

La Plata, 7 de agosto de 2020

Honorable Consejo Directivo

Facultad de Odontología

Universidad Nacional de La Plata

Por la presente, me dirijo a ustedes y por su intermedio al Comité de Grado Académico de la Especialización en Gestión de la Educación Superior (EGES) al efecto de presentar mi Trabajo Final Integrador (TFI) titulado “Acompasando Plan y Presupuesto. Una mirada sobre los procesos de gestión en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata”, cuya dirección ejerce Doctora María Bonicatto. Adjunto la versión digital completa.

Nombre/s y Apellido/s: Diz, María José

Documento de Identidad (Tipo y número): DNI 30534067

Teléfono y dirección de correo electrónico de contacto: (0221) 15 – 5475060

majodiz@hotmail.com

dizmajo@gmail.com

Sin otro particular, saludo atentamente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'María José Diz', with a horizontal line underneath the name.

María José Diz.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
Especialización en Gestión de la Educación Superior

Trabajo Final Integrador
Directora: BONICATTO, María
Especializanda: DIZ, María José

Acompasando Plan y Presupuesto
Una mirada sobre los procesos de gestión en la Facultad de Trabajo Social
de la Universidad Nacional de La Plata.

RESUMEN

El presente Trabajo Final Integrador consiste en una propuesta de intervención y mejora institucional que aborda los procesos de gestión vinculados a la relación entre plan y presupuesto para la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.

El desarrollo conceptual se inscribe en aquellas perspectivas dispuestas a comprender, desde la complejidad, los procesos de producción institucional en las organizaciones del sector público, en función de mejorar la calidad de sus políticas. Se enmarca en aquellas contribuciones sobre los procesos de gestión que apuntan al fortalecimiento de la capacidad estatal, particularmente para el ámbito universitario público y gratuito.

En el trabajo se exploran conceptualmente los procesos de gestión en el marco de las configuraciones de las organizaciones públicas, las partes en que se divide la misma, los mecanismos con los que se coordina la tarea, los procesos de producción pública como las distintas funciones vinculadas. Particularmente se describen y caracterizan aquellas cuestiones que hacen a la articulación y adecuación entre los aspectos político-estratégico, la dimensión vinculada a lo operativo y aquellos referidos a lo presupuestario. Estas funciones se desarrollan en el proceso de producción pública generalmente con distintos niveles de conflicto y complejidad referidos entre otras cuestiones a su falta de correspondencia, adecuación o coordinación. En este sentido, el trabajo aborda un conjunto de estrategias que proponen acompañar estos procesos desde una perspectiva situada y comprometida con la calidad de la producción institucional. La propuesta de intervención diseñada desde la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura para la Facultad de Trabajo Social recupera esta perspectiva desde el diseño de un esquema de gestión integrado que propone acompañar situadamente planificación y presupuesto en la organización.

Palabras Claves: Gestión – Planificación - Presupuesto – Universidad

ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo 1: Presentación y justificación del tema o problema.....	7
Objetivos del Trabajo Final Integrador.....	12
Capítulo 2: Marco conceptual.....	14
Los procesos de gestión de las políticas públicas. Su carácter complejo y conflictivo...15	
Diálogos y malentendidos en la Organizaciones Públicas. Categorías para su análisis y comprensión.....	22
La relación entre la Planificación y el Presupuesto en las Organizaciones Públicas.....	33
El presupuesto como herramienta de gestión.....	41
La perspectiva tecno-política. Contrapunto entre razón y pasión.....	48
Capítulo 3: Caracterización del ámbito institucional de gestión.....	53
Universidad pública y gestión. Características de un modelo basado en consensos.....	53
La Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Reconstrucción de su historia e institucionalidad.....	66
Lineamientos del nuevo periodo. Apuesta para integrar la gestión presupuestaria.....	73
Capítulo 4: Propuesta de Intervención.....	80
Presentación.....	80
Punto de partida o justificación.....	81
Objetivos del Proyecto.....	84
Desarrollo del Proyecto.....	84
Reflexiones Finales.....	92
Bibliografía.....	95

INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo Final Integrador consiste en una propuesta de intervención de mejora institucional para la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, en el marco de la primera cohorte de la Especialización en Gestión de la Educación Superior dependiente de la UNLP.

La Universidad en su afán por jerarquizar los saberes existentes y recuperar los recorridos respecto a los procesos de gestión que transcurren y se desarrollan en el marco de las distintas dependencias de la UNLP, refuerza su compromiso con la formación y producción de conocimiento proponiendo este nuevo programa de posgrado, apostando en la primera cohorte a reforzar la trayectoria formativa de los diversos funcionarios/as y equipos de gestión tanto de la Presidencia como de las distintas Unidades Académicas de la Universidad.

En este sentido, el Trabajo Final se configura a partir de la recuperación no solo de los contenidos desarrollados en el transcurso de la Especialización, sino también de la propia formación como Licenciada en Trabajo Social que, desde hace poco más de una década, estudia y problematiza -en conjunto con un equipo de mujeres que pertenecen a la Cátedra de Políticas Públicas, Planificación y Gestión- sobre estos procesos en las organizaciones públicas. Este trabajo se elabora, edita y reedita desde la recuperación de la propia experiencia de gestión desarrollada en la Facultad de Trabajo Social de esta Universidad como actual Prosecretaria de Gestión Institucional e Infraestructura.

El Trabajo Final contiene un conjunto de reflexiones conceptuales, teóricas y metodológicas acerca de los procesos de gestión vinculados a la relación entre plan y presupuesto en el marco de las organizaciones del sector público. Particularmente se exploran y abordan estas cuestiones a la luz de los procesos de gestión desarrollados en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, para la cual se diseña y estructura una propuesta de mejora institucional en este sentido.

El documento se inicia con la presentación y planteamiento del problema que aborda y reflexiona, continúa con el desarrollo teórico que funciona como marco

de referencia conceptual desde el cual se comprenden los procesos analizados. Seguidamente se caracteriza y sitúa el ámbito de gestión, reconstruyendo aquellos aspectos de la Universidad y particularmente de la Facultad de Trabajo Social que expresan las cuestiones problematizadas y para la cual se diseña la propuesta de mejora institucional que se desarrolla en el último apartado. Por último, el trabajo concluye con un conjunto de reflexiones finales acerca de los aprendizajes y desafíos posibles en el marco de los procesos de gestión.

CAPÍTULO 1: PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA O PROBLEMA

El ámbito de gestión sobre el que se trabaja la propuesta es la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata. La carrera de Trabajo Social viene desarrollando un importante proceso de crecimiento -con sus avances, retrocesos y detenimientos- desde su creación hace más de 80 años. El traspaso por los distintos hitos -sobre los que se puede leer y reconstruir su historia- encuentra a la Unidad Académica en un presente de consolidación institucional, no solo en el marco de la comunidad de la Universidad de La Plata sino en el campo profesional del Trabajo Social, tanto a nivel nacional como Latinoamericano. El pase a Facultad de la entonces Escuela Superior de Trabajo Social de la UNLP en el 2005, como uno de los hitos más relevantes, habilita un nuevo capítulo en la configuración de esta organización pública como casa de estudios y espacio de profesionalización del Trabajo Social. La Unidad Académica experimenta un proceso de institucionalización creciente que expresa el modelo de Facultad que se sostiene y construye –no sin sobresaltos, marchas y contramarchas- desde las distintas instancias y con los diferentes actores que participan en la vida institucional. En este sentido, el proyecto político-institucional que se ha ido consolidando con los años, ha logrado sostener cierta continuidad en el trazado de determinados lineamientos estratégicos, que fortalecen un modelo de Facultad. Esa continuidad se ha sostenido incluyendo estilos y particularidades propias de la variada configuración de los perfiles que se asumieron en cada periodo de gestión (decanato, el cogobierno y el equipo de gestión).

La consolidación de ese modelo se refleja con mayor notoriedad en la institucionalización de los ámbitos de la formación profesional del grado y del posgrado, la investigación y la extensión, implicando una profundización de la profesionalización del Trabajo Social. El crecimiento involucra la incorporación de la formación de otros campos disciplinares y la consolidación de un proceso de

desarrollo de las distintas áreas vinculadas a las funciones estatutarias de investigación y extensión, como así también el fortalecimiento de la articulación con las organizaciones sociales de los territorios donde se desarrollan los procesos de práctica de formación profesional. Así mismo, se han ampliado y profundizado las articulaciones institucionales con organizaciones científicas, redes académicas, organizaciones profesionales y gremiales, entre otras. Se expresa en la dimensión que ha adquirido su estructura organizativa, con la incorporación de nuevas áreas y dependencias. La expansión institucional sin duda contribuye a sostener los nuevos desafíos asumidos, al mismo tiempo que complejiza todo proceso de gestión.

En este contexto de crecimiento, continuidad y consolidación institucional, el nuevo periodo de gestión abierto desde 2018 se asume desde esta concepción, incorporando los desafíos de la época y generando los consensos entre los actores institucionales necesarios para esta nueva etapa. Los lineamientos estratégicos definidos para el periodo de gestión 2018-2022, fueron construidos en el marco de los consensos generados entre los distintos actores de los diferentes claustros, a partir del tránsito por diferentes instancias institucionales de intercambio y diagnóstico sobre el proceso desarrollado, desde una lógica que busca dar continuidad al proyecto de Facultad que se viene construyendo.

Los lineamientos estratégicos propuestos para el periodo, responden a la interdependencia de distintas lógicas que conviven en la Unidad Académica, referidas tanto a la de las áreas de gestión, como a la de los claustros que la conforman, como así también al sostenimiento y continuidad del proyecto político-institucional, entre otras. En este sentido, se estructuraron los lineamientos por cada una de las áreas de gestión y de manera transversal se organizaron ejes vinculados a cada uno de los claustros que sostienen la actividad político-institucional.

Este proceso fue sistematizado en un Documento Institucional que incluye dichos lineamientos y establece un resumen en términos de los siguientes 10 ejes estratégicos de síntesis:

- 1) *Incrementar las estrategias de ingreso, permanencia y egreso en estudiantes de*

grado y posgrado. 2) Implementar nuevas carreras de grado y posgrado que atiendan a vacancias existentes en la Universidad. 3) Ampliar el radio de llegada territorial, a partir de las políticas académica, de investigación y de extensión, involucrando en forma activa a graduada/os. 4) Propiciar la articulación y los debates necesarios con organizaciones profesionales, académicas, estatales y sociales, tanto en ámbitos nacionales como latinoamericanos. 5) Gestionar recursos humanos e infraestructura edilicia acorde al crecimiento de la Facultad. 6) Elaborar un sistema de becas y/o pasantías con universidades nacionales o del extranjero que permita mayor intercambio de estudiantes de grado y posgrado e investigadora/es. 7) Profundizar la política de vinculación con graduada/os, que permita sostener a la Facultad como lugar de referencia. 8) Continuar movilizándolo en las calles cuando se vean afectados o restringidos derechos, y en acciones ligadas a la política de Memoria, Verdad y Justicia. 9) Fortalecer una estrategia comunicacional ágil y diversificada. 10) Propiciar condiciones de posibilidad para relaciones interpersonales de respeto mutuo y de bienestar entre los miembros de nuestra comunidad educativa (FTS, Documento Institucional Lineamientos Estratégicos para el Periodo de gestión 2018 -2022, 2017).

Si bien para este periodo no se ha establecido en el Documento Institucional un lineamiento estratégico vinculado a mejorar y sostener los procesos de gestión institucional y administrativa, en los hechos se ha rediseñado parte de la estructura organizativa de la Unidad Académica vinculada a resolver algunos aspectos de esta cuestión. En este sentido, se ha reconfigurado la misión y las funciones de la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura en el 2018, y en el transcurso del 2019, se ha creado la Prosecretaría de Finanzas. Así la primera, tiene las siguientes Misión y funciones institucionales:

Asistir al Decano y a la Secretaria de Gestión Institucional e Infraestructura en el diseño, ejecución y monitoreo de los lineamientos programáticos fijados como política de Gestión definido y aprobado en el Consejo Académico. Coordinar el diseño, ejecución, monitoreo y control de la programación económico-financiera de la Facultad; Coordinar la sistematización de información vinculada a la gestión institucional y presupuestaria; Coordinar las acciones económico-financieras con el Decano y con la Prosecretaria de Finanzas; Coordinar con las Secretarias las acciones vinculadas a las políticas presupuestarias y aspectos operativos relacionados de la Facultad; Asistir a la Secretaria de Gestión Institucional e Infraestructura en la programación y ejecución de

los procesos correspondientes a las obras de infraestructura de la Facultad; Coordinación e implementación de propuestas de formación y capacitación en servicio para los trabajadores de la unidad académica en coordinación con las asociaciones gremiales correspondientes. (Documento de Evaluación Institucional; 2019).

Por su parte, la Prosecretaría de Finanzas tiene las siguientes Misión y funciones:

Asistir al Decano y a la Secretaría de Supervisión Administrativa en la programación y ejecución del presupuesto anual de la Facultad, y el control del funcionamiento financiero. Asesorar conforme a las reglamentaciones y disposiciones vigentes en los asuntos de su incumbencia al Decano, al Consejo Directivo y a las Comisiones que entiendan en temas relacionados al ámbito de su desempeño. Asistir al Decano, en la programación económico-financiera y la administración de sus recursos monetarios y patrimoniales y la gestión de recursos económicos propios y de gobierno; Coordinar acciones con la Secretaría de Supervisión Administrativa y con la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura; Asesorar a las Secretarías y Prosecretarías para la formulación de los distintos servicios vinculados al ámbito de su desempeño; Ejecutar toda otra actividad que le sea delegada expresamente por las autoridades superiores; Coordina, promover y evaluar el desarrollo general de las actividades financieras y administrativas de la Facultad de acuerdo con el Decano, Secretaria de Supervisión Administrativa y con la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura y la Dirección Económico-financiera; Asistir a la Dirección Económico-Financiera (DEF) en la ejecución de las propuestas correspondientes a las políticas financieras y administrativas de la Facultad; Proponer y ejecutar la política de capacitación y desarrollo del personal administrativo de la DEF como así también procurar su eficiencia; Intervenir en los procesos de autoevaluación institucional y colaborar con el control, fiscalización y evaluación externa (Resolución N°195, Anexo I; 2019).

Dicha reconfiguración organizacional no solo establece funciones afines a cada una de estas prosecretarías sino que además es una apuesta por intentar superar un conjunto de problemas vinculados a la disociación entre los procesos de gestión de las áreas sustantivas respecto de la gestión presupuestaria, a cargo de las áreas de apoyo de la organización.

