénea y requiere de interpretación, lo que deja a estos procesos librados a inconsistencias e inútiles para los procesos decisorios.

En este sentido, la universidad reconoce la necesidad de llevar adelante tareas futuras tendientes a alcanzar una gestión estratégica y una reingeniería de procesos para asegurar la calidad en la universidad. En este marco, todas las áreas entrevistadas coinciden en que es necesario contar con sistemas unificados y/o integrados que permitan contar con información pertinente en tiempo real, que ayude a agilizar y vincular los distintos procesos de gestión universitaria con el presupuesto, con los objetivos institucionales y que permita medir los resultados obtenidos. Puntualmente, el área de presupuesto de la unidad central manifiesta que entre sus objetivos estratégicos se encuentra la implementación de un sistema de presupuesto que integre las distintas etapas presupuestarias y la gestión de capital humano en función de los objetivos institucionales, pero que debido a la rigidez del presupuesto, las prioridades de otras actividades y la complejidad de su desarrollo, termina siendo tan solo una expresión de deseo.

III.2- El proceso presupuestario y la vinculación con el plan en la UNSAM

En materia presupuestaria, se ha mencionado anteriormente la importancia de la vinculación entre el plan y el presupuesto universitario. En este sentido, el informe final de autoevaluación UNSAM 2013-2022 menciona:

> La gestión eficiente del presupuesto es un factor clave para el logro de los objetivos y metas en una institución educativa, y principalmente, con vistas a un proceso de fortalecimiento institucional. Una administración adecuada de recursos físicos y monetarios, permite a las universidades tener, más y mejores

> elementos, para realizar sus actividades sustantivas con estándares de calidad, y a su vez, mantener una infraestructura moderna y actualizada. (Informe de Autoevaluación UNSAM 2013-2022, 2023, p. 78).

De acuerdo a la entrevista realizada al área del presupuesto de la unidad central, la formulación presupuestaria en UNSAM es un trabajo que realiza el Rectorado, la Secretaria de Coordinación General y la Secretaria Administrativa y Legal (SAyL). El proceso comienza entre junio y/o julio con una estimación de recursos y gastos para el ejercicio siguiente, para lo cual, se pone especial atención en la continuidad y en el desarrollo de las actividades sustantivas de la universidad. De este ejercicio surgen distintos escenarios que luego constituyen el anteproyecto que se eleva a mediados de julio a la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la SPU en el Ministerio de Educación.
El anteproyecto cuenta con tres formularios: formulario resumen de personal (inercial, sobre la línea), formulario de obras y contrataciones (inercial) y formulario extra-presupuestario (sobretecho, bajo la línea). Posteriormente, en septiembre el proyecto se eleva al Senado Nacional con una número tentativo para la distribución interna; luego a la sanción de la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional y de acuerdo a la planilla anexa I/A del articulo 12, en donde se distribuye el presupuesto a las distintas UN, la UNSAM elabora internamente el proyecto de presupuesto; para ello, se tienen en cuenta las políticas institucionales y se definen las prioridades de los objetivos a financiar. En esta instancia, las UA y las áreas de gestión del rectorado se reúnen individualmente con las autoridades universitarias para definir una propuesta presupuestaría de distribución interna que luego de ser analizada, constituida y evaluada es elevada al Consejo Superior para su revisión y aprobación. Con los créditos internamente distribuidos, las UA y de gestión inician su proceso de ejecución presupuestaria.

El presupuesto aprobado contiene un alto componente salarial, por lo que su variación está directamente relacionada con las actualizaciones salariales producto de los acuerdos paritarios. Al respecto, el cuadro 7 muestra las variaciones del presupuesto universitario y el porcentaje de participación de la UNSAM entre 2018 y 2022:

Cuadro 7 - Evolución del presupuesto universitario y participación UNSAM

EJERCICIO	PRESUPUESTO UNIVERSITARIO	PRESUPUESTO UNSAM	% DE PARTICIPACIÓN UNSAM
2018	$ 95.317.317.371,00	$ 1.168.322.102,00	1,23%
2019	$ 123.507.422.138,00	$ 1.519.519.726,00	1,23%
2020	$ 195.565.815.886,00	$ 2.425.367.553,00	1,24%

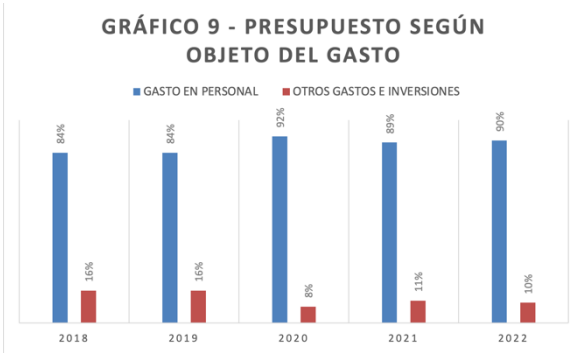
2021	$ 222.500.294.595,00	$ 2.623.309.422,00	1,18%
2022	$ 335.750.770.000,00	$ 4.356.158.629,00	1,30%

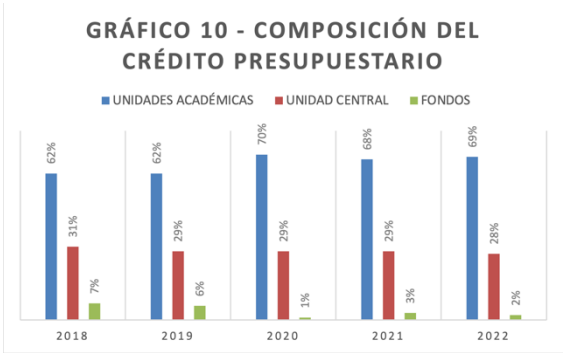
Fuente: elaboración propia basado en los datos de las planillas A/I anexa al art. 12 de la ley del presupuesto nacional 2018 a 2022 ONP. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos

En este sentido, en 2020 se prorrogó el presupuesto 2019 y en 2022 el presupuesto 2021 debido a no haberse aprobado la ley de presupuesto para esos ejercicios. En 2021 se observa un menor porcentaje se participación de la UNSAM sobre el total del presupuesto universitario de acuerdo a los datos de la planilla I/A anexa al art. 12 de la ley; pero en el informe de autoevaluación, la UNSAM menciona que para 2021, recibió un presupuesto de $2.793 millones y en la RCS UNSAM N° 344/20 menciona que el presupuesto universitario para el ejercicio 2021 es de un total de $225.150.294.595,00.- lo que la ubicaría en un porcentaje de participación del 1.24%. Al no encontrarse información que explique esta diferencia se toma como validad la información de la planilla anexa al art. 12 de la ley.

De esta menara, es posible observar que el presupuesto universitario ha tenido un crecimiento constante al igual que la participación de la UNSAM en el presupuesto universitario total, salvo en 2021, y que este ha ido incrementando en función de las variaciones macroeconómicas y las actualizaciones paritarias del personal docente y nodocente.

El presupuesto asignado por el tesoro nacional a la UNSAM se utiliza en dos tipos de gastos principales: gasto en personal y otros gastos e inversiones. A lo largo del periodo estudiado se pueden observar las siguientes variaciones:





Fuente: elaboración propia basado en los datos del informe de autoevaluación UNSAM (2013-2022). Disponible en: https://www.unsam.edu.ar/autoevaluacion/docs/InformeAutoevaluacionUNSAM-2023.pdf

De esta manera es posible observar que el gasto en personal ocupó entre el 84 al 92% del presupuesto total, lo que demuestra la preponderancia del componente salarial en el presupuesto de la UNSAM. Al margen de ello y a excepción del ejercicio 2020, la universidad menciona en su informe de autoevaluación 2013-2022, que estos porcentajes

son propios de una institución consolidada y que los mismos les permiten tener flexibilidad en situaciones coyunturales y concretar políticas de desarrollo institucional.

Asimismo, la universidad ha ido distribuyendo internamente el presupuesto asignado en tres partes generales: en las UA, en la unidad central y en fondos concursables para atender el financiamiento de actividades específicas y estratégicas de gestión, como se puede observar en el grafico 10. En este caso, el financiamiento para las UA ha ido incrementándose a lo largo del periodo estudiado, si se considera que en las UA es en donde se desarrollan las actividades sustantivas que mencionan las bases programáticas 2018-2022, esto demuestra una clara conexión entre el plan y la ejecución del presupuesto asignado por el tesoro nacional. Pero, esta variación es en detrimento de los fondos para atender actividades específicas y estratégicas de gestión ya que ha disminuido a medida que crece el financiamiento de las UA; por el contrario, el financiamiento de la unidad central varía relativamente poco en estos periodos.

En materia de ejecución presupuestaria, en el cuadro 8 a continuación, se observan los créditos e ingresos del ejercicio 2022 y los gatos totales ejecutados hasta la instancia del devengado presupuestario.

CUADRO 8 - EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA TOTAL Y POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO

CONCEPTO	TOTAL CONSOLIDADO	FUENTE 11 Tesoro Nacional	FUENTE 12 Recursos propios (Libre disponib. y convenios)	FUENTE 13 Recursos c/ afectación específica	FUENTE 14 Transferen. internas	FUENTE 15 Crédito interno	FUENTE 16 Remanente Ejerc. anteriores (Libre disponib. y convenios)	FUENTE 22 Crédito Externo
CRÉDITO INICIAL	1.222.824.439	-	-	-	-	-	1.222.824.439	-
I. CRÉDITO / INGRESOS CORRIENTES	12.324.714.646	7.113.726.765	4.977.652.470	215.991.800	12.178.767	1.853.495	3.311.348	-
II. GASTOS CORRIENTES	10.747.519.550	6.644.799.432	3.574.354.207	120.195.296	12.178.767	1.853.495	394.138.353	-
III. **RESULTADO ECONÓMICO**	**2.800.019.534**	**468.927.333**	**1.403.298.263**	**95.796.504**	-	-	**831.997.433**	-
IV. CRÉDITO / INGRESOS DE CAPITAL	268.146.692	-	4.761.000	88.400.140	19.273.307	-	-	155.712.245
V. GASTOS DE CAPITAL	545.557.582	220.041.785	12.927.417	20.658.369	19.273.307	-	116.944.458	155.712.245
VI. AMORTIZACIÓN DE DEUDA	3.609.893	3.609.893	-	-	-	-	-	-
VII. **RESULTADO TOTAL III + IV - V - VI**	**2.518.998.751**	**245.275.655**	**1.395.131.846**	**163.538.275**	-	-	**715.052.975**	-
% DE EJECUCIÓN POR FF	82%	97%	72%	46%	100%	100%	42%	100%

Fuente: Informe de gestión UNSAM 2022. Disponible: https://unsam.edu.ar/institucional/informes/Informe-de-Gestion-2022.pdf

Al respecto, se observa que la UNSAM no solo cuenta con financiamiento del tesoro nacional, sino que para distintos gastos corrientes y de capital cuenta con diversas fuentes que la financian, ya sea a través de la captación de recursos propios o de afectación especifica como de transferencias o créditos. En este sentido, la UNSAM mantiene su ejecución en orden, llegando a resultados de equilibrio, ahorro y superávit. Uno de los factores más importantes que le permite solventar gastos imprevistos o realizar distintas actividades en pos de sus objetivos estratégicos y/o actividades sustantivas son los remanentes del ejercicio anterior; pero, no todos ellos son de libre disponibilidad.

El 80% ($7.114 millones) del total corresponde a ingresos de libre disponibilidad provenientes del tesoro nacional FF11, el 14% ($1.230 millones) a recursos propios FF12, el 3% ($304 millones) a recursos de afectación especifica y el 3% restante ($189 millones) a otras fuentes, los cuales, la universidad gasta de la siguiente manera:

CUADRO 9 - GASTOS DE LIBRE DISPONIBILIDAD POR TIPO Y POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO

TIPO	TOTAL CONSOLIDADO	FUENTE 11 Tesoro Nacional	FUENTE 12 Recursos propios (Libre disponib.)	FUENTE 13 Recursos c/ afectación específica	FUENTE 14 Transferen. internas	FUENTE 15 Crédito interno	FUENTE 16 Remanente Ejerc. anteriores (Libre disponib.)	FUENTE 22 Crédito Externo
GASTOS EN PERSONAL	**6.597.542.444**	6.151.203.662	366.277.851	51.143.693	-	-	28.917.237	-
OTROS GASTOS CORRIENTES	**862.042.537**	497.205.663	188.940.298	69.051.603	12.178.767	1.853.495	92.812.710	-
GASTOS DE CAPITAL E INVERSIÓN	**531.565.470**	220.041.785	10.992.541	20.658.369	19.273.307	-	104.887.222	155.712.245
TOTAL EN PESOS	**7.991.150.450**	6.868.451.110	566.210.691	140.853.666	31.452.074	1.853.495	226.617.169	155.712.245

Fuente: Informe de gestión UNSAM 2022. Disponible: https://unsam.edu.ar/institucional/informes/Informe-de-Gestion-2022.pdf

Si bien no existe información explicita que defina pormenorizadamente la correspondencia entre los objetivos del plan y la ejecución del presupuesto en UNSAM, es posible observar que en términos organizativos, la universidad ha avanzado considerablemente en pos de los objetivos preestablecidos y que además, cuenta con herramientas y fuentes de financiamiento para sustentar la concreción de alguno de ellos. En este sentido, los entrevistados de las áreas de presupuesto y gobernanza concuerdan en que no existen una vinculación directa o concreta entre el plan y el presupuesto universitario, sobre todo en las UA, sino que esta sucede de manera implícita por la amplitud y especificidad de los objetivos institucionales. En este marco, resulta interesante indagar que aspectos de los procedimientos presupuestarios y la toma de decisiones en las UA coadyuvan o atentan a esta correspondencia.

III.3- El proceso de formulación y distribución presupuestaria en las UA

El proceso de formulación presupuestaria de las UA comienza en el mes de octubre de cada año con un taller organizado por la SAyL y la Dirección de Presupuesto y Patrimonio (DPyP) con los directores y responsables administrativos de las UA. En este taller el director y los coordinadores de la DPyP explican los criterios de armado de la matriz de formulación presupuestaria para el ejercicio siguiente y los porcentajes de actualización a tener en cuenta para los cálculos.

Posteriormente, a fines del mes de octubre envían por correo electrónico la matriz de formulación, un instructivo y la fecha límite para su presentación, usualmente este fecha es de aproximadamente de 3 semanas. Esta matriz contiene 7 formularios a completar:

- F1, planificación de actividades anuales. En este formulario se distinguen las actividades de continuidad, fortalecimiento y nuevas actividades. Las últimas dos, deben ordenarse por orden de prioridad. Se distinguen según programa / función y objeto del gasto.
- F2, plan anual de requerimiento de capital humano. Inciso 1, en este se establece por actividad y fuente de financiamiento (11 o 12) la cantidad de personal y el importe total correspondiente según dedicación y cargo.
- F2a, detalle de la nómina / planta de la UA. En este, se completa detalladamente cada cargo individual según escalafón, categoría, dedicación, carácter, programa / función, imputación y fuente de financiamiento con su correspondiente costo individual.
- F3, plan anual de requerimientos de recursos físicos: gastos de funcionamiento. En este se establecen según la actividad los requerimientos por inciso 2, 3, 4 y 5 diferenciados por fuente de financiamiento (11 o 12). También, los requerimientos de cajas chicas y fondos rotarios con la cantidad de reposiciones.
- F4, justificación y explicación de la brecha presupuestaria. En este, se explica la brecha entre el techo presupuestario informado por la unidad central y el presupuesto formulado según inciso 1 – gasto en personal e incisos 2 a 5 – otros gastos.
- F5, estimación de recursos propios de libre disponibilidad. En este, la UA debe definir estimativamente cuanto recaudara por trimestre en concepto de cobro de aranceles, canon, servicios y otros ingresos.
- Resumen y validadores. La matriz cuenta con formularios que resumen por programa, función, objeto del gasto y fuente de financiamiento el presupuesto formulado. También, por tipo de actividad y objeto del gasto y, finalmente, valida la correspondencia entre los formularios F2 y F2a por fuente de financiamiento y por actividad.

El cálculo de los cargos docentes, nodocentes y de autoridades superiores se realiza utilizando como instrumento el simulador del sistema de designaciones de la universidad, este es actualizado a valores enero del ejercicio siguiente, solo las consultorías y los adicionales docentes se calculan aplicando un porcentaje de incremento según lo informado por la DPyP. En el caso de los gastos de funcionamiento, la UA estima los costos según la experiencia del ejercicio anterior. Ninguno de los casos contempla actualizaciones futuras,

los cargos se actualizan por paritarias y los gastos de funcionamiento quedan usualmente congelados.

Este formulario completo se envía a la DPyP para su revisión preliminar, si la dirección lo devuelve sin observaciones, la autoridad de la UA lo firma y lo remite a la SAyL para su consideración final. Posteriormente, la autoridad de la UA es convocada por el rectorado y la SAyL para justificar la brecha y definir las prioridades sobre los requerimientos adicionales. En esta instancia, el techo presupuestario suele ser insuficiente para mantener las actividades en desarrollo, por lo que esta reunión tiende a ser más una defensa de los recursos adquiridos en el pasado que una justificación de las necesidades. En algunos casos, las autoridades reconocen esta insuficiencia y financian algún requerimiento adicional, en otros, solo reconocen una parte de la insuficiencia presupuestaria.

Finalmente, la distribución presupuestaria es aprobada por el Consejo Superior de la universidad y la DPyP asigna los crédito para gasto en personal en el sistema de designaciones de cada UA.

El proceso de formulación presupuestaria de las UA en la UNSAM ocurre meses después de la formulación presupuestaria de la universidad, esta última estima los requerimientos del presupuesto universitario sin considerar las necesidades de las UA. Por lo que es entendible que posteriormente estas tengan insuficiencias a la hora de financiar las actividades de continuidad. Además, mitiga las posibilidades de atender requerimientos adicionales y o considerar los objetivos estratégicos de las UA.

En este sentido, la formulación de las UA es un proceso altamente manual, tanto en los cálculos como en las estimaciones, lo que deja lugar a cometer errores significativos a la hora de definir las necesidades de financiamiento, calcular mal la antigüedad o cualquiera de los aspectos de un cargo puede generar una insuficiencia presupuestaria a la hora de su designación.

La universidad define los techos presupuestarios aplicando sobre el total de cargos de la UA un porcentaje de incremento que se obtiene del promedio de actualización paritaria de los cargos docentes, nodocentes y autoridades superiores. Teniendo en cuenta que el porcentaje de actualización de estos escalafones suele ser distinto, este promedio no es óptimo para definir el techo presupuestario. Además, tampoco contempla los saltos por antigüedad, permanencia y/o la incorporación de títulos de grado y posgrado del personal, esto en su conjunto incrementa significativamente el costo de los cargos. De esta manera, existe una

brecha constante entre el techo presupuestario y el presupuesto formulado para la continuidad de las actividades.

Respecto a la correspondencia de la formulación presupuestaria con el plan estratégico, las UA suelen no tener planes estratégicos, las que sí, no tienen posibilidades de vincularlo concretamente. Esto se debe a que la matriz de formulación solo les permite determinar resumidamente y según la actividad, los objetivos y resultados, los productos esperados, cuantificar el resultado esperado y la unidad de medida.
En este sentido, los entrevistados del área de gestión, mencionan que suelen generalizar algún aspecto relacionado la actividad a desarrollar pero no pueden vincularlas a objetivos específicos. De esta manera, esta declaración no es suficiente para medir efectivamente los resultados esperados a través de los insumos y los productos, al margen de ello, las UA no suelen medirlos habitualmente. Por el contrario, las UA suelen incorporar actividades o requerimientos en pos de alcanzar algún objetivo como fortalecimiento de actividades en desarrollo o nuevas actividades a financiar con recursos adicionales, lo que resulta ser casi imposible de atender teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente respecto a las insuficiencias del techo presupuestario.

En lo que respecta a la toma de decisiones, de acuerdo a las entrevistas realizadas a las áreas de gestión, existen instancias en donde las UA realizan ahorros que podrían destinar a la concreción de sus objetivos estratégicos. Como por ejemplo, la renuncias y las jubilaciones del personal, las reducciones horarias y/o las reconfiguraciones organizativas; en estas instancias, las autoridades de las UA tienden a tomar decisiones en pos de mantener el financiamiento que representa el cargo o atender requerimientos urgentes de arrastre en lugar utilizarlo para concretar un objetivo específico. En otras ocasiones, la decisión es reactiva ya que se utilizan los ahorros para cubrir cargos en áreas en conflicto o discrecionales cuando la decisión tiende a beneficiar a alguien en particular sin considerar las necesidades o los objetivos. Por ejemplo, con la reconfiguración organizativa de la universidad en donde se fusionaron UA para conformar una Escuela, los decanos y secretarios de estas UA, que no quedaron como autoridad de la nueva escuela, continuaron percibiendo un sueldo relativamente equivalente a los cargos que dejaron. En este sentido, ello no representó un ahorro presupuestario que podría destinarse a otras actividades, sino que solo se trató de una reconfiguración en sentido organizativo.

Por su parte, las áreas de gobernanza manifiestan en las entrevistas que no existen planes operativos anuales que guíen las actividades a corto plazo, en su lugar, existen distintos planes/objetivos individuales por áreas o secretarias y protocolos administrativos que apuntan al desarrollo de la unidad. En este marco, se toman decisiones, pero advierten que existen demandas históricas que no han sido atendidas en el pasado, por lo que estas suelen representar una prioridad al momento de decidir la utilización de los recursos disponibles o adicionales. De esta manera, la concreciona de los objetivos a largo plazo suelen quedar limitados por las necesidades pendientes.

Todos estos aspectos, atentan significativamente contra la correspondencia entre el plan y el presupuesto de las UA, tanto en la formulación como en la ejecución presupuestaria. Por ello, es posible afirmar que en la actualidad el presupuesto de las UA y las decisiones presupuestarias no son producto del plan estratégico sino que tienden a ser conservadoras, reactivas o discrecionales.

III.4- Marco procedimental y normativo del proceso presupuestario en UNSAM

Considerando las entrevistas a las áreas de gestión y presupuesto, en la actualidad e internamente en UNSAM, el único procedimiento relacionado a la formulación del presupuesto en las UA es la matriz de formulación presupuestaria y el instructivo de llenado de la misma. Como se ha mencionado en la sección anterior, este proceso depende de un taller en donde se anuncian los aspectos a considerar para su armado; además, la matriz es un archivo en formato Microsoft Excel con distintos formularios interrelacionados, en donde la producción de uno habilita la producción del otro, tiene cientos de fórmulas y requisitos para que no se generen errores de validación de datos.
De acuerdo a las entrevistas realizadas a las áreas de gestión, la matriz suele tener errores de validación entre los formularios F2 y F2a ya que el llenado de ambas es manual e independiente, pero deben coincidir exactamente. Esto requiere de consultas con la DPyP y la modificación del formulario, lo que debido al escaso tiempo de realización provoca retrasos dado que se debe migrar todo lo hecho al nuevo formulario corregido.

Por su parte, la ejecución del presupuesto está relacionada en su mayoría a la gestión de capital humano, en el caso de las UA, el presupuesto está destinado entre un 99,78% a un 97,23% a gastos en personal, el resto está destinado a otros gastos e inversiones (ver anexo

A – Cuadro 10). En este sentido, la principal herramienta de ejecución presupuestaria es el sistema de designaciones en donde se cargan los créditos disponibles para gastos en personal. Todos los años, la SAyL migra al sistema los cargos ordinarios o permanentes, mientras que los cargos interinos y contratados deben ser cargados manual e individualmente por cada UA y ser presentados a la SAyL para su tramitación y revisión, de no existir inconsistencias, el Decano y la Secretaria Académica de la UA aprueban la designación del cargo.
En este sentido, el sistema de designaciones está delimitado por la normativa relacionada a la gestión de capital humano[24] y por la disponibilidad de crédito presupuestario para gastar, este último, se mantiene congelado a valores enero de cada ejercicio según lo presupuestado. Pero en lo que respecta al costo de los cargos, estos se van actualizando de acuerdo a los arreglos paritarios, es decir, que si no se designan todos los cargos en enero y el sistema se actualiza por paritarias, al momento de realizar las designaciones el costo es mayor pero el crédito es el mismo que en enero. Esto genera insuficiencias presupuestarias constantemente, sobre todo en los casos en donde se reemplazan cargos, para subsanarlo la UA debe solicitar a la DPyP que asigne la diferencia paritaria al sistema; para lo cual, la UA debe justificar comparativamente cada caso y demostrar que se trata de una actualización paritaria y no de una modificación del cargo.

En el caso del presupuesto del tesoro nacional asignado a las UA, se registra el ingreso en el sistema de designaciones y los egresos en el SIU pilagá, pero las actualizaciones paritarias no se registran en ningún sistema. Debido a esta desconexión, la DPyP elabora mensualmente un informe de saldos en donde informan las cuotas presupuestarias mensuales y las actualizaciones, pero no explican de qué manera o sobre qué base realizaron esa actualización. Por lo que muchas veces la ejecución de la FF11 da un resultado negativo que nadie puede explicar; los entrevistados del área de gestión presumen que se debe a que para definir la cuota mensual se divide el presupuesto total de la UA en 13 partes (12 meses y 1 mes de aguinaldo) y se le aplica una actualización paritaria promedio. Pero, advierten que también en los primeros meses del año se designan más docentes que en el segundo semestre, esto genera inicialmente una mayor ejecución que luego se equilibra pasado el primer semestre, en otras ocasiones, se trata de un mal cálculo de la DPyP que corrige ante los reclamos de la UA.

[24] Normativa: Estatuto, LES N° 24.521, CCT homologado por decreto N° 1245/15 y 366/06, Resolución Rectoral N° 772/18 y modificatorio 963/21, RCS N°113/15, 87/00, 89/00, 275/16 y 130/21.

Asimismo, los entrevistados del área concuerdan en que no suelen tener presente los objetivos institucionales o de la unidad al momento de la ejecución, ya que consideran que estos son aspectos que deben definirse en instancias previas; tampoco realizan procesos de rendiciones de cuentas ya que el análisis de la ejecución la realiza la DPyP de la unidad central, la actividad más relacionada a ello ocurre en el momento en donde recopilan datos para el informe de gestión anual.

En este contexto, existen muchos aspectos a repensar sobre la formulación y la ejecución del presupuesto en las UA de la UNSAM con el fin de que estos tengan una mejor correspondencia con los planes de la institución y de sus unidades internas. Además, resultaría beneficioso incorporar instancias anuales de análisis en donde se reconsideren las plantas interinas y contratadas de personal, de modo tal que, sea posible definir la pertinencia de continuar o reasignar esos cargos según las necesidades estratégicas.

Para ello, es altamente importante que se capacite al personal docente, nodocente y a las autoridades superiores sobre los procesos y la normativa aplicable a la gestión y a la ejecución presupuestaria en las UA. Puesto que al momento de tomar decisiones que tienen un impacto presupuestario, estos suelen hacerlo en total desconocimiento de los procesos y, estas decisiones, suelen ser reaccionarias o discrecionales. Asimismo, es necesario que modifiquen los procedimientos e incorporen herramientas de gestión de modo tal que les permita sistematizar los procesos de formulación presupuestaria y contar con información pertinente y de calidad durante el proceso de ejecución para una ordenada rendición de cuentas.

Al margen de ello, si bien no es posible relacionar efectivamente el plan con el presupuesto, se puede afirmar que la UNSAM ha podido llevar adelante procesos que le permitieron alcanzar la mayoría de los objetivos plasmados en sus bases programáticas, aunque por el momento solo en sentido organizativo. El mayor inconveniente lo tienen las UA, ya que en la situación actual los problemas de coordinación con la unidad central y la falta de procedimientos acordes socavan las posibilidades de considerar efectivamente sus objetivos estratégicos.

Capítulo IV – propuesta de intervención

IV.1- Síntesis del problema a resolver

Luego del relevamiento de la doctrina y de la normativa aplicable al proceso de presupuestario de las UN y, del diagnóstico abordado en torno al proceso interno de la UNSAM, es posible identificar dos instancias distintas y complementarias que llegan al mismo resultado: la desvinculación del plan y el presupuesto universitario.

Estas instancias son, por un lado, el proceso presupuestario externo que llevan adelante las UN con su financiador, el Estado y, por el otro, el proceso presupuestario interno que llevan adelante las UN con sus UA y administrativas. En ambas instancias, coexisten sucesos que tienden propiciar e imposibilitar la correspondencia entre estos elementos.

En términos generales, el principal aliciente es la inercia presupuestaria asociada a la estructura rígida de costos y la preponderancia del componente salarial con estabilidad de hecho y de derecho que obstaculiza la variación del presupuesto y la reasignación del mismo a actividades relacionadas a la concreción de los objetivos institucionales.

En lo que respecta al ámbito externo, los procesos de negociación, la normativa y las políticas de formulación, asignación y distribución del presupuesto universitario delimitan el ejercicio y dejan en la esfera de los programas de asignación de recursos adicionales el fortalecimientos de las actividades en desarrollo, la creación de nuevas actividades y/o el financiamiento de proyectos específicos; teniendo en cuenta que en relación al presupuesto universitario total, estos fondos suelen ser ínfimos. En esta instancia, existen pocas posibilidades de intervención debido a que ello implicaría una reestructuración casi completa del proceso y una modificación de la normativa aplicable, este trabajo no tiene el alcance necesario para abordar estas posibilidades por lo que queda abierto este aspecto para futuras investigaciones.

En lo relativo al ámbito interno, si bien se replican las consecuencias anteriormente mencionadas, la desconsideración de las necesidades de las UA al momento de la formulación del presupuesto de la UN, la desvinculación entre los sistemas de gestión y los procesos internos de formulación, distribución y ejecución presupuestaria generan problemas de coordinación entre la unidad central y las UA y administrativas; como así también, imposibilitan la correspondencia entre el plan y el presupuesto. En este sentido, la concreción de los objetivos de la unidad queda librada a la captación de recursos propios y a la utilización de los ahorros presupuestarios producto de la desvinculación del personal, lo que suscita un proceso decisorio que tiende a ser reactivo y discrecional socavando

nuevamente las posibilidades de alcanzar los objetivos institucionales y la vinculación entre estos elementos.

El cumulo de estos aspectos vuelven a la planificación un elemento estéril carente de prospectiva, no permiten fijar objetivos reales a mediano y largo plazo e imposibilitan una asignación racional de los recursos y la medición de los resultados obtenidos en función del gasto.

IV.2- Objetivos de las propuestas

El objetivo principal de las propuestas a continuación es reducir los aspectos problemáticos identificados en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria de las UA en la UNSAM. En este sentido, se busca reducir las consecuencias internas y los problemas de coordinación interna producto de las prácticas actuales y, sentar las bases para fomentar un proceso decisorio y una cultura presupuestaria que pueda alinearse a los objetivos institucionales.

IV.3- Resumen de estrategias y acciones a implementar

A continuación se enumeran los aspectos principales a implementar, algunos de ellos obedecen a cuestiones estructurales de aplicación a mediano plazo y otros a elementos de implementación a corto plazo:

a) Implementación de un plan operativo anual para las UA. Tiene como fin desglosar los objetivos y metas a mediano y largo plazo en actividades concretas a desarrollar en el lapso de un año.
b) Ejercicio reflexivo anual de las UA sobre la utilización de los recursos, su correspondencia con los objetivos del plan y la definición de los resultados esperados. Tiene como fin identificar el sobre o sub financiamiento de sus actividades, reasignar recursos y definir las necesidades adicionales a los efectos del plan operativo.
c) Utilización de la información del ejercicio reflexivo como insumo para que la universidad estime los recursos para el ejercicio siguiente en el proceso de formulación presupuestaria que luego enviará a la SPU. Tiene como fin considerar las necesidades de las UA en función de su POA.

d) Implementación de un sistema integrador que auné las cuestiones relacionadas a la gestión del presupuesto, del capital humano, de la ejecución presupuestaria y de la rendición de cuentas en consideración con los objetivos institucionales. Tiene como fin reducir los problemas de coordinación entre las UA y la unidad central, homogeneizar la información, permitir una formulación ágil y evitar los errores de las designaciones del personal, del seguimiento de la ejecución, de los cálculos de las actualizaciones paritarias, de las cuotas mensuales y de la definición de los techos presupuestarios.
e) Implementación de un proceso decisorio deliberativo en las UA sobre la utilización de los recursos de libre disponibilidad, los ahorros y los remanentes del ejercicio anterior. De esta manera, las Secretarías elevaran al decanato las necesidades y el Consejo de Escuela definirá su implementación. Tiene como fin reducir las decisiones arbitrarias, reactivas y discrecionales de las UA.
f) Capacitación al personal docentes, nodocente y superior en relación a las cuestiones relacionadas a la gestión del capital humano y el presupuesto universitario. Tiene como fin generar una cultura presupuestaria en el ámbito universitario para unificar criterios y fomentar la comprensión y el compromiso del personal con los objetivos institucionales.

IV.4- Procedimientos, actividades y acciones previstas para su evaluación

4.1. Procedimiento para la implementación de un plan operativo anual en las UA

Propósito: establecer un procedimiento para la implementación de un Plan Operativo Anual (POA) en las UA de la UNSAM con el fin de desglosar los objetivos y metas de mediano y largo plazo en actividades concretas a desarrollar en el lapso de un año.
Alcance: este procedimiento aplica a todas las UA y administrativas de la universidad.

Responsabilidades:

- Consejo de Escuela: aprobar el POA.
- Decano/a, Secretarios/as, Directores de institutos y Directores de carreras: procesar la información pertinente y elaborar el POA. La Secretaría de coordinación será la encargada de coordinar las acciones a desarrollar.
- Directores y coordinadores de la gestión administrativa y académica: coordinar y monitorear la implementación del POA.
- Docentes y nodocentes: participar en la recolección y el relevamiento de datos para la elaboración del POA.

Materiales:

- Plan estratégico de la unidad.
- Planillas y formularios para el POA.
- Información estadística sobre el capital humano y el presupuesto asignado.

Procedimiento:

a. Preparación
   a.1. Convocar a una reunión inicial con el Decanato, las Secretarias y los Directores para presentar los propósitos y la importancia del POA.
   a.2. Revisar los objetivos y metas del plan estratégico de la unidad.
   a.3. Definir el calendario de acciones a desarrollar.
b. Formulación del POA
   b.1. Definir qué objetivos y metas del plan estratégico de la unidad son prioritarios y urgentes.
   b.2. Desglosar los objetivos y metas en actividades concretas, estableciendo indicadores, responsables y plazos de concreción a lo largo del año.
   b.3. Involucrar al personal docente y nodocente para relevar la información pertinente para definir la viabilidad de las actividades a concretar.
   b.4. Utilizar las planillas del POA para su elaboración, documentar las actividades, los recursos disponibles, los recursos adicionales necesarios y el cronograma de ejecución.
c. Aprobación del POA
   c.1. Presentar el borrador del POA al decanato, las secretarias, los directores y las coordinaciones para su revisión y ajustes.
   c.2. Presentar el borrador final a los miembros del Consejo de Escuela y convocar a una reunión extraordinaria.
   c.3. Realizar la reunión de comisiones extraordinaria del Consejo de Escuela para la aprobación formal del POA con presencia de la comunidad docente, no docente y el alumnado de la unidad.
d. Implementación del POA
   d.1. Remitir al Rectorado el POA
   d.2. Difundir el POA entre los miembros de la comunidad de la UA.
   d.3. Asignar los recursos y delegar las responsabilidades para la ejecución de las actividades.
   d.4. Establecer un calendario de seguimiento y control de avances.
e. Monitoreo y evaluación
   e.1. Realizar reuniones trimestrales para revisar el progreso del POA.
   e.2. Actualizar los indicadores y ajustar actividades si es necesario.
   e.3. Documentar logros y dificultades encontradas durante la implementación.
   e.4. Elaborar informes periódicos que sirvan de sustento para el informe final.
f. Revisión y actualización

f.1. Al finalizar el año, evaluar el cumplimiento de las actividades en función de los objetivos y metas del plan estratégico.
f.2. Evaluar la sub o el sobre financiamiento de las actividades.
f.3. Identificar áreas de mejora y aspectos a considerar para el año siguiente.
f.4. Elevar los resultados al Consejo de Escuela para su consideración y publicar el documento en el portal de acceso a la información de la unidad.
f.5. Incorporar los resultados de la evaluación en la planilla del POA del siguiente año.

4.2. Procedimiento para el informe reflexivo anual sobre la utilización de los recursos

Propósito: establecer un procedimiento para realizar un informe reflexivo anual sobre la utilización de los recursos presupuestarios en las UA, teniendo en cuenta su correspondencia con las actividades del POA y los resultados esperados. Tiene como fin identificar el sobre o el sub financiamiento de las actividades, reasignar recursos y definir las necesidades presupuestarias adicionales para el ejercicio siguiente.

Alcance: este procedimiento aplica a todas las UA y administrativas de la universidad.

Responsabilidades:

- Consejo de Escuela: aprobar el informe reflexivo anual.
- Decanato, Secretaría Académica, Dirección Administrativa y Directores/as de carreras: liderar la elaboración del informe y definir las continuidades, las posibles reasignaciones de recursos y las necesidades adicionales.
- Secretaría de coordinación, Dirección de presupuesto y la Coordinación de capital humano: facilitar el proceso recopilando los datos relacionados al POA, la planta de personal y el presupuesto asignado.
- Secretaría académica y Dirección de presupuesto: coordinar las tareas a desarrollar.
- Docentes y nodocentes: participar activamente del proceso proporcionando la información y la asistencia requerida.

Materiales:

- Matriz de evaluación de recursos y objetivos.
- Documentos del POA.
- Información de los sistemas de gestión financiera, presupuestaria y de capital humano.

Procedimiento:

a. Preparación
   a.1. Convocar a una reunión de inicial con el Decanato, las Secretarías y las Direcciones de la UA para presentar el propósito y la metodología del ejercicio.

a.2. Revisar y definir los objetivos, actividades y los resultados a tener en cuenta para el ejercicio siguiente.

b. Recopilación de datos
   b.1. Solicitar a la Secretaría académica y a la Dirección administrativa que informen las plantas de personal docente, nodocente y superior, el equipamientos y los insumos disponibles.
   b.2. Utilizar la matriz de evaluación de recursos y objetivos para unificar la información.
   b.3. Solicitar a la Dirección de presupuesto que valorice las plantas y cuantifique los recursos disponibles.

c. Análisis y reflexión
   c.1. Realizar reuniones de análisis en donde se establezca por actividad/objetivo los recursos asignados y la cantidad mínima e indispensable de personal y otros recursos.
   c.2. Identificar la relación optima docente-alumno por materia/área académica.
   c.3. Identificar la relación optima actividad-personal por área administrativa y de gestión.
   c.4. Identificar áreas de sobre o sub financiamiento en funciona de las actividades desarrolladas.
   c.5. Identificar las necesidades adicionales de recursos.
   c.6. Relacionar actividades y recursos por objetivos/actividades del POA.

d. Reasignación de recursos
   d.1. Basado en el análisis, proponer la reasignación de los recursos para optimizar su uso en el ciclo presupuestario del ejercicio siguiente.
   d.2. Priorizar las actividades que requieren financiamiento adicional y justificarlas con datos y evidencias.

e. Definición de resultados esperados
   e.1. Definir y/o actualizar los resultados esperados en función de los recursos disponibles y objetivos/actividades a alcanzar en el ejercicio.
   e.2. Definir indicadores para su evaluación futura.

f. Informe final y aprobación
   f.1. Elaborar un informe final que resuma los hallazgos del ejercicio reflexivo, las continuidades, las reasignaciones propuestas y los resultados esperados.
   f.2. Presentar el borrador del informe al decanato, las secretarias, los directores y las coordinaciones para su revisión y ajustes.
   f.3. Presentar el informe final a los miembros del Consejo de Escuela y convocar a una reunión extraordinaria.
   f.4. Realizar la reunión de comisiones extraordinaria del Consejo de Escuela para la aprobación formal del informe con presencia de la comunidad docente, no docente y el alumnado de la unidad.

g. Divulgación
   g.1. Elevar el informe final al Rectorado, la SAyL y la Secretaria general de la universidad para que las necesidades de recursos adicionales sean tenidas en cuenta al momento de la formulación del presupuesto universitario.

g.2. Remitir al Decanato, las Secretarías, Direcciones y Coordinaciones de la UA el informe final para su conocimiento.

h. Utilización, revisión y actualización
   h.1. Durante el proceso de formulación presupuestaria de la UA, tener en cuenta o se desecharán las sugerencias del informe final para realizar reasignaciones de recursos y solicitar recursos adicionales para ejercicio siguiente.
   h.2. Con la asignación y distribución presupuestaria definida, realizar las reasignaciones necesarias y ejecutar aquellas actividades adicionales o de fortalecimiento que fueron atendidas con recursos adicionales.
   h.3. Conforme a esta definición, actualizar los resultados esperados y los indicadores para su evaluación.

i. Evaluación
   i.1. Al final del ejercicio presupuestario, evaluar los resultados obtenidos y su relación con las actividades del POA y el nivel de concreción de los objetivos del plan estratégico.
   f.6. Elevar el informe final de evaluación al Consejo de Escuela para su aprobación y publicación en el portal de acceso a la información de la unidad.

4.3. Procedimiento para elevar requerimientos adicionales al Rectorado

Propósito: establecer un procedimiento para solicitar a las UA las estimaciones de recursos de continuidad, reasignación, fortalecimiento y creación de nuevas actividades como resultado de ejercicio reflexivo sobre la utilización de recursos aplicados a fines estratégicos, poniendo especial atención en los requerimientos adicionales. Tiene como fin proporcionar a la universidad información pertinente de las UA a los efectos de la estimación de recursos y formulación del presupuesto universitario.

Alcance: este procedimiento aplica a todas las UA de la universidad.

Responsabilidades:

- Rectorado, Secretaría general y Secretaría Administrativa y Legal: utilizar los informes como insumo para la elaboración del presupuesto universitario.
- Dirección de presupuesto y Patrimonio: analizar el contenido de los informes y establecer las prioridades con la UA.
- Dirección de planificación y Unidad de auditoría interna: analizar la correspondencia entre los objetivos/actividades y los recursos.
- Decanos/as: proveer toda la información adicional que se requiera.

Materiales:

- Informe final de evaluación de recursos y objetivos de la UA.

- Documentos del POA de la UA.

Procedimiento:

a. Recopilación de información
   a.1. Recoger los informes finales de cada UA y analizar las pertinencias relacionadas a la utilización de los recursos y las reasignaciones en función de los objetivos/actividades del POA; poniendo especial atención en la identificación de sobre y sub financiamiento y necesidades de recursos adicionales.
   a.2. Asegurar que cada informe se encuentre completo y contenga las justificaciones necesarias.
b. Utilización de la información
   b.1. A los efectos de la formulación, en la estimación de recursos prorrogar los cargos por continuidad y establecer las necesidades de recursos adicionales y sus posibles aplicaciones a programas de recursos concursables para financiar actividades/proyectos específicos.
   b.2. Las reasignaciones y modificaciones se harán efectivas una vez que el presupuesto se haya asignado a las UA y estas hayan reevaluado su pertenencia.
c. Ejecución y evaluación
   c.1. Asignar los créditos para prorrogar los cargos con continuidad y los créditos adicionales para nuevas actividades.
   c.2. Solicitar a las UA el informe final de evaluación aprobado por el Consejo de Escuela y elevar a Unidad de Auditoría Interna y a la Dirección de Planificación para su conocimiento, análisis y sugerencias.

4.4. Sistema integrado de gestión universitaria

Se propone crear un Sistema Integrado de Gestión Universitaria (SIGU) que aúne la gestión presupuestaria, financiera y de capital humano teniendo como base los sistemas: SIU-Wichi, SIU-Pilagá, SIU-Mapuche, Sistema General de Recaudaciones y Sistema de Designaciones.

Propósito: que el SIGU permita administrar eficientemente los recursos financieros y humanos, asegurando la agilidad de los procesos, la transparencia y eficiencia en consonancia con los objetivos estratégicos de la institución.

Requisitos esenciales para la creación y gestión del SIGU:

a. Gestión Presupuestaria
   a.1. *Formulación presupuestaria*: tomando como base la planta de personal designada el sistema debe generar de manera automática los formularios:

a.1.1. Planificación anual de actividades, objetivos y resultados. La UA debe completar el mismo en función de su POA.

a.1.2. Plan anual de requerimiento de capital humano. La UA debe aceptar las prórrogas y/o justificar las modificaciones/reasignaciones, también, debe seleccionar a que actividad/objetivo corresponde.

a.1.3. Detalle de la nómina de personal. Se completa automáticamente.

a.1.4. Plan anual de recursos físicos. La UA debe informar los recursos que necesita según continuidad (dentro del techo presupuestario), refuerzo o novedad (recursos adicionales).

a.1.5. Estimación de recursos propios de libre disponibilidad. El sistema brindara información estadística según la recaudación de los últimos 3 años por actividad. La UA proporciona un valor estimativo y agrega nuevas actividades con una estimación de recursos a recaudar.

a.1.6. Justificación de la brecha. La UA debe justificar y explicar la brecha entre el techo presupuestario y el presupuesto formulado, así como las posibilidades de financiar las diferencias con recursos propios.

a.1.7. Resumen de presupuesto por programa/función.

a.1.8. Resumen de presupuesto por actividad/objetivo/resultado.

a.2. *Techos presupuestarios*: el sistema calcula automáticamente el techo siguiendo los siguientes criterios:

a.2.1. Para el gasto en personal: toma como evidencia las designaciones del ejercicio y las actualizaciones paritarias, los saltos de antigüedad, permanencia e incorporación de títulos de grado y posgrado del personal.

a.2.2. Para otros gastos e inversiones: toma la asignación pasada de presupuesto para otros gastos y la inflación para calcular un importe inicial. La unidad central debe considerar los gastos que la UA afronto con recursos propios para incrementar el presupuesto de otros gatos.

a.3. *Actualizaciones paritarias:* la DPyP carga las actualizaciones al sistema, el sistema actualiza automáticamente los créditos para designaciones y el costo de las designaciones como novedad. Con esta información, el sistema constituye una cuota mensual de presupuesto para el cálculo de saldos.

a.4. *Asignación, deducciones y excepciones de créditos:* la DPyP asignara los créditos correspondientes según se hayan aprobado, las deducciones y excepciones de crédito las realiza automáticamente el sistema según la novedad informada por la UA.

b. <u>Gestión de Capital Humano</u>

b.1. Designaciones:

b.1.1. El sistema incorpora la gestión consultores del sistema de convenios, de esta manera el sistema de convenios solo se utiliza para su gestión y no para la gestión de capital humano.

b.1.2. El sistema prorroga automáticamente las designaciones y toma la información que estableció la UA el momento de la formulación en los formularios de plan anual de actividades y de requerimiento de capital humano.

b.1.3. Las designaciones ordinarias, permanentes, en planta transitoria y del personal superior las pasa a trámite la Dirección de Capital Humano de la Universidad después de haber sido aceptadas por la AU.

b.1.4. La UA confirma las designaciones ordinarias, permanentes, en planta transitoria y del personal superior. Posteriormente, confirma y pasa a trámite las designaciones del personal interino y contratado.

b.1.5. Las direcciones y coordinaciones de la SAyL confirman y aprueban los tramites según las intervenciones que correspondan al área específica hasta su aprobación final.

b.2. Créditos

b.2.1. Las designaciones cuentan con la siguiente información: costo según presupuesto inicial, costo según actualizaciones paritarias y costo según actualizaciones adicionales.

b.2.2. El sistema brinda la siguiente información sobre los créditos: crédito según aprobación presupuestaria, crédito según actualizaciones paritarias, créditos total (considera el crédito actualizado por paritarias más las deducciones y excepciones de crédito).

b.2.3. El sistema también brinda información sobre los créditos afectados y desafectados con su correspondiente actualización por paritarias.

b.2.4. Rangos de consultorías: la SAyL informa las actualizaciones y límites de los distintos rangos de consultoría directamente en el sistema.

b.3. Liquidaciones de sueldo

b.3.1. El sistema incorpora a modo de consulta la información relacionada a las liquidaciones de haberes y de CLS. Permite también observar la prestación de servicios en términos de prestación y no prestación, de modo tal de confirmar la prestación de servicios o información la no prestación.

c. <u>Gestión Financiera</u>

c.1. Ingresos: el sistema muestra los ingresos de forma homogénea para todos los sistemas complementarios y se ordena de acuerdo al clasificador presupuestario y fuentes de financiamiento.

c.2. Egresos: el sistema muestra los egresos de forma homogénea para todos los sistemas complementarios, diferenciando las etapas del preventivo, compromiso, devengado y pagado y se ordena de acuerdo al clasificador presupuestario y fuentes de financiamiento.

c.3. Saldos: el sistema calcula automáticamente los saldos según el devengado y permite consultar saldos filtrando los componentes del clasificador presupuestario y/o la fuente de financiamiento, beneficiario, fecha, detalle, documento, etc.

d. <u>Gestión de la Recaudación</u>

d.1. Carreras aranceladas: el sistema incorpora la interfaz del Sistema General de Recaudaciones en lo que respecta al pago de cuotas y matriculas homogeneizando la descripción de los ingresos por alumno y medio de pago.

d.2. Otros aranceles: el sistema permite generar boletas de pago en función de diversos trámites arancelados y prestación de servicios. Cuenta con una amplia modalidad de

pagos y un módulo de autogestión para estudiantes. La SAyL puedo actualizar los costos según la

d.3. Facturador: el sistema incorpora el facturador del sistema de convenios, de este modo, es posible gestionar los distintos puntos de venta de la unidad en un mismo sistema.

e. Rendición de Cuentas
   e.1. El sistema incorpora el módulo de rendición de cajas chicas y fondos rotatorios.
   e.2. El sistema incorpora el módulo de rendición de convenios y otros proyectos.
   e.3. El sistema realiza un resumen de actividades en función del costo, los objetivos y los resultados esperados. La UA actualiza los resultados obtenidos y justifica su cumplimiento o incumplimiento.
   e.4. El sistema realiza un informe final de resultados, saldos y remanentes.

Implementación del SIGU

a. Análisis de requerimientos: considerando los requisitos preestablecidos, relevar las necesidades específicas de las UA, la unidad central y de las unidades de gestión administrativa.
b. Selección de software, desarrollo e integración: elegir o desarrollar un software que logre integrar los sistemas, configurar y personalizarlo en función de las necesidades y requerimientos.
c. Capacitación al personal: crear manuales de uso y capacitar a los usuarios según los perfiles asignados.
d. Implementación y monitoreo: implementar el sistema en etapas de menor a mayor importancia, realizar un seguimientos continuos para identificar errores y posibles mejoras.
e. Feedback de usuarios: recoger y analizar los reportes y calificaciones de usuarios del sistema para identificar cuestiones a mejorar.

4.5. Proceso decisorio deliberativo

Propósito: establecer los lineamientos un proceso decisorio deliberativo sobre la utilización de los recursos de libre disponibilidad, los ahorros y los remanentes del ejercicio anterior. Este proceso tiene como fin reducir las decisiones arbitrarias, reactivas y discrecionales, asegurando su correspondencia con actividades sustantivas, transparencia y participación.

Alcance: aplica a las UA de la universidad, sus secretarias y consejos de escuela.

Responsabilidades:

- Consejo de Escuela: aprobar la propuesta.
- Decanato: solicitar a las secretarias y direcciones de la UA que emitan sus propuestas y preseleccionarlas.

- Secretarias y direcciones: proponer actividades y/o profesionales para utilizar los fondos considerando las actividades del POA.
- Dirección administrativa y de presupuesto de la UA: identificar e informar al decanato la disponibilidad de fondos.

Procedimiento:

a. Disponibilidad de fondos
   a.1. Revisar la existencia de fondos de libre disponibilidad con origen en fuente 12 y fuente 11, ahorros producto de la desvinculación del personal y remanentes del ejercicio anterior que no sean necesarios para afrontar gastos corrientes y de capital habituales.
   a.2. Poner en conocimiento del decanato la disponibilidad de fondos y su fuente de origen.
b. Convocatoria
   b.1. Poner en conocimiento de los secretarios y directores las pautas y los impostes disponibles.
   b.2. Las propuestas deben considerar las actividades del POA o justificar su relación.
c. Preselección
   c.1. El decanato analiza y selecciona un máximo de 3 propuestas, tendiendo en cuenta su relación con el POA, factibilidad y las cuestiones de relacionadas al mérito, la oportunidad y la conveniencia.
   c.2. Remitir las propuestas a los miembros del Consejo de Escuela y convocar a una reunión extraordinaria.
d. Aprobación
   d.1. Los autores de las propuestas exponen ante el Consejo la importancia de financiar la propuesta y un cronograma de implementación.
   d.2. El Consejo decide por votación la propuesta seleccionada.
e. Implementación, evaluación y rendición
   e.1. La dirección administrativa y de presupuesto ejecuta los fondos con el procedimiento correspondiente.
   e.2. Los autores del proyecto realizan un seguimiento del proyecto y presentan una informe final a concluirse la actividad o un informe de avance al finalizar el ejercicio.
f. Excepciones
   f.1. Solo el decanato puede utilizar los fondos en una actividad que revista carácter de urgencia y conveniencia. Para ello, presenta ante la dirección administrativa y de presupuesto un proyecto único con acuerdo de los secretarios y directores.
   f.2. El proyecto no requiere ser aprobado por el Consejo.
   f.3. El decanato presenta ante el Consejo el informe final de la actividad al concluir la actividad o un informe de avance al finalizar el ejercicio, explicando los resultados obtenidos y su correspondencia con el POA.

4.6. Programa de capacitación en presupuesto, planificación y gestión de capital humano en el ámbito universitario

Objetivo general: generar una cultura presupuestaria en el ámbito universitario que permita la unificación de criterios y fomente la comprensión y el compromiso con los objetivos institucionales del personal docente, nodocente y superior.

Objetivos específicos: capacitar al personal en la gestión del capital humano y del presupuesto universitario. Unificar criterios de gestión presupuestaria y de capital humano entre todas las UA y administrativas. Promover la comprensión y el compromiso con los objetivos de la universidad y sus unidades funcionales. Facilitar el proceso de toma de decisiones en consonancia con los procesos y los objetivos de la universidad.

Público objetivo: personal docente, nodocente y superior (decanos, secretarios, directores y coordinadores).

Duración del programa: 20 horas, distribuidas en 5 encuentros de 4 horas, 1 vez por semana.

Metodología: clases virtuales sincrónicas y asincrónicas, teórico-prácticas.

Modalidad y criterios de evaluación: participación en los fotos y una evaluación de opción múltiple al final de cada módulo.

Contenido del programa:

a. Modulo I – Aspectos generales y conceptuales del presupuesto universitario
   - a.1. Concepto y definición de presupuesto
   - a.2. Ciclo presupuestario, programación y formulación
     - a.2.1. Formulación
     - a.2.2. Ejecución
     - a.2.3. Seguimiento y control
     - a.2.4. Evaluación
   - a.3. Normativa aplicable
   - a.4. Estructura y funciones de la unidad central
   - a.5. Interacciones entre la unidad central y las UA
   - a.6. Sistemas de información y gestión universitaria

b. Modulo II – aspectos prácticos del presupuesto universitario
   - b.1. Créditos presupuestarios e instancias de ejecución
   - b.2. Clasificaciones y componentes de las partidas presupuestarias
     - b.2.1. Red programática / programas
     - b.2.2. Clasificación por objeto del gasto
   - b.3. Fuentes de financiamiento

c. Modulo III – Gestión de capital humano

c.1. Normativa aplicable: general e interna.
c.2. Características y especificidades de los cargos universitarios
c.2.1. Personal docente: cargo, dedicación, antigüedad, licencias, renuncias y jubilaciones.
c.2.2. Personal nodocente: cargo, dedicación, permanencia, antigüedad, licencias, renuncias y jubilaciones.
c.2.3. Personal superior: cargo, dedicación, licencias, renuncias y jubilación.
c.3. Procedimientos de la gestión de capital humano
c.3.1. Legajos y tipo de designaciones
c.3.2. Sistema de designaciones y SIU-Mapuche
c.3.3. Liquidaciones y DDJJ de servicios

d. Modulo IV – Planificación universitaria
d.1. Concepto y definición de la planificación estratégica y operativa
d.2. Aplicación en el ámbito universitario
d.3. La planificación en las UA
d.4. Importancia de la vinculación plan-presupuesto
d.5. Autoevaluación y evaluación externa
d.5.1. Aspectos normativos
d.5.2. Procesos de evaluación en UNSAM

e. Modulo V – Procesos decisorios en el ámbito universitario
e.1. Aspectos conceptuales de la participación y la toma de decisiones
e.2. Estructura de gobierno UNSAM y normativa aplicable
e.3. Consejo superior y consejos de escuela
e.4. Procesos de toma de decisión en UNSAM y sus UA

Conclusiones

Luego del análisis exhaustivo de la doctrina y de la normativa aplicable a los fines de este trabajo, se ha llegado a la conclusión de que el impacto de la educación universitaria trasciende lo personal e individual, sus beneficios se derraman directa e indirectamente en la sociedad y coadyuvan tanto al desarrollo socioeconómico como científico, tecnológico y cultural del país. En este sentido, la gestión eficiente de los recursos económico-financieros de estas instituciones es un pilar fundamental para maximizar sus beneficios, como así

también, para optimizar la calidad institucional y educativa que tanto buscan alcanzar las universidades.

Al respecto, en este trabajo se ha planteado la importancia de la vinculación entre el plan y el presupuesto en las universidades nacionales como un factor esencial para mejorar la administración de los recursos, alcanzar los objetivos institucionales y maximizar los resultados obtenidos. Pero también, se ha planteado a esta correspondencia como una herramienta de gestión para mejorar la toma de decisiones, el seguimiento, el control, la evaluación y la rendición de cuentas. Además, se ha advertido que su desvinculación parcial o total conlleva a problemas de coordinación entre las universidades y sus unidades académicas, fomenta practicas inerciales del gasto, propia decisiones reactivas y/o discrecionales e imposibilita la proyección de metas a mediano y largo plazo.

Para el abordaje de este trabajo, se ha considerado al presupuesto universitario como el resultado de un proceso de planificación institucional y se ha partido de la hipótesis de que en la actualidad las políticas y los procesos presupuestarios generales e internos socavan las posibilidades de una efectiva vinculación entro estos elementos.

Para comprender la situación actual del proceso presupuestario de las universidades, se han analizado los aspectos históricos de la proliferación de las IES en argentina, la evolución de la normativa, los conceptos de autonomía y autarquía, la concepción de la educación como un derecho humano y social y, el financiamiento universitario como un deber indelegable del Estado. En ese sentido, se ha llegado a la conclusión de que el proceso presupuestario y las políticas de financiamiento son un constructo que debe entenderse y analizarse de manera contextualizada a través de los años en determinados escenarios sociales, económicos, políticos y culturales. Es decir que estos procesos son dinámicos en el tiempo y que, si bien son sensible a los cambios, las universidades han podido adaptarse a ellos con el pasar de los años. Por lo que se considera que cuanto más se estudien y analicen estos temas, será más factible lograr cambios positivos a futuro.

Asimismo, se ha abordado y analizado el proceso presupuestario, de planificación y de toma de decisiones en dos ámbitos, en el ámbito externo-general entre las universidades y el Estado y, en ámbito interno-particular entre la Universidad Nacional de San Martin y sus unidades académicas. A través de los cuales, se ha llegado a la conclusión de que en la

actualidad existe una clara desvinculación entre el plan y el presupuesto a nivel general, no como una situación premeditada, sino como la consecuencia de las políticas y de los procesos actuales que no permiten una correspondencia efectiva entre estos elementos.

En este contexto, se concluye que en el ámbito externo predomina en todo el proceso la inercia del factor salarial, por lo que puede interpretarse que las posibilidades de vinculación son relativamente escasas a priori; en este marco, el objetivo de las universidades en la instancia de formulación es mantener los recursos adquiridos en el pasado más que alinear el presupuesto a los planes institucionales. Además, las necesidades adicionales y/o aquellas de carácter más estratégico quedan libradas a la asignación de recursos concursables que otorgan financiamiento adicional a través de programas de ejecución específica no asociados a gastos históricos, los cuales, son escasos en cuantía respecto al presupuesto total y una vez finalizados no se incorporan al inercial, es decir que no tienen continuidad, por lo que es un elemento útil solo a corto plazo.

Usualmente las universidades utilizan sus recursos propios o remanentes de libre disponibilidad para atender imprevisto y gastos no contemplados en el presupuesto, dada su escasa cuantía, no suele ser un medio de financiamiento considerable para afrontar actividades estratégicas a largo plazo.

Además, si bien existen procesos que buscan mejorar objetivamente la equidad de las asignaciones entre las universidades como el modelo de pautas presupuestarias del CIN y, procesos de negociación de los cuales participan diversos actores que buscan incrementar la asignación, pero para alguna institución en particular, la decisión final la toma el Ministerio de Economía y el Congreso de la Nación. En este sentido, tienen mayor predominio los recursos asignados en el pasado dejando de lado los requerimientos de las universidades ya que se considera que su formulación excede ampliamente los techos presupuestarios.

En este escenario, la posibilidad de incorporar recursos para financiar actividades que satisfagan los objetivos estratégicos a largo plazo está delimitada por los aspectos de estas decisiones; al respecto, se ha llegado a la conclusión que alinear el plan con el presupuesto debe hacerse mediante un proceso de análisis interno en donde las universidades identifiquen el sub o sobre financiamiento de las actividades para reasignar recursos a aquellas actividades que permiten alcanzar sus objetivos. De esta manera, las universidades formularían un presupuesto más alineado a la realidad y no tan sobredimensionado.

Al margen de ello, se considera que en sentido general las universidades tienden a alcanzar en cierto grado algunos de sus objetivos pese a existir una desvinculación plan-presupuesto, esto se debe a que los objetivos institucionales son tan genéricos y globales que cualquiera sea su asignación de recursos contribuye a un determinado grado de concreción de los mismos; ello no quiere decir que estos se alcancen en su totalidad por simple casualidad, sino que, en algunas ocasiones, la concreción de estos objetivos suelen alcanzarse solo en sentido aleatorio y organizativo.

Por su parte, en el ámbito interno, se llega a la conclusión de que las consecuencias de la inercia y la rigidez de los gastos se exacerban en las unidades académicas de la UNSAM debido a que el gasto en personal es aún mayor que en el nivel general, lo cual, convive con escasos procesos de planificación estratégica o de planificación operativa anual y la carencia de procedimientos de formulación y ejecución presupuestaria adecuados. Lo que en conjunto con la escasa sistematización e integración de los procesos de gestión presupuestaria y de capital humano genera múltiples problemas de coordinación entre la unidad central y las unidades académicas. En este contexto, la información tiende a ser inoportuna e insuficiente para el proceso de toma de decisiones, lo que redunda en decisiones arbitrarias, reactivas y/o discrecionales en el uso de los recursos de libre disponibilidad no asociados a gastos históricos.

En este sentido, luego del diagnóstico abordado se ha llegado a la conclusión de que si bien existen factores dispersos y atomizados en sentido sectorial y/o individual que trabajan en pos de una correspondencia más efectiva entre los procesos y los objetivos, en la actualidad no existe un procedimientos estandarizado que permita considerar efectivamente los objetivos y los resultados en los procesos presupuestarios. Por lo que, aquellas pocas áreas que si logran hacerlo, lo llevan delante de manera heterogénea y descoordinada. Además, las unidades académicas no suelen realizar análisis para identificar áreas o actividades con sub o sobre financiamiento, lo que consolida tanto la inercia del gasto como la ineficiencia en la asignación de recursos ya que predomina la asignación historia como factor principal para la formulación y como instrumento para no perder recursos.

Se han identificado múltiples falencias en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria de la UNSAM y sus unidades académicas, como la desconsideración de las necesidades de las unidades académicas al momento de la formulación del presupuesto general de la universidad y, procesos manuales o rudimentarios en la formulación y la

ejecución presupuestaria de las unidades académicas; como por ejemplo, el llenado manual de la matriz de formulación presupuestaria y el cruce manual de información para abordar el cálculo de los cargos y/o definir saldos o medir resultados. A este respecto, se ha llegado a la conclusión de que en la situación actual, las unidades académicas tienen muchas posibilidades de cometer errores de interpretación y/o de cálculo debido a la heterogeneidad de la información disponible entre los sistemas de gestión no integrados; además, existe en algunos casos un marcado desconocimiento técnico del personal de gestión y una escasa capacitación institucional sobre los procesos presupuestarios, de gestión del capital humano y de planificación institucional.

A su vez, puede afirmarse que entre los aciertos del proceso se ha identificado que pese a las falencias mencionadas, la unidad central tiende a equilibrar las fallas con el apoyo administrativo y técnico de la Dirección de Presupuesto y Patrimonio; lo que le otorga un aspecto flexible al proceso. En este sentido, por ejemplo, en ocasiones es la misma Dirección quien analiza los desvíos y otorga las actualizaciones paritaria del crédito ya que algunas unidades no logran justificarlas. Además, la unidad central suele generar fondos internos para atender urgencias y/o afrontar algunas modificaciones o incorporaciones de personal no contemplados en el presupuesto. De esta manera, se llega a la conclusión de que pese a ciertas carencias en el proceso, la universidad genera mecanismos para atender urgencias y necesidades por fuera del presupuesto.

En esta instancia, es posible afirmar que en este trabajo se ha logrado satisfacer los objetivos particulares de relevar las características históricas fundamentales de las universidades nacionales, su proceso presupuestario y de planificación; analizar los aspectos que alteran o favorecen la correspondencia entre el plan institucional y el presupuesto universitario e identificar aciertos y falencias del proceso de formulación y ejecución presupuestaria en la UNSAM y sus UA.

Este trabajo tiene como objetivo principal realizar una serie de propuestas que permitan mitigar inicialmente las limitaciones del proceso de formulación y ejecución presupuestaria de las unidades académicas de la UNSAM; las cuales, tienen como fin reducir las consecuencias internas de las prácticas actuales y sentar las bases para fomentar una cultura presupuestaria alineada a los objetivos institucionales. Al respecto, se considera que en el capitulo IV del presente trabajo se ha cumplido exhaustivamente con este objetivo a treves de la sugerencia de distintos procedimientos y procesos, como así también, de la

enumeración de los lineamientos básicos para la creación e implementación de un sistema integrado de gestión universitaria y, finalmente, a través de la propuesta de un programa de capacitación para el personal de la universidad. En este sentido, se considera que la implementación de estas propuestas puede en efecto propiciar una mejora considerable en los procesos actuales y coadyuvar a una efectiva correspondencia entre el plan y el presupuesto universitario, como así también, homogenizar los criterios de los distintos procesos.

Asimismo, se considera que se ha dado respuesta a los interrogantes de este trabajo de manera exhaustiva y que se ha corroborado la hipótesis planteada a través de los múltiples factores desarrollados tanto en el marco teórico como en el diagnostico abordado.

En esta instancia, resulta indispensable remarcar que, en la actualidad, los estudios relacionados al presupuesto y la vinculación con la planificación estratégica ocupan un lugar marginal en el ámbito universitario, como así también, los elementos de evaluación y gestión universitaria que relacionen estos componentes de manera concreta; por lo que, el abordaje de este trabajo se ha visto limitado por estos aspectos en forma general.

Al margen de ello, existen elementos a desarrollar en líneas futuras como la posible implementación del presupuesto base cero, el presupuesto plurianual y el presupuesto orientado a resultados como herramientas para una mejor la correspondencia entre el plan y el presupuesto universitario. Además, dada la magnitud de este trabajo no se ha podido realizar propuestas de mejora e intervención sobre el proceso a nivel externo-general entre las universidades y el Estado; como tampoco se ha podido trabajar de manera comparativa sobre los aspectos del proceso en otras universidades y sus unidades académicas, por lo que también quedan estas líneas de trabajo abiertas para desarrollos futuros.

Finalmente, se considera que este estudio ha logrado incorporar un factor poco estudiado en la actualidad: las unidades académicas. Lo que contribuye a comprender los desafíos internos y la problemática a la que se enfrentan estas unidades al momento de proyectar, adquirir y utilizar sus recursos, como así también, la correspondencia o la desvinculación con sus objetivos estratégicos.

Referencias bibliográficas

Abeledo C. y Obeide S. (2003). La política de financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: un marco conceptual. En Pugliese J. C. (2003) ed. Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002743.pdf

Álamo Vera F. R. (1995). La planificación Estratégica en las universidades: propuesta metodológica y evidencia empírica. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Tafira, Las Palmas. Disponible en: https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2072/1/589.pdf

Alcántara, A. (2012). Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior. En Bertha Lerner, Roberto Moreno y Ricardo Uvalle (coord.). Gobernabilidad y Gestión Publica en el México del siglo XXI. México. UNAM – IIS - FCPS. Disponible en: https://www.ses.unam.mx/curso2016/pdf/23-sep-Alcantara.pdf

Almuiñas J. L., Stubrin A., Moltó M. y Pérez Centeno C., (2020). ¿Cómo se planifica en las universidades de la Red de Dirección estratégica en la educación superior y la asociación de universidades grupo Montevideo? Análisis exploratorio con enfoque comparado. Universidad de Playa Ancha, Valparaíso. Disponible en: http://grupomontevideo.org/sitio/wp-content/uploads/2021/02/MANUSCRITO-1.pdf

Almuiñas Rivero, J. L. y Galarza López, J. (2013). La planificación en las instituciones de educación superior: modelo teórico y metodológico para su implementación. En la planificación estratégica en las Instituciones de Educación Superior, Almuiñas, J. L. Compilador. Universidad de la República, Red de dirección estratégica en la Educación Superior, Uruguay. Disponible en: https://ftp.isdi.co.cu/Biblioteca/BIBLIOTECA%20UNIVERSITARIA%20DEL%20ISDI/COLECCION%20DE%20LIBROS%20ELECTRONICOS/LE-2333/LE-2333.pdf

Auditoría General de la Nación, (2015). Resolución N˚ 26/2015. Normas de control externo gubernamental. Disponible en: https://www.agn.gob.ar/auditorias/normas

Auditoría General de la Nación, (2016). Resolución N˚ 186/2016. Normas de control externo de la gestión gubernamental. Disponible en: https://www.agn.gob.ar/auditorias/normas

Auditoría General de la Nación, (2023). Resolución N˚ 187/2023. Auditoria Facultad de Psicología (f.p.) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Disponible en: https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-187-Resolucion.pdf

Bonari, D. y Gasperin, J. (2014). La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. Documento de trabajo N˚119. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Programa de Gestión Pública, Área de Estado y Gobierno. Buenos Aires. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf

Bonari, D.; Gasperín, J.M.; Diéguez, G. y Sánchez, J. (2015). La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°146. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1255.pdf

Broto, A. y Macchi, J. (2003). El financiamiento universitario 2002-2003. En Pugliese J. C. (2003) ed. Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002743.pdf

Cantini, J. L. (1997). La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales. Academia Nacional de Educación. Argentina, Buenos Aires. Disponible en: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000362.pdf

