

# *La planificación y el presupuesto universitario*

*Amparo Ghío*

**AMPARO GHÍO:** La autora se recibió de Contadora Pública Nacional en 1970 en la Universidad de Buenos Aires y cursó el Doctorado en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador. Es especialista certificada en Gestión y Liderazgo Universitario del Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU) –Región países Andinos- dependiente de la Organización Universitaria Interamericana (OUI). Actúa como adjunta al Vicerrectorado Económico y Jefa del Departamento de Planificación y Control Económico de la Universidad del Salvador. Se desempeñó desde 1993 como Coordinadora del Curso IGLU para Cuadros Superiores, y en 1997 fue designada Coordinadora Regional Cono Sur del IGLU, cargo que actualmente ejerce. Además, es desde 2004 Coordinadora Académica del Proyecto de Maestría en Administración Universitaria que depende del Vicerrectorado Académico de la USAL. Docente en carreras de grado y posgrado en universidades y organismos del país y del exterior, la autora está a cargo de los cursos de “Gestao Economica Financiera” del IGLU para cuadros superiores de la Región de Brasil y de Gerencia Universitaria y Gestión Legal para la Región IGLU Países Andinos. Se desempeña, asimismo, como Consultora en Administración sobre Gestión Institucional en la Educación Superior y Directora en Proyectos Investigación e Investigadora en el Proyecto “El Presupuesto como concepto planificador en un contexto hiperinflacionario”.

## **Introducción**

Las Universidades, como toda Organización, tienen diferentes esquemas organizativos. Estos esquemas impactan en forma directa en la Gestión Económico-Financiera de esas instituciones.

En las universidades, se utilizan, comúnmente, los tipos de organización que privilegian la centralización de la administración financiera.

La elección de las distintas formas de administración, en general, no solo de-

pende de sus niveles de eficiencia, sino que se definen a través del contexto social, la legitimidad y apoyo de las autoridades, la cultura académica y, sobre todo, la tradición institucional.

En la Universidad, la autoridad fluye de abajo hacia arriba, y esto da como resultado un alto grado de descentralización. Las decisiones se toman generalmente en las unidades académicas (facultades, departamentos, carreras, institutos, direcciones), pero las definiciones de tipo financiero-económico no, lo que genera des-coordinación.

Como resultado de esta desarticulación, es frecuente observar que, a veces, las unidades académicas no consideran el aspecto económico, y en otras ocasiones se dejan paralizar por este. Es útil definir una política para la realización del presupuesto universitario que otorgue a todos un marco de acción y que permita la iniciativa y la creatividad.

Estas son las características de esta institución, la Universidad, que no debemos perder de vista al definir los procesos de toma de decisiones al interior de ellas.

Tiene una estructura matricial. Las disciplinas orientan, en general, el trabajo académico; los académicos y/o directivos y profesores pertenecen a una Institución, pero también pertenecen a una disciplina o profesión.

Su autoridad está centrada en el conocimiento avanzado. La forma natural de autoridad está basada en el conocimiento. Por esta razón, docentes y directivos, tienen la autoridad que el conocimiento les confiere. Esta autoridad debe ser evaluada en la toma de decisiones económico-financieras.

Tiene objetivos o fines ideales. Tratar de medir en términos económicos dichos objetivos es generalmente muy complejo, difícil y, a veces, hasta imposible.

Involucra a numerosos sectores de la sociedad. Por este motivo, es objeto de presiones de parte de todos los sectores interesados, tanto en su interior como en su exterior.

Frente a estas características, combinar la participación con la eficiencia resulta, muchas veces, conflictivo; puede dilatar las decisiones y puede transformarse, si es mal encarado, de algo imprescindible en algo contraproducente.