Este tipo de problemas de frecuente presencia en las organizaciones públicas responde a aspectos de diversa índole, referido al modo en que se diseñan las

estructuras organizativas, los procesos de producción institucional sostenidos sobre las mismas y los propios paradigmas en los que se han basado estos diseños. Es decir, las concepciones en torno a lo político, lo técnico y lo administrativo con las que se han configurado las organizaciones públicas. En este sentido, en los procesos de gestión aparecen estos dilemas que refuerzan las tensiones entre las partes de la organización, particularmente a aquellos referidos a la relación entre las políticas sustantivas y la ejecución presupuestaria. Es decir a la relación entre la gestión del plan y del presupuesto.

En clave de intentar revertir la situación descrita, se han configurado algunos de los aportes del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), como la Gestión por Resultados, la Rendición de Cuentas y la técnica del Presupuesto por Programa, que procuraron resolver la disociación entre los procesos sustantivos y la estructura presupuestaria, desde una lógica meramente gerencialista e instrumental.

Los esquemas de adecuación e integración entre estos procesos siguen siendo un desafío para las organizaciones del sector público que pretenden producir valor público desde los principios de eficiencia, eficacia y efectividad. En este sentido, otro conjunto de autores enmarcados en el paradigma de la Planificación Estratégica Situacional, han revitalizado la dimensión política de estos procesos de gestión resignificando algunos de los aportes de la NGP. Como plantea Sotelo: “se ha advertido insistentemente sobre la necesidad de lograr un mayor alineamiento -correspondencia relativa o consistencia- entre planificación, el diseño organizacional y el presupuesto institucional para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas” Y agrega, “sin embargo, son numerosas las denuncias sobre frecuentes rupturas entre estos tres ámbitos. Incluso, en ocasiones, parecieran presentarse como dominios hostiles o refractarios, aun cuando explícitamente se apuesta a una interdependencia armónica”. (Sotelo; 2008, p.1).

El presente trabajo intenta desentrañar no solo las particularidades de cada uno de los dominios o ámbitos, entre los que se estructuran los procesos de gestión en la Unidad Académica, sino además las relaciones que se establecen entre los

mismos. Esta condición es necesaria para la estructuración de una propuesta de intervención, a cargo de la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura. La propuesta radica en mejorar los procesos de gestión vinculados a la relación entre plan y presupuesto en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, en función de fortalecer las políticas que se promueven desde la Unidad Académica.

Se pretende contribuir con el presente trabajo, a la comprensión de los procesos de gestión pública desde la propia experiencia, asumiendo tanto la responsabilidad que conlleva desentrañar la complejidad durante el proceso mismo de la implementación, como la pretensión de querer aportar a aquellas perspectivas teóricas preocupadas por mejorar los “métodos de gobierno y su impacto en la calidad de la política pública”. (Bonicatto, 2019). En este sentido, en el marco de la perspectiva teórico-metodológica que plantea la Gestión Estratégica Planificada (Bonicatto, 2017) “se propone la investigación-gestión (I+G) como el proceso mediante el cual el equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de la política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el periodo temporal en el cual el equipo es responsable” (Bonicatto, 2019, p.50).

OBJETIVOS DEL TRABAJO FINAL INTEGRADOR

OBJETIVO GENERAL

- ✚ Promover el diseño de una propuesta de intervención en el marco del Proyecto de Gestión 2018 -2020 de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, que mejore los procesos de gestión asociados a la relación entre planificación y presupuesto, en función de contribuir a la comprensión de los procesos de gestión sobre estos aspectos en las organizaciones públicas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✚ Aportar insumos para la comprensión de las particularidades que adquieren los procesos de gestión vinculados a la planificación y al presupuesto en organizaciones públicas como la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.
- ✚ Realizar un Análisis Situacional sobre los procesos de gestión asociados a la relación entre los lineamientos estratégicos, la planificación operativa y la planificación presupuestaria de la Unidad Académica, reflexionando acerca de las limitaciones y posibilidades existentes.
- ✚ Diseñar una propuesta de intervención que contenga un conjunto de mejoras vinculadas a la relación entre plan y presupuesto en el marco del Proyecto Institucional de Gestión del periodo 2018 -2022 de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.

CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se desarrollan las principales categorías conceptuales que estructuran el marco de referencia teórica en el que se inscribe la propuesta de intervención institucional- desarrollada en el presente trabajo- para la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.

El desarrollo conceptual se asienta en aquellos enfoques y debates teóricos preocupados por recuperar y consolidar el lugar central del Estado en la regulación de la vida social, política y económica de una sociedad, particularmente los promovidos -en esta materia y en las últimas décadas- en nuestro país y en nuestra Latinoamérica. Adhiere aquellas perspectivas dispuestas a comprender, desde la complejidad, los procesos de producción institucional en las organizaciones del sector público estatal. Por último, se inscribe en aquellas contribuciones sobre los procesos de gestión en el marco del fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado en general y en particular del ámbito de la Universidad pública y gratuita.

En el primer apartado, se conceptualizan los procesos de gestión, las características que asumen en el marco del sector público, los límites y posibilidades que impone la actividad estatal mediante sus políticas públicas. En el segundo apartado, se reconstruyen los aportes de aquellos autores que provienen de la sociología de las organizaciones para caracterizar los modos en que la producción institucional se realiza en el marco de las organizaciones públicas desde la perspectiva de la complejidad. Se describen las relaciones entre las partes de las organizaciones, los mecanismos con los que se estructura los procesos de trabajo y las tensiones propias entre las instancias sustantivas y las de apoyo, como contrapunto existente entre lo político, lo técnico y lo administrativo.

En tercer apartado se recuperan los desarrollos conceptuales que abrevan al paradigma de la Planificación Estratégica Situacional y que proponen de manera situada elementos para superar aquellos esquemas normativos y tecnocráticos

persistentes al momento de gestionar en las organizaciones públicas. En este sentido se revisan los desarrollos teóricos que vinculan la Planificación con el Presupuesto y se incorporan algunos elementos de análisis que posicionan a este último como herramienta de gestión en el marco de los desafíos que propone la perspectiva tecno-política.

Por último, se reconstruyen aquellos desarrollos conceptuales que incorporan las especificidades propias de los procesos de gestión en el ámbito universitario, particularmente en una de las unidades académicas de la Universidad Nacional de La Plata, la Facultad de Trabajo Social.

LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. SU CARÁCTER COMPLEJO Y CONFLICTIVO

Para poder conceptualizar qué es la gestión, qué elementos la componen, cómo se caracterizan esos procesos, qué modalidades adquieren entre otras cuestiones, se han retomado aquellos autores/as que vienen desarrollando estas categorías en el ámbito de la gestión pública. Este campo de indagación se ha ido constituyendo -en muchos casos- a partir de la problematización de la experiencia, en tanto muchos de los autores propuestos se han desempeñado como responsables de la función pública en distintos ámbitos del Estado a lo largo de los años. En este sentido, gran parte de los aportes conceptuales fueron gestados al calor de la gestión pública, en el marco de los circuitos y espacios en los que se despliegan los procesos de producción de las políticas públicas.

Para el caso de Latinoamérica, los aportes conceptuales en esta materia provienen de ámbitos muy diversos como el de las Ciencias Políticas y Ciencias Sociales, la rama de la Administración y el campo de la Planificación Estratégica. A lo largo de algunas décadas han concentrado una gran cantidad de investigaciones que estudian el funcionamiento del Estado y el proceso de producción de las políticas públicas, poniendo el foco de manera más reciente en el análisis sobre los procesos de gestión de las mismas (Jaime, et. al, 2013).

Sin intención de realizar una recapitulación histórica de cómo ha sido este proceso en el estudio de las políticas, resulta preciso destacar aquellas instancias o momentos donde el concepto de gestión fue cobrando fuerza en el sector público, desde su apropiación hasta su incorporación como campo de análisis.

En este sentido, se puede afirmar que la inscripción del concepto de gestión en el ámbito público es relativamente reciente. El rechazo que genera el término en algunos circuitos refiere a su asociación a los conceptos de gerencia o gerenciamiento, categorías utilizadas en el ámbito privado empresarial. El concepto de gestión tiene una estrecha vinculación con el Management Empresarial de los años 90, del cual posteriormente fueron tomados muchos de sus desarrollos por la corriente del New Public Management o Nueva Gestión Pública, para introducir modificaciones en las burocracias estatales. Este paradigma nutrió las reformas del Estado conocidas como de segunda generación implementadas durante esta década en nuestro país y en la región, acompañando todo el ciclo de restauración neoliberal. El modelo se basaba en un enfoque gerencialista, centrado exclusivamente en la cuestión técnica e instrumental, preocupado principalmente por las metodologías y el diseño organizacional (Sotelo, 2012). Los análisis sobre la producción estatal se concentraban en los criterios de eficiencia y eficacia, reforzando así la disociación ya existente entre técnica y política.

Por otro lado, la gestión como categoría y objeto de análisis también tuvo una incidencia reciente en los estudios sobre políticas. Desde la década del '90 hasta inicios de los primeros años del nuevo siglo los estudios sobre la gestión de las políticas estuvieron asociados a la reconstrucción de dichos procesos en el nivel local de implementación. Así muchos de los análisis pusieron el foco en las particularidades locales y descentralizadas de la gestión, vinculada a las relaciones entre los actores presentes de los territorios, la circulación de los recursos y particularmente con un tipo de política pública, la política social. Así mismo la potencia de estos análisis, como desarrollaremos más adelante, estuvo asociada a la conceptualización desarrollada sobre el concepto de gestión. Desde esta perspectiva, se definió a la gestión como un proceso cargado de complejidad

y conflictividad. Se la reconoció como espacio estratégico de constitución de las políticas, es decir como su ámbito de producción, reproducción y/o transformación (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En este sentido, existe en los estudios sobre políticas cierta asociación entre implementación y gestión, y más precisamente, entre implementación y gestión local. Si bien no se puede homologar directamente estas categorías, ya que corresponden -en sus orígenes- a momentos y perspectivas distintas, se puede afirmar que existe un vínculo estrecho entre ambos conceptos. Es decir, algunos de los aspectos con los que se actualmente se identifican y se analizan los problemas vinculados a la gestión, tienen sus antecedentes en los estudios desarrollados sobre la implementación como instancia clave del proceso de producción de las políticas públicas. Como es sabido, la implementación ha tenido un lugar secundario en los análisis sobre las políticas respecto a las instancias de diseño y evaluación, tanto en Europa y EEUU como en América Latina. Para esta región, los estudios sobre la implementación tienen su origen recién en la década del '70 y '80 mientras que los análisis sobre las instancias de diseño y evaluación, en la década del '60¹ (Jaime, et. al, 2013).

Por último, en el marco del paradigma de la Planificación Estratégica Situacional, que significó una ruptura epistemológica en materia de planificación pública y en el modo de comprender la hechura de las políticas públicas, variados autores han realizado aportes para comprender por qué fracasan las políticas en nuestra región. Se ha ido incorporando un conjunto de elementos de análisis que asociaron el concepto de gestión al de gobierno, dotando de política a esta categoría. Esta corriente ha resignificado algunos de los aportes que propone la Nueva Gestión Pública a la luz de la dimensión política, que constituye y

1 En la región los estudios en esta materia han sido nutridos en sus orígenes por los desarrollos en Europa y EEUU de la década del 50, vinculados a las escuelas de administración y al clima de época de posguerra en el que el Estado adquiere un rol central en la recuperación de la economía. Particularmente en América Latina esta corriente tiene su expresión en la década del '60 de la mano de la CEPAL. A lo largo de las décadas subsiguientes las preocupaciones en torno al lugar del Estado, la planificación y las políticas públicas han tomado diferentes matices de acuerdo al tránsito por las distintas fases de acumulación. Así esta corriente de pensamiento sufrió sus embates en aquellas décadas donde se privilegiaba al Mercado como regulador de la economía y de la sociedad y el Estado veía reducidas sus funciones, también en lo respectivo a las agencias estatales de planificación y evaluación.

caracteriza a los procesos de producción de las políticas públicas. Lo técnico y lo político vuelve a ser un prisma indisoluble desde donde se analiza la gestión y el esquema desde el cual se realizan las propuestas para su operacionalización.

En el presente trabajo se toman los elementos principales proporcionados por este enfoque para conceptualizar los procesos de gestión en el marco de las políticas públicas.

En primer lugar, para entender cómo es el espacio donde esos procesos de gestión se configuran, resulta necesario adentrarnos en el concepto de política pública. Se recuperan los aportes realizados por Oszlak y O' Donnell (1976), los cuales entienden a las políticas públicas como "el conjunto de las tomas de posición del Estado frente a una "cuestión" que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (...)". Estos autores hacen referencia al concepto de toma de posición como a la acción u omisión de los actores sobre una determinada cuestión. Por otra parte definen cuestión como "los asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados. Toda cuestión atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización hasta su resolución. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma" (Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José, 1984).

En esta misma línea argumentativa, Aguilar Villanueva (2003) plantea que "las políticas -su diseño y desarrollo-, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico y administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas". De esta manera, en palabras de este autor: "(...) la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas" (Aguilar, 2003, p. 31).

Acompañan estas perspectivas las premisas con las que Chiara y Di Virgilio (2009) plantean y definen a las políticas públicas argumentando que "...no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad y que no hay políticas por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación" (Chiara y Di Virgilio, 2009, p.60).

Desde estas conceptualizaciones se nutre la categoría de gestión, muchos de los elementos que fueron referenciados son el andamiaje donde se originan, se estructuran y se afrontan dichos procesos. Es decir, los escenarios donde gestionamos políticas nunca son neutros y tranquilos. Los acontecimientos que se suceden están sujetos no solo a la conflictividad que le imprimen los actores con sus intereses y sus actos, sino además a la imprevisibilidad constitutiva de esa realidad social. La contingencia misma de la realidad, la creatividad de los diversos actores, las relaciones de poder, el orden y desorden que conviven en la estructuración de las relaciones sociales, cargan de incertidumbre esos escenarios donde se mueve la gestión. Estas particularidades, aunque no las únicas, son las que le imprimen complejidad a dichos procesos².

Jorge Huergo (2003) avanza sobre la conceptualización al comprender sus alcances en el marco de las organizaciones públicas, rescatando su significado de la raíz etimológica del término. Como refiere el autor, la palabra gestión está asociada a la palabra “gestus” que significa gesto, movimiento, actitud del cuerpo, que a su vez está vinculada a la palabra “gerere”, que tiene varias acepciones: “llevar adelante o llevar a cabo, cargar una cosa, librar una guerra o trabar combate, conducir una acción o un grupo, ejecutar, en el sentido de un artista que hace algo sobre un escenario”. Y continúa diciendo, “la palabra gestión proviene directamente de “gestio-onis”: acción de llevar a cabo y, además, está relacionada con “gesta”, en tanto historia de lo realizado, y con “gestación”, llevar encima” (Huergo, 2003, p. 1).