Cetrángolo O. y Curcio J. (2017). El gasto de las universidades públicas nacionales. Disponible en: https://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/gasto-universidades-publicas.pdf

Chiroleu, A., y Iazzetta, O. (2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. En Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comp.), La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades, (pp. 27-48). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: https://www.academia.edu/1758750/La_pol%C3%ADtica_universitaria_de_los_gobiernos_Kirchner_continuidades_rupturas_complejidades

Claus, A. (2018). Planificación y Presupuesto Educativo: hacia la trazabilidad de los recursos educativos. V Reunión de Planificación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.aacademica.org/agustin.claus/14.pdf

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, (1998). Lineamientos para la evaluación institucional. Serie Documentos Básicos, Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/criteriosymetod/lineamientos.pdf

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, (2022). Evaluación externa de instituciones universitarias. Estudio sobre las recomendaciones para el mejoramiento institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/EvaluacionExternaInstitucionesUniversitarias.pdf

Consejo Interuniversitario Nacional, (2009). Acuerdo Plenario N° 714, Aplicación del Decreto N° 894/09, Comisión de Asuntos económicos. Argentina, Córdoba 29 de septiembre de 2009. Disponible en: https://www.cin.edu.ar/archivo.php

Consejo Interuniversitario Nacional, (2022). Modelo de Asignación Presupuestaria . Disponible en: https://www.cin.edu.ar/download/modelo-de-asignacion-presupuestaria-2/

Constitución Nacional Argentina (1994). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional

Coraggio, J. L. y Vispo, A. (2001). Contribución al estudio del sistema universitario argentino. Buenos Aires, Argentina. Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Miño y Dávila Editores. Disponible en: https://www.coraggioeconomia.org/jlc_public_complet.htm

Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe [CRES], (2008). Declaraciones y plan de acción. Cartagena de Indias, Colombia, junio de 2008. UNESCO, IESALC y Ministerio de Educación de Colombia. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982009000300007

Decreto 29.337 (1949). Suspensión de aranceles universitarios. Rige con anterioridad al 20/06/1949. Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/10900188/19491201

Decreto N° 1344 (2007). Reglamentario de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Nacional N° 24.156, República Argentina. 4 de octubre de 2007. Disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/133006/texact.htm

Del Bello, J. C. (2012). La política de financiamiento estatal del sistema universitario argentino: planificación, funcionamiento real y una agenda de temas pendientes. Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2012.

Doberti J. I. (1999). Gratuidad y equidad en los debates de esta década. En Sánchez Martínez, E. (Ed.) La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos. Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina. Buenos Aires. Disponible en: https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/Gratuidad-y-equidad-en-los-debates-de-esta-d%C3%A9cada.pdf

Doberti J. I. (2020). Los modelos de pautas presupuestarias para las Universidades Nacionales en el período 1992-2020. Disponible en: https://rea.unpa.edu.ar/bitstream/handle/123456789/2153/Doberti%20-%20Los%20Modelos%20de%20Pautas%20Presupuestarias%20para%20las%20Universidades%20Nacionales%20en%20el%20Per%C3%ADodo%201992-2020%20_1_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Doberti J. I., Gabay G. y Levy M. (2020). El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Cuadernos del INAP (CUINAP) año 1, Argentina abril de 2020. Disponible en: https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/182

Doberti, J. I., Gabay G. y Levy M. (2021). El presupuesto universitario en contextos macroeconómicos inestables: el caso argentino en el periodo 1993-2019. Centro de investigación en Administración pública. Año 21, numero 1. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Disponible en: https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/El-Presupuesto-Universitario-en-Contextos-Macroecon%C3%B3micos-Inestables.pdf

García de Fanelli, A. (2002). Universidad Pública y asignación de fondos, los desafíos de la complejidad organizacional y productiva. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas; Universidad de Buenos Aires. Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Biblioteca digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1169_GarciadeFanelliAM.pdf

Greco C. (2003). Financiamiento de las Universidades Nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. Disponible en: https://www.academia.edu/73687391/Financiamiento_de_las_Universidades_Nacionales_Modelos_de_asignaci%C3%B3n_presupuestaria_An%C3%A1lisis_y_tendencias_actuales

Illescas, N. (2007). Análisis del planeamiento en las universidades nacionales en la Argentina. El caso del Plan de Desarrollo Institucional 2020-2019 de la Universidad Nacional del Litoral. Tesis de Maestría, Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas. Biblioteca virtual de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Disponible en: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/1028/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Laise, L. D. (2018). La interpretación constitucional del principio de gratuidad y equidad en la educación universitaria argentina. Universidad y Sociedad, 10(5), 85-91. Disponible en: http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus

Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Nacional N° 24.156 (1992). República Argentina. 30 de septiembre de 1992. Disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm

Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006). República Argentina. 14 de diciembre de 2006. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/educacion/validez-titulos/glosario/ley26206

Ley de Educación Superior N° 24.521 (1995). República Argentina. 30 de diciembre de 1995, modificada por la Ley N° 27.204 del 11/11/2015. Disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm

Magiorano Y. E. (2018). Presupuesto de las universidades nacionales argentinas. Normas, responsabilidades y transferencia. Escritos contables y de administración. Vol.9 No.1. Bahía Blanca. Disponible en: http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-20552018001100003&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Makón M. (2000). Sistema integrado de administración financiera pública en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Programación del Sector Público, Santiago de Chile, marzo de 2000. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6c70df17-8fac-48f2-a7e4-d385f50c455d/content

Makón M. (2007). La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados? Congreso CLAD 12-2007. INAP-AR:CD 45. Control presupuestario - Gestión por resultados - Presupuesto - Reforma presupuestaria - Resultados presupuestario - América Latina. Disponible en: https://asip.org.ar/la-gestion-por-resultados-es-sinonimo-de-presupuesto-por-resultados/

Martínez, L. A. (2019). La autonomía de las Universidades Nacionales en el sistema Constitucional argentino. Análisis de las competencias y la jerarquía de las normas en materia de educación superior. Universidad de Buenos Aires. Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678 / e-ISSN 2525-1686 Año 4 / N°12 Invierno 2019. Disponible en: DOI: https://doi.org/10.24215/25251678e309

Matus, C., Makón, C. y Arrieche, V. (1979). Bases teóricas del presupuesto por programa. Asociación Venezolana de presupuesto público. Caracas, Venezuela. Disponible en: https://issuu.com/asap1/docs/bases_te_ricas_presupuesto_por_programas_-_asociac/8#:~:text=Bases%20Te%C3%B3ricas%20del%20Presupuesto%20por%20Programas%2C%20de%20Carlor%20Matus,Marcos%20Mak%C3%B3n%20y%20V%C3%ADctor%20Arrieche.

Mazzola C. F. y Medina A. I. (2007). Los órganos de gobierno en la universidad Argentina y efectos de la ley de educación superior: seis universidades. Debates latinoamericanos. Los dilemas de la educación superior en América Latina. Año 5, N° 8, abril de 2007. Disponible en: https://revistas.rlcu.org.ar/index.php/Debates/article/view/94

Mendonça , M. (2016). Nuevas universidades en la década del setenta. Apuntes para un análisis crítico del proceso de expansión del sistema de educación superior en la Argentina . PolHis. Revista Bibliográfica Del Programa Interuniversitario De Historia Política, (18), 286-323. Disponible en: https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/217

Miceli, S. (2019). El sistema de aseguramiento de la calidad: evaluando los instrumentos de medición de la CONEAU. 1ra. Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teseo. CABA, Universidad Abierta Interamericana. Disponible en: https://www.teseopress.com/aseguramientodelacalidad/front-matter/64-2/

Ministerio de Economía de la Nación, (s.f.). El ciclo presupuestario. ¿Como se elabora el presupuesto? - Presupuesto abierto. Disponible en: https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/como-se-elabora-el-presupuesto

Molina, M. S. (2014). La autonomía institucional y académica de las universidades nacionales. Evolución conceptual en la legislación y jurisprudencia argentina. Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, UNAM-IISUE/Universia, vol. V núm. 13, pp. 66/89. Disponible en: http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/327

Muñoz García, H. (2010). La autonomía universitaria. Una perspectiva política. Perfiles Educativos, vol. XXXII, PP. 95-107. Instituto de Investigación sobre la Universidad y la Educación distrito México, México. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/132/13229958007.pdf

Naidorf, J., Perrota, D., & Cuschnir, M. (2020). El derecho a la educación superior en Argentina a partir de la modificación de la Ley de Educación superior (2015). En la educación superior como derecho: a 100 años de la reforma universitaria. Feldfeber et al (2020); compilado por Myrian Felfeber & María Inés Maañon. 1ra ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2020. Disponible en: http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/11375/La%20Educacio%CC%81n%20superior%20como%20derecho_interactivo_0_0.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Oficina de Presupuesto del Congreso, (2021). Estudio de rigideces presupuestarias de la Administración Nacional 2010-2021, ISSN 2683-9598. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: file:///Volumes/PKBACK%23%20001/Especializacion/TFE%20-%20AFSP%20-%202023/Bibliografia/ESTUDIO-DE-RIGIDECES-PRESUPUESTARIAS-DE-LA-ADMINISTRACION-NACIONAL-2010-A-2021.pdf

Oficina Nacional de Presupuesto (2003). Sistema Presupuestario de la Administración Nacional de la República Argentina. Ministerio de Economía de la República Argentina. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

Oficina Nacional de Presupuesto (2023). Manual para la formulación presupuestaria de la Administración Pública Nacional. República Argentina. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/formulacion24.pdf

Oficina Nacional de Presupuesto, (2018). Presupuesto de la Administración Publica Nacional 2018. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2018

Oficina Nacional de Presupuesto, (2019). Presupuesto de la Administración Publica Nacional 2019. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2019

Oficina Nacional de Presupuesto, (2020). Presupuesto de la Administración Publica Nacional 2020. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2020

Oficina Nacional de Presupuesto, (2021). Presupuesto de la Administración Publica Nacional 2021. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2021

Oficina Nacional de Presupuesto, (2022). Presupuesto de la Administración Publica Nacional 2018. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2022

Oficina Nacional de Presupuesto (2016). Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, 6ta edición. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Secretaria de Presupuesto. República Argentina. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf

Ossorio, A. (2003). Planeamiento Estratégico. Dirección de planeamiento y reingeniería organizacional. Oficina nacional de innovación de gestión e Instituto nacional de la administración pública Subsecretaria de la gestión pública. Buenos Aires, 2003. Disponible en: http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_318.pdf

Otero, A., Corica, A. y Merbilhaá, J. (2018). Las universidades del conurbano bonaerense: influencias y contexto. Archivos de Ciencias de la Educación, 12 (14), e052. Disponible en: https://doi.org/10.24215/23468866e052

Procuración del Tesoro Nacional, (2005). Universidades nacionales, designación, retiro voluntario, indemnización, obligación de restituir, autonomía, entes descentralizados. Dictamen 289/05 - Tomo 254, p. 391. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/ptn-ingeniero-hugo-jorge-nielson-289-n0254391-2005-09-05/12345671-9345-20no-tseu-pmocnematcid?&o=139&f=Total%7CFecha/2005%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%7CTema%7COrganismo/PTN%7CAutor%5B25%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento&t=392

Rabossi, M. (2022). Autonomía y rendición de cuentas en el sector universitario argentino: interacción, complementación y contradicciones, tomo 1. En Miguel Talento Cutrin (ed.), Cien años de reforma universitaria. Buenos Aires, CONEAU. Disponible en: https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/100-anios-Reforma-Universitaria/tomo1/Tomo1-3-Marcelo-Rabossi.pdf

Rabossi, M., Volman V. y Braga F. (2021). Financiamiento Educativo Universitario. Estudio sobre la evolución histórica del presupuesto universitario nacional en la Argentina (1974-2019). Primera parte, Observatorio Argentinos por la Educación. Disponible en: https://argentinosporlaeducacion.org/informe/financiemiento-universitario/

Rocío Bilbao (2011). El financiamiento de la Educación Superior en Argentina: un análisis sobre la distribución de recursos entre las Universidades Nacionales. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: https://cdsa.aacademica.org/000-034/493.pdf

Rovelli, L. (2009). Del plan a la política de creación de nuevas universidades nacionales en Argentina: la expansión institucional de los años 70 revisitada. Temas y debates (17), 117-137. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9832/pr.9832.pdf

Sotelo Maciel, A. J. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. Revista del CLAD, Reforma y democracia, núm. 40, 2018. Pp. 151-176. Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo, Caracas, Venezuela. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533671007.pdf

Stubrin, A. (2020). Pensar la universidad en escenarios complejos. Desafíos para el planeamiento de la educación superior en la región. En Almuiñas J. L., Stubrin A., Moltó M. y Pérez Centeno C., (2020). ¿Cómo se planifica en las universidades de la Red de Dirección estratégica en la educación superior y la asociación de universidades grupo Montevideo? Análisis exploratorio con enfoque comparado. Universidad de Playa Ancha, Valparaíso. Disponible en: http://acreditacion.unsl.edu.ar/wp-content/uploads/documentos%20de%20interes/educacion%20superior/Libro_convenio_red_dees_augm.pdf

Tapia, G. y Hernández J. (2017). Inercia presupuestal y padecimientos crónico-degenerativos en México: una peligrosa combinación. Rev. Est. de Políticas Públicas, 103-1212. Universidad de Chile, Santiago. Disponible en: https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/46354

Universidad Nacional de San Martin, (1997). Estatuto universitario. República Argentina. Disponible en: https://www.unsam.edu.ar/consejo_superior/docs/B.-%20Estatutos%20UNSAM/1.-%20Estatuto%20de%20la%20Universidad%20Nacional%20de%20San%20Mart%C3%ADn.pdf

Universidad Nacional de San Martin, (2018). Informe de gestión 2018. San Martin, Buenos Aires. Disponible en: https://unsam.edu.ar/institucional/informes/Informe-de-Gestion-2018.pdf

Universidad Nacional de San Martin, (2019). Estatuto universitario. República Argentina, 22 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.unsam.edu.ar/institucional/elecciones2023/estatuto.php

Universidad Nacional de San Martin, (2019). Informe de gestión 2019. San Martin, Buenos Aires. Disponible en: https://unsam.edu.ar/institucional/informes/Informe-de-Gestion-2019.pdf

Universidad Nacional de San Martin, (2020). Informe de gestión 2020. San Martin, Buenos Aires. Disponible en: https://unsam.edu.ar/institucional/informes/Informe-de-Gestion-2020.pdf

Universidad Nacional de San Martin, (2021). Informe de gestión 2021. San Martin, Buenos Aires. Disponible en: https://unsam.edu.ar/institucional/informes/Informe-de-Gestion-2021.pdf

Universidad Nacional de San Martin, (2022). Informe de gestión 2022. San Martin, Buenos Aires. Disponible en: https://unsam.edu.ar/institucional/informes/Informe-de-Gestion-2022.pdf

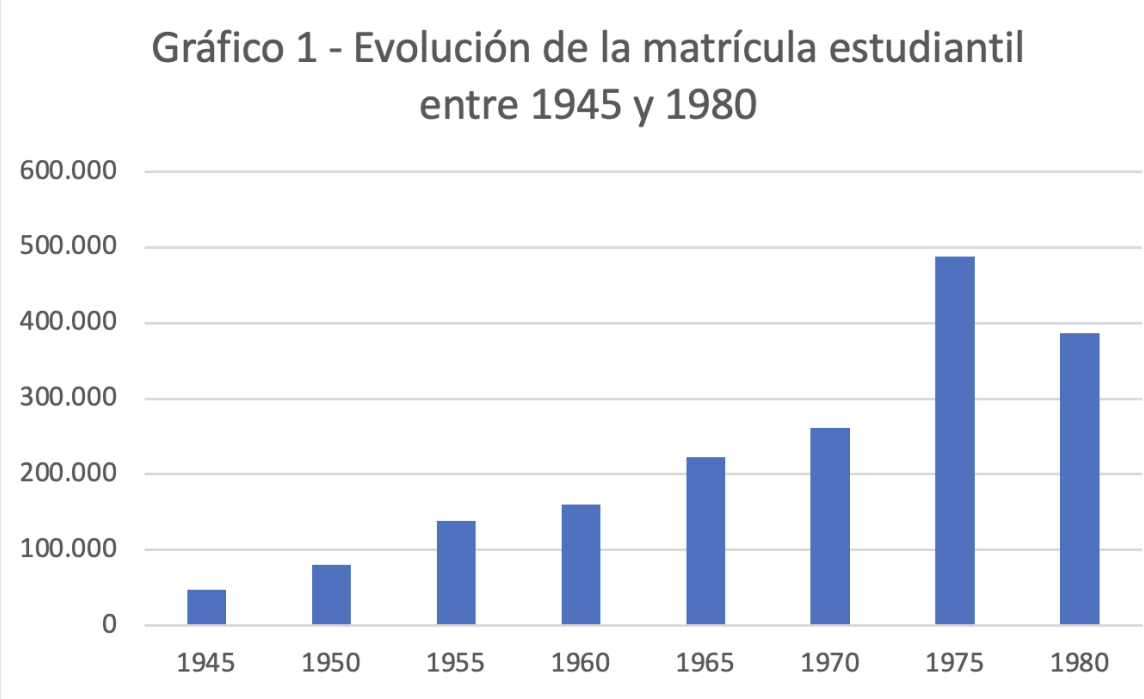
Universidad Nacional de San Martin, (2023). Informe de Autoevaluación Institucional 2013-2022. San Martin, Buenos Aires. Disponible en: https://www.unsam.edu.ar/autoevaluacion/docs/InformeAutoevaluacionUNSAM-2023.pdf

Ylarri, J. (2012). La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales. Administración & Derecho, Revista de doctrina y jurisprudencia, N˚ 3, agosto de 2012, ps. 145-169. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.academia.edu/10571460/La_autonom%C3%ADa_y_autarqu%C3%ADa_de_las_universidades_nacionales

Anexo A – gráficos y cuadros

CUADRO 1 - Incremento de la matrícula estudiantil entre 1945 y 1980								
AÑO	**1945**	**1950**	**1955**	**1960**	**1965**	**1970**	**1975**	**1980**
MATRÍCULA	47.400	80.445	138.317	160.047	222.903	261.342	487.389	386.743

Fuente: elaboración propia basada en los datos del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), 2024. Disponible en: https://gratuidaduniversitaria.cin.edu.ar/informacion/historia
Nota: la dictadura militar de 1976 genero retrocesos en la inscripción de nuevos estudiantes.



Fuente: elaboración propia basada en los datos del cuadro 1.

CUADRO 2 – Creación y Nacionalización de Instituciones Universitarias entre 1613 y 2023		
INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS	**AÑO**	**TIPO**
Universidad Nacional de Córdoba	1613	Nacional
Universidad de Buenos Aires	1821	Nacional
Universidad Nacional de La Plata	1905	Nacional
Universidad Nacional del Litoral	1919	Nacional
Universidad Nacional de Tucumán	1921	Nacional
Universidad Nacional de Cuyo	1939	Nacional
Universidad Tecnológica Nacional	1948	Nacional
Universidad Nacional del Nordeste	1956	Nacional
Universidad Nacional del Sur	1956	Nacional
Universidad Nacional de Rosario	1968	Nacional
Universidad Nacional del Comahue	1971	Nacional
Universidad Nacional de Río Cuarto	1971	Nacional
Universidad Nacional de Catamarca	1972	Nacional

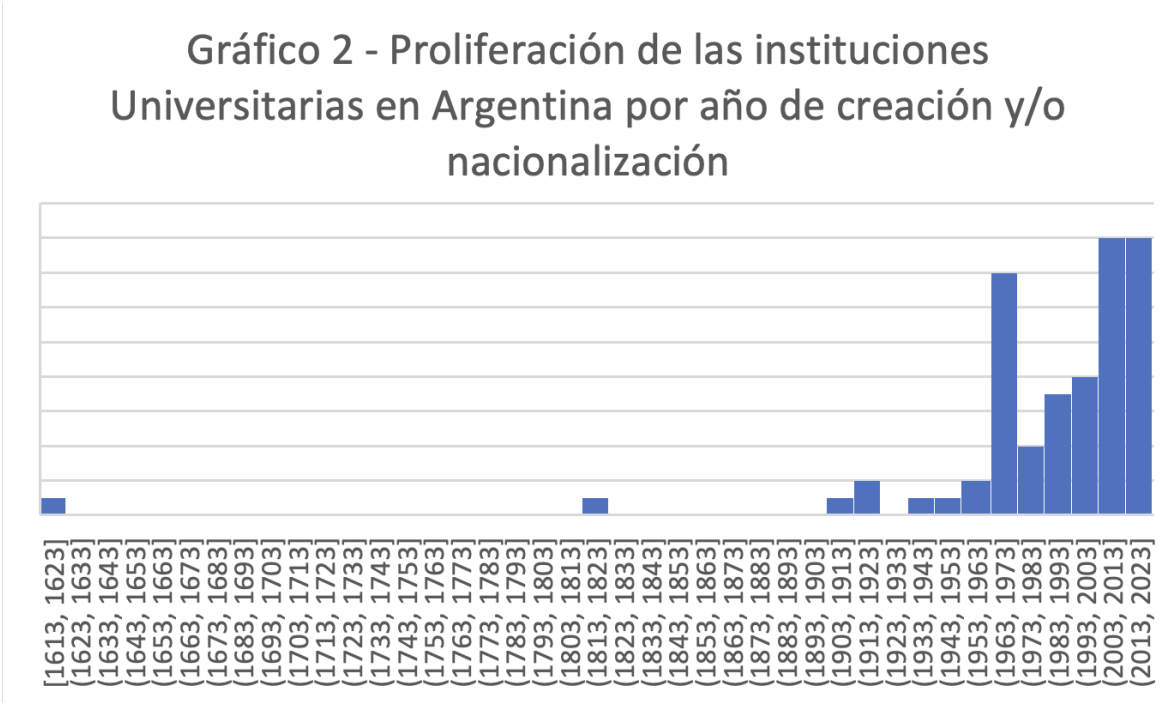
Universidad Nacional de Jujuy	1972	Nacional
Universidad Nacional de Lomas de Zamora	1972	Nacional
Universidad Nacional de Salta	1972	Nacional
Universidad Nacional de La Pampa	1973	Nacional
Universidad Nacional de Entre Ríos	1973	Nacional
Universidad Nacional de Luján	1973	Nacional
Universidad Nacional de Misiones	1973	Nacional
Universidad Nacional de San Juan	1973	Nacional
Universidad Nacional de San Luis	1973	Nacional
Universidad Nacional de Santiago del Estero	1973	Nacional
Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina	1974	Instituto
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires	1974	Nacional
Universidad Nacional de Mar del Plata	1975	Nacional
Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco	1980	Nacional
Universidad Nacional de Formosa	1988	Nacional
Universidad Nacional de La Matanza	1989	Nacional
Universidad Nacional de Quilmes	1989	Nacional
Universidad Nacional de San Martín	1992	Nacional
Universidad Provincial del Sudoeste	1992	Provincial
Universidad Nacional de La Rioja	1993	Nacional
Universidad Nacional de General Sarmiento	1993	Nacional
Universidad Nacional de la Patagonia Austral	1994	Nacional
Universidad Nacional de Lanús	1995	Nacional
Universidad Nacional de Tres de Febrero	1995	Nacional
Universidad Nacional de Villa María	1995	Nacional
Universidad Nacional de las Artes	1996	Nacional
Instituto Universitario Provincial de Seguridad	1999	Instituto
Universidad Autónoma de Entre Ríos	2000	Provincial
Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires	2003	Nacional
Universidad Nacional de Chilecito	2004	Nacional
Universidad Pedagógica Nacional	2006	Nacional
Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional Argentina	2007	Instituto
Instituto Universitario de Seguridad Marítima	2007	Instituto
Universidad Nacional del Chaco Austral	2007	Nacional
Universidad Nacional de Río Negro	2007	Nacional
Universidad Provincial de Córdoba	2007	Provincial
Universidad del Chubut	2008	Provincial
Universidad Nacional de José C. Paz	2009	Nacional
Universidad Nacional de Moreno	2009	Nacional
Universidad Nacional del Oeste	2009	Nacional
Universidad Nacional de Villa Mercedes	2009	Nacional
Universidad Provincial de Ezeiza	2009	Provincial
Universidad Nacional Arturo Jauretche	2010	Nacional
Universidad Nacional de Avellaneda	2010	Nacional
Universidad Nacional de Tierra del Fuego	2010	Nacional

Universidad Nacional de los Comechingones	2014	Nacional
Universidad de la Defensa Nacional	2014	Nacional
Universidad Nacional de Hurlingham	2014	Nacional
Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo	2014	Nacional
Universidad Nacional de Rafaela	2014	Nacional
Instituto Universitario Patagónico de las Artes	2015	Instituto
Universidad Nacional del Alto Uruguay	2015	Nacional
Universidad Nacional Guillermo Brown	2015	Nacional
Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz	2015	Nacional
Universidad Nacional de San Antonio de Areco	2015	Nacional
Instituto Universitario de Seguridad de la Ciudad	2016	Instituto
Universidad de la Ciudad de Buenos Aires	2018	Provincial
Universidad Provincial de Laguna Blanca	2022	Provincial
Universidad Nacional del Delta	2023	Nacional
Universidad Nacional de Pilar	2023	Nacional
Universidad Nacional de Rio Tercero	2023	Nacional

Fuente: elaboración propia basada en los datos del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), 2024. Disponible en: https://www.cin.edu.ar/instituciones-universitarias/

Nota I: los años de creación o nacionalización fueron extraídos de las páginas web institucionales de cada institución universitaria.

Nota II: Se agregaron dos UN al listado del CIN que fueron creadas en 2023 pero están siendo observadas por el gobierno nacional en 2024: Universidad Nacional de Pilar y Universidad Nacional de Rio Tercero.



Fuente: elaboración propia basada en los datos del cuadro 2.

CUADRO 4: Evolución de los gastos con rigidez alta – 2010-2021, en % del total.

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021e
Prestaciones Sociales	61,4	60,3	62,5	66,2	62,6	64,7	57,7	62,6	59,7	58,0	67,1	67,9
Jubilaciones y Pensiones	48,4	47,3	49,6	52,1	48,7	50,8	44,9	49,7	47,5	46,3	53,6	52,3
Asignaciones Familiares	8,1	7,7	6,7	7,2	7,2	7,1	7,4	7,5	7,3	7,0	8,4	9,0
Pensiones no Contrib.	4,9	5,3	6,3	6,9	6,7	6,8	5,5	5,4	4,9	4,7	5,2	5,3
Prestaciones del INSSJP								0,1	0,03	0,02	0,01	1,2
Gastos en Personal	18,1	17,2	17,3	17,8	18,1	17,6	15,0	14,3	12,9	11,8	12,5	14,5
Transf. a Provincias	2,6	1,8	1,3	1,0	0,8	0,8	2,6	1,9	1,9	2,0	2,5	3,1
Transf. a Universidades	6,2	6,0	5,8	5,9	5,6	5,3	4,4	4,6	4,2	3,9	4,4	4,8
Intereses	11,6	14,8	13,1	9,0	12,9	11,6	20,3	16,6	21,2	24,3	13,5	9,7
Total Rigidez Alta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

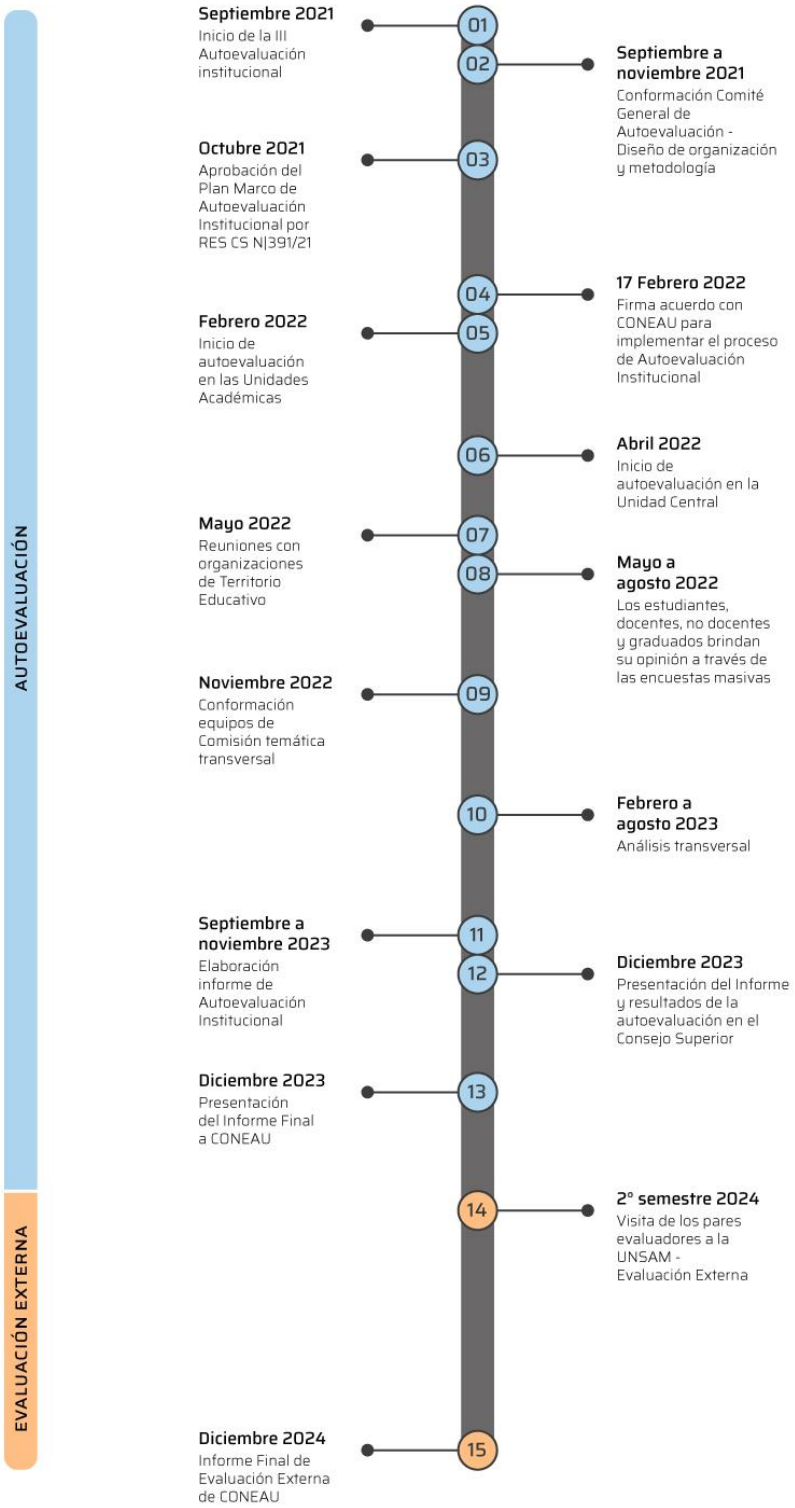
Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (2021) con base es sus estimaciones y E. Sidif.

Cuadro 5 – Características de la planificación estratégica y de las bases programáticas de la UNSAM entre 2016 y 2022	
PE 16-22	Líneas estratégicas: **1. Promover la Formación Universitaria de Excelencia:** Calidad en la formación, innovación curricular en la formación de pregrado, grado y posgrado con criterios de pertinencia, excelencia y asociatividad. Cultura de evaluación permanente para la calidad y eficiencia de la formación. Desarrollo, evaluación y perfeccionamiento pedagógico y didáctico del cuerpo académico, políticas de articulación intrainstitucional e interinstitucional con el sistema educativo nacional e internacional. **2. Fortalecer las Actividades de Investigación, Desarrollo, Innovación y Transferencia:** Favorecer las actividades de investigación, promover la vinculación y la cooperación con sectores productivos públicos y privados, nacionales e internacionales, afianzar el Campus como Polo de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, impulsar el conocimiento científico y tecnológico, consolidar el desarrollo competitivo de las actividades I+D+i asignando los recursos necesarios, generar un sistema de gestión de la innovación tecnológica. **3. Potenciar el Compromiso con el Desarrollo Social y Cultural:** Consolidar un Polo Cultural de producción y preservación de bienes y acciones culturales, fortalecer el rol de la Biblioteca, la producción y vinculación editorial para el desarrollo de la vida universitaria, incrementar las actividades de extensión, cultura, deportes y bienestar de la comunidad UNSAM, promover la participación en debates públicos para consolidar la democracia, el estado de derecho y la justicia social, conformar un ámbito de análisis de y tratamiento de los problemas del territorio. **4. Profundizar los Procesos de Internacionalización:** Institucionalizar la internacionalización de actividades de formación de grado y posgrado, investigación y desarrollo, artísticas y culturales. Fortalecer y articular procesos institucionales para la participación activa en el concierto académico. Implementar la internalización curricular, de los estudiantes, docentes, investigadores y artistas internacionales en la UNSAM. **5. Consolidar la Comunidad Universitaria:** Consolidar la imagen institucional, afianzar la pertenencia con los estudiantes y el vínculo con graduados y posgraduados, consolidar la planta de personal administrativo y de servicios, consolidar el dialogo social, mejorar la aplicación de recursos para el cumplimiento de los objetivos estratégicos, consolidar la capacidad edilicias e infraestructura de todas las sedes, fortalecer los procesos de planificación, programación, seguimiento y evaluación con herramientas electrónicas para una gestión participativa y transparente.
BP 18-22	Actividades sustantivas: **1. Desarrollar la Formación Académica de Excelencia:** Índices crecientes de retención y graduación por encima de la media y la valoración social de los egresados; favorecer el

	acceso y la inclusión en la universidad; reconocer la formación extra-áulica como aprendizaje experimental, movilidad de estudiantes, profesores e investigadores desde y hacia otras universidades; formación interdisciplinaria sobre problemáticas acomplejas y formación de los recursos humanos para la producción de conocimiento. **2. Fortalecer una Política de Investigación:** Producción de conocimientos básico y aplicado sobre avances científicos y desarrollo tecnológico; definir una agenda de investigación vinculada a las tareas de conocimiento de las UA y la Unidad Central de la UNSAM; producción de investigación diversificada con articulaciones disciplinares y pluralidad metodológica; conexión internacional en la investigación; vincular la investigación con la formación de recursos humanos y con criterios de asignación presupuestaria con políticas que sustenten su financiamiento. **3. Propiciar una Política de Extensión y de Transferencia:** Vincular las actividades de extensión y transferencia con la sociedad y la producción del saber cómo parte del proceso de aprendizaje; promover el reconocimiento del saber experiencial, la formación dual y la articulación con organizaciones privadas, públicas y sociales; vinculación con el territorio en sus diversas formas para reforzar el carácter asociativo y el compromiso con la justicia social. Acciones: **1. Consolidar la Universidad:** Despliegue: hacer perdurables las actividades sustantivas en construcción. Fortalecimiento: consistencia y calidad a las actividades vigentes y apoyar las áreas en desarrollo reconocidas como sustantivas. Reordenamiento: redefinir la estructura organizativa de gestión en función del fortalecimiento de las actividades sustantivas de las UA. **2. Jerarquizar las actividades sustantivas:** Formación, investigación, transferencia y extensión en su relación con otras actividades. Transformación Organizacional: **1. Concepción Política:** como institución pública constitutiva del Estado al servicio del bien común, considerarse: *Pluralista*, en heterogeneidad disciplinar, de investigación y en su relación con actores sociales; pluralidad ideológica y social de su diversidad. *Representativa*, dimensión política institucional como modelo colegiado que complemente todas las instancias electas; definir la representación de las áreas de conocimiento de acuerdo con su dimensión y alcance; garantizar las funciones sustantivas en las estructuras de conducción y gestión. **2. Organización de la Gestión:** reorientar los recursos institucionales para el desarrollo de las actividades sustantivas; reordenar las áreas de gestión centrales y de las UA rediseñando sus funciones; institucionalizar los órganos de conducción de las UA; diseñar e implementar programas de calidad y mejora continua que contemple procesos de autoevaluación y evaluación externa; fortalecer la formulación, control y seguimiento de los procesos presupuestarios como herramienta política institucional; fortalecer y asegurar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; impulsar políticas de jerarquización de la planta docente-investigadores basado en carreras académicas; desarrollar y fortalecer la planta administrativa y de servicios con capacitaciones y carreras; mejorar las áreas de apoyo de las actividades sustantivas en las UA. **3. Organización entre UA y de estas con la Unidad Central**: Repensar la articulación entre las UA tanto en la representación política como en los procesos administrativos y académicos; institucionalizar la mesa de Decanos como órgano legítimo de consulta; jerarquizar la orgánico-funcional entre las UA y la Unidad Central de acuerdo a las actividades sustantivas; adecuar formal y legalmente los instrumentos institucionales de los acuerdos relacionados a la concepción política y organización de la gestión.

Fuente: elaboración propia basado en una síntesis y recopilación del plan estratégico 2016-2022 y de las bases programáticas 2018-2022 de la UNSAM.

Gráfico 3 – Etapas de autoevaluación y evaluación externa de la UNSAM 2013-22



Fuente: UNSAM, (2023). Etapas de la Evaluación Institucional 2013-22. Disponible en: https://www.unsam.edu.ar/autoevaluacion/autoevaluacion-etapas.php

Cuadro 10: Relación porcentual entre gastos en personal y otros gastos e inversiones del presupuesto prorrogado UNSAM 2022.

CUADRO 10 - Relación porcentual entre el gasto en personal y otros gastos del presupuesto 2022 UNSAM					
DEPENDENCIA	INCISO				
	Gasto en personal	Otros gastos e inversiones	Total	% Otros gastos	% Personal
01 - UNIDAD CELTRAL	$ 1.042.409.079,00	$ 199.062.751,00	$ 1.241.471.830,00	19,10%	80,90%
16 - ESCUELA DE ECONOMIA Y NEGOCIOS	$ 326.987.258,00	$ 9.042.792,00	$ 336.030.050,00	2,77%	97,23%
17 - ESCUELA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA	$ 455.165.706,00	$ 9.536.413,00	$ 464.702.119,00	2,10%	97,90%
19 - ESCUELA DE ARTE Y PATRIMONIO	$ 215.696.215,00	$ 3.655.000,00	$ 219.351.215,00	1,69%	98,31%
20 - ESCUELA DE HUMANIDADES	$ 415.085.501,00	$ 2.361.297,00	$ 417.446.798,00	0,57%	99,43%
36 - INSTITUTO DE CALIDAD INDUSTRIAL	$ 67.687.078,00	$ 150.000,00	$ 67.837.078,00	0,22%	99,78%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Resolución CS N° 514/2021, UNSAM (2021). Prorroga presupuesto UNSAM para el ejercicio 2022. Disponible en: https://www.unsam.edu.ar/consejo_superior/resolucion.php?id=7628

Anexo B – entrevistas

Área presupuesto

1. ¿Como es el proceso general de formulación del presupuesto de la UNSAM?
2. ¿Existe vinculación entre el plan 2016-2022 y/o las bases programáticas 2018-2022 y el presupuesto? Es decir, ¿se tienen en cuenta los objetivos y las metas a mediano y largo plazo en la formulación y la ejecución del presupuesto?
3. ¿Crees que las políticas y los procesos de formulación, asignación y distribución presupuestaria ayudan o atentan contra la vinculación plan-presupuesto?
4. ¿La universidad elabora un presupuesto plurianual?
5. ¿Se utilizan recursos de otras fuentes o programas para alcanzar los objeticos estratégicos?
6. ¿Se mide la relación insumo-producto-resultado del presupuesto en la UNSAM?
7. ¿Cómo se actualizan las cuotas según las variaciones paritarias en los informes presupuestarios?
8. ¿Mediante que formula se definen los techos presupuestarios?
9. ¿Crees que las decisiones en torno al presupuesto universitario tienden a ser estratégicas, reactivas o discrecionales?
10. ¿Existe un marco procedimental o normativo que aúne el proceso presupuestario de la universidad y de sus unidades administrativas y académicas?
11. ¿Cuál de las siguientes variables macroeconómicas consideras que afecta más a la ejecución presupuestaria y por qué? PBI, inflación o tipo de cambio.
12. ¿Qué mejorarías del proceso presupuestario actual?

Área planificación, auditoria y evaluación

1. ¿Existe algún tipo de vinculación entre el plan estratégico 2016-2022, las bases programáticas 2018-2022 y el presupuesto de la universidad?
2. ¿El área de planificación/auditoria tiene alguna injerencia en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria?
3. ¿Se utilizan indicadores que midan los resultados en función del gasto?
4. ¿El área de planificación/auditoria participa del proceso de rendición de cuentas y evaluación institucional?
5. ¿Existe un plan operativo anual?
6. ¿Las unidades académicas consultan al área de planificación/auditoria para actualizar o elaborar sus planes estratégicos?
7. ¿De qué manera mejoraría la correspondencia entre el plan y el presupuesto en UNSAM?

Área gobernanza

1. ¿La unidad cuenta con un plan estratégico y/o un plan operativo anual?

2. ¿Considera que en la actualidad existe algún tipo de vinculación entre el plan estratégico/operativo y el presupuesto de la unidad?
3. Durante el proceso de formulación y ejecución presupuestaria, ¿se tienen o se pueden tener en cuenta los objetivos del plan estratégico/operativo de la unidad?
4. ¿La unidad evalúa los resultados obtenidos en función del gasto realizado?
5. En términos presupuestarios, ¿considera que en la unidad se toman decisiones en función de los objetivos preestablecidos o de la urgencia y la necesidad?
6. Cuando se utilizan los ahorros de presupuesto producto de las renuncias, jubilaciones, etc. ¿se consulta a las Secretarías y/o al Consejo de Escuela?
7. ¿Considera que es posible reevaluar el gasto en personal para identificar posibles ahorros y reasignar ese presupuesto a áreas estratégicas que permitan alcanzar los objetivos de la unidad?
8. Considerando la situación actual, ¿qué cambios se podrían realizar para mejorar la correspondencia entre los objetivos de la unidad y su presupuesto?

Área de gestión

1. ¿La unidad cuenta con un plan estratégico/operativo?
2. ¿Conoce sus los objetivos generales y/o específicos del plan?
3. ¿El proceso presupuestario de la unidad considera o tiene en cuentas esos objetivos?
4. ¿Se miden los resultados en función del gasto?
5. ¿Existe vinculación entre los sistemas de gestión presupuestaria, financiera y de capital humano?
6. ¿La unidad realiza un seguimiento presupuestario durante la etapa de ejecución?
7. ¿Cuáles son las principales falencias del proceso presupuestario actual?
8. ¿Cómo se decide la aplicación de los ahorros presupuestarios?
9. ¿Se consulta a las Secretarias y/o al Consejo de Escuela sobre la utilización de recursos propios o remanentes de libre disponibilidad?
10. ¿Qué cambios se podrían realizar para mejorar la correspondencia entre los objetivos de la unidad y su presupuesto?