

**GESTIÓN DE UNIVERSIDADES: MODELO DE
GESTION PRESUPUESTARIA BASADO EN ACTIVIDADES.
IMPLEMENTACION SISTEMA GEPRE**

Eduardo JARDEL

Contador Público

Profesor de la Universidad Nacional de Cuyo

Correo: ejardel@fcemail.uncu.edu.ar

Esther Lucía SANCHEZ

Contadora Pública

Profesora de la Universidad Nacional de Cuyo

Correo: esanchez@fcemail.uncu.edu.ar

Miguel GONZALEZ GAVIOLA

Contador Público

Profesor de la Universidad Nacional de Cuyo

Germán DUEÑAS RAMLA

Doctor

Profesor de la Universidad Nacional de Cuyo

Correo: gduenas@fcemail.uncu.edu.ar

Resumen

Propuesta de modelo de gestión presupuestaria basado en actividades para instituciones universitarias y análisis de la implementación del presupuesto. Persigue lograr eficiente asignación de recursos y eficaz gestión para cumplir los objetivos estratégicos definidos por los órganos políticos universitarios. La formulación del modelo se basa en: Una metodología de trabajo ajustada a las condiciones internas y externas universitarias, la definición de productos, procesos y actividades necesarias para cumplir la misión, la elaboración de indicadores de gestión que faciliten aplicar pautas presupuestarias y la formulación de un tablero de control con indicadores integrales de gestión para monitorear el cumplimiento de las metas previstas.

Palabras claves: Gestión presupuestaria – Gestión Universitaria – Presupuesto Universitario – Modelo gestión universitaria

Abstract

Proposed model of activity-based budget management for colleges and analysis of the implementation of the budget. Seeks to achieve efficient and effective allocation of management resources to meet the strategic objectives defined by the political organs university. The model formulation is based on: A methodology tailored to the university internal and external conditions, the definition of products, processes and activities necessary to accomplish the mission, the development of performance indicators to facilitate implementation guidelines and formulating budget a control panel with integrated management indicators to monitor compliance with the targets set.

Key Words: Budget Management - University Management - Budget University - University Management Model

I. Introducción

El objetivo del presente trabajo es presentar una propuesta de modelo de gestión presupuestaria basado en actividades para instituciones universitarias y exponer los diversos aspectos relacionados con la implementación del presupuesto. El modelo propone lograr una eficiente asignación de recursos y una eficaz gestión que asegure el logro de los objetivos estratégicos definidos por los órganos políticos de la Universidad.

El marco conceptual de la metodología propuesta detalla los aspectos básicos para elaborar el presupuesto, propone nuevos criterios de presupuestación y presenta los interrogantes que se deben plantear los responsables de

actividad para la formulación del presupuesto, todo ello con una visión de gestión por actividades.

Bajo esta visión, a toda actividad le corresponde un producto que agregue Valor. La idea fuerza es que todos los participantes de la gestión universitaria realizan una actividad productiva, debiendo justificar las necesidades de insumos para desarrollar las actividades necesarias para obtener un producto final que agregue valor.

La ejecución de tareas de cambio requiere apoyo y compromiso del personal que actúa en las Unidades Organizativas de la Institución. Por esta razón es conveniente que el equipo de trabajo asesor del proceso de implementación incluya a funcionarios de distintas áreas del Gobierno Central, responsables de los sectores más importantes vinculados con la registración y control del presupuesto.

Conformado el equipo de trabajo se analizan aspectos organizativos, tales como: Conformación de la Organización, formal e informal; la Red Programática del Estado para las Universidades nacionales y ajuste del nuevo modelo a la misma, y el funcionamiento, potencialidades, limitaciones y estado actual de los sistemas informáticos de gestión usados en la Universidad.

Aprobada la Metodología por Actividades y disponiendo del soporte necesario para facilitar la formulación de los presupuestos de las Unidades Ejecutoras, se realiza un Proceso de Capacitación. Este proceso está destinado a las autoridades del Gobierno Central, a los Equipos de Gobierno de la Unidades Académicas y a los responsables de las actividades.

El modelo se desarrolla y aplica en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, a partir del presupuesto 2004. Convencidas de la necesidad e importancia de contar con herramientas de gestión y seguimiento de procesos, las autoridades universitarias se comprometieron e impulsaron la puesta en marcha de este proyecto. Actualmente, se encuentra en la etapa de elaboración de indicadores y, la tarea futura, consistirá en el armado de un Tablero de Control que relacione los diversos y múltiples indicadores que permita a las autoridades monitorear el cumplimiento de los objetivos y políticas que concretan las estrategias del Gobierno de la Universidad.

II. Metodología Propuesta: Una nueva manera de gestionar

La construcción de este modelo de gestión presupuestaria requiere el desarrollo de una metodología de trabajo ajustada a las condiciones internas y externas de la Universidad. Este es un proyecto de Mejora Continua de

la Gestión Presupuestaria que se desarrolla a partir de **ejes básicos** de cuyo cumplimiento depende el éxito de su implementación. Estos ejes son: **Participación, Compromiso, Trabajo en equipo, Consenso, Actitud crítica respecto de las tareas que se realizan, Definición de productos y un fuerte apoyo de parte de las autoridades para impulsar todo el proceso.**

La propuesta va más allá de la gestión presupuestaria misma y plantea una nueva manera de gestionar. Implica pasar de ejecutar un monto asignado a planificar como gestionar las actividades necesarias para lograr los objetivos propuestos definiendo los recursos necesarios para cumplirlos eficientemente.

Es de esperar que esto genere en forma natural todo un cambio organizacional y una nueva cultura de gestión de las actividades cotidianas que ponga en marcha la rueda de la mejora continua.

Gestionar actividades

El nuevo modelo de gestión requiere identificar las actividades que se realizan definiendo: objetivos, productos y recursos necesarios para lograrlos.

El foco para gestionar son las actividades asumiendo que los productos finales son servicios que se prestan a la comunidad que consumen actividades y que estas a su vez son las que consumen recursos.

Poner el foco en las actividades permitirá identificar las que generan valor y las que no generan valor permitiendo así a través del análisis crítico de las actividades los ajustes necesarios para lograr la mejora continua.

Cadena de valor

La visión es que toda Universidad forma parte de un **“Sistema de Valor”** o “cadena de valor mayor” que es el Sistema universitario. La generación de valor por parte de este sistema ha sido cuestionada en los últimos tiempos, originando debates sobre temas como la formación de profesionales que ni la sociedad, en general, ni el mercado, en particular, demandan, o la formación de excesiva cantidad de profesionales de algunas ramas, la disminución en la calidad de la educación, la escasa investigación o, la escasa vinculación con las demandas sociales.

Todo esto lleva a plantearse la necesidad de utilizar herramientas que permitan a los gestores universitarios una autoevaluación crítica de la labor que realizan. Se considera oportuno, entonces, trabajar con el concepto de **Cadena de valor**, por su simplicidad para abordar el tema de la generación

de valor y para interpretar la organización como un conjunto de actividades, clasificadas en principales y de apoyo. Con esta herramienta se identifican cinco macroactividades universitarias básicas y sus respectivos productos. A partir del concepto de **valor** contenido en la cadena como instrumento de análisis, se plantean los conceptos de **valor social, estratégico, institucional y económico**.

Contemporáneamente, el conocimiento es el producto más valorado, efectivamente, la labor universitaria de “generar y comunicar conocimiento y cultura” es creadora, y en especial crea valor.

La identificación de actividades surgidas del análisis de la universidad como cadena de valor permite sugerir reemplazar la “gestión de funciones y departamentos independientes los unos de los otros” por la “gestión por actividades”. Ello implica que la atención de los gestores no debe volcarse en las tareas individuales que realizan diversas unidades organizativas sino al proceso que varias de ellas configuran al ser partícipes en la elaboración de un mismo servicio o conjunto de servicios, que ninguna de ellas puede ofrecer por sí sola.

Macroactividades básicas y actividades

Las actividades pueden agruparse en Macroactividades. Se identifican cinco Macroactividades básicas: Cuatro principales o sustanciales: Docencia, Investigación, Extensión y Vinculación productiva; y una Secundaria: Apoyo a las actividades principales.

Las Macroactividades comprenden actividades que resultan distintas según la Unidad Académica o Dependencia bajo análisis.

Las actividades de Docencia son las diversas carreras de formación profesional.

Las actividades de Investigación son los diversos proyectos.

Las actividades de Extensión son los variados procesos de servicios a la comunidad.

Las actividades de Vinculación Productiva son todos aquellos emprendimientos en asociación con otras organizaciones públicas o privadas que tengan como objetivo el desarrollo de actividades productivas.

Las actividades de Apoyo son los procesos de ayuda a Docencia, Investigación, Extensión y Vinculación Productiva.

Nuevos Criterios de gestión presupuestaria

La nueva gestión presupuestaria propone criterios para la asignación de partidas, que, en el momento de la planificación, tenga en cuenta lo estratégico, lo institucional, la eficiencia y eficacia, y la viabilidad de la Universidad.

Los nuevos criterios propuestos son los siguientes:

1. **Asignación estratégica**, que considere las realidades del entorno de la Universidad tales como oferta de servicios de otras universidades y demandas de la sociedad, relaciones con otros centros de investigación y asociaciones profesionales.

2. **Asignación institucional**, siguiendo criterios consensuados y compartidos por los diversos centros de poder e influencia universitaria.

3. Eficiencia y eficacia

4. **Viabilidad de la Universidad y sus unidades ejecutoras**. La asignación presupuestaria debe ser lo suficientemente equilibrada de modo que haga factible la existencia armónica de las unidades ejecutoras y de la universidad en su conjunto.

5. **Desarrollo de la Universidad y sus unidades ejecutoras**, esto es, despliegue de todas las capacidades actuales y potenciales de la universidad.

6. **Visión de actividades**, identificadora de los diversos productos y servicios ofrecidos por los múltiples procesos universitarios y superadora de la organización vertical, por funciones y tareas,

7. **Aprendizaje continuo** de las mejores prácticas de trabajo.

En síntesis la nueva manera de gestionar se apoya en los siguientes pilares:

Análisis del entorno para definir objetivos

Criterios racionales de asignación de recursos

Análisis de cadena de valor

Planificación de actividades y formulación de presupuestos a cargo de los responsables de las actividades.

Gestión por actividades

III. Aplicación de la Metodología

La metodología se apoya para su aplicación en tres elementos básicos que son: La capacitación a Responsables, un conjunto de interrogantes que guían la incorporación de datos necesarios para elaborar la información y el diseño de un sistema informático que permita contar con una base de datos única.

1. La capacitación a responsables consiste en una dinámica de grupos en cascada que se inicia con el equipo de Rectorado, continúa con los equipos de Decanatos y Direcciones y finaliza con los responsables de las actividades.

2. Los interrogantes básicos permiten reflexionar sobre la universidad en su conjunto y desde la perspectiva de una cadena de valor, atendiendo a las experiencias pasadas y a las posibilidades de experimentar nuevas acciones en el futuro. Se genera un proceso de cooperación alienándose sinérgicamente a los objetivos definidos. Así pues se interroga sobre **Qué** se debe hacer, **Para qué** se debe hacer, **Para quién** se debe hacer, **Cómo** se debe hacer, considerando **Quiénes** lo harán y **Con qué** lo harán y finalmente, **Por qué** se hará lo que se ha de hacer. Cada uno de estos interrogantes lleva a reflexionar sobre la actividad a realizar, los objetivos a cumplir, las personas destinatarias de esos objetivos, la organización de las personas que realizarán la actividad, los recursos que necesitarán para ello y el valor que generarán al realizar la actividad.

Este sencillo grupo de interrogantes implica un cuestionamiento de lo que se hace y lo que se va a hacer de modo que contribuye a una aproximación de un presupuesto Base Cero.

3. El Sistema informático permite a los usuarios acceder en forma sencilla y en condiciones amigables a las guías en las que completará la información soporte del sistema. Esta información constituye una planificación de actividades y una formulación del presupuesto. Permite elaborar indicadores de gestión, determinar costos, controlar la gestión y determinar desvíos entre lo ejecutado y lo planificado. El sistema está organizado como una base de datos única que concentra los datos de todas las unidades ejecutoras de la Universidad. Este instrumento de trabajo es el Sistema de Gestión Presupuestaria (**GEPRE**).

IV. Etapas para la formulación del Presupuesto por Actividades en las Unidades Ejecutoras

La formulación del Presupuesto en una Universidad es una tarea laboriosa, en la que participa un número considerable de personas con poder de

decisión y en la que es necesario un proceso de negociación de recursos con alternancia de discusiones y acuerdos. Estas características han hecho que el proceso de presupuestación frecuentemente se convierta en un complicado debate y origine enfrentamientos para lograr una mayor participación en la distribución. La nueva perspectiva ordena este proceso de forma que aumenta la transparencia y la participación, incrementando, en consecuencia, el nivel de responsabilidad de un mayor número de miembros de la Universidad. Mejora la fundamentación de los reclamos presupuestarios y ello permite una mayor racionalidad en la priorización de objetivos múltiples, resultando una distribución de recursos más equitativa y consensuada.

La presupuestación por actividades para las Unidades Ejecutoras de una Universidad demanda, al menos, las etapas que se detallan a continuación.

- Primera Etapa: Definición del Mapa de Actividades de las Unidades Ejecutoras e identificación de Responsables de Actividades

Los Responsables de las Unidades Ejecutoras definen su Mapa Estratégico de Actividades en línea con: El Plan Estratégico de la Universidad, El Plan de Desarrollo Institucional de su propia Unidad Ejecutora y las pautas definidas por la nueva metodología de gestión presupuestaria basada en actividades. Los participantes de este proceso son: Autoridades Superiores de la Universidad y sus equipos de gobierno, Decanos y sus respectivos equipos de gobierno, Directores de otras Unidades Ejecutoras, Equipo Directivo y Ejecutivo de gestión de Presupuesto.

El Mapa de Actividades es la definición estratégica de los Programas, Subprogramas (Macroactividades) y Actividades que va a desarrollar la Unidad Académica o Ejecutora. Refleja los objetivos a lograr durante el ejercicio presupuestario para el cual va a solicitar fondos. Utiliza la estructura del Plan de Cuentas establecido en la Universidad denominado Red Programática. Esto permite que, a la hora de ejecutar los fondos solicitados y asignados, no existan problemas de imputación de partidas.

Los Programas se agrupan de acuerdo al Plan Estratégico en Programas centrales, Programas comunes y Programas específicos.

*Los **Programas centrales** responden a las actividades de conducción y gestión administrativa, económico – financiera, académica, de extensión, de relaciones institucionales, de bienestar universitario, de vinculación y de ciencia y técnica de la Universidad.*

*Los **Programas comunes** responden a los objetivos estratégicos*

para la Universidad en su conjunto (Ejemplo: Mejoramiento de la Educación de Grado y Pregrado) y planes de ejecución centralizada (Ejemplo: Plan de Desarrollo Tecnológico de toda la Universidad).

*Los **Programas específicos**: responden al objetivo específico de cada Unidad Académica (Ejemplo: Desarrollo de las Ciencias Agrarias, Desarrollo de las Ciencias Económicas, etc.).*

Los responsables de cada Programa identifican conforme a la nueva metodología:

- a. Las actividades esenciales y de apoyo de cada unidad, incorporándolas en cada una de las Macroactividades definidas, y
- b. Las personas que serán los responsables de cada Actividad.

Segunda Etapa: Definición de Objetivos Estratégicos

Cada responsable de Unidad Ejecutora debe establecer los objetivos para esa Unidad en el ejercicio presupuestado, en línea con el Plan Estratégico de la Universidad. Este es un proceso que implica que la fijación de objetivos deberá complementarse y retroalimentarse con los objetivos de la siguiente etapa. Los participantes de este proceso son: Responsables del Gobierno Central (Rector/a y Secretarios/as), Decanos y Secretarios de cada Unidad Académica (Facultades), Directores de otras Unidades Ejecutoras.

Tercera Etapa: Definición Objetivos y metas físicas de las Actividades

Deben definirse los objetivos identificando claramente su plazo y metas físicas de logro que permitan su cuantificación y evaluación objetiva de alcance. Los participantes aquí son los Responsables de Actividades.

La metodología obliga a plantearse el alcance de los objetivos, el modo para lograrlos, la coordinación entre objetivos, el alineamiento con objetivos de la Universidad y a planificar las tareas necesarias para lograrlos. Los objetivos se cuantifican a través de las **metas físicas de logro**.

Esta es una etapa álgida del proceso ya que los objetivos dan a las autoridades, a los responsables de las actividades y a todos los miembros de la organización parámetros para la acción. Son una guía para la toma de decisiones, la eficiencia y la coherencia de la organización en el alineamiento de esfuerzos para lograr lo planificado.

En esta etapa el responsable de actividades debe responder las preguntas.

¿Para qué? -----> Objetivo

¿Para quién? -----> Destinatario

¿Qué se va a hacer? -----> Tareas que se realizan en la actividad

¿Con qué se lo va a hacer? -----> Recursos

¿Por qué? -----> Valor: Institucional, Estratégico, Social y Económico

Estos interrogantes pueden responderse en distinto orden según se considere conveniente, ya que la respuesta de alguno de ellos puede replantear la de los restantes. Esto llevará a responder más de una vez cada interrogante.

La respuesta al *¿Por qué?* esta íntimamente relacionada con la visión estratégica de la Unidad.

Cuarta Etapa: Planes de Desarrollo de Infraestructura y Mantenimiento de la Infraestructura Edilicia.

Cada Unidad Ejecutora plantea las necesidades y prioridades de desarrollo de infraestructura y mantenimiento edilicio. Estas necesidades son procesadas para ser incorporadas como parte del Plan Anual de Mantenimiento y el Plan de Obras, que son definidos siguiendo los lineamientos estratégicos para el ejercicio. Se diagnostica la situación actual de la unidad. Cada proyecto u obra propuesta debe contener una descripción de las actividades a realizarse, los plazos en que se ejecutará, los costos asociados y, principalmente, su prioridad respecto de otros proyectos.

Quinta Etapa: Presentación de necesidades de gastos corrientes para el año. Análisis de Gastos. Distribución de fondos adicionales para hacer frente a necesidades reales de gastos en bienes de consumo, servicios no personales y Bienes de Uso.

Cada Unidad Ejecutora dispone para hacer frente a sus gastos corrientes de un Presupuesto Ordinario correspondiente a Bienes de consumo, Servicios no Personales y Bienes de Uso. Cuando el presupuesto es insuficiente para atender las necesidades reales de gastos, lleva a las unidades a requerir otras partidas de fondos para reforzar estos gastos.

El proceso de asignación de partidas para gastos se inicia realizando un estudio de lo realmente ejecutado durante el ejercicio anterior. Se les solicita

a las Unidades que identifiquen qué gastos se repiten todos los años como una erogación permanente y cuales tienen carácter de única vez. También deben exponer, en otro escenario distinto al presupuesto ordinario, las nuevas necesidades por única vez para el año en curso. Con esta información se trabaja para realizar una distribución de fondos que permita a las Unidades asegurarse sus gastos corrientes reales. Para realizar esta distribución se utilizan indicadores para cada grupo de gastos ajustando las unidades que están por encima y por debajo de una media razonable. Los indicadores permiten la aplicación de un criterio equitativo en la distribución de fondos relacionado con estos gastos.

Sexta Etapa: Presentación de Presupuestos de cada Unidad Ejecutora.

Una vez coordinadas y armonizadas todas las tareas de presupuestación de cada uno de los equipos de las Unidades Ejecutoras, efectuado su correspondiente proceso de negociación respecto de prioridades y líneas estratégicas a seguir durante el ejercicio y finalizada la instancia de pautar actividades se definen los recursos a usar en cada actividad. Fijados los montos cada Unidad Ejecutora presenta su presupuesto para ser aprobado.

Séptima Etapa: Evaluación del desempeño de cada Unidad

Formulado el Presupuesto, se desarrolla una Etapa de Evaluación del proceso que comprende la elaboración y redacción de Informes sobre aciertos y errores metodológicos observados en los presupuestos de cada una de las Unidades Académicas, una Matriz de Evaluación de la Calidad del trabajo presupuestario realizado por cada uno de los Equipos de Gobierno de las Unidades Académicas y Reuniones de Contraste para debatir sobre el contenido de los Informes y Matrices de Evaluación del trabajo presupuestario.

Los Informes comprenden:

Aspectos estratégicos: definición del Mapa estratégico de Macroactividades y Actividades; definición de objetivos generales de la Unidad Académica y particulares de las actividades definidas; descripción de las tareas que conforman cada una de las actividades; definición del valor que cada actividad agrega a la Unidad Académica.

Aspectos relacionados con las actitudes y aptitudes personales y grupales o colectivas: del Decano, de sus Equipos de Gobierno y de los Responsables de las Actividades.

Aspectos relacionados con el desarrollo del proceso presupuestario, tales como comprensión de la metodología, coherencia entre el Mapa de Actividades y los Presupuestos de Actividades formulados.

Se elabora una **Matriz de Evaluación** de la Calidad del trabajo presupuestario del Equipo de Gobierno. Se informa con una calificación numérica una serie de aspectos actitudinales y cognitivos y se ofrece una calificación numérica general. Las calificaciones numéricas de los diversos aspectos se obtienen de un producto de dos factores. El primer factor es una calificación del Equipo de Consultores a partir de la observación de los comportamientos manifestados y los presupuestos formulados por los miembros de los Equipos de Gobierno de las Unidades Académicas. El segundo factor es un indicador de la importancia relativa que los Consultores asignan a cada uno de los aspectos dentro de su grupo. La calificación general es un promedio simple de las calificaciones obtenidas como promedio en cada grupo de aspectos evaluados. Un ejemplo de la grilla de evaluación se presenta en el Anexo I.

Las **Reuniones de Contraste** permiten avanzar en un arduo proceso de sinceramiento entre las partes, promotor de cambios y aprendizajes, consensos y experiencias compartidas. Estas reuniones se realizan con todas las Unidades Académicas.

V. Soporte informático del proceso presupuestario. Sistema gepre

La implementación y funcionamiento exitoso de un proyecto de estas características requiere del desarrollo de una herramienta informática que soporte la información cargada en cada una de las Actividades y que permita su gestión eficiente y el cálculo automático de los presupuestos para cada Actividad, Macroactividad y Programa, conformando entre todos el presupuesto de la Universidad. Por otra parte debe tener características de programa inteligente y brindar información para la elaboración de los indicadores necesarios para monitorear la gestión presupuestaria. Debe **sistematizar** la obtención de información y trabajar en tiempo real, ya que si no se tiene un Sistema inteligente, la información se elabora fuera de línea, en planillas no sistematizadas. Al tomarse los datos fuera de línea, la información elaborada, puede perder eficacia y se desactualiza rápidamente.

El Sistema Informático **GEPRE** (Gestión Presupuestaria), que soporta este nuevo modelo de gestión presupuestaria presenta las siguientes características:

Está estructurado en módulos independientes e interrelacionados que otorgan flexibilidad al sistema.

El acceso a cada uno de estos módulos depende del rol del usuario.

Sólo puede pautar actividades el responsable de la actividad, pero todos los responsables tienen acceso a la lectura de todas las actividades.

Incorpora escenarios que permiten presupuestar distintas alternativas de presupuesto para las actividades y plantear escenarios de nuevas actividades para los que se requieran fondos adicionales.

Tiene disponible un histórico de presupuestos anteriores.

Permite copiar escenarios de años anteriores y efectuar ajustes para los nuevos ejercicios.

Incorpora información que pueden tomar otros Sistemas de Gestión.

Toma de información de otros sistemas transaccionales.

Comparación con la ejecución presupuestaria.

Incorporación de ajustes presupuestarios (dinámicos).

Disponibilidad de ayuda en línea.

Incorporación de respuestas a preguntas más frecuentes.

Disponibilidad de manuales de uso y de administración.

Foros de discusión.

Back-up de Usuario Responsable.

VI. La ejecución presupuestaria

Aprobados los montos para cada Actividad se cargan los créditos en la Red Programática. La ejecución presupuestaria se registra en otro sistema transaccional de carácter contable. La comunicación entre sistemas permitirá monitorear el grado de avance en la ejecución.

VII. ELABORACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN Y TABLERO DE COMANDO

A partir de la formulación del Presupuesto de la Universidad en su conjunto y de cada una de las Unidades Ejecutoras, se comienza con la confección de

Indicadores de Gestión. La finalidad de los mismos es la medición de acciones de gestión y el grado de adecuación a las posturas estratégicas deseadas.

Los indicadores de gestión relacionan datos entre sí para elaborar información de análisis sobre los aspectos más importantes o “claves” que la Dirección Superior decide medir, controlar, comparar, o comunicar de acuerdo al planeamiento estratégico.

Se elaboran en función a un ideal y luego se comparan con los datos reales que se toman de la operatoria diaria de lo que está sucediendo en la Institución.

La visualización permanente de los indicadores definidos, permite cumplir con objetivos relacionados con el Control de Gestión, como una forma de “alerta temprana” para redefinir cursos de acción a tomar en forma inmediata, antes que se produzcan desvíos que sean difíciles de revertir. Además ayuda a tomar cursos de acción hacia el futuro, de manera de redefinir metas nuevas a lograr.

Los indicadores sirven para poder realizar un “benchmarking” interno, que permita clarificar y transparentar la acción de cada responsable, también sirven de ayuda para establecer estándares de actuación a los responsables de la gestión.

El número de indicadores deberá ser el adecuado para que cada responsable pueda medir la gestión de la actividad, macroactividad o programa. Si se elabora un número muy grande de indicadores aparece la dificultad de monitorearlos a todos periódicamente. Si el número es muy pequeño, algunas relaciones no serán visibles, además, quedarán algunos sectores sin controlar.

Es conveniente ordenar los indicadores en forma “piramidal”, de manera que permitan, determinar entre sí una relación causa – efecto.

La hipótesis de la que partimos para establecer las relaciones causa – efecto dentro de la Universidad, son las llamadas “perspectivas”, pilares “comunes” de toda Organización, basada en los autores Kaplan y Norton y modificada en la presente propuesta:

PERSONAL → PROCESOS INTERNOS → CLIENTES → VALOR

Las personas son el elemento más importante dentro de la Institución Universidad, lo primero que se debe medir es la “satisfacción” como factor CLAVE de ÉXITO en la Organización.

La “satisfacción” del Personal docente y de apoyo determinará una oferta de calidad, a través de “Procesos Internos” de la Institución.

Los “Procesos Internos” (Docencia, Extensión, Investigación, Vinculación Productiva y Apoyo), eficientemente desarrollados en función de los objetivos específicos para los cuales se realizan (alumnos, sociedad), generarán “Clientes satisfechos”, (alumnos, requerimientos de la Sociedad).

Es condición, necesaria y suficiente para medir la gestión del Presupuesto, asignarlo a las Unidades de Gestión en función al Valor que genera cada una en el marco del Plan Estratégico. El valor tendrá distintas expresiones:

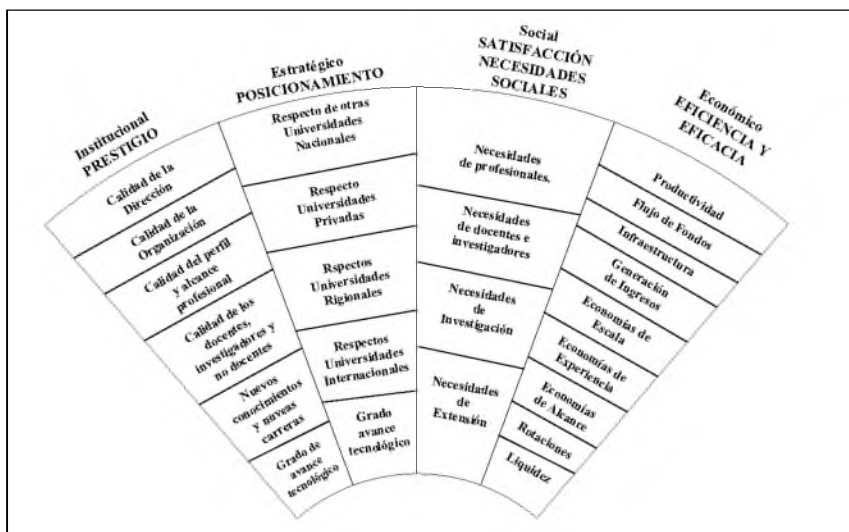
INSTITUCIONAL → Prestigio de la Universidad.

SOCIAL → Satisfacción de requerimientos de la sociedad.

ESTRATÉGICO → Posicionamiento frente a otras universidades.

ECONÓMICO → Utilización eficiente del presupuesto.

La propuesta de indicadores parte de la premisa del interrogante **Por Qué** cuya respuesta son los distintos valores a lograr.



El esquema de toma de decisiones es un proceso de pensamiento y acción, basado en información que se deberá tener a disposición, para mejorar la gestión, o tomar medidas correctivas “a tiempo”.

Determinados los Indicadores, se ordenan jerárquicamente para que se integren en un esquema de colaboración, que permita la elaboración de un

Tablero de Comando, de cada unidad ejecutora, cuya sumatoria deberá darnos el Tablero de comando de la Universidad.

Podemos plantearnos que el Tablero de comando deberá servir como un mecanismo de integración de todas las iniciativas de mejoras.

Para armar la pirámide de indicadores enfocados a la construcción de un Tablero de comando, se parte de las perspectivas que aconsejan los autores Kaplan y Norton en su modelo, de manera, como se destaca en la obra de los autores, que en las organizaciones los modelos colaborativos son la base del éxito.

En cuanto a la integración de iniciativas de cambio se propone una visión global que permita ver a la universidad y a cada una de las unidades ejecutoras como un conjunto integrado. Se elaboran indicadores de cada una de las Perspectivas teniendo en cuenta los autores citados:

Aprendizaje y Crecimiento: *Competencias individuales, Estrategia tecnológica, Competencias Organizacionales, Transformación cultural, ABC Management.*

Procesos Internos: *ISO 9000, Reestructuración. Reingeniería, Implantación de un esquema presupuestario eficiente y eficaz, Tecnología informática.*

Clientes Alumnos: *Satisfacción, Efecto lealtad, Imagen del egresado, Competencias profesionales, Inserción laboral diferenciada con otras universidades.*

Financiera: *Uso eficiente del presupuesto, Costo por egresado, Cantidad de alumnos que se puede atender eficientemente, Valoración del ingreso, etc.*

El principal beneficiario de la implantación de esta poderosa herramienta de gestión es el responsable de cada unidad ejecutora y sobre todo el responsable máximo de la autoridad de la universidad.

Permitirá a las autoridades navegar estratégicamente la organización, imponiendo nuevos objetivos, evaluando su ejecución, y sacando conclusiones sobre los desvíos que se detecten.

La implementación de un Tablero de Comando requiere de cierta madurez de la institución en el uso de herramientas de gestión.

VIII. CONCLUSIONES

Las Universidades como organizaciones complejas con múltiples productos y escasos presupuestos para cumplir su misión, necesitan contar con herramientas de gestión que le permitan la eficaz y eficiente puesta en práctica de sus estrategias y políticas.

Se propone un modelo de gestión que parte del análisis del entorno y plantea gestionar por actividades dentro del marco de cadena de valor. Excede la gestión presupuestaria pura para transformarse en un instrumento de planificación de actividades, determinación de costos, fuente de indicadores y análisis de desvíos.

La propuesta se instrumenta a través de capacitación, un conjunto de interrogantes y el diseño de un sistema informático con base de datos única que permitirá elaborar información estratégica.

La metodología obliga a analizar y replantarse cada actividad. Así el objetivo de equilibrio del presupuesto se transforma en secundario y lo principal es que cada unidad ejecutora logre eficientizar hacia dentro sus actividades. Este proceso da origen a la mejora continua.

El proyecto de Implantación de Gestión por Actividades propuesto para Universidades que incluye el Presupuesto Basado en Actividades, es un proyecto de gran envergadura que supone importantes cambios cualitativos en los procesos de toma de decisiones, en la estructura organizativa y en la gestión de los procesos operativos. Se fundamenta en el enfoque de la “gestión por actividades” como método para desplegar jerárquicamente objetivos y metas a partir de la estrategia, utilizando los mapas elaborados por cada uno de los actores de la Organización en sus espacios de control y gestión: Rectorado, Secretarías del Rectorado, Unidades Académicas y otras Unidades Ejecutoras.

Los importantes cambios cualitativos en la gestión presupuestaria se reflejan en la asignación de partidas presupuestarias a base de indicadores de Gestión de las Unidades Ejecutoras de la Universidad. Va más allá de la mera utilización de un grupo de indicadores y conlleva cambios en la forma de trabajar, en la mentalidad, en la selección de la información que va a gestionar cada responsable, así como en sus competencias. Es en definitiva un cambio cultural, por tanto, un cambio organizativo ya que requiere participación, diálogo, y consenso, exige una mirada al entorno y cuestiona las actividades de la organización. Como instrumento de gestión permitirá anticipar decisiones y acciones, realizar una asignación participativa y mejorada y facilitar una distribución racional de recursos.

Del análisis de **Fortalezas y Debilidades del proceso de implementación** del Presupuesto basado en Actividades nos lleva a concluir que

indudablemente son mayores los beneficios que los inconvenientes. Como resumen del mismo se puede expresar que el proceso de implementación en la Universidad Nacional de Cuyo puso en evidencia debilidades preexistentes como por ejemplo: resistencia al cambio, existencia de equipos heterogéneos de gobierno, falta de entrenamiento en trabajo de equipo, fallas en la comunicación, desconocimiento del Plan Estratégico de la Universidad, reticencia al compromiso y falta de incentivos para cumplir la tarea. Por otra parte las principales Fortalezas de la implementación son que el uso de la metodología obliga a las unidades académicas a formular un plan de gobierno, otorga una poderosa herramienta de gestión, permite comunicar la estrategia de gobierno, incentiva a aprender a trabajar en equipo, a delegar tareas, a planificar actividades, permite anticiparse a requerimientos presupuestarios, lleva a priorizar actividades, permite identificar el destino de los recursos y mejorar la distribución de tareas.

En cuanto al proceso de desarrollo del sistema de indicadores debería tener efectos positivos sobre la organización que realiza el intento de implantarlos. En concreto las mejoras que pudieron observarse en la Universidad Nacional de Cuyo respecto a la situación anterior fueron evidentes.

Los autores consideran a base de la experiencia piloto ya efectuada que la aplicación de la metodología propuesta permitirá lograr un proceso de mejora continua que sea el camino para cumplir eficaz y eficientemente la misión de la Universidad.

La metodología propuesta tiene la gran fortaleza de guiar y facilitar la difícil tarea de dirigir, especialmente cuando es realizada por personas que no son profesionales de la dirección. Las Universidades argentinas son, en su mayoría, dirigidas por profesionales de ciencias, tecnologías y artes muy alejados de la práctica de la dirección. Por otra parte, la falta de acierto en la tarea de gobernar desencadena consecuencias de largo plazo y que afectan a gran número de personas.

Los autores del presente trabajo agradecen a las autoridades de la Universidad Nacional de Cuyo que le confiaran la labor de guiar la implementación del Sistema de Gestión por Actividades y el apoyo brindado al proyecto desde su inicio.

X. BIBLIOGRAFÍA

- CAPASSO, C; LAVOLPE, A. y SMOLJE, A., La Gestión Presupuestaria. Editorial Ediciones Macchi, Buenos Aires. 2000.
- CARTIER, Enrique, PODMOGUILLYE, Marcelo, Enfoque tridimensional de la creación del valor, VI Congreso Internacional de Costos, Braga, Portugal, 1999.
- DUEÑAS RAMIA, Germán, Cálculo de Costos por Actividades (Activity Based Costing). Serie Cuadernos N° 127 – FCE – UNCuyo, 2001.
- JARDEL, Eduardo, SANCHEZ, Esther y DUEÑAS RAMIA, Germán, La Gestión Presupuestaria en la Universidad. Una propuesta de Mejora Continua. XXVI Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos. La Plata, Setiembre 2003.
- KAPLAN, Robert y COOPER, Robin, Coste y Efecto, Editorial Gestión 2000, Barcelona, 1999.
- KAPLAN, Robert y COOPER, Robin, Cuadro de Mando Integral, Editorial Gestión 2000, Barcelona, 1997.
- PODMOGUILNYE, Marcelo Gustavo, El Costeo Basado en Actividades. Un enfoque desde su aplicabilidad práctica en las empresas argentinas. La Ley, Buenos Aires 2005.
- PORTER, Michael, Estrategia Competitiva. CECSA, México, 1982.
- PORTER, Michael, Ventaja Competitiva, CECSA, México, 1987.
- PORTER, Michael, Ventaja competitiva de las Naciones, Plaza & Janes, Barcelona, 1991.
- Plan de Desarrollo Institucional de la UNCuyo 1999-2004.
- Informe Final de la Segunda Autoevaluación Institucional. Universidad Nacional de Cuyo. 2000.
- Evaluación Externa de la Universidad Nacional de Cuyo. 2002.

ANEXO I MEDICION DEL TRABAJO DE LAS UNIDADES ACADEMICAS POR PARTE DEL EQUIPO DE PRESUPUESTO

ASPECTO EVALUADO	VALORACION DEL CONSULTOR EQUIPO					IMPORTEANCIA RELATIVA					Producto		
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	Máximo (*)	Real (**)	
DECANO													
Se interesó en la herramienta				X	5					X	5	25	25
Lideró el trabajo				X	5					X	5	25	25
Participó al Equipo de Gobierno				X	5					X	4	20	20
Contó con un coordinador en su equipo de gobierno				X	5					X	3	15	15
Participó de las reuniones				X	4					X	4	20	16
Formuló claramente los objetivos generales de la UA			X		2					X	5	25	10
EQUIPO DE GOBIERNO													
Trabajó en equipo				X	5					X	5	25	25
Dieron participación a los Responsables de Actividades				X	5					X	5	25	25
Asimilación de la Metodología				X	4					X	4	20	16
Motivaron a Responsables de actividades				X	4					X	3	15	12
RESPONSABLES DE ACTIVIDADES													
Trabajo en equipo y nivel de diálogo entre sí				X	5					X	5	25	25
Alineamiento a los objetivos generales del proceso				X	5					X	4	20	20
Calidad de objetivos definidos				X	4					X	3	15	12
Fueron creativos			X		3					X	3	15	9
Definición de metas físicas			X		3					X	3	15	9
Requirieron apoyo del equipo coconsultor			X		3					X	4	20	20
Cumplimiento en la formulación del presupuesto				X	4					X	4	20	16
FORMULACION-EVALUACION DEL TRABAJO													
Oportunidad de la presentación				X	4					X	3	15	12
Formalidad de la presentación				X	5					X	3	15	15
Calidad de las justificaciones presupuestarias				X	4					X	5	25	20
Congruencia de objetivos (actividades/programa)			X		4					X	5	25	20
Respuesta a los requerimientos de presentación				X	5					X	3	15	15
MAPA DE ACTIVIDADES													
Congruencia de la finalidad del MAPA				X	5					X	5	25	25
Congruencia entre el MAPA y conjunto de actividades				X	5					X	5	25	25
La forma en que se definió el MAPA mejora la gestión				X	5					X	4	20	20
Adecuación del número de actividades definidas				X	5					X	4	20	20
CAPACITACION													
Asistencia del equipo en piano				X	5					X	5	25	25
Asimilación de la Metodología				X	5					X	3	15	15
Requirieron capacitación adicional				X	5					X	3	15	15
NO requirieron asistencia personalizada				X	5					X	2	10	10
Esfuerzo por entender la metodología				X	5					X	4	20	20
RESULTADO DE LA EVALUACION DE LA UNIDAD ACADEMICA													
												100%	100%
												0,50-0,80	0,80

(*) = Producto entre IMPORTEANCIA RELATIVA ASIGNADA POR EL EQUIPO A LA ACTIVIDAD CLAVE y Máximo valor (5)

(**) = Producto entre CALIFICACION ASIGNADA A LA TAREA CLAVE (1 a 5) y Máxima valoración del equipo (5)

(***) = PR / PM (Cociente entre producto real y producto máximo)