En esencia, la Universidad es una organización de personas que se especializan en la trasmisión sistemática o producción de conocimientos. Son entidades productoras de un conjunto muy heterogéneo de servicios y responden a demandas diferentes. Su eje central es el saber y el hombre, y es el hombre el destinatario de todas sus actividades y la base esencial en que se apoya su conformación operativa. Sus integrantes tienen una alta calificación o grado académico, y el tiempo de ellos es el principal recurso de la Institución.

Como principal recurso de la Organización Universitaria, las expectativas individuales de quienes la integran deben ser tenidas en cuenta y deben ser considera-

das a través de los mecanismos de decisión. Pero, al igual que otras organizaciones, requiere para el cumplimiento de su misión, relacionarse con su entorno. Requiere recursos de ese entorno, de diferente índole, que deben cuantificarse y expresarse en términos monetarios.

Si queremos evaluar el desempeño de una institución de educación superior es importante conocer su misión. Sin saber qué se propone una universidad, es difícil evaluar si lo está haciendo bien. La evaluación, mediante los indicadores de desempeño, pueden cumplir una función útil en la gestión financiera, aunque no siempre nos informan con claridad acerca del cumplimiento de los objetivos definidos.

El concepto "finanzas" significa contar o disponer con los recursos monetarios necesarios para cumplir con las obligaciones de la Institución. Esta forma tan simple de explicar este concepto lleva a enumerar las siguientes tareas: la planificación a largo plazo, el presupuesto universitario, la estimación de ingresos y egresos de fondos, la generación de recursos, la distribución de los recursos entre los diferentes propósitos y, también, su control.

El presupuesto universitario es una de las principales herramientas de gestión de que disponen las universidades y se transforma en una de las tareas más importantes de su administración.

### **El sistema de presupuesto y control presupuestario**

La palabra sistema implica método, orden, plan. Una organización es un conjunto de sistemas de información, donde la comunicación estimula la acción y proporciona el mecanismo que coordina y relaciona las partes.

Cuando mencionamos el control, nos referimos al manejo y uso de los sistemas de información.

Un buen sistema de Presupuesto y Control Presupuestario permite que de manera continua, podamos evaluar los caminos que transitamos, y nos posibilita medir de qué manera alcanzamos el logro de los objetivos que nos hemos propuesto.

Nos otorga objetivos a corto plazo, que hacen posible la evaluación periódica, y, a la vez, nos sirven de guía para tomar gran número de decisiones.

Lo que no debemos perder de vista es que aplicar una determinada técnica presupuestaria a una organización que no busca el beneficio primario de la rentabilidad nos puede conducir a valorar su éxito en términos económicos. El resultado económico puede ser un recurso más de la organización, nunca su fin.

Los objetivos de la Universidad, al ser abstractos e intangibles, corren de manera importante el riesgo de ser reemplazados por objetivos finales más mensurables.

Por este motivo, es función de toda la labor presupuestaria lograr cuantificar, pero sin desplazar los objetivos primordiales por otros que sí pueden medirse en cantidades.

Cuando comenzamos a evaluar en dinero un programa o plan de acción, utilizamos, el término Presupuesto.

La planeación es una toma de decisiones anticipada y no consiste solo en elaborar un plan, sino en tener elaborados varios planes que pueden ponerse en marcha si cambian los futuros escenarios probables.

Podemos dar una definición de "Presupuesto" que contempla las características de la Institución Universitaria.

"Es una herramienta de coordinación que nos permite expresar en términos monetarios las actividades futuras de la Universidad y aplicar políticas o estrategias específicas durante un período dado (generalmente un año), teniendo en cuenta el contexto socioeconómico y la meta de minimizar costos para maximizar rendimientos de recursos".

El presupuesto es un aprendizaje que realiza el hombre acerca del comportamiento de todos los componentes de una organización y del medio que la rodea. Es un proceso continuo de formación de objetivos, formulación de planes, ejecución de tareas, control y ajuste. Este proceso no culminaría sin retroalimentación. La presencia del planeamiento sin control pierde sentido. Para la ejecución, seguimiento y control, resulta imprescindible la construcción de indicadores referidos tanto a los aspectos financieros como a los sustantivos.

En general, los indicadores de desempeño se organizan en tres grupos:

- Indicadores de insumos (Ej. Superficie/alumnos).
- Indicadores de resultados (Ej.: costo por graduado).
- Indicadores de procesos (Ej. tiempo que demoran en terminar sus carreras o en realizar algún trámite).

La estructura del Presupuesto general deberá estar acorde con la modalidad operativa de cada organización. Básicamente, está compuesto por:

- **Presupuesto económico.** Es el presupuesto de ingresos y egresos que toma en consideración el momento en que el hecho económico tiene lugar.
- **Presupuesto financiero.** Es el presupuesto de ingresos y egresos de caja. Nos muestra a lo largo de un período presupuestado el momento en que los fondos se hacen efectivos o los costos se abonan.
- **Presupuesto de inversión.** Es el presupuesto relacionado con las adquisiciones de bienes o inversiones en infraestructura o equipamiento.

- **Balance General Proyectado.** Pone de manifiesto el Estado Patrimonial proyectado al final del período presupuestado.

Existen diferentes tipos de Presupuesto; la clasificación más común distingue entre:

- a) El presupuesto operacional;
- b) El presupuesto de inversiones.

El primero, formado por los ingresos y egresos propios del mantenimiento regular de la actividad universitaria; y el segundo, en relación directa con la administración del patrimonio.

Otros autores distinguen en el Presupuesto Universitario:

- a) El presupuesto de ingresos y gastos;
- b) el presupuesto de tiempo, espacio físico y servicios;
- c) el presupuesto de gastos de capital, y
- d) el presupuesto de efectivo o caja.

El presupuesto de ingresos y gastos y el presupuesto de tiempo, espacio físico y servicios es lo que entendemos en la anterior clasificación como presupuesto operacional.

El Presupuesto de Gastos de Capital es el anterior Presupuesto de Inversiones; y el Presupuesto de Efectivo o Caja es el Presupuesto Financiero, de fundamental importancia y el resultante de todos los otros presupuestos.

J. Mayer expresa: "Dentro del orden lógico de las cosas, el presupuesto de tesorería es el último. Del mismo modo que el presupuesto de ingresos constituye el cuello de botella número uno y, por lo tanto, debe estudiarse en primer término, así el presupuesto de tesorería constituye la consecuencia (y, en cierto modo, la condición) de todos los demás presupuestos; por ello, debe estudiarse al final".

Todo el planeamiento queda subordinado al resultado financiero.

Entre los Modelos de Presupuesto que nos permiten abordar la problemática presupuestaria debemos mencionar:

- a) presupuesto de continuidad;
- b) presupuesto incremental;
- c) presupuesto por programas, y
- d) presupuesto base cero.

Los dos primeros son modalidades tradicionales y parten de la base de que la actual estructura de gastos es la adecuada para un nivel normal de actividad.

Toman el presupuesto anterior como base, lo corrigen únicamente por inflación en el primer caso, o incrementando algunos niveles de actividad en el segundo. No se cuestiona la base del año anterior.

En el Presupuesto por Programas, deben establecerse y definirse con claridad los objetivos y metas que persigue la Institución; estos deben llevarse a cabo a través del desarrollo de un conjunto de acciones integradas y de proyectos específicos con los recursos asignados por programas, cuya consecución lógica queda a cargo de una o más unidades.

- Los resultados principales que se pueden obtener con esta técnica son:
- Los programas están definidos a través de los objetivos que se esperan obtener a través de ellos.
- Establece la combinación entre metas y recursos, y permite la elaboración de estándares de gestión.
- Pone de manifiesto el destino final de los fondos en la Universidad.
- Permite la evaluación periódica del cumplimiento de los diferentes programas.
- Exige de la comunidad universitaria el esfuerzo de Planificar a Largo Plazo, para lo cual es preciso:
- Establecer objetivos y traducirlos en programas y subprogramas.
- Estudiar y definir un sistema de información que procese los gastos de los programas.
- Establecer estándares de medición de eficiencia que permitan medir los resultados
- El modelo de presupuesto base cero exige que cada Departamento, Facultad, Carrera elabore su presupuesto anual, como si los programas que desarrolla fueran absolutamente nuevos.

Lo tradicional parte de las siguientes afirmaciones:

- Los proyectos en curso y las actividades que dichos proyectos requieren son esenciales y deben continuar.
- En materia de costos, todas ellas se desarrollan en forma óptima.

No existe variación; solo los cambios que surjan para acompañar la inflación o por el aumento de volúmenes (ingresos / egresos).

En el enfoque base cero, debemos repensar absolutamente todo, programas, actividades, niveles de esfuerzo requeridos y formas para realizar cada actividad.

Por el esfuerzo que demanda, es difícil utilizarlo para toda la Universidad,

pero sí podría ser empleado, parcialmente, para programas, actividades, funciones que, evaluamos, no están alcanzando sus objetivos.

### Reflexiones finales

El presupuesto debe ser realizado en forma detallada, minuciosa y consistente por toda la organización en forma participativa y coordinada. El presupuesto nos exige precisión; de esta manera, evitaríamos que los hechos diarios desborden la capacidad de dirección e impidan que el directivo universitario pueda planificar, organizar, coordinar recursos y controlar sin perder el tiempo en tareas operativas. La actuación del directivo debe darse en la excepción y no en la generalidad.

Caso contrario, se pierde el control de la organización limitándose a conducir un barco a la deriva. En estos casos, se suele hacer mal uso de los recursos: no ahorrando, gastando cuando se tiene y no cuando deba ser invertido o utilizado el dinero.

El presupuesto debe estar equilibrado (es decir, los gastos e inversiones no pueden superar las expectativas de ingresos) y financiado (si las inversiones o gastos son superiores a los ingresos, el financiamiento debe estar previsto. Si no está equilibrado y financiado, está mal hecho, ya que es inejecutable).

Debe estar estructurado en forma tal que incentive el buen uso de los recursos. Debe tener normas que regulen y flexibilicen los destinos de los fondos para permitir la adaptabilidad a escenarios cambiantes y motivar a los intervinientes en la organización a dirigirse en la dirección correcta, según lo planeado.

Los presupuestos deben asignarse a las Unidades Consumidoras de servicios; las que prestan servicios deben tener un presupuesto operativo que cubra únicamente la prestación del servicio. (Ej. compras).

No deben existir bienes libres en ningún presupuesto, (Ej. electricidad, teléfono). Cada uno debe ser responsable de su utilización. La existencia de bienes libres genera consumos irresponsables.

Aquella Universidad que involucra a toda la comunidad en la realización de un presupuesto anual completo, detallado, en el marco de los objetivos planificados estratégicamente por la Institución, y que, luego, a lo largo del año, controla y analiza los desvíos va a estar mejor preparada para aprovechar las oportunidades de un mundo cambiante y aceptar los desafíos que la educación universitaria de nuestros estudiantes nos requieren y el desarrollo humano de nuestros pueblos nos exigen.

### Bibliografía

- ANTHONY, Robert N. *Contabilidad Gerencial*. Editorial El Ateneo, Buenos

- Aires, 1982.
- DELFINO, José y GERTEL, Héctor, *Modelo de Asignación de Presupuesto Estatal entre la Universidades Nacionales*. Serie Estudios y Propuestas. Buenos Aires. Ministerio de C. Y Ed. de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias. 1995.
  - DELFINO, José y GERTEL, Héctor (editores). *Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público*. Buenos Aires. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1996.
  - ROEHL-ANDERSON, Janice y BRAGG, Steven M. *Manual del Controler. Funciones, procedimientos y responsabilidades*. Editorial DEUSTO, Bilbao. 1996.