Gestionar en las organizaciones públicas sin duda pone a jugar muchas de estas acciones. Gestionar implica sostener procesos, es un verbo cargado de corporalidad y acción. Se trata de convocar y poner en circulación un conjunto de

2 La complejidad de los procesos de gestión también está definida por una variedad de aspectos referidos a las dimensiones propias del campo de las políticas públicas. Podemos mencionar, el modelo de Estado en el que las políticas se inscriben, la manera de entender la cosa pública, los distintos niveles de gobierno que de alguna manera participan en el proceso, los actores presentes con sus demandas y concepciones, el territorio en donde esa política logra enraizarse, los distintos recursos puestos en juego en ese procesos de producción, las disputas por el sentido que los actores han conjugado sobre el campo temático del que trate la política, su historicidad, entre otras cuestiones.

actos y cuerpos sobre un escenario. Consiste en protagonizar esas circunstancias, conducirlas, llevar adelante esa escena.

Nunca se gestiona en soledad. Gestionar implica necesariamente a otros/as, una relación con esos otros/as que también habitan ese escenario y con los cuales aparecen diversas maneras de vincularse. Desde la genealogía que propone el autor, se asocia al concepto de gestión a la posibilidad de librar una guerra, establecer un combate. De esta acepción se deduce la carga de intencionalidad que conlleva el proceso hacia su sentido político cargado de conflicto.

El carácter activo del concepto de gestión refiere a una doble significación. En primer término, ese lugar de guerra con y contra otros/as que comporta el concepto, y en segundo lugar, en su carácter cultural. Se reconocen las prácticas culturales de una organización, sus recorridos, su historia, sus trayectorias y desde ahí se conducen a esos otros/as (Huergo, 2003). En palabras del autor, “la gestión es una suerte de acción artística, en cuanto creativa (y no repetitiva o meramente estructurada por recetas) que tiende a la gestación de procesos colectivos, con los otros –y a pesar de los otros y de lo existente, o contra los otros (Huergo, 2003, p.2). Lo interesante de este aporte es entender la potencia de la gestión como acto creativo y colectivo. Gestionar lo colectivo puede ser visto como articulador de conflictos y de diferencias, como construir una trama de diferencias articuladas (Huergo, 2003).

Hasta aquí se retomaron aspectos conceptuales referidos al significado, ámbito y lugar que tienen los/as otros/as en el proceso de gestión. Se describieron, particularizaron y connotaron esos escenarios dando cuenta del qué, dónde y con quiénes de la gestión. Ahora resulta necesario ahondar sobre aquellos aspectos que conceptualizan el para qué y el cómo de esas instancias de gestión.

En este sentido, la gestión puede ser vista un proceso de producción. Gestionar es hacer posible algo. Es viabilizar un rumbo, poner a jugar saberes y experiencia para lograr un objetivo o un propósito. Es decir, se gestiona para producir determinamos resultados a través de la puesta en marcha de un conjunto de procesos de trabajo que articulan recursos con acciones. Según expresan Claudia

Villamayor y Ernesto Lamas, “gestionar es una acción integral, entendida como un proceso de trabajo y organización en el que se coordinan diferentes miradas, perspectivas y esfuerzos, para avanzar eficazmente hacia objetivos asumidos institucionalmente y que deseáramos que fueran adoptados de manera participativa y democrática. En esta línea, gestionar implica una articulación de procesos y resultados, y también de corresponsabilidad y cogestión en la toma de decisiones” (Huergo, 2003, p.2).

Gestionar implica un trabajo artesanal que conjuga aspectos de diversa naturaleza en el marco de la tensión que se genera entre lo político, lo técnico y lo administrativo; lo urgente y lo importante; lo estratégico y lo operativo; lo previsto y lo imprevisto; las instancias de negociación, de cooperación y de conflicto entre los actores y las actrices presentes.

En palabras del autor, “gestionar es el arte de hacer posible un rumbo y alcanzar una meta en medio de las dificultades y de la imprevisibilidad de los acontecimientos. No se trata de soslayar dificultades o de silenciar conflictos, sino de crear alternativas de viabilidad para los procesos que vive un grupo, una organización o una institución (...). Gestionar es una acción política” (Huergo; 2003, p.5).

Gestionar implica de un conjunto de capacidades, habilidades que lejos de conjugarlas en el ámbito del sentido común, requieren de formación. Se precisa contar con capacidad para poder lidiar con la complejidad y conflictividad que caracterizan estos procesos hacia el marco de la definición estratégica con la que se orienta el sentido de la intervención que se quiere desarrollar.

En este sentido, pensar la gestión en el marco de la acción estatal es pensarla impregnada de todo aquello que sucede en las organizaciones públicas cuando producen y constituyen a las políticas públicas. Esto quiere decir, que la gestión acompaña y conduce todo el proceso de producción que sucede al interior de la organización pública en función de generar los resultados previstos en determinados usuarios/as. Los aportes de Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio resultan claves para entender a la gestión desde esta perspectiva. Las autoras la entienden “como un espacio privilegiado de reproducción y/o

transformación de la política a través de los actores que juegan ahí sus apuestas estratégicas. La gestión opera como espacio de mediación entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población”. Esta complejidad obliga a concebir la gestión desde una doble entrada: como la articulación de recursos y como la porosa frontera entre el Estado y la sociedad en el proceso de constitución de la demanda. La demanda no se constituye de manera espontánea, sino en el contexto de los procesos que ponen en relación el aparato estatal y la sociedad” (Chiara y Di Virgilio, 2009, p. 60).

La complejidad y conflictividad que se enfrentan en la gestión responden tanto a las perspectivas con las que se ha concebido ese proceso, como al modo en que se han configurado las organizaciones públicas para operacionalizarlo. En los apartados siguientes se ira reconstruyendo los elementos organizacionales sobre los cuales se fueron construyendo un conjunto de dilemas que se enfrentan en los procesos de gestión pública, particularmente aquellos referidos la relación entre las políticas sustantivas y la ejecución presupuestaria.

DIÁLOGOS Y MALENTENDIDOS EN LA ORGANIZACIONES PÚBLICAS. CATEGORÍAS PARA SU ANÁLISIS Y COMPRENSIÓN

Para desarrollar las categorías que componen el presente apartado se han consultado aquellos autores que vienen realizando sus aportes al análisis de los procesos organizacionales, particularmente para el sector público. Se han seleccionados aquellos trabajos que conceptualizan a las organizaciones desde el enfoque de la complejidad.

En este sentido, se introduce una conceptualización sobre las organizaciones, se recuperan los aportes vinculados a caracterizar la composición de la estructura organizativa, tanto de los aspectos formales como informales y por último, se enfatiza sobre la producción institucional de las organizaciones en el sector público.

En primer lugar, para avanzar en la conceptualización se retoman las obras de los autores como Etkin (2005) y Etkin y Schvarstein (1997) quienes analizan a las organizaciones desde el enfoque de la complejidad.

En este sentido, para arribar a una primera definición se pueden tomar aquellos aportes más clásicos que los autores recuperan sobre la categoría. Desde este punto de vista, definen a las organizaciones como aquellos sistemas que persiguen un conjunto de objetivos para los que disponen de una variedad de recursos que, mediante una serie de procesos de trabajo, convierten en bienes y servicios que intercambia en un medio en el que convive con otros sistemas.

Las organizaciones son esquemas estables que resultan viables si cumplen sus propósitos eficazmente en un medio cambiante e inestable. Por definición, una organización está compuesta por rasgos de complejidad que refieren a la combinación de distintos aspectos o cuestiones. La presencia de múltiples actores y actrices internos y externos que presentan diversos intereses, la estructuración de la relación entre los mismos no siempre responde a la consecución de los objetivos planteados, la existencia del medio cambiante, entre otras cuestiones. Las organizaciones no solo existen en función de sus propios objetivos, estrategias y políticas (Ficha de Catedra N° 30 – FTS; 2006).

Como plantea Etkin (2005), las organizaciones son un conjunto de expectativas compartidas. Funcionan como un marco de referencia a los grupos que la integran y a su vez, estos esquemas son redefinidos por ellos mismos. Los procesos organizativos no se dan en armonía. El medio le exige de cambios y adecuaciones que debe asumir sin perder su autonomía. Existen además contradicciones, movimientos no programados, cambios internos que afronta la organización sin perder su identidad, que le proporcionan dinamismo, volviéndola viable. En este sentido, las organizaciones son más que un conjunto estructurado y estable de procesos de trabajo que persiguen resultados.

Como ya se mencionó, Etkin (2005) nos propone pensar la conceptualización de las organizaciones desde el prisma de la complejidad. En este sentido plantea, “la complejidad es un enfoque que considera a la organización como un espacio donde coexisten orden y desorden, razón y sin razón, armonías y disonancias.

Hay en estas relaciones fuerzas que están operando en un sentido complementario, pero también divergente o indiferente” (Ficha de Catedra N° 30 – FTS; 2006, p.4).

“La organización no se considera un mecanismo (programado) o un organismo (natural) sino un sistema complejo, de base social, política y técnica. Complejo porque en el sistema operan múltiples lógicas y diversidad de fuerzas que no se conjugan de modo armónico o estable. Complejo también porque el sistema tiene un diseño y acuerdos constitutivos, pero además presenta la capacidad de redefinir y adaptar esos esquemas a través de la reflexión y los procesos de aprendizaje. Sus cambios no siempre resultan de la autoridad o de la decisión política, sino del diálogo, el debate y la interacción social cotidiana” (Ficha de Catedra N° 30 – FTS; 2006, p.4).

Para comprender la composición interna de la organización y los modos en que se organizan los procesos de trabajo, tomaremos los aportes del clásico Henry Mintzberg. Su trabajo contribuye a la conceptualización de la estructura organizativa como la forma en que se haya dividido el trabajo, las tareas, las labores de una organización y el modo en que se haya coordinado ese proceso de producción. Es decir, la estructura organizativa es el resultado de la división y coordinación de la tarea en esa organización.

El autor reconoce el avance -en las últimas décadas- sobre los estudios de las estructuras organizativas, que incorporan una mirada sobre las instancias o procesos informales sucedidos en las organizaciones. En palabras del autor, “estos estudios han demostrado que las estructuras formales e informales están entrelazadas y frecuentemente son indefinibles” (Henry Mintzberg, 2003, p.11).

Desde este enfoque, Mintzberg propone pensar a la organización en cinco partes en la que conjuga elementos formales e informales para avanzar en su comprensión. Enumera un conjunto de elementos básicos en los que se divide el trabajo en una organización según sea el grado de complejidad y tamaño de la misma, para luego identificar los mecanismos de coordinación de las tareas y así finalizar con las distintas configuraciones que pueden estructurarse dentro de las organizaciones.

En primer lugar, propone cinco mecanismos de coordinación de la tarea, como los modos en que se controla, comunica y coordina el conjunto de labores de una organización. El ajuste mutuo, la supervisión directa, la estandarización de procesos de trabajo, la estandarización de producciones de trabajo y la estandarización de destreza de trabajadores, “deben ser considerados los elementos básicos de la estructura, el pegamento que mantiene unida a las organizaciones” (Mintzberg, 2003, p.7). A los fines del presente trabajo no interesa realizar una descripción pormenorizada de cada uno de estos cinco mecanismos, sino su sola presentación a modo de comprender la amalgama que vincula las partes de la organización.

En segundo lugar, los elementos básicos de la organización refieren a las cinco partes en que divide la misma (Mintzberg, 2003). Así, una organización está compuesta por su Núcleo Operativo, encargo de la producción y distribución de los bienes y servicios básicos de una organización, y por el Ápice Estratégico como instancia de mayor autoridad, encargado de la direccionalidad estratégica y política de la organización, de la vigilancia interna de todo el sistema y de la administración de los vínculos fronterizos de la organización con el afuera. La jerarquía de autoridad entre estos dos polos de la organización está dada por la tercera parte de la organización, la Línea Media. Se trata de una cadena de gerentes que funcionan como la polea de transmisión, feedback de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba del proceso de producción. También en el nivel medio pero por fuera de la línea de autoridad formal, se encuentran dos estructuras de apoyo que completan las partes de la organización. Las mismas contribuyen, asisten y aportan al proceso de producción pero no de manera directa. Tanto el Staff de Apoyo como la Tecnoestructura, en sus amplias diferencias, están comprometidos indirectamente en la producción institucional. El primero refiere al conjunto de unidades, casi todas especializadas, que suministran apoyo por fuera del trabajo operacional vinculado a la misión institucional. El Staff de Apoyo incluye una diversidad de unidades con funciones bien particulares pero que de ningún modo refieren a la producción institucional sustantiva de la organización. Estas unidades de apoyo contienen desde el área

de prensa y comunicación, pasando por el de servicios generales, hasta el área contable y económico financiero de la organización. Lo sorprendente es que estas unidades de apoyo han sido casi totalmente ignoradas en los estudios sobre las estructuras organizativas (Mintzberg, 2003). “Estas unidades de apoyo son decididamente distintas de la tecnoestructura -no se ocupan de la estandarización y no pueden ser vistas en primera instancia como consejeras (aunque pueden hacer algo de esto también). Más bien, tienen distintas funciones que cumplir” (Mintzberg, 2003, p. 17).

El caso de la Tecnoestructura se compone por un conjunto de analistas encargados de mejorar el trabajo de otros, utilizando principalmente la estandarización como mecanismo de coordinación. En palabras del autor, “estos analistas están fuera de la corriente de trabajo operacional -pueden diseñarla, planearla, cambiarla, o entrenar gente para que lo haga, pero no lo hacen ellos mismos” (Mintzberg, 2003, p. 16).

A continuación se presenta la clásica figura con la que Mintzberg grafica las partes de la Organización:

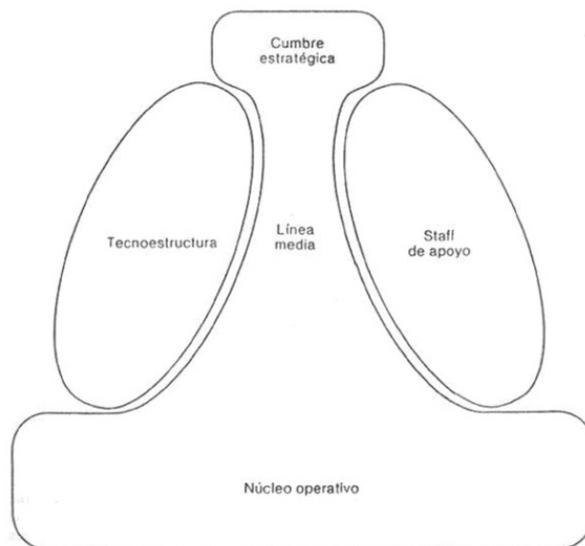


Figura 1-2. Las cinco partes básicas de la organización.

Fuente: Henry Mintzberg, 2003, p. 13.

En palabras del autor, “el logotipo muestra una pequeña cumbre estratégica conectada por una línea media ensanchada a un núcleo operativo grande y chato. Estas tres partes de la organización son mostradas en una secuencia ininterrumpida para indicar que están típicamente conectadas a través de una sola línea de autoridad formal. La tecnoestructura y el staff de apoyo se muestran afuera y a cada lado para indicar que están separados de esta línea principal de autoridad e influyen solo indirectamente sobre el núcleo operativo” (Mintzberg, 2003, p. 12).

Por último, es necesario indicar que toda organización está compuesta por una sexta parte que refiere a la ideología organizacional. El conjunto de valores, creencias y posicionamientos hacen a la identidad particular de cada organización que, por un lado, funciona como una especie de amalgama interna entre las partes de la organización y, por otro, permite distinguirla de otras organizaciones.

En este sentido, diferenciar los procesos y las partes involucradas que refieren directamente a la producción sustantiva de la organización, de aquellas que se constituyen en estructuras de apoyo, resulta clave para la comprensión de algunos de los aspectos que se quieren dilucidar en este trabajo. Problematizar tanto los procesos particulares que realiza cada una de estas instancias como de las articulaciones entre ambas, nos posibilita desentrañar parte del nudo conflictivo de la producción institucional. Más adelante, iremos nutriendo este análisis con categorías que permiten precisar aún más esta cuestión.

Es en el nivel medio de la organización, y de su relación con el ápice estratégico, donde se configuran muchas de las desavenencias, malentendidos y conflictos de la producción sustantiva institucional. Estas cuestiones son las que se intentan describir, caracterizar y conceptualizar para poder configurar la propuesta de mejora institucional.

Por último, comprender los modos en los que puede ser diseñada la estructura organizativa en las instituciones públicas, resulta importante para el análisis al que se pretende abonar con el presente. Esta cuestión también provee de algunas categorías que nos permiten desandar aquellos conflictos y malentendidos de la producción institucional.

Según el planteo de Álvarez Collazos y Chica Vélez (2008) la departamentalización de la estructura organizativa, puede ser diseñada siguiendo distintas lógicas. Según cómo se privilegie algunos de los siguientes aspectos: las funciones a desempeñarse, los productos o resultados a garantizar, o la combinación de ambas cuestiones, quedará definida la estructura. Existen ventajas y desventajas en cada una de las maneras de organizar la departamentalización. Lo cierto es que de acuerdo a la composición y tamaño que adquieren las organizaciones estos diseños sobre la estructura tienden a componerse de manera complejizada. Así en las organizaciones más desarrolladas existe una suerte de convivencia entre la departamentalización funcional, con la organización por productos y el diseño matricial para llevar adelante algunos proyectos particulares.

Hasta aquí se ha definido a las organizaciones públicas como sistemas complejos, se ha caracterizado su estructura organizativa, se han descrito los mecanismos de coordinación, control y comunicación de la tarea como las distintas partes que componen a las organizaciones. Se han resumido los modos que puede asumir el diseño de la estructura organizativa. Es preciso subrayar los aportes que estas categorías realizan a la comprensión de lo que sucede en los procesos de gestión de las organizaciones públicas. Identificar los circuitos de autoridad formal, diferenciar los procesos sustantivos de los de apoyo, comprender los canales de articulación, coordinación tanto formal como informal, son insumos claves para detectar tanto los nudos críticos de la organización como las estrategias de viabilización del proceso de gestión.

Por último, se pretende profundizar esta conceptualización incorporando a aquellos autores que analizan a la organización como lugar de producción y generación de valor público. Estos autores complejizan la mirada sobre las organizaciones, desentrañando los procesos de producción, no como algo lineal de causa efecto, sino como sistemas que funcionan como eslabones de una cadena de producción en red que buscan generar valor público. En este sentido, se recuperan los desarrollos de estos autores preocupados por mejorar la producción institucional del Estado (Jorge Hintze, 2001; Jorge Sotelo, 2008, 2012).

Desde este enfoque, las organizaciones públicas son vistas como sistemas que tienen como misión la producción de bienes y servicios que entregan a la sociedad, en función de generar un conjunto de satisfactores a las necesidades sociales que han ingresado en la agenda gubernamental. Como se mencionó en el apartado anterior, esta producción se realiza en el marco de las políticas públicas que el Estado pone a circular a partir de la injerencia de sus distintos poderes y de los diferentes niveles de gobierno. Ese proceso se da en la permanente interacción entre los distintos actores públicos y privados vinculados a la cuestión que concita la atención estatal.

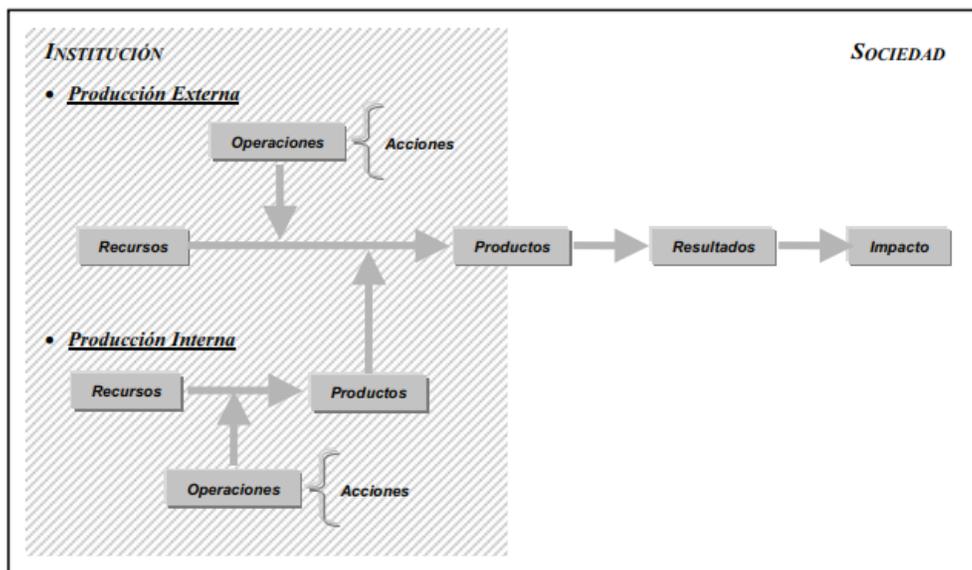
Una organización puede ser caracterizada tanto por su producción institucional como por la población que es usuaria de esta producción. Para reconstruir el proceso mediante el cual las organizaciones públicas producen un conjunto de bienes y servicios que son consumidos en la sociedad, por determinados grupos o sectores, generando determinados resultados e impactos, los autores utilizan una categoría muy potente: la matriz de producción. Esta categoría incluye tanto los procesos que la organización entrega a la sociedad y que refieren a la producción externa, como a aquellas operaciones que se realizan al interior de la organización y que se consumen internamente para garantizar esa producción externa.

Distinguiremos entonces los procesos de producción externa de los procesos de producción interna, es decir: aquellos a través de los que se generan productos que la organización -en el marco de los fines institucionales- entrega a terceros y aquellos que están referidos al funcionamiento intrínseco de la organización, necesarios para garantizar una producción externa adecuada a los fines institucionales. Los procesos de producción externa se encuentran siempre en función de los procesos de producción de bienes y servicios que la organización brinda persiguiendo el logro de determinados resultados e impactos en la población beneficiaria. En ambos casos, las organizaciones utilizan recursos que transforman en productos. Al proceso mediante el cual se transforman los recursos en productos lo denominaremos operaciones; las operaciones están constituidas por una serie de acciones que involucran una cantidad determinada de personas que las llevan a cabo. Los recursos que se utilizan son de variado

tipo: económicos, humanos, materiales, cognitivos, organizacionales, políticos (decisionales) y otros. Estos recursos deben ser dispuestos de manera tal que puedan ser empleados para lograr los resultados necesarios con calidad, costo y oportunidad aceptables (Ficha de Catedra N° 20 – FTS; S/D, p.1).

Sintetizando, la producción institucional en las organizaciones pone en relación dos procesos distintos pero indisolubles que se expresan en la matriz de producción interna y en la matriz de producción externa. La primera, es definida como el conjunto de procesos destinados a la elaboración de aquellos productos intermedios que son consumidos internamente en la organización con el propósito de apoyar y sostener el proceso externo y sustantivo de producción. La matriz externa, entonces refiere aquellos procesos que generan los bienes y servicios asociados al cumplimiento de la misión institucional. Son consumidos externamente generando resultados e impactos en la sociedad. Esta matriz refiere a la producción sustantiva de la organización en tanto explican la existencia y funcionalidad de las mismas.

En la siguiente figura se grafica el modo de producción distinguiendo los procesos internos de los externos.



Fuente: Ficha de Catedra N° 20 – FTS – UNLP, (S/F), p.1

La matriz de producción como categoría es potente no solo para caracterizar y analizar a las organizaciones sino como instrumento de diseño organizacional. La matriz de producción externa permite reconstruir tanto los diferentes niveles de la producción institucional como los diversos destinatarios de la organización. Así identifica en el nivel más operativo e inmediato de la matriz a los productos, es decir los bienes y servicios, que la organización entrega a los usuarios. A este primer nivel operativo se encuentra asociada la matriz de producción interna, constituida por los recursos y operaciones que apoyan al nivel operativo externo. El segundo y tercer nivel de la matriz, se identifican respectivamente el alcance estratégico como el político de la producción institucional. Los resultados son los efectos esperados del consumo de los productos de la organización, mientras que los efectos o impactos son los efectos esperados o deseables respecto al consumo de los resultados, entre los beneficiarios inmediatos en el primer caso y en los mediatos en el segundo. En palabras de Hintze, la matriz de producción “en esencia, es un modo ordenado de registro, en un primer nivel, de los productos y usuarios institucionales y, en niveles más estratégicos y políticos, de identificar los resultados y efectos del accionar institucional frente a otra categoría más amplia de destinatarios, los beneficiarios” (Hintze, 2001, p.3).

En palabras de Hintze, “se presupone, no obstante, que debe existir una relación suficientemente adecuada entre productos y resultados esperados para que una organización sea exitosa. Cuando esto no ocurre, la producción institucional pierde sentido y no genera valor, por no satisfacer necesidades”. Y agrega, “la medida en que los productos efectivamente contribuyen al logro de los resultados es un indicador de la eficacia de las estrategias de producción externa institucionales. De la misma manera, la medida en que, por su parte, los resultados efectivamente incidan en el logro de los efectos buscados es el indicador último del desempeño institucional, es decir, la efectividad”. (Hintze, 2001, p.5). Así los conceptos de efectividad y eficacia permiten evaluar la producción externa de las organizaciones públicas, el concepto de eficiencia permite analizar la relación entre el uso de los recursos y la generación de los productos, es decir, producción interna.

Como ya fue inferido hasta aquí, la cadena de resultados o matriz de producción como se viene mencionando en el presente, resulta de gran utilidad por su simplicidad y capacidad ordenadora. Permite descubrir el accionar público, describe rigurosamente lo que es, más que lo que debiera ser esa organización.

Ahora bien, se incluye el concepto de Cadena de Valor Público, en adelante CVP, que imprime mayor complejidad al análisis de la producción institucional al incorporar la mirada sistema de ese proceso. En este sentido, CVP es un modelo descriptivo que posibilita expresar no solo la prestación de bienes y servicios, sino además las principales apuestas o estrategias de la intervención estatal. Permite sistematizar las medidas de política y tener una mirada sistémica sobre el accionar gubernamental y los problemas públicos (Sotelo, 2012).

El núcleo del modelo lo constituye la cadena de resultados: insumos-productos-resultados-impactos que ahora aparece en un nuevo marco sistémico que la significa de otra manera. Esto significa comprender la producción organizacional sostenida en el marco de una red de producción de políticas donde los resultados de algún punto de la red se convierten en los productos de otro de los puntos y todos ellos contribuyen a la consecución de determinados impactos en la sociedad. En este sentido, la acción pública resulta más compleja que la suma de operaciones destinadas a producir un conjunto de productos, resultados e impactos en determinados grupos de usuarios.

Si bien los resultados de una organización son los que justifica su existencia, no todas las organizaciones públicas tienen claridad respecto de qué y cómo producir. La definición de la direccionalidad, los procesos de trabajo y los destinatarios genera un sinnúmero de controversias y conflictos al interior de las organizaciones. Incluso las definiciones acerca de la disposición de los recursos, en el proceso de producción, también es foco de polémicas, desacuerdos y malos entendidos. Así el proceso que conceptualmente parece sencillo, en la realidad resulta complejo de dilucidar. Se requiere, incluso de la reconstrucción y registro de aquellos aspectos o ámbitos de que generan conflicto.

Hasta aquí se ha conceptualizado la producción institucional de las organizaciones públicas como el proceso mediante el cual las organizaciones generan valor

público en una sociedad. La estructura organizativa vinculada a la matriz de producción son dos vértices de análisis conjugables para entender los procesos de gestión en las organizaciones públicas. Ambos se constituyen en indicadores claves tanto para el análisis como para habitar y transitar procesos de gestión en las organizaciones.

Estas categorías permiten conocer, analizar y registrar lo que sucede en las organizaciones. Posibilitan situarse en el para qué, por qué y para quiénes de la organización, y en el cómo, con quiénes y con qué de esos procesos.

En los apartados siguientes se incorporan nuevos elementos para comprender la producción institucional en las organizaciones públicas sobre todo aquellos vinculados al abordaje de la relación entre los procesos sustantivos y los procesos presupuestarios.

LA RELACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El paradigma de la Planificación Estratégica Situacional -en adelante la PES- desarrollada por su mentor Carlos Matus ha sido disruptivo en el modo de comprender la realidad social. El papel de los actores sociales, el funcionamiento del aparato estatal y de las intervenciones públicas, la relación entre la técnica y la política, el modo de operar sobre los conflictos, el lugar del poder, la dimensión del tiempo y del espacio en los procesos de gobierno, han sido distintos aspectos de su indagación conceptual.

Carlos Matus ha solidificado este paradigma sobre una crítica enfática a los esquemas de planificación normativa que hegemonizaron tanto los análisis como los procesos de intervención pública durante décadas.

Bajo el paradigma de la PES se han situado un conjunto de autores que han continuado solidificando las rupturas epistemológicas planteadas desde sus orígenes por Matus desde la CEPAL. La Planificación Estratégica Situacional se constituyó en la “rama pionera de la planificación estratégica pública” (Matus, 2007).

Un conjunto de planteos y categorías herederas de este paradigma se retoman en el presente apartado en función de poder desentrañar los procesos de gestión pública vinculados a la relación entre el Plan y el Presupuesto.

Matus plantea (1987) que la Planificación es ese cálculo situacional y sistemático que media entre conocimiento y acción y vincula el presente con el pasado y el futuro. Planificar implica conducir el futuro, no ser arrastrado por los hechos. Ese cálculo no es cualquier cálculo que simplemente proyecta y orienta el futuro, sino que comprende el pasado y aprende de él para habitar el presente. La planificación como plantea Matus “es el cálculo que precede y preside la acción”. Antecede a la acción organizando el futuro y aprendiendo de los hechos del pasado, pero también acompaña a la acción, dirigiendo las situaciones en el presente. Esta primer máxima matusiana se conjuga y completa con la segunda que plantea que “el plan se completa en la acción” (Matus, 1987).

Ahora bien, la naturaleza del cálculo definido por Matus lo determina como sistemático, situacional y estratégico. Es decir, no se trata de mera previsión antes de actuar, no es simplemente la conjetura inmediatista que organiza las acciones del presente. Es un cálculo que comprende cierta rigurosidad respecto al grado de sistematicidad que implica, mientras que su proyección a mediano y largo plazo le otorga direccionalidad estratégica. Lo situacional del cálculo refiere a estar inmerso en esa escena variable y conflictiva que nos encuentra y nos implica con otros actores que ocupan diversos lugares en el juego social. El cálculo potente considera la imprevisibilidad de los hechos, la contingencia de la realidad y la creatividad que le imprime la presencia de los distintos actores. La capacidad de poder lidiar con las situaciones complejas, enfrentar los conflictos existentes en la realidad social, refleja la naturaleza estratégica del cálculo. A la función normativa de la Planificación, es decir la direccionalidad, el rumbo o norte de la acción, la PES le agrega la función paragógica (Sotelo; 2008). Desde esta perspectiva, lo normativo resulta un momento más del proceso de planificación y lo estratégico adquiere relevancia significativa. En definitiva se trata de dotar al cálculo de politicidad para volver aprehensible la realidad misma que se pretende transformar.

El círculo de la planificación se cierra con la incorporación del momento táctico-operacional, que resitúa y sintetiza durante la propia implementación todo el proceso. Así nuevamente se abre el círculo, devenido en espiral que reconfigura el cálculo que media entre conocimiento y acción para dar lugar nuevamente en el proceso de gestión, a la explicación de la realidad, la re-direccionalidad normativa y el permanente análisis de lo estratégico.

Nadie puede negar que los portes de Matus no sean válidos al momento de transitar procesos de planificación y gestión en las organizaciones públicas. Ahora bien, resulta que cuando se analizan estos procesos se descubre la persistencia de lo normativo en cada una de las dimensiones o aspectos en los que se estructuran los esquemas de planificación y gestión de las organizaciones públicas. Las causas que pueden explicar esta cuestión son muy variadas y de diversa naturaleza. Lo cierto es que aunque se reconozca la presencia de los otros en la escena de la planificación lo que persiste es la subestimación de sus capacidades para crear escenarios, planes, alternativas y posibilidades sobre esa realidad que estamos construyendo. Se sostiene en los hechos una creencia fuerte sobre cierta centralidad en el ejercicio del poder de quien lleva adelante el proceso de gestión al mismo tiempo que se subestima esta capacidad en los otros actores de la escena.

La persistencia de lo normativo también está dada por la falta de cálculo estratégico y situacional al momento de conducirnos hacia lo que se ha definido como norte o punto de llegada de la acción. Existe una falta de reconocimiento del movimiento situacional por aproximación sucesiva que va creando escenarios alternativos, que conducen paulatinamente a los resultados de intervención planteados. Este trazo nunca es lineal sino zigzagueante y presenta una conjunto de desvíos tácticos respecto del camino original.

Estas cuestiones que reflejan la persistencia de lo normativo en los procesos de gestión se combinan con un aspecto más. La disociación de los aspectos políticos de los técnico-administrativos en el proceso de producción de las organizaciones públicas. Así por un lado se procesa la direccionalidad estratégica del plan disociada del análisis sobre la capacidad técnica y administrativa. Por el otro lado,

se operacionalizan administrativa y técnicamente decisiones que no responden a las prioridades estratégicas sino a la propia lógica de funcionamiento de estas instancias dentro de las organizaciones. Esta persistencia de la presencia de lo normativo en las organizaciones públicas refiere a la subestimación, desestimación, desconocimiento sobre la potencia del cálculo estratégico referido al análisis de viabilidad, que puede realizarse en el plano político, económico, organizacional.

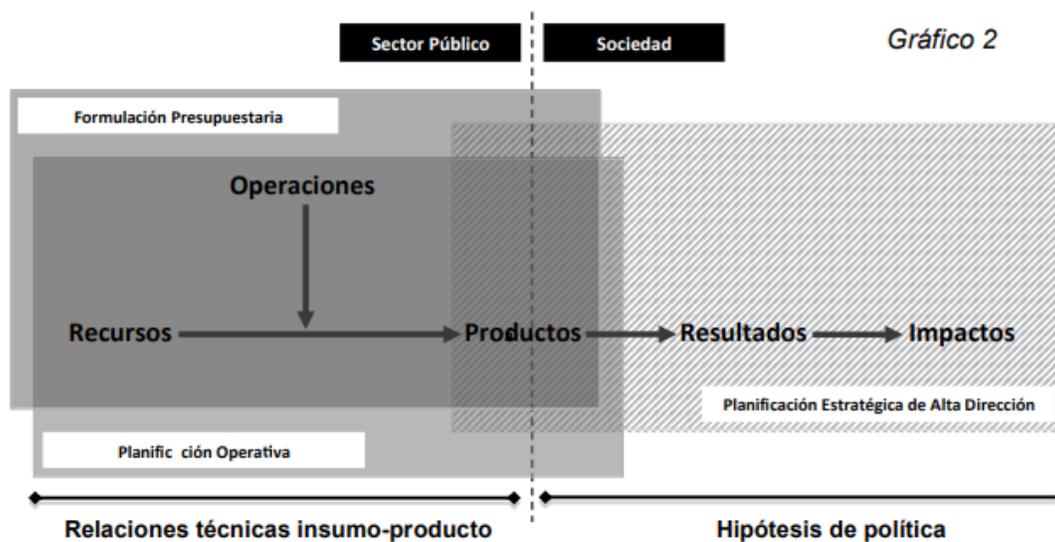
En este sentido y a modo de establecer un camino de enlace entre estos procesos disociados, se retoman los aportes que se han realizado, en el marco del paradigma de la PES, sobre la relación entre las distintas funciones críticas del proceso de producción de las organizaciones públicas.

Particularmente se trata de comprender la relación entre la gestión de los procesos sustantivos y la gestión de los procesos presupuestario en el marco de las organizaciones públicas. Es decir, el vínculo entre Planificación y Presupuesto. Sotelo (2008) plantea que “se ha advertido insistentemente sobre la necesidad de lograr un mayor alineamiento -correspondencia relativa o consistencia- entre planificación, el diseño de organizaciones y el presupuesto institucional para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas” Y agrega, “sin embargo, son numerosas las denuncias sobre frecuentes rupturas entre estos tres ámbitos. Incluso, en ocasiones, parecieran presentarse como dominios hostiles o refractarios, aun cuando explícitamente se apuesta a una interdependencia armónica” (Sotelo; 2008, p.1).

En este sentido, el autor propone (Sotelo 2008, 2012) vincular la planificación con el presupuesto a partir de un conjunto de funciones distinguidas que dan cuenta de una serie de operaciones que se realizan en el proceso de producción pública. Este esquema posibilita entender tres procesos combinados de los que depende la producción institucional, aunque cada uno de ellos contenga propósitos bien diferenciados. Se podría decir que este esquema combina algunas de las categorías descritas en los apartados precedentes para comprender a las organizaciones, dispuestas de otra manera bajo el prisma que propone la PES para vislumbrar el proceso de producción de las políticas públicas. La relación

entre las partes que componen al esquema permite superar la persistencia de lo normativo en las organizaciones públicas, vinculando planificación y presupuesto. El desafío que deviene entonces es cómo sostener este esquema en las organizaciones públicas, qué parte de la estructura organizativa será responsable de conducir y gestionar las relaciones entre estas funciones del esquema.

En este sentido y tal como se observa el siguiente gráfico, una de las primeras funciones de la que depende el proceso de producción organizacional refiere a la Planificación Estratégica de la Alta Dirección (PEAD). Esta función es la encargada de la definición de la orientación estratégica de la organización, es decir, de los impactos y resultados que busca alcanzar la misma en la sociedad a través de la entrega de un conjunto de bienes y servicios. Es decir, la PEAD es responsable por la definición de los productos terminales y de los impactos que busca generar en la sociedad.



Fuente: Sotelo, 2012, p. 6.

Esta función es desempeñada por lo que Mintzberg (2003) denomina como *Ápice Estratégico* de una organización. La PEAD implica tanto la definición estratégica del proceso sustantivo de la producción institucional como el manejo cotidiano de las situaciones de conflicto, en función de construir viabilidad al rumbo seleccionado. Es el espacio de construcción de consensos y de los requerimientos para su abordaje (Sotelo, 2008).

En el gráfico, la PEAD se encuentra en el extremo superior derecho y representa, en el modelo planteado por el autor, el ámbito más conjetural de la producción pública. Existe cierta suposición, creencia, perspectiva, apuesta institucional respecto a que un conjunto de productos generen determinados efectos - resultados e impactos- en una población definida. Esa apuesta es básicamente una conjetura, una suposición, “una hipótesis de política” (Sotelo; 2012, p.6). Lo cierto es que en el nivel de los efectos esperados de una organización, a partir de la adquisición y consumo de esos productos en la sociedad, opera el entrecruzamiento de la producción institucional que se realiza en y con otros sectores, niveles, ámbitos de las políticas públicas. De esta manera es difícil determinar si los efectos generados fueron provocados por los productos entregados por la organización en cuestión o bien, coadyuvaron otros productos promovidos por otras organizaciones del sector público que persiguen misiones institucionales similares y se encuentran anudadas en esa red de producción pública.

En el extremo inferior izquierdo del gráfico se encuentra la Planificación Operativa, que contiene el conjunto de definiciones referidas a las operaciones, es decir al diseño de las acciones que permiten transformar los insumos en productos. Esta instancia es la encargada de la definición de las metas efectivas como de su monitoreo y evaluación.

Por último, en el extremo superior izquierdo se encuentra la Formulación Presupuestaria encargada de proyectar el conjunto de recursos financieros necesarios para la adquisición de los insumos correspondientes a la producción de los bienes y servicios que serán entregados a la sociedad. Esta última función está facultada para proveer de manera ágil y adecuada los recursos que garantizan la producción institucional. Por último, esta función ocupa un rol como herramienta estratégica pero también como sistema de administración. El presupuesto funciona como punta de lanza, establece necesariamente un nexo con las otras dos funciones, involucrando a toda la organización pública. (Sotelo, 2008).

Tal como se indica en el gráfico, la relación entre las funciones de la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria no resulta conjetural, hipotética como

en el primer caso, sino que se trata de una relación técnica y determinista que vincula insumos con productos (Sotelo, 2012).

Ahora bien si volvemos a mirar este esquema en los términos de Mintzberg (2003), las partes de la organización involucradas en sostener los procesos implicados en cada una de estas funciones corresponden al nivel medio. En el caso de la Planificación Operativa interviene la línea media del proceso sustantivo, quienes identifican y definen el conjunto de resultados operativos y acciones vinculadas a garantizar la política. Para el proceso de la Formulación Presupuestaria la cuestión se vuelve bastante más compleja, en tanto participan de esta instancia otras partes de la organización e incluso otras organizaciones. La interdependencia organizacional en este tipo de procesos se vuelve más evidente. Lo cierto es que si miramos internamente a una organización, la definición más sustantiva de la Formulación Presupuestaria corresponde al Ápice Estratégico aunque resulte operacionalizada y sostenida por una parte especializada del Staff de Apoyo. Esta cuestión respecto a la articulación entre las partes de la organización involucradas en cada proceso se torna más evidente para la formulación presupuestaria, pero es extensiva a la totalidad de las funciones.

A estas tres funciones descritas para comprender la producción pública Sotelo (2012) propone dos instancias más, referidas a la función de monitoreo y evaluación. Así quienes están más interesados en la cuestión presupuestaria privilegian el análisis sobre la relación insumos-productos, mientras quienes se enfocan en la evaluación de políticas lo hacen sobre los resultados-impactos (Sotelo, 2012). Cada una de estas 5 funciones comprende saberes, modalidades, operaciones, metodologías particulares y específicas que debieran aplicarse con cierto nivel de integración o correspondencia relativa (Sotelo, 2012).

El último aspecto que sugiere el gráfico, refiere a la articulación existente entre las funciones. El grado de adecuación y correspondencia entre las mismas varía de acuerdo a las particularidades de cada organización. Como ha sido desarrollado en los apartados anteriores, no se trata de un ámbito signado por la neutralidad. La totalidad del proceso donde operan las funciones se caracteriza por la

conflictividad y la complejidad. Generalmente ni todas las funciones se realizan coordinadamente, ni obedecen a las mismas lógicas ni lenguajes. Por lo tanto, la vinculación entre estas funciones se caracteriza por la distorsión que provoca el encuentro entre esos diversos lenguajes y esas lógicas de funcionamiento, que expresan a las diferentes partes de la organización.

Lo estratégico, lo operativo y lo presupuestario responden a intenciones y apremios distintos provocados tanto por la constitución misma de su propia naturaleza, como por las características de quienes son responsables de su procesamiento. Esto último quiere decir que quienes se encargan de operar y gestionar las particularidades de cada uno de estos dominios responden a también lógicas distintas. La formación de los responsables de gestión y del personal técnico-administrativo esta hegemonizada por la perspectiva departamentalizada de las ciencias (Matus, 2007). Esta cuestión se combina con la sobrevivencia de la lógica burocrática de las funciones normativas encomendadas a cada una de las partes de las organizaciones. Así por un lado, están los administradores del staff de apoyo que saben de circuitos presupuestarios y administrativos y responden a la persistencia de la lógica procedimental, y por otro, los decisores políticos que manejan al dedillo las temáticas sustantivas de la organización y se rigen por la lógica de la búsqueda de legitimidad en la consecución de sus resultados.

Como fue adelantado, una manera de sortear esta serie de problemas -vinculados a la disociación o falta de cierta correspondencia entre estos dominios o funciones- refiere al lugar preponderante de los bienes y servicios dentro de la producción institucional.

Tal como lo sugiere el gráfico, el producto representa la intersección entre la Planificación Estratégica de la Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria. El producto se convierte en el eslabón de enlace o interface entre las funciones. Se constituye en la guía a partir de la cual se reconstruye no solo cada una de las funciones sino además el vínculo entre las mismas. En definitiva el lugar estratégico del producto posibilita la reconstrucción del proceso de producción pública desde la totalidad de las funciones que propone el autor, utilizando al presupuesto como punta de lanza (Sotelo, 2008).

Como ha sido mencionado en el presente, la perspectiva de la Nueva Gestión Pública ha intentado subsanar algunos de los dilemas descriptos que enfrentan las organizaciones, sin demasiado éxito. Ahora bien el camino ha sido allanado parcialmente instalando en algunas de sus reformas la lógica de pensar la gestión desde la producción de resultados, más que desde la lógica del producto (Sotelo, 2008). Sobre la base de este camino, el esquema propuesto por el autor para consolidar la relación entre Planificación y Presupuesto procura romper con la persistencia de la mirada normativa de los procesos de gestión de políticas en las organizaciones públicas. El desafío deviene entonces no solo en conducir y operacionalizar tecno-políticamente las relaciones entre estas funciones, sino además, readecuar y generar dispositivos sobre la estructura organizativa a modo de responder a las necesidades que se requieren en este sentido.

EL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN.

El Presupuesto es una herramienta básica de planificación para la administración de los recursos financieros del Estado. Es la expresión en términos económicos de lo que se pretende llevar a cabo en un periodo determinado. Refleja las prioridades económicas y sociales en términos monetarios. Es la forma en que el Estado materializa su proyección de ingresos y egresos por el término de un año para el país y hace posible concretar el cumplimiento de las políticas de las distintas áreas. El presupuesto es la primera expresión de la política económica, ya que da cuenta de la estrategia financiera y facilita la previsión sobre el futuro y tiene como finalidad minimizar la incertidumbre respecto a la relación entre el sector público y el resto de los actores económicos (Canelo, Diz, 2016).

La formulación, discusión y aprobación del presupuesto lo convierten en un proceso eminentemente político, más que administrativo y es formalizado a través de una ley aprobada anualmente por el Congreso de la Nación. El presupuesto revela las prioridades del Poder Ejecutivo, a través del proyecto de Ley, y del Poder Legislativo, a través de los eventuales cambios al Proyecto, y

modificaciones a la Ley. El Presupuesto es un proceso continuo que implica diferentes instancias, incluye decisiones de diferentes actores y plazos. No se lleva a cabo en forma lineal, sino que es resultado de sucesivas revisiones, conjuntamente con un intercambio continuo de información (Canelo, Diz, 2016).

La Ley Nro. 24.156 llamada Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, fue sancionada en 1992 en el marco de las reformas ya mencionadas de Segunda Generación implementadas por el Estado en nuestro país. Esta normativa es la encargada de regular y controlar la administración financiera. Tiene entre sus objetivos:

- Garantizar la aplicación de los principios de regulación financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia.
- Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional.
- Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional.
- Implementar los sistemas de control interno y externo de la Administración Pública Nacional.
- Evaluar los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable cada institución del Estado (Ficha de Catedra N° 22, (S/F), p.1).

Como su nombre lo indica esta normativa no solo se encarga de regular toda la actividad financiera del Estado sino de monitorear y evaluar la totalidad del comportamiento financiero del sector público.

La Administración Financiera del sector público nacional, regulada por esta ley, está compuesta por un conjunto de subsistemas generales de administración, encargados de la ejecución presupuestaria mediante la obtención de recursos públicos y de su aplicación. Cada uno de ellos está compuesto por un órgano rector, encargado de coordinar el conjunto de procesos particulares implicados en cada sistema. Es decir, cada uno de ellos está compuesto por un conjunto de normas, principios, órganos y procedimientos que rigen los procesos propios vinculados a cada uno de los aspectos en los que se organiza la administración

financiera: el presupuesto, el crédito público, la tesorería y la contabilidad (Ficha de Catedra N° 22, (S/F).

Mientras el Sistema Presupuestario mediante su Oficina Nacional de Presupuesto, se encarga de la formulación presupuestaria, el Sistema de Crédito Público monitorea, adquiere y programa el ingreso público. A través de la Oficina Nacional de Crédito Público, administra la capacidad de endeudamiento y obtención de financiamiento, al mismo tiempo que monitorea el uso de los recursos de las distintas jurisdicciones. Por su parte, el Sistema de Tesorería opera en los flujos de ingresos y pagos de los fondos públicos mediante su órgano rector, la Tesorería General de la Nación. Por último, el Sistema de Contabilidad Gubernamental a través de Contaduría General de la Nación es la encargada de recopilar, procesar y evaluar los hechos económicos mediante el funcionamiento del sistema contable de la administración pública nacional (Ficha N° 22, 2006).

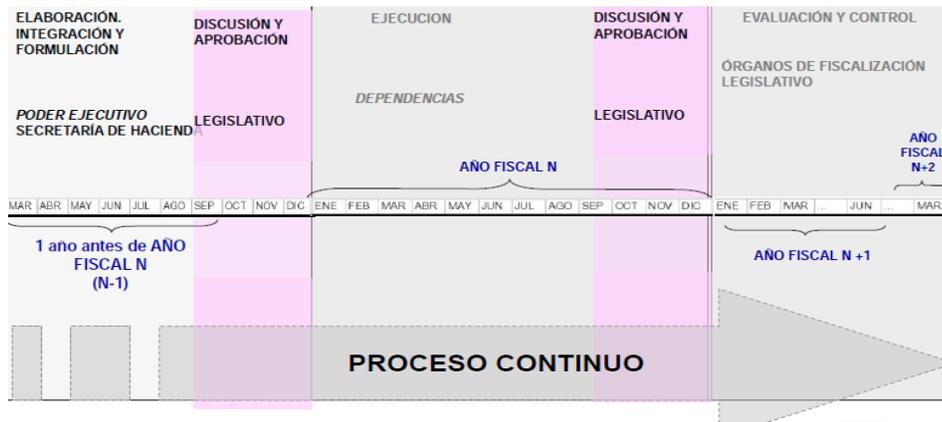
Estos subsistemas son replicados en cada una de las entidades que integran el sector público nacional promoviendo operaciones horizontales dentro de la propia jurisdicción como verticales hacia el nivel central de la administración financiera nacional.

El Subsistema Presupuestario, como se infirió, es el encargado de realizar la previsión presupuestaria mediante la formulación de los aspectos financieros del mismo. Como sistema está integrado por un conjunto de principios, normas, órganos y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones del sector público nacional (Ficha N° 22, 2006). Esto refiere a entenderlo como parte integrante de la Administración Financiera Pública, al mismo tiempo como herramienta de ejecución de políticas y planes a mediano y corto plazo.

El presupuesto es un instrumento de programación económica y social; un instrumento de gobierno; un acto legislativo y un instrumento de administración (Bonari, 2016). Es decir, el presupuesto es al mismo tiempo un sistema, un proceso y una herramienta de gestión.

Como proceso, el presupuesto implica un ciclo o un conjunto de fases presupuestarias, vinculadas a la formulación, aprobación, coordinación de la ejecución y evaluación.

En el siguiente cuadro se grafican las distintas instancias que recorre el proceso presupuestario, indicando tanto los plazos y los ámbitos de gobierno que interfieren en dicho proceso.



Fuente: Material de Clase: El Presupuesto Público, Bonari, 2016.

Las instancias formulación, aprobación, ejecución y evaluación se procesan de manera particular a cada organización pública. El proceso presupuestario adquiere su propio dinamismo y característica según la naturaleza de las mismas. Lo mismo sucede las técnicas presupuestarias que se utilizan de manera particular en las distintas organizaciones públicas.

El proceso presupuestario puede ser una manera de analizar el presupuesto, mediante la comprensión de las particularidades que operan en cada una de las fases comprometidas y la identificación de las instancias como los actores que interfieren en cada uno de los momentos. Este análisis arroja un interesante mapa sobre la gobernabilidad política del país en el periodo de análisis como del conjunto de prioridades de estratégicas.

Como herramienta de gestión, el presupuesto permite articular la producción pública con las demandas y necesidades de la sociedad, determinar el impacto del

ingreso y el gasto público en la economía, medir el costo de la gestión pública. El presupuesto permite analizar las políticas públicas, obtener información vinculada a los montos de los programas, la distribución de responsabilidades y formas de financiamiento. Como herramienta permite monitorear y controlar la capacidad de gestión del gobierno y el cumplimiento de los compromisos asumidos.

El presupuesto posibilita la instrumentación anual de los objetivos y metas de las políticas en el corto, mediano y largo plazo. Es una herramienta eficiente para la asignación y uso de los recursos, posibilita saber en qué y cómo se gasta. (Ficha de Catedra N° 23, (S/F). Permite conocer, analizar y proyectar los ingresos y egresos del Estado³.

En resumen podemos sintetizar en el siguiente cuadro los aspectos con los que se ha conceptualizado al presupuesto.

EL PRESUPUESTO	
Como SISTEMA INTEGRADO contiene:	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Políticas ✚ Normas ✚ Organismos ✚ Recursos ✚ Procedimientos
Como PROCESO implica un ciclo fases presupuestarias:	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Formulación ✚ Aprobación ✚ Coordinación de la Ejecución ✚ Evaluación
Como HERRAMIENTA de gestión permite:	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Articular la producción pública con las demandas y necesidades de la sociedad ✚ Determinar el impacto del ingreso y el gasto público ✚ Evaluar el costo de la gestión pública

Fuente: Elaboración propia en base a Ficha de Catedra N° 22 (S/F).

³ La proyección de la recaudación contiene los ingresos por cargas impositivas, aportes de la seguridad social, endeudamiento externo y otras tasas y contribuciones. Por parte de los egresos se calculan los gastos e inversiones por jurisdicción, además de las reasignaciones entre organismos, recortes, nuevas entidades con necesidades de recursos. Esta proyección se realiza anualmente y durante este periodo sufre variadas discrepancias con entre lo estimado y lo real, causado fundamentalmente por el grado de endeudamiento externo.

El presupuesto entendido de esta manera responde a muchas de las funciones y propósitos promovidos en el marco de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública. La incorporación de la técnica de Presupuesto por Programa y el Sistema de Clasificación Presupuestaria, (Ficha N° 23, 2000) comportan un enfoque orientado a la producción de productos y resultados, más que a insumos y recursos.

Así las clasificaciones presupuestarias son un interesante instrumento de análisis en tanto permiten conocer las "... diferentes formas de agrupar los ingresos y los gastos permitiendo determinar el volumen y la composición de los gastos en función de los recursos proyectados y las necesidades de la sociedad. Las clasificaciones presupuestarias se establecen como un sistema de información para ser utilizado por las instituciones públicas, facilitar el registro de las transacciones y permitir clasificar tanto los ingresos como los gastos"... Para el análisis fiscal interesa no solamente el monto total de los ingresos y erogaciones públicas, sino también su composición. Para este fin existen distintas clasificaciones, cada una de las cuales intenta contestar alguna pregunta específica. (Bonari, 2013). El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional –sexta edición-, elaborado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, contempla las distintas clasificaciones a partir de las cuales pueden ser presentadas las cuentas públicas. El mismo adopta una estructura útil para expresar las informaciones que se originan como consecuencia de las transacciones, que en materia de recursos y gastos, realizan las instituciones públicas (Canelo, Diz, 2016).

Respecto a las clasificaciones por gastos, según la Guía de Información Fiscal (Bonari et. al., 2013) las mismas se definen de la siguiente manera:

- A. Por finalidades y funciones: presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas prestan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. Entre las cuentas se

distinguen las finalidades: administración gubernamental, servicios de defensa y seguridad, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública.

- B. Por categoría programática: implica la asignación de los recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra).
- C. Por su carácter económico: permite identificar las distintas transacciones efectuadas por el gobierno, al igual que su impacto y repercusión fiscal. En este sentido el gasto se divide en: gasto corriente (gastos de operación, gastos de consumo, rentas de la propiedad, etc.), gasto de capital (inversión real directa, transferencias de capital, etc.) y aplicaciones financieras (inversión financiera y amortización de la deuda y disminución de otros pasivos).
- D. Por objeto del gasto: permite distinguir el gasto en bienes del gasto en servicios, las transferencias y la variación de los activos y pasivos que genera el sector público en el desarrollo de sus actividades.
- E. Por fuente de financiamiento: identifica los recursos que financian cada tipo de gasto. Esta clasificación es particularmente importante para analizar las transferencias que realiza el gobierno nacional hacia los restantes niveles de gobierno. Esta clasificación permite dividir al gasto según se financie con: tesoro, recursos propios, recursos con afectación específica, transferencias o créditos. (Bonari et.al, 2003, p.24).

Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las jurisdicciones y entidades públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción, o para transferir los recursos recaudados a diferentes agentes económicos, en un período determinado. La clasificación de los gastos consiste en las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el presupuesto (Canelo, Diz, 2016). Las clasificaciones presupuestarias son en definitiva de gran utilidad a los efectos de comprender la naturaleza, las proyecciones y prioridades del gasto público.

El sistema de clasificaciones presupuestarias es utilizado en los distintos momentos del proceso presupuestario. En primer lugar, durante la programación de los ingresos y de los gastos públicos y, en segundo lugar, en el registro,

análisis y seguimiento de la gestión económica y financiera (Ficha de Catedra N° 23, (S/F).

Hasta aquí se ha conceptualizado al presupuesto como una herramienta crítica en el proceso de gestión de políticas públicas. Se han recuperados los principales aspectos institucionales, técnicos y políticos asociados al procesos presupuestario. Se ha considerado la influencia de aquellos enfoques sobre la previsión y ejecución presupuestaria orientadas a la consecución de resultados en las organizaciones públicas y la importancia del conocimiento sobre aspectos técnicos particulares de este sistema, referido a las clasificaciones de los ingresos y egresos de los fondos públicos.

LA PERSPECTIVA TECNO-POLÍTICA. CONTRAPUNTO ENTRE RAZÓN Y PASIÓN

Habitar los procesos de gestión en las organizaciones públicas no resulta una tarea sencilla. Más aún si de se trata de un proceso que implica la gestión de los recursos financieros. La cuestión se pone peor si todo ese proceso se pretende vincular a un esquema de planificación que conjuga la mirada estratégica, incluso mediante su dimensión operativa. Se han desarrollado hasta aquí los múltiples aspectos que vuelven el asunto complejo y conflictivo.

Ahora resulta ser el momento de enfatizar en las alternativas, perspectivas y caminos que permiten ir anudando, enlazando, acompasando estos procesos. Es la instancia en la que recuperamos el acervo de reflexiones, herramientas, instrumentos sobre los procesos de gestión y los amarramos situacionalmente a los momentos que nos encontramos transitando. Se trata también de pensar las capacidades que necesitamos desarrollar para habitarlos cotidianamente.

¿Cuántas veces se ha dicho que el Presupuesto es el Plan? ¿Cuántas veces repetimos que en el presupuesto encontramos las prioridades de la política? ¿Cuánto sabemos de presupuesto, con qué herramientas lo analizamos? ¿Qué instrumentos utilizamos para gestionarlo?

Ahora los interrogantes invaden el otro polo de la afirmación: el lugar del Plan, de la planificación. ¿Pensamos en los recursos financieros al momento de formular nuestros resultados de políticas? ¿Presupuestamos nuestras acciones? ¿Adecuamos el presupuesto a las prioridades que definimos en el plan? ¿Conocemos los procedimientos operativos que permiten gestionar los recursos financieros públicos hacia los resultados de nuestro plan? ¿Contamos con herramientas que nos permitan vincular nuestro plan con el presupuesto? ¿Consideramos qué habilidades y competencias requerimos para estos procesos quienes asumimos funciones de gestión? En definitiva, ¿contamos con capacidad para gestionar el vínculo entre Planificación y Presupuesto?

Este apartado necesita ser escrito en primera persona del verbo singular pero también en primera persona del plural.

Como dijimos, nunca gestionamos solos/as y siempre lo hacemos desde adentro de la escena. Gestionamos implicados/as. El proyecto organizativo, la naturaleza de la temática, los sujetos de nuestra intervención, la función estatal, el proyecto de país o de región, cualquiera que sea la razón o los motivos, siempre gestionamos desde adentro y lo hacemos con altas dosis de carga afectiva.

En estas instancias nos enfrentamos con dilemas y desafíos propios del proceso de gestión de políticas, que resulta por cierto complejo y conflictivo. Además de contar con nuestras motivaciones –políticas, ideológicas, económicas, sociales, afectivas, etc.- precisamos de un conjunto de saberes, habilidades y destrezas, que necesitamos aprender y reaprender de manera constante.

Una vez más, acudimos al acervo de desarrollos conceptuales y metodologías que se han producido en el marco del paradigma de la Planificación Estratégica Situacional para dilucidar estas cuestiones.

Matus (2007) nos propone pensar en perspectiva tecno-política. Este enfoque permite superar muchos de los divorcios con los que se han conceptualizado y gestado a las políticas y a las organizaciones públicas. La dicotomía entre política y técnica, entre política y administración, el modelo racionalista versus el modelo incrementalista, la lógica de los procedimientos contra los resultados, las partes y procesos sustantivos versus las estructuras de apoyo. A lo largo de los años la

relación entre los extremos opuestos de cualquiera de esos pares binarios ha transitado por variadas fases. Así la relación entre política y técnica, e incluso entre política y administración ha pasado de un momento de divorcio, transitado por periodos de encuentros circunstanciales, hasta habitar un principio de convivencia que casi siempre deviene conflictiva. Existen nuevas perspectivas y modalidades de vinculación entre estos pares -tal vez algo más que dos- sin embargo aún se conservan los resabios de aquella relación original.

La perspectiva tecnopolítica propuesta por Carlos Matus resuelve este dilema por encima de las paredes del laberinto. Tal como nos propone el autor “el cálculo tecnopolítico comprende el análisis de la capacidad para aplicar medios que crean nuevos medios. Su tipo de deliberación obliga al dialogo entre la política y la técnica para discutir tanto la direccionalidad de los objetivos como las directivas que definen las operaciones y los medios para alcanzarlos. Su ámbito de acción es toda la sociedad. Este enlace entre el político y el técnico es necesario para que los conocimientos de ambos interactúen en la explicación situacional, en las deliberaciones y en las decisiones” (Ficha de Catedra N° 32, 2008).

Se trata de una perspectiva que implica una ruptura con los esquemas tradicionales para pensar las organizaciones, las ciencias, la formación de los cuadros políticos y técnicos. El procesamiento tecnopolítico permite aprehender la complejidad del sistema social. Consiste en una suerte de capacidad para habitar la conflictividad y gestionarla con un conjunto de técnicas y métodos que no reproducen el reduccionismo, sino que crean alternativas en las situaciones que se procuran transformar.

La perspectiva tecnopolítica es el paraguas que nos permite transitar los procesos de gestión desde un modelo estratégico y planificado (Bonicatto, 2017). Así, Bonicatto y Wagner (2005) proponen la Gestión Estratégica Planificada (GEP) para “aportar perspectivas de análisis e instrumentos metodológicos que acompañen y fortalezcan el desempeño de los responsables de gestión, poniendo especial atención sobre aquellas cuestiones que pueden colocar a éstos en situación de conflicto e incertidumbre. Situaciones en las que 'arte' y 'experiencia'

no son suficientes, y comienzan a ser necesarios cálculos y evaluaciones más complejas, en tiempo real". (Bonicatto y Wagner, 2005, p.3).

Este modelo propone un conjunto de herramientas que permiten abordar conceptual y metodológicamente los procesos de gestión para que la producción institucional en las organizaciones públicas no pierda efectividad, calidad, costo y oportunidad (Sotelo, 2008). Se propone repensar nuestros procesos de trabajo en función de transformar -morigerar, resolver, mitigar, intercambiar y construir- aquellos problemas que denuncian las demandas y necesidades sociales en el sentido que promueva el proyecto político que habitamos.

Sobre la base de esa direccionalidad se precisan fortalecer ciertas capacidades para procesar tecnopolíticamente las cuestiones complejas y conflictivas que caracterizan los procesos de gestión en general y en particular aquellos vinculados a la relación entre planificación y presupuesto.

En este sentido proponemos algunas de las siguientes capacidades para operacionalizar ese vínculo:

- Capacidad tecnopolítica para procesar problemas en tiempo real, establecer prioridades y urgencias. Capacidad para instalar agenda, construir los problemas públicamente.
- Habilidad para acompasar procesos. Tejer artesanalmente dispositivos situacionales arraigados en el manejo de ciertos saberes técnicos y procedimentales del ámbito público con direccionalidad estratégica.
- Capacidad para diseñar mejoras en la estructura organizativa, introducir adecuaciones matriciales, estructuras ad-hoc vinculadas a sostener los resultados de gestión, incluso presupuestariamente.
- Habilidades para gestionar las funciones de la planificación (Sotelo, 2008):
 - Capacidad paragógica como habilidad para leer conflictos, analizar ganadores y perdedores, destreza para sumar aliados y persuadir oponentes. Construir escenarios que mejoren los niveles de gobernabilidad.
 - Capacidad normativa como el conjunto de habilidades para la definición de la direccionalidad estratégica, la orientación, la formulación de cursos de

acción, la definición y adquisición de los recursos. Capacidad para traducir los resultados en operaciones e insumos.

- Capacidad tecnopolítica para operar en el modo en que se articulan las funciones de los sistemas de la Alta Dirección. Capacidad para gestionar sobre las intersecciones entre las funciones, sistemas o dominios sobre los que se ha organizado la producción institucional en las organizaciones.
- Capacidad para construir información en tiempo real para el proceso de toma de decisiones. Capacidad para monitorear y evaluar, comunicar procesos, involucrar actores.

Desde este marco para sostener estas cuestiones “se propone la investigación-gestión (I+G) como el proceso mediante el cual el equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de la política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el periodo temporal en el cual el equipo es responsable” (Bonicatto; 2019, p. 50).

CAPÍTULO 3: CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO INSTITUCIONAL DE GESTIÓN

UNIVERSIDAD PÚBLICA Y GESTIÓN. CARACTERÍSTICAS DE UN MODELO BASADO EN CONSENSOS

La Universidad presenta muchas de las características de las organizaciones públicas que fueron descritas en los apartados anteriores, aunque esos atributos se expresan de una manera particular.

Como es sabido, las universidades “crecieron al amparo de características propias de la estructura de tipo gremial-medieval que ha marcado su impronta, pero enmarcadas en un formato organizacional muy claramente definido, que subsistió por siglos”. (Narváez, 2008, s/p). Posteriormente -en nuestro país- y principalmente desde la Reforma del ‘18, las Universidades nacionales han pasado por diferentes circunstancias y momentos que le han conferido los formatos y particularidades que se pueden observar hasta la actualidad. Pasados pocos años del cumplimiento del centenario de aquella reforma, el cogobierno y la autonomía, entre otras cuestiones, continúan siendo los pilares fundamentales del sistema universitario nacional.

Esa particularidad de la Universidad como organización, se expresa en su interior en la pluralidad de fines y objetivos, en las interpretaciones diferentes de la misión organizacional, la construcción colectiva en la definición sus objetivos, la multiplicidad de actores en los procesos decisorios, y las restricciones externas y la discrecionalidad interna. Esta cuestión se torna sobre todo visible en lo referido a los recursos financieros. La Universidad no discute el presupuesto pero sí su distribución.

Como plantea Narváes, “en las universidades, el grado de descentralización a nivel operativo es incomparablemente mayor que en otros tipos organizacionales. Y los miembros de ese nivel operativo, los profesores, tienen una formación que

los adscribe a sus profesiones de origen. Por eso, suelen tener mayor subordinación a las normas de sus profesiones que a los objetivos de la organización a la que sirven. (Narváez, 2008, s/p).

Desde el punto de vista de la distribución del poder, la Universidad ha sido definida como una “organización de base pesada” (Clark, 1983, en Tiramonti et. al., 1999), es decir, su núcleo operativo tiene una elevada independencia de los superiores jerárquicos. Desde el punto de vista de la coordinación, la universidad fue definida por Cohen y March como “anarquía organizada” (Cohen y March, 1974, en Doberti, 2014), y por Weick como una “institución débilmente acoplada” (Weick 1976, en Doberti, 2014). El alto grado de especialización de la organización produce diversas dificultades en el nivel de coordinación interna y externa.

La Universidad es un sistema plural de poder que presenta un proceso de toma de decisiones colegidas. Es una organización altamente fragmentada, se divide en claustros, estados, facultades, departamentos, institutos, centros, laboratorios, territorios, entre otros. Esta fragmentación convive con fuertes procesos integrados de autoridad en el nivel central. En la metáfora que se utiliza para caracterizar a las organizaciones, la universidad es un sistema altamente profesional, colegiada por su capacidad permanente de buscar consensos. Es una organización política por la presencia de más de un centro de poder, burocrática por su marco normativo y no mercantil. Es una organización, fragmentada, fiduciaria e invertida (Doberti, 2014).

La Universidad -como ámbito de gestión- se enfrenta a muchos de dilemas y problemas descritos del sector público y lo hace de una manera particular por sus características específicas. Doberti sintetiza, “algunos de los factores que contribuyen a dotar de una gran complejidad a la gestión de las universidades son el tamaño elevado de muchas instituciones, las dificultades para normalizar sus tareas, la importancia de la autoridad informal y del juego político, la presencia de un núcleo operativo muy calificado, la existencia de costos conjuntos, y de fines múltiples, las dificultades de evaluación (por fuera de revisión de los pares), el

establecimiento de proyectos abiertos y la existencia de múltiples instancias de poder legítimo más allá de la máxima autoridad (Doberti, 2014, p.45).

Por su parte, la Universidad Nacional de La Plata es una organización nacida a la luz de la llamada generación del '80. Desde sus orígenes la UNLP estuvo asociada al desarrollo nacional, mientras que la Universidad de Córdoba y la Universidad de Buenos Aires (UBA) estuvieron respectivamente vinculadas en sus inicios a la formación del clero y de los cuadros profesionales del Estado.

La UNLP es un estilo de Universidad que representa un paradigma particular en la región latinoamericana. Este modelo de Universidad se sostiene -desde hace más de una década- en un esquema sistemático de planificación estratégica. El Plan Estratégico de la UNLP fue iniciado en el 2004 y reformulado durante los periodos que ha comprendido el proceso de gestión. En los primeros años, las prioridades iniciales estuvieron enfocadas en la ampliación de la infraestructura, el fortalecimiento de la planta de cargos docentes y nodocentes, la consecución de presupuesto y la permanente inclusión de estudiantes. El Plan expresa un proceso sistemático y continuo de planificación que fue atendiendo a las nuevas prioridades en el transcurso de su implementación.

La época actual enfrenta a la Universidad con nuevos desafíos para los que requiere ampliar cada vez más el contenido de cada una de sus funciones referidas a la enseñanza, la investigación y la extensión. Ha asumido el compromiso de otorgar el mayor número posible de profesionales al país. En el Documento Pensar la Universidad (2018) se plantea que “hoy la Reforma exige que defendamos a la Universidad Pública como una herramienta indispensable para el desarrollo de nuestra comunidad, de nuestra patria”. Y refuerza, “el país necesita de profesionales probos que apuntalen su transformación y la universidad pública tiene la alta responsabilidad de proporcionarlos (Tauber, 2018, p. 4).

Entre las nuevas prioridades que son parte del desafío que propone la época actual, la UNLP asume su papel estratégico. “En un mundo donde el conocimiento, la ciencia y la tecnología juegan un papel de primer orden, el desarrollo y el fortalecimiento de la Universidad Pública, tal como se la concibió, constituyen un elemento insustituible para el avance social, la generación colectiva

de riqueza, el fortalecimiento de las identidades culturales, la cohesión social, la lucha contra la pobreza y el hambre, la prevención del cambio climático y la crisis energética, así como para la promoción de una cultura de paz en la convicción de la búsqueda de la igualdad y la inclusión, a partir de una sociedad con igualdades de acceso al conocimiento” (Tauber, 2018, p. 6).

Así se han propuesto mejorar tanto el rendimiento académico como la relación ingreso-egreso, para lo cual además se han incorporado un conjunto de políticas de bienestar que promueven la inclusión de los y las estudiantes. No solo se ha ido tratando de mejorar el ingreso de los estudiantes a la Universidad sino también de procurar su permanencia y egreso. Ha tenido dentro de sus objetivos primordiales la formación en el pregrado, grado, y posgrado de estudiantes que se conviertan en la masa crítica profesional comprometidos con la comunidad, el país y la región. “Pensar la Universidad es imaginarla en el mundo, en el país y en su región, aportando a sus desarrollos, enseñando, produciendo, transfiriendo y compartiendo conocimientos e integrándose desde la sociedad que la compone y de la que forma parte y se nutre, contribuyendo con su pensamiento crítico y propositivo, capaz de incidir mediante la formulación de respuestas alternativas, en los cambios sociales necesarios” (Tauber, 2018, p. 9).

Así mismo se reconoce que la UNLP debe protagonizar la producción de conocimientos a través de la investigación en el plano nacional como internacional, “consolidando su actuación en la vinculación y transferencia de esos conocimientos al Estado, a los sectores productivos y a la Sociedad Civil, fortaleciendo a la extensión universitaria como práctica integradora y formativa” (Tauber, 2018, p. 12). La UNLP debe fortalecerse como una organización moderna, con la tecnología, la infraestructura y el capital humano acorde a los procesos de transformación y desarrollos que la época desafía.

Como se dijo, el Plan Estratégico de la UNLP y también la Evaluación Institucional son dos de las herramientas claves en las que se apoya el proceso de gestión que ha asumido institucionalmente la conducción de la Universidad. Cada uno de los desafíos mencionados se encuentra operacionalizado en una serie de programas y proyectos que responden al conjunto de los grandes objetivos que,

colectivamente y en el marco de los consensos generados -hace pocos menos de dos décadas- esta Universidad ha asumido. Así en palabras de su actual presidente, “el crecimiento de los desarrollos científicos y tecnológicos enfocados en las necesidades sociales, el cuidado ambiental y el desarrollo soberano del país ocupan un lugar central en las políticas. Como universidad pública hay que ser y demostrar ser una herramienta imprescindible para el progreso colectivo nacional y para eso se debe producir conocimiento útil y transferirlo intensamente a las instituciones de la Sociedad Civil, a la pequeña y mediana empresa, al Estado en todos sus niveles” (Tauber, 2018, p.7).

Las perspectivas y horizontes que organiza el proyecto político-institucional de la UNLP se enfrenta con la complejidad organizativa que reviste esta institución, como ya fue inferido. La UNLP se asume y autodefine como una universidad pública, gratuita, autónoma, cogobernada, reformista, popular e inclusiva. A los desafíos históricos que cada uno de estos términos representa, se le agregan aquellos referidos a la masificación como proceso que -desde hace algunas décadas caracteriza al conjunto de universidades nacionales-. Responder a los requerimientos de la masividad desde la perspectiva de la inclusión sin lugar a dudas reviste el proceso de complejidad. Además, en los últimos años la Universidad también se asume como feminista, incorporando de esta manera a su agenda los desafíos que la perspectiva de género supone, para pensar tanto los procesos de enseñanza, investigación y extensión, como los vinculados a la gestión universitaria.

Como se ha mencionado, la UNLP no es una institución homogénea. Está compuesta por un conjunto de facultades, campos disciplinares específicos, prioridades y necesidades, y trayectorias profesionales. “Cada facultad cuenta con una organización académica específica, a partir de la cual se ordena y define una división del trabajo alrededor del departamento, de las cátedras o de centros de investigación (Seoane, 1999, p. 69). Cada uno de estos espacios que vuelve fragmentada la naturaleza de esta organización asume de manera específica muchos de los desafíos que esta Universidad se propuso y propone en el marco de los consensos generados.

Como es pertinente al presente en este apartado, solo se exploran aquellos vinculados a caracterizar los procesos que se organizan en las estructuras de apoyo del ámbito central de la UNLP, particularmente aquellos asociados a la gestión de los recursos financieros.

La Universidad ha asumido las funciones de administración de la organización de manera integrada teniendo como propósito fortalecer la capacidad de acompañar, apoyar y sostener las estrategias sustantivas de la UNLP. En el Plan Estratégico Institucional se vislumbran cada una de las apuestas estratégicas. Las funciones de administración se integran en la Estrategia VI: Administración y Gestión, donde el conjunto de programas y proyectos diseñados pretenden operacionalizar los objetivos definidos para estos ámbitos. En el apartado Pensar la Administración del Documento Institucional Pensar la Universidad se plantea:

El objetivo general de esta universidad en su administración es sostenerla en forma transparente, eficiente y eficaz, asegurándose la gestión y distribución socialmente responsable de los recursos económicos, humanos, edilicios y logísticos para cumplir con sus objetivos fundamentales de enseñanza inclusiva, investigación comprometida y extensión solidaria. En esa línea, son objetivos específicos de la administración alcanzar una distribución armónica y una ejecución ordenada de su presupuesto, y lograr la organización más adecuada de su personal docente y nodocente. También son objetivos importantes para lograr su correcto funcionamiento, la implementación de los sistemas y procedimientos administrativos apropiados, proporcionar el marco normativo necesario para lograrlo, tener el registro correspondiente de su patrimonio y alcanzar la cobertura adecuada de los servicios generales y de mantenimiento y limpieza de los bienes muebles e inmuebles. Por su parte, la dotación y administración de los beneficios estudiantiles no académicos que faciliten la inclusión y permanencia en la universidad de todo aquel ciudadano que tenga la voluntad de estudiar, constituyen un capítulo central de la temática. Son herramientas fundamentales, los sistemas informáticos para la administración de recursos, personal y estudiantes, los manuales de procedimiento consensuados, un cuerpo normativo apropiado, un conjunto de becas, servicios y actividades destinadas a la inclusión estudiantil, servicios adecuados para docentes y nodocentes, y un plan director que oriente sobre

las prioridades en las obras y servicios necesarios para el funcionamiento de la UNLP y su mantenimiento (Tauber, 2018, p. 49).

La autonomía y autarquía de las universidades nacionales -reconocidas constitucionalmente con la reforma del '94- implica independencia del Poder Ejecutivo Nacional en el desempeño de sus funciones. La libertad académica y de cátedra, la definición de la forma de gobierno y la designación de sus propias autoridades, claustros y personal administrativo son expresiones de la autonomía. Así, las universidades públicas cuentan con plena capacidad jurídica para organizarse, regularse, administrarse en el marco del ordenamiento jurídico estatal, en el que funcionan como organismos descentralizados del sector público nacional con autarquía económica-financiera.

En términos normativos, la Constitución Nacional -mediante el artículo 75 inciso 19- reconoce “los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales...”. Por su parte, la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) –sancionada en 1995-, encomienda en su artículo 48 que las universidades nacionales deben ser creadas por ley nacional con la correspondiente previsión de crédito presupuestario mediante informe previo del Consejo Interuniversitarios Nacional (CIN).

En lo que refiere al Régimen económico-financiero que establece la LES, su Artículo 58 plantea que no se puede ni cambiar ni disminuir las fuentes de financiamiento contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional. En su artículo 59 se define el ejercicio de la autarquía económico-financiera en el marco de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Por último, las reformas acontecidas sobre la LES en octubre de 2015- conocida como Ley Puiggrós-, reconocen a la educación superior universitaria y no universitaria el carácter de bien público y derecho humano personal y social, garantizando su gratuidad, acceso irrestricto y financiamiento por parte del gobierno nacional, como también su fiscalización y supervisión. Así las universidades quedan vinculadas desde el ámbito económico y financiero al sector público nacional.

Como ha sido explicado en los apartados precedentes, el presupuesto público es sancionado anualmente por el Congreso de la Nación mediante una ley que distribuye el crédito a cada una de las entidades en que se organiza el sector público. Para el caso de las Universidades Nacionales el presupuesto “está conformado por un crédito global calificado por institución y por recursos de asignación específica en forma de programas para cada universidad nacional en caso de corresponder” (Contreras et. al, 2017, p. 6). Para el caso universitario la asignación presupuestaria mayormente continua siendo distribuida bajo los mecanismos tradicionales, es decir el compromiso de los montos del año previo por institución y el incremento negociado en función del crecimiento del gasto universitario. Sin embargo, existe una proporción de los presupuestos que -desde 1993 hasta la actualidad- se asigna de acuerdo a un modelo de distribución presupuestaria entre universidades (Doberti, 2016 en Contreras et. al, 2017). Esta cuestión torna evidente el conjunto de negociaciones que caracterizan la relación entre los diferentes actores involucrados durante el proceso. Así a través de los años han participado en su debate, diseño y aplicación el Consejo Interuniversitario Nacional, la Secretaría de Políticas Universitarias, los sindicatos del sector, el Poder Legislativo, entre otros (Doberti, 2016 en Contreras et. al, 2017).

El palabras de Olano (2019) “el modelo de asignación de presupuesto es un constructo donde participan las universidades nacionales a través del CIN, por lo cual está respetado de cierto modo los intereses de las mismas ya que son pocas las decisiones que debe llevar el equipo técnico de la SPU. En este sentido, es un modelo construido a través de la negociación de las distintas partes teniendo las universidades una influencia relevante a través de los Actos Plenarios del CIN” (Olano, 2019, p.10). El modelo de pautas de distribución presupuestaria del CIN, está integrada por un conjunto de índices e indicadores que permiten calcular las asignaciones de la distribución entre las universidades nacionales de gestión estatal. Es decir que la dimensión eminentemente política de este modelo se sustenta en este esquema técnico construido en el marco de un conjunto de consensos entre los actores involucrados.

A continuación se describen las clasificaciones sobre ingresos y gastos vinculados a los recursos públicos que se utilizan para su análisis y administración particularmente en el marco de las universidades nacionales. Como fue mencionado en los apartados precedentes el gasto puede ser dividido por finalidad y función, por categoría programática, por tipo de ejercicio, por carácter económico, por objeto del gasto, por fuente de financiamiento y por etapas, entre otros aspectos.

Para el caso exclusivamente de las universidades nacionales, es posible clasificar en remanente o actual, los ingresos y egresos, según el tipo de ejercicio. Además, “el crédito presupuestario se subdivide en tres funciones de acuerdo a la clasificación mencionada del gasto: ciencia y tecnología, educación y cultura y salud. Pero estas partidas están financiadas con diferentes fuentes de ingreso y libertad en la disponibilidad de estos (Contreras et. al, 2017, p7).

La siguiente Tabla resume la clasificación de los ingresos de las Universidades Nacionales según fuente u origen de los fondos.

Argentina: Fuentes de ingresos de las universidades nacionales

Fuente	Característica
Tesoro Nacional	Estos recursos se caracterizan por ser de libre disponibilidad y sin cargo de devolución, constituyendo el principal aporte al sistema de educación superior
Recursos propios	En general ingresos que se perciben por ventas de bienes y servicios, rentas a la propiedad, ventas de activos, cobro de tasas, derechos regalías y fondos a partir de activos financieros.
Remanentes de ejercicios anteriores	Corresponde al crédito no ejecutado durante un ejercicio y que se suma a los créditos del próximo.
Recursos con afectación específica	Recursos para desarrollar programas y actividades específicas, generalmente supeditado a plazos y resultados esperados.

Fuente: Contreras et. al. (2017)

Así mismo, el gasto es clasificado de diferentes maneras según se considere el objeto del mismo o bien las etapas o el movimiento del gasto. Tal como se

muestra en el siguiente cuadro, mayormente se utilizan los siguientes para el caso de las universidades nacionales.

Clasificación Presupuestaria según OBJETO del gasto	
Inciso 1: Gastos en personal	Servicios personales prestados en relación de dependencia y vía contractual. Se incluyen funcionarios y responsables de gestión. Contempla contribuciones patronales, asignaciones familiares, servicios extraordinarios, y prestaciones sociales.
Inciso 2: Bienes de consumo	Materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de la organización. Se incluyen materiales de conservación y reparación de bienes de capital.
Inciso 3: Servicios no personales	Servicios destinados a la conservación y reparación de bienes de capital. Incluye Servicios utilizados en el desarrollo de las actividades principales (arrendamientos de edificios, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad, etc).
Inciso 4: Bienes de uso	Bienes de capital que tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación.
Inciso 5: Transferencias	Transferencias de fondos (becas) y no a transferencias en especie.
Inciso 6 Activos Financieros	Aportes de capital, prestamos, títulos y valores e incrementos.
También están otros incisos menos usados en este tipo de organizaciones: Inciso 7 Servicios de deuda y disminución de pasivos; Inciso 8: Otros gastos; Inciso 9: Gastos figurativos	
Fuente: Elaboración propia en base Contreras et. al, 2017.	

Clasificación Presupuestaria según etapas o movimiento del gasto	
CREDITO	Autorización para gastar.
PREVENTIVO	Reserva de crédito para atender una erogación futura.
COMPROMISO	Obligación contraída.
DEVENGADO	Derecho adquirido que aún no ha sido cobrado, para una de las partes; y obligación de pago para otra.
PAGADO	Cancelación efectiva de la obligación contraída.
Fuente: Elaboración propia en base a Material de Clase: El Presupuesto Público, Bonari, 2016.	

Por otro lado, las Universidades Nacionales están comprometidas en generar datos y procesar de información sobre la base de aplicación de los Programas SIU13 (Sistemas de Información Universitaria) creados en función de mejorar la calidad de los procesos de gestión. Para el caso de la administración y gestión presupuestaria se utilizan el SIU-Pilagá y el SIU-Diaguíta. El primero de ellos corresponde al Módulo Económico, Presupuestario, Financiero y Contable, permite realizar en forma integrada la gestión del presupuesto, la ejecución del gasto y de recaudación. Al centralizar la información de los datos que carga cada dependencia, facilita a los usuarios el seguimiento integrado de los ingresos y gastos, además de otorgar flexibilidad en el manejo de áreas y dependencias. Asimismo, el módulo brinda seguridad a través de los controles de validación -que facilitan la importación de datos- y de los controles de gestión de fondos en los niveles directivos (SIU, 2020).

Por su parte, el SIU-Diaguíta corresponde al Módulo de Compras, Contrataciones y Patrimonio, y permite gestionar tanto los procedimientos vinculados a la administración patrimonial como a los procesos de compra. Cuenta con una estructura de dos módulos: Compras y Patrimonio, y según las necesidades de cada institución pueden utilizarse tanto en forma conjunta o por separado (SIU, 2020).

La gestión de los recursos financieros en el marco del sistema universitario nacional implica la combinación de dos aspectos. Las categorías presupuestarias descritas se conjugan en el marco de los circuitos planteