

# “VII Congreso Argentino de Ingeniería Industrial”

## “Gestión presupuestaria integral en el marco de la planificación estratégica y el control de gestión en la UTN FRSF”

Bangert, Vanesa; Croce Cecilia; Zanitti, Laura; Silva, Gabriel\*

*Facultad Regional Santa Fe, Universidad Tecnológica Nacional.*

*CP 3000 Santa Fe. vjbangert@frsf.utn.edu.ar.*

### **RESUMEN.**

El presente trabajo de investigación se desarrolla en el marco del Plan Estratégico Institucional (PEI) de la UTN-FRSF [1] y del proceso de gestión de organizaciones públicas de educación superior.

En base a esto, se presenta una revisión de la institución en los últimos períodos considerando sus principales cambios hasta llegar a la situación actual, instancia donde se incorporan a este estudio los procesos de planificación y de gestión de recursos. Luego, en el marco de estos dos conceptos se contempla al control de gestión y al conocimiento organizacional y las formas en que éstos se materializan en la FRSF.

En referencia al marco en el cual se desarrolla este proyecto se tiene que, el PEI se estructura en 4 ejes, Docencia, Investigación, Extensión y Gestión Institucional. Cada uno de ellos se compone de Objetivos, Líneas de Acción Prioritarias, Programas y Proyectos. En el Eje Gestión Institucional, dentro del Programa Fortalecimiento de la Gestión Técnico Administrativa se plantea en particular el Proyecto Presupuesto Integrado. A partir de este último se toman los lineamientos generales para encauzar esta investigación, dando inicio al análisis de las particularidades de la UTN-FRSF en cuanto a sus fuentes de financiamiento y metodologías de administración de los distintos fondos, permitiendo de esta forma evidenciar carencias de métodos para la estimación de ingresos y gastos de la organización.

Como resultado de este trabajo, surge una primera aproximación a una herramienta de gestión presupuestaria que se traduce en una planilla de cálculo. A partir de su implementación se espera testear el diseño, estructura y utilidad de la misma en el proceso presupuestario de la Facultad.

Como corolario a esta investigación se espera contribuir a la mejora continua de la gestión institucional suministrando una herramienta elaborada en base al marco de entidades públicas de educación superior.

**Palabras Claves:** Organizaciones, Planificación Estratégica, Control de Gestión, Presupuesto.

### **ABSTRACT**

This research work is elaborated in the framework of the Institutional Strategic Plan (PEI) FRSF-UTN and management process of public institutions of higher education.

Based on this, a review of the institution has considering its major changes up to the current situation, which incorporates instance to study the processes of planning and resource management. Then, in the framework of these two concepts is contemplated to control management and organizational knowledge and the ways in which they are embodied in the FRSF. After a process of internal and external evaluation and a commitment to prioritize academics aspects began to work on in the framework where is elaborated this research, PEI is structured in four axles: Teaching, Research, Extension and Institutional Management. Each is compound for objectives, lines of Priority Action Programs and Projects. Within the Strengthening Technical Program Management Administrative in Institutional Management Axle, arises in particular the project "Unified Budget". From this one, general guidelines are taken to guide this research, starting the analysis of the peculiarities of the UTN-FRSF in their sources of funding and management methodologies of the various funds, thus allowing gaps demonstrate methods for estimating income and expenses of the organization.

As a result of this work, a first approach to a budgetary tool that translates into a spreadsheet arises. From a pilot test is being considered implementation of the institution in order to test their design, structure and utility during the budget process and thus create a space for feedback to correct the initial statement from the contributions and shortcomings detected. As a corollary to this research is expected to contribute to the continuous improvement of institutional management by providing a tool developed based on the framework of public institutions of higher education.

**KEYWORDS:** Organizations, Strategic Planning, Management Control, Budget.

## 1. Introducción

La UTN Facultad Regional Santa Fe, desde el año 2003, hasta la actualidad ha participado de procesos de evaluación externos de sus carreras de grado y posgrado, promoviendo la autoevaluación (tanto desde la Institución como desde la propia Universidad – UTN), como parte de un proceso sistematizado de mejora continua.

A partir de 2010 la FRSF inició un proceso interno de revisión y formalización de la Estructura Orgánica Institucional, en 2011 se aprueba la actual estructura en funcionamiento, acompañada por sus correspondientes misiones y funciones.

Entre 2011 y 2012 se formuló el Plan Estratégico Institucional de la UTN FRSF, alineado al Estatuto de la Universidad, en el que participara toda la comunidad universitaria: Secretarías, Departamentos con sus correspondientes Centros, Grupos y Laboratorios, Representantes de los diferentes Claustros de Gobierno, etc.

El mencionado Plan está organizado en 4 ejes: Docencia, Investigación, Extensión y Gestión Institucional; los cuales están desarrollados por medio de objetivos, líneas de acción prioritarias, programas y proyectos. Estos últimos a su vez se componen de objetivos, actividades, resultados esperados e indicadores. En el eje Gestión Institucional, Programa de Fortalecimiento de la Gestión Técnico Administrativa se desarrolla el Proyecto Presupuesto Integrado.

En 2013 y como consecuencia de la participación en los procesos de diagnóstico, autoevaluación, acreditación y definición del PEI, un equipo de docentes y alumnos del Departamento Ingeniería Industrial genera una propuesta de trabajo para analizar la posibilidad de Diseñar una Herramienta de Gestión Presupuestaria para la Facultad, a través de la formulación de un Proyecto de Investigación y Desarrollo – PID.

Con este trabajo se propone una herramienta de gestión, materializada por ahora en una planilla de cálculo, para formalizar la previsión de ingresos y egresos en la FRSF y a partir de esto proponer una metodología que contribuya a mejorar los procesos de gestión institucionales.

La estructura de esta presentación aborda, en primer lugar, el análisis teórico del concepto de organización y gestión del cambio estratégico. Una vez precisados estos conceptos, se caracteriza a la FRSF como la organización objeto de estudio, remarcando las particularidades que la definen. Definidas las bases para el inicio del trabajo, se incorporan los procesos de planificación y de gestión de recursos, y dentro de este último se analizarán detalladamente el control de gestión y el conocimiento organizacional; todo en relación a la institución estudiada. Este análisis previo es fundamental para considerar y abordar nuevas alternativas en las formas de trabajo, en este caso, una herramienta de gestión presupuestaria.

Siguiendo la lógica de análisis planteada, esta presentación se estructura de la siguiente forma:

1. Introducción
2. Organizaciones
  - a. Evolución del concepto
  - b. Gestión del cambio estratégico
3. Procesos de planificación
4. Gestión de recursos
  - a. Control de Gestión
  - b. Conocimiento organizacional
  - c. Presupuesto
5. Presupuesto Integral como herramienta de gestión presupuestaria.

## 2. Organizaciones

Partiendo de las primeras referencias en cuanto al concepto de organizaciones se tiene que eran analizadas como sistemas cerrados, es decir, sin interacción con el medio o contexto en el que se insertan. Esta idea fue evolucionando hasta definir y estudiar a las organizaciones como sistemas abiertos, considerando sus entradas, salidas y toda otra relación que las atraviese.

Hoy en día se considera que las organizaciones están en continuo movimiento, pronosticar ese movimiento e influir sobre él son acciones muy importantes para trabajar en la diferenciación de las instituciones. Interpretar este concepto desde el pensamiento estratégico mejora la retroalimentación de información en todas las áreas o sectores.

Las organizaciones deben estar en continuo aprendizaje, es decir, la organización que mayores posibilidades de crecimiento y posicionamiento tendrá es la organización que “aprende”. Es en

este marco dónde nos ubicamos con el presente trabajo, generar un espacio a partir del cual se desarrolle una metodología de gestión de recursos para la UTN-FRSF, que permita mejorar sus procesos de gestión y aprender en base a ellos.

La Facultad Regional Santa Fe es una organización formal, pública, nacional, de educación superior y se inserta en la Región Centro de Argentina. Esta característica en cuanto a su ubicación geográfica contribuye a su proceso de prestación de servicios, tanto a instituciones públicas como privadas de la zona, por lo que se generan flujos de dinero que ingresan a la Facultad, generando otra alternativa de financiamiento además de los recursos de presupuesto nacional.

A partir de esto se pueden suponer distintos escenarios en función a diferentes estadíos en cuanto a la generación de ingresos por prestación de servicios. Estas particularidades suponen generar cambios en las formas de trabajo de la Institución, requiere interpretar nuevas metodologías y aplicarlas a un proceso específico.

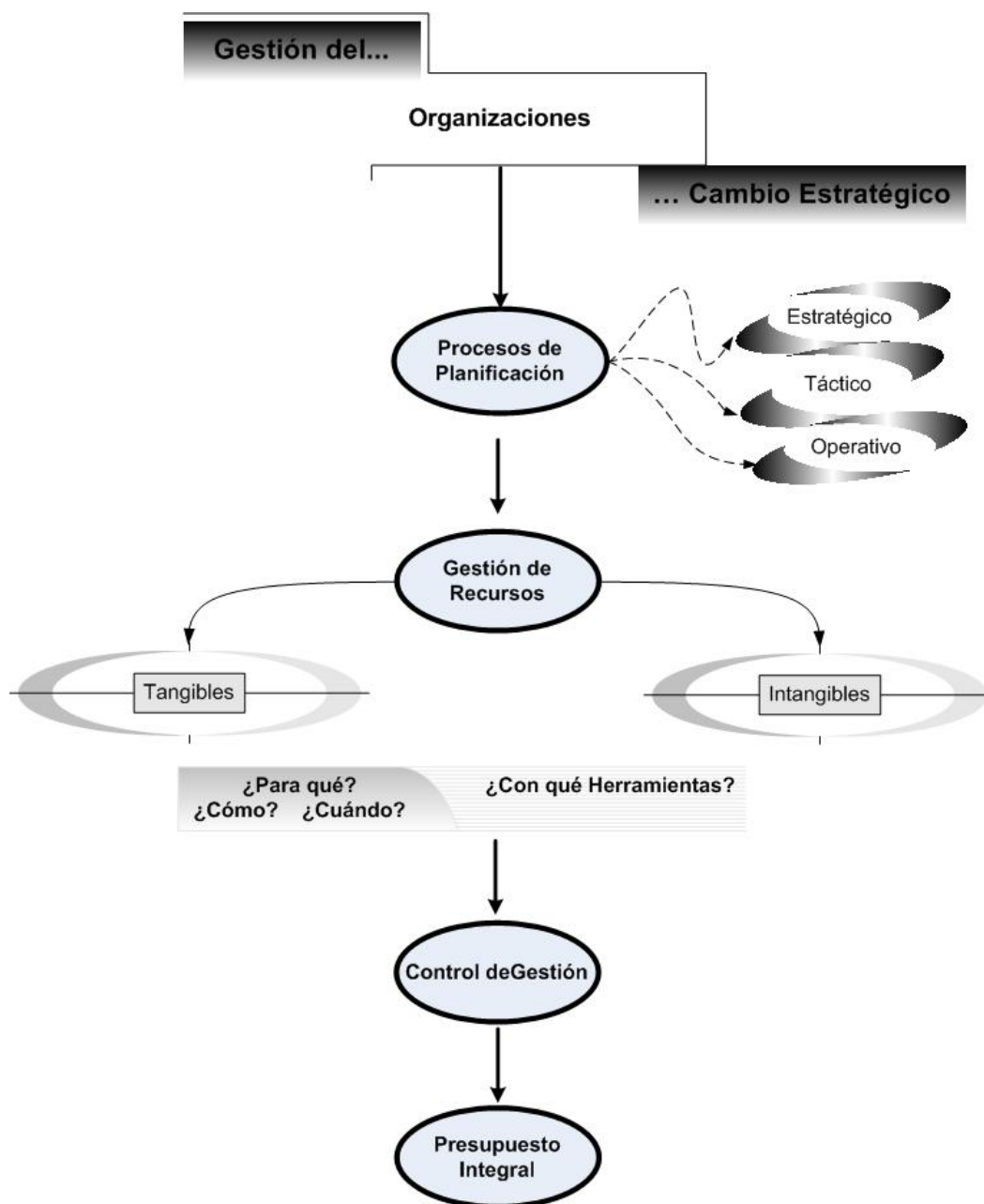


Figura N°1. Fuente: Elaboración propia

## Gestión del cambio estratégico

Los cambios que se proponen en las instituciones tienen consecuencias muy diversas en los involucrados por el cambio. Todo cambio por su propia definición implica un costo/beneficio para las personas involucradas. La forma de hacer los cambios variará sustancialmente en función de:

- Las características intrínsecas de las organizaciones: individualistas, paternalistas, participativas.
- Del tamaño de la organización
- Las características del mercado o contexto donde se encuentra la organización.

En este sentido, un elemento muy importante a considerar es el tamaño del cambio:

- Cambios pequeños → afectan la coyuntura
- Cambios medianos → afectan procesos dentro de la estructura
- Cambios grandes → afectan la estructura

La cuestión central en materia de cambio es saber cómo administrar la resistencia al cambio, minimizándola, evitándola o si fuera posible transformándola en motor del mismo.

Para que el cambio tenga éxito es necesario que esté relacionado con los aspectos estratégicos y operativos cotidianos de la organización. Esto pone énfasis en la importancia de traducir el cambio estratégico en planes de recursos detallados, tareas clave, y en la forma en que se dirige la organización a través de los procesos de control, pero también de cómo se comunica el cambio a través de las actividades cotidianas de la organización.

Para el caso de estudio, es muy importante resaltar la congruencia en este sentido, es decir, la alineación entre los objetivos estratégicos de la organización y el desarrollo de una herramienta operativa que contribuya al alcance de esos objetivos.

Un aspecto que no se debe desconocer es que, no hay una fórmula correcta para la gestión del cambio. Dada la particularidad de la aplicación de este trabajo en cuanto al espacio donde se desarrolla y se pretende aplicar, una organización pública, nacional y de educación superior, un punto importante a considerar es el contexto dónde se pretende insertar la propuesta de este estudio. En mayor o menor medida, el éxito en cualquier intento de gestionar el cambio también dependerá del contexto en el que se produce ese cambio.

En la Figura N°2 se pueden apreciar los distintos factores del contexto que afectan a los procesos de cambio estratégico. En particular, para este caso de estudio, cada uno de estos elementos intervendrá de distintas formas a la hora de aplicar el resultado del trabajo en un ámbito específico.

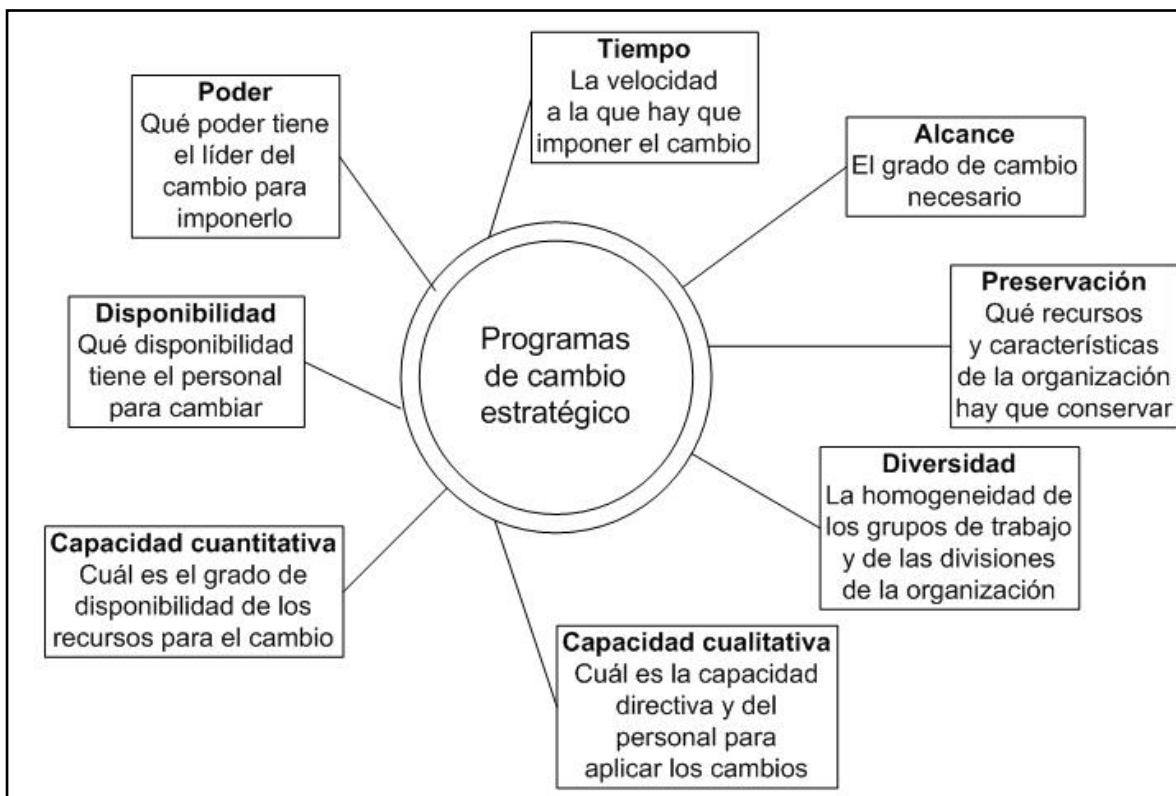


Figura N°2: Características del contexto que afectan a los programas de cambio estratégico [2].

### 3. Procesos de planificación

Partiendo de que el planeamiento no es un acto aislado sino un proceso, requiere una secuencia de estudios, de negociaciones, de decisiones y de acciones que apuntan hacia el cumplimiento de un determinado fin. Estas fases pueden definirse en modo dispar y abarcar distintas etapas; pero más allá de las líneas o autores que se sigan, pueden resumirse de manera básica en: diagnóstico, programación, ejecución, evaluación y control.

Ahora bien, más allá de la concepción teórica que se adopte vale cumplir con algunas características que lo definen, como: continuidad, sistematicidad, integralidad, eficiencia [3].

De forma sintética, se puede mencionar que el diagnóstico de la UTN Facultad Regional Santa Fe se viene realizando desde el año 2003, se ha participado de procesos de evaluación externos de las carreras de grado y posgrado, llevados adelante por la CONEAU y promoviendo la autoevaluación (tanto desde la institución como desde la propia Universidad – UTN), como parte de un proceso sistematizado de mejora continua.

A partir de 2010, la gestión de gobierno de la FRSF inició un proceso interno de revisión y formalización de la Estructura Orgánica Institucional. En 2011 se aprueba la actual estructura en funcionamiento, acompañada por sus correspondientes misiones y funciones. Entre el año 2011 y 2012 se formuló el Plan Estratégico Institucional de la UTN FRSF, alineado al Estatuto de la Universidad y enmarcado en el Proyecto Institucional definido por la UTN en 2008 (en el que se establecieron sus Objetivos Estratégicos).

#### 3.1 Plan Estratégico UTN-FRSF

Teniendo en cuenta que las etapas generales del proceso de planificación estratégica se identifican con Análisis Interno y Externo (Diagnóstico), Formulación, Planificación, Implementación y Control; luego de la autoevaluación institucional se comenzó a trabajar en la Formulación del Plan Estratégico de la UTN-FRSF.

En este sentido, vale reconocer la diferencia entre “formulación” y “planificación”. La “formulación estratégica” es el proceso de decisión sobre las nuevas estrategias, mientras que la “planificación estratégica” es el proceso de decidir cómo implantar las estrategias. *La planificación estratégica es el proceso de decidir sobre los programas que la organización va a acometer y sobre la cantidad aproximada de recursos que se asignarán a cada programa para los siguientes años* [4].

Por otro lado y si bien la planificación estratégica se enmarca en el largo plazo, se deben considerar en este proceso las definiciones y acciones asociadas al mediano y corto plazo en relación al plan global, es decir se deben integrar el largo, mediano y corto plazo representando a lo estratégico, a lo táctico y a lo operativo respectivamente.

En la UTN-FRSF estas etapas se formalizaron por medio de los siguientes instrumentos: Formulación: Matrices Estratégicas. Res C.D. N° 391/12; Planificación: Programas y Proyectos. Res C.D. N° 382/13.

En referencia a la Formulación, en el año 2011 sobre la base del documento de la Universidad y con el resultado del mencionado proceso de diagnóstico y los planes de mejora de los procesos de acreditación y autoevaluación, fueron elaborados los objetivos y líneas de acción prioritarias para los ejes Docencia, Investigación, Extensión y Gestión Institucional que conforman las matrices estratégicas del PEI.

En cuanto a la Planificación, está representada en el PEI de la UTN-FRSF por 21 Programas y 47 Proyectos. Cada uno de los proyectos está integrado por objetivos, responsables, actividades, resultados esperados e indicadores. A los fines del presente trabajo vamos a abordar en particular el Eje Gestión Institucional, Programa de Fortalecimiento de la Gestión Técnico Administrativa dónde se desarrolla el Proyecto Presupuesto Integrado.

### 4. Gestión de recursos

En el marco de los procesos de planificación se definen - entre otros elementos - programas, proyectos, actividades, tiempos y recursos. La gestión de esos recursos implica contemplar y dimensionar todas las áreas de la organización, sus activos tangibles e intangibles. En el marco de este proyecto se trabaja sobre la base de tres conceptos claves para la gestión de recursos en la UTN-FRSF:

- Control de Gestión
- Conocimiento organizacional
- Presupuesto

#### 4.1 Control de gestión

En el marco del proceso de planificación estratégica y recordando sus principales etapas, diagnóstico, programación, ejecución, evaluación y control, el proceso de control de gestión es un factor clave para alcanzar los objetivos organizacionales.

Si bien existen distintos conceptos en cuanto al “control de gestión”, una forma de considerarlo es la siguiente: es un metasistema, nos da información por sobre lo operativo, especialmente hacia lo táctico y lo estratégico. Se consideran herramientas del control de gestión a los indicadores, presupuesto, auditorías, tableros de control, cuadros de mando integral, entre las más importantes.

Según Héctor C. Ostengo, [5] *al control de gestión se lo puede definir como un proceso de control inherente a la dirección de la organización y su vinculación con el medio, al intervenir en la acción previa y el control del proceso decisorio. Implica la evaluación constante y sistemática de la gestión eficiente en todos sus niveles y funciones.*

Partiendo de estas referencias y teniendo como pilar al Plan Estratégico de la UTN-FRSF, en el marco del control de gestión y tomando una de sus herramientas, el presupuesto, se plantea en este trabajo el desarrollo del “Presupuesto Integral para la UTN-FRSF”.

#### 4.2 Conocimiento organizacional

El conocimiento se puede definir como sensibilización, concienciación o familiaridad obtenida mediante la experiencia o el aprendizaje. Sin embargo, en el contexto de las organizaciones, no solo importa el conocimiento individual sino también el conocimiento de los grupos o personas de la organización, o el conocimiento de la organización en su conjunto.

*El conocimiento organizacional es la experiencia colectiva y compartida acumulada en los sistemas, rutinas y actividades que se comparten en toda la organización. [2]*

En este caso, el fundamento de la importancia asignada al conocimiento organizacional se debe a la relación que se da entre conocimiento organizacional y crecimiento de las organizaciones. Además, existen otras razones por las que se destaca el valor del conocimiento organizacional. Esto es, a medida que las organizaciones se hacen más complejas y más grandes, la necesidad de compartir y juntar lo que sabe la gente se convierte en un mayor reto. En segundo lugar se tiene que los sistemas informáticos han empezado a proporcionar formas más sofisticadas de compartir y juntar los conocimientos.

Por otro lado, es menos probable que las organizaciones logren una ventaja competitiva gracias a sus recursos físicos, y más probable que la obtengan por la forma en que se desenvuelven y la experiencia que han acumulado. Y por ende, ese conocimiento de cómo desempeñarse, que parte de la experiencia, adquiere una importancia crucial.

El conocimiento se materializa en los sistemas formales de la organización, en sus procesos, en las actividades cotidianas que aprovechan la experiencia de la gente. Así pues, es probable que se trate de una capacidad estratégica compleja y ambigua causalmente creada con competencias relacionadas. También se trata de la capacidad de una organización para aprender y por lo tanto es esencial para la capacidad dinámica de una organización que pueda adaptarse a las condiciones cambiantes.

Tal como ya se mencionó, a medida que las organizaciones son más complejas y más grandes, la necesidad de compartir y de reunir información se convierte en un reto cada vez mayor; en particular para este caso de estudio, cabe destacar que, hoy en día las plataformas virtuales, las páginas web y otros sistemas informáticos de la Universidad y de la Facultad ponen a disposición información que permite interiorizarse de procesos relacionados a su funcionamiento.

La UTN fue creada por la Ley N° 13.229 (en su Art. 9). Su nombre y régimen de autarquía fueron establecidos en la Ley N° 14.855, normativa a partir de la cual, además, se la incorporó plenamente al sistema universitario argentino en total equidad jurídica con otras universidades nacionales.

En particular en la ciudad de Santa Fe, funciona la Facultad Regional Santa Fe (FRSF), dentro de su oferta de formación académica cuenta con carreras de pregrado, grado (Ingenierías) y posgrado. Desde hace más de 20 años, a través de sus Centros, Grupos y Laboratorios, trabaja en innovación, investigación, desarrollo y transferencia al medio en distintas disciplinas tecnológicas que conforman su activo de conocimiento e infraestructura (Energía, Mecánica, Construcciones, Transporte, Sistemas de Información, Organización Industrial, Calidad, Medio Ambiente, Higiene y Seguridad, Transporte). Esta unidad académica, considerando su propia identidad regional, viene trabajando ampliamente desde su creación en las funciones de docencia, investigación y extensión.

Analizando la estructura, en la Universidad el gobierno es ejercido por la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior, el Rector; y en las FR por la Asamblea de Facultad Regional, el Consejo Directivo de la Facultad Regional, el Decano. A su vez, los Departamentos de Enseñanza están compuestos por el Consejo Departamental y el Director de Departamento. Tanto el gobierno

autónomo de la Universidad y de las FR se constituye con la representación de los cuatro claustros que componen la comunidad universitaria: docentes (que pueden o no ser investigadores), graduados, estudiantes y no docentes.

La FRSF a lo largo de casi 30 años tuvo el mismo Decano, con un equipo de gestión casi estable en el tiempo. A fines del 2009 asume un nuevo Decano durante el período 2009-2013. El actual Decano, asumió su gestión a fines de 2013 como continuación del modelo de gestión anterior.

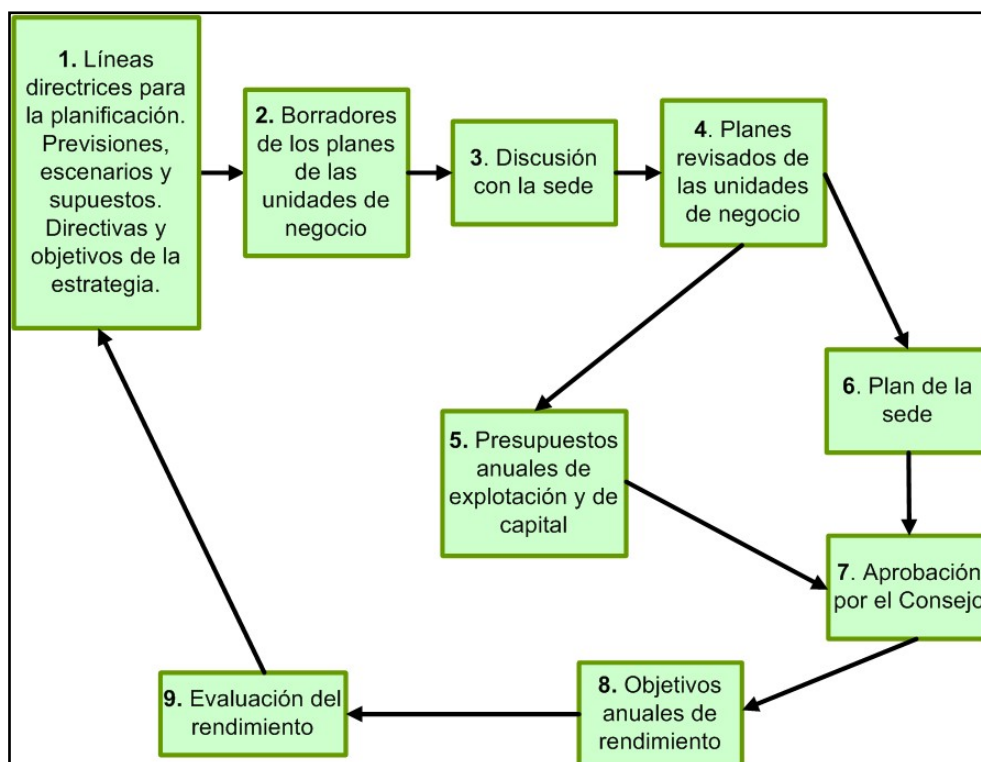
Con el mencionado cambio de gestión en 2009, luego de 30 años, la organización atraviesa un proceso de crisis que exige la revisión de la estructura, los procesos de docencia, investigación y extensión, gestión institucional y la consecuente necesidad de adaptación de la comunidad universitaria al mismo.

En este escenario, con una organización en crecimiento, con un plan estratégico en proceso de implementación, con estructuras formales e informales que conviven y llevan adelante las distintas actividades de la institución, se plantea por medio de este trabajo desarrollar una herramienta integrada de gestión de recursos. A partir de esto es necesario considerar y analizar como interviene el factor presupuestario en nuestra organización.

### 4.3 Presupuesto

Retomando la definición de Robert Anthony [4] donde expresa que, "La *planificación estratégica* es el proceso de decidir sobre los programas que la organización va a acometer y sobre la cantidad aproximada de recursos que se asignará a cada programa para los siguientes años"; sobre la base de este concepto es posible afirmar la necesidad de establecer los lineamientos y estrategias de acción en cuanto a la gestión de recursos de una organización pública.

En este sentido, reviste vital importancia la metodología del proceso de Planificación Estratégica. Para esto consideramos, entre otros, el Ciclo de Planificación Estratégica planteado por Gerry Johnson. 2006, *Dirección Estratégica* [2]. En este esquema se plantea la intervención de los Presupuestos en el marco de la planificación estratégica.



**Fig. 1: Ciclo de Planificación Estratégica.[2]**

Es importante recordar que, el proceso formal de planificación estratégica puede proporcionar a la organización: 1) una herramienta de desarrollo directivo, 2) un mecanismo para forzar a los directivos a pensar a largo plazo, 3) un medio de alinear a los directivos con las estrategias a largo plazo de la empresa y 4) un marco de trabajo para desarrollar el presupuesto.

En particular, nuestro caso de estudio se enmarca en una Organización sin fines de lucro, pública y de educación superior. En sentido, se debe reconocer que en un ámbito donde la medida del beneficio no está definida y donde no se dispone de información ni de procesos formales relacionados al desempeño del servicio educativo, resulta difícil llevar adelante procesos de control de gestión.

Dado el ámbito al que pertenece la organización dónde se desarrolla este PID, es necesario considerar el entorno y la forma en que este incide el proceso considerado en este estudio. Por esto, a continuación se hace referencia a La estructura de Financiamiento en la Universidades y luego en particular el Financiamiento de la UTN Santa Fe.

### **- Estructura de Financiamiento en las Universidades**

El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de planificar, organizar, supervisar y financiar el sistema educativo nacional; debiendo garantizar el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, creando y administrando establecimientos educativos de gestión estatal. A su vez, el Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales.

Por ello es que, el sistema educativo argentino es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado, que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Este Sistema está integrado por los servicios de educación de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación, definidos en la Ley N° 26.206 (Ley de Educación Nacional). Para la asignación de los fondos públicos incrementales a las Universidades Nacionales se aplica una metodología aprobada por el Consejo Interuniversitario Nacional, basada en diferentes indicadores.

La metodología permite calcular:

- Plantas normativas de personal docente universitario, no docente y de autoridades superiores por universidad.
- Gasto normativo asociado a estas plantas de personal.
- Gastos de funcionamiento e inversiones.
- Presupuesto normativo total por universidad.

El presupuesto del sistema Universitario es asignado anualmente por el Congreso de La Nación. En los últimos años para determinar el monto de cada UUNN la Secretaría de Políticas Universitarias se basa en el presupuesto del año inmediato anterior y le adiciona el impacto de los aumentos salariales.

### **- Financiamiento en la UTN FRSF**

Es de vital importancia tener presente que los recursos de la FRSF proceden de dos orígenes totalmente dispares, éstos son el Tesoro Nacional y la Fundación Facultad Regional Santa Fe. Para la aplicación de gastos, la contabilidad de la institución no sigue una codificación de cuentas integradas, e incluso estas dos fuentes de financiamiento no son administradas desde una misma área, lo que se traduce en un interrogante a la hora de definir cuáles de las técnicas presupuestarias se acerca más a satisfacer las necesidades de la gestión de los fondos de la Facultad, atendiendo siempre a la integración, visto que *"Un eficiente sistema presupuestario implica la coordinación de todos los sectores... La coordinación es fundamental si se tiene en cuenta que el planeamiento es esencialmente una función participativa. El presupuesto debe ser preparado con la máxima participación de los diversos agentes que habrán de emplearlo directa o indirectamente, compatible con las exigencias en términos de tareas, autoridad y responsabilidades"* [6].

Como ya se ha indicado, los ingresos de la Institución provienen del Tesoro Nacional y de proyectos realizados por la Facultad. Mientras que se aplica el rigor técnico del manejo de fondos nacionales, con sus estrictos procedimientos y controles, para el segundo caso se trabaja con una gestión similar aunque con una contabilidad y un sistema contable diferente, lo que genera un obstáculo conceptual y operativo para una comprensión y manejo integrado del total de fondos. Del mismo modo, las erogaciones tampoco obedecen a cuentas unificadas dadas las distintas fuentes de financiamiento y se desconocen sus aplicaciones hasta el momento en que se hacen efectivas, o incluso posteriormente.

Un elemento más que se considera es que la UTN contempla en la distribución presupuestaria para las Regionales los indicadores determinados conforme los procedimientos establecidos por la Resolución CS N° 1513/04 del Consejo Superior de la Universidad Tecnológica Nacional. Estos indicadores son el Índice de Desarrollo Académico (IDA) y el Índice de Promoción a la Investigación (IPI), los cuales no sólo constituyen un sistema de distribución de fondos, sino que permiten realizar un análisis de las actividades académica y de investigación.

Lo anteriormente descripto –dos fuentes de financiamiento con características distintas- produce la falta de información certera en la gestión presupuestaria integral, ya que se desconoce - al menos con certeza suficiente - la previsión de fondos y su posterior aplicación con una anticipación



temporal razonable, lo que en la práctica equivale a la casi inexistencia de un "pre" supuesto general.

El hecho de que este proyecto se encuadre en una institución educativa superior estatal introduce dificultades no previstas en el marco privado, ya que se debe operar irrefutablemente con el Clasificador Presupuestario Nacional, inserto en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.

## 5. Presupuesto Integral como herramienta de gestión presupuestaria.

En la Institución no se cuenta con una herramienta de gestión integral que se adapte a las peculiaridades de la FRSF mencionadas. Con este proyecto se comienza a brindar propuestas para obtener un método de presupuestación y posteriormente traducirlo en una herramienta aplicable en la FRSF; un híbrido que si bien no unifique las dos fuentes de recursos con las que cuenta actualmente, sí logre integrarlas para un conocimiento y manejo centralizado, que permita optimizar los procesos de gestión en dicho establecimiento.

Resulta un gran desafío definir una herramienta adecuada para presupuestar y asignar recursos en la FRSF, ante un escenario institucional promovido por el Plan Estratégico. Según Mocciaro, uno de los principios sobre los que debe sustentarse la implantación del presupuesto de manera firme es sobre la base de la planeación y con una estructura de organización bien definida, por lo que es un momento ideal para la presente investigación [6].

En el caso de las instituciones públicas, el modelo predominante de asignación de recursos en la región es el "histórico-negociado", basado en el incremento anual de presupuestos anteriores.

Pocos países toman en cuenta otros modelos de asignación con base a criterios más sofisticados como los de insumos, los de resultado ó los de calidad. En el modelo negociado –el de mayor presencia en la región- además de las transferencias presupuestarias automáticas, se utilizan también en algunos casos, mecanismos suplementarios como a) recursos públicos adicionales; b) recursos de origen privado, como aranceles de matrícula, donaciones, o contratos de venta de servicios; y c) obtención de recursos públicos o privados vía la cooperación internacional. Se observa, para el caso de la región, que el modelo prevaleciente es el de las asignaciones por partidas específicas. Algunos de los países que utilizan más de dos fórmulas son: Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México, Uruguay. Sin embargo, en la mayoría de los casos el peso de los ítems como venta de servicios, colegiaturas e ingresos sobre patrimonio, son poco significativos en la estructura de los gastos.

El modelo negociado ha sido criticado porque no tiene capacidad de incorporar incentivos dirigidos a mejorar eficiencia interna ni calidad a sus actividades. Se considera que *"la negociación por vía del proceso político, tiende a imprimir a la relación entre el Estado y las instituciones un carácter de relación de fuerza, negociación y presión corporativas, limitando la independencia de las instituciones públicas y la necesaria transparencia que debieran tener los procesos de apropiación de recursos públicos"* [7].

En cuanto a los sistemas de incentivos financieros, son muy pocos los que se utilizan en la región. Entre ellos, cabe mencionar el de productividad de la investigación -publicaciones, inventos, innovaciones, entre otros- el cual está presente en Argentina, Brasil, Cuba, México, Uruguay, Venezuela, y Chile. Instituciones que apoyan actividades de investigación y postgrados tienen un peso importante en algunos países de la región, como: CNPq y CAPES en Brasil, COLCIENCIAS en Colombia, y FONACIT en Venezuela.

En algunos países existen Fondos competitivos orientados a mejorar la calidad la educación superior como: FOMEC en Argentina, FOMES en México, MECESUP, en Chile.

A partir de esta revisión en cuanto a la gestión presupuestaria en este tipo de organizaciones y considerando las características de los circuitos económico-financiero-administrativos en la FRSF, se trabajó para obtener una única herramienta que integre, en primera instancia, todos los canales que se utilizan en la Institución para gestionar flujos de dinero.


En base a esto se tiene que los distintos medios por los cuales se administran fondos son:

- Tesoro Nacional
- Producidos Propios
- Fundación Facultad Regional Santa Fe

Luego, para cada uno de estos canales se definió la estructura de ingresos y egresos correspondientes para cada caso. En particular, en cuanto a las erogaciones se diferencian cada uno de los ítems que las componen según el canal utilizado. Además, se definen, en esta primer etapa dos períodos en el año: primer y segundo semestre.

Por último, se procedió a plasmar esta lógica de trabajo en una hoja de cálculo obteniendo un esquema inicial de gestión presupuestaria para la UTN-FRSF.

Tabla 1: Esquema para la gestión presupuestaria integral en la FRSF

Planificación de Ingresos y Gastos – 20xxx		Facultad Regional Santa Fe	
Centro de Costo:	xxxxxx		
	Primer Semestre 20xx	Segundo Semestre 20xx	Totales 20xx
<b>TESORO NACIONAL</b>			
<b>Recursos</b>			
<b>Erogaciones</b>			
Bienes de Consumo			
Servicios			
Honorarios y Becas			
Servicios			
Bienes de Capital			
Obras			
<b>Total Erogaciones</b>	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
	Primer Semestre 20xx	Segundo Semestre 20xx	Totales 20xx
<b>PRODUCIDOS PROPIOS</b>			
<b>Recursos</b>			
<b>Erogaciones</b>			
Bienes de Consumo			
Servicios			
Bienes de Capital			
Obras			
<b>Total Erogaciones</b>	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
	Primer Semestre 20xx	Segundo Semestre 20xx	Totales 20xx
<b>FUNDACION</b>			
<b>Recursos</b>			
De organismos Nacionales			
De organismos Provinciales			
De organismos Municipales			
De empresas e instituciones privadas			
<b>Total Recursos</b>	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
<b>Fundación (% que corresponda)</b>	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
<b>Total Recursos Netos</b>	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00

<b>Erogaciones</b>			
Honorarios personal Facultad			
Becas			
Otros Honorarios por Servicios Profesionales de Terceros			
Gastos de Funcionamiento en Bienes			
Gastos de Funcionamiento en Servicios			
Pasajes, viáticos, movilidad, otros			
Equipamiento Informático			
Publicidad			
Obras			
Eventos			
<b>Total Erogaciones</b>	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
<b>Resultado Neto</b>	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00

En UTN-FRSF se han definido 14 Centros de Costos, conformados por los Departamentos de Enseñanza, Decanato y las Secretarías. A partir de este trabajo se plantea implementar el esquema elaborado para la FRSF en cada uno de sus Centros de Costos.

En esta primera etapa, en base al proceso de implementación de la herramienta, se espera obtener los siguientes resultados:

- Visión global de los flujos de fondos de toda la FRSF.
- Formalización de las estimaciones de ingresos y egresos.
- Información que permita:
  - o Analizar alternativas presupuestarias.
  - o Revisar y controlar la ejecución presupuestaria.
  - o Prever distintos escenarios de financiamiento.
  - o Retroalimentar el esquema definido (oportunidades de mejora).

## **Agradecimientos**

Los autores de este trabajo desean agradecer a la UTN FRSF, a la Secretaría de Planeamiento y Gestión, a la Secretaría Administrativa y al Departamento de Ingeniería Industrial por brindar el marco para la realización de esta investigación.

## **Referencias Bibliográficas**

- [1] PEI - Plan Estratégico Institucional (PEI) de la UTN-FRSF. Res C.D. N° 391/12.
- [2] Johnson, Gerry; Scholes, Kevan; Whittington. 2006. Dirección estratégica. Madrid, España. 7ma edición. Prentice Hall.
- [3] Sánchez Martínez, Eduardo. 2005. Para un planeamiento estratégico de la educación: elementos conceptuales y metodológicos. Córdoba, Argentina. 1ra edición. Editorial Brujas.
- [4] Anthony, Robert; Govindarajan, Vijay. 2004. Sistemas de control de gestión. Madrid, España. 10ma edición. Mc Graw Hill.
- [5] Ostengo, Héctor C. 2006. Control de gestión: guía para graduados profesionales. Buenos Aires, Argentina. 1ra edición. Osmar D. Buyatti.
- [6] Mocciaro, Osvaldo. 1992. Presupuesto Integrado. Ediciones Macchi. Buenos Aires, Argentina
- [7] García Guardilla, Carmen. Financiamiento de la educación superior en América Latina. Sociologías. Porto Alegre, año 9, n° 17, jan./jun. 2007, p. 50-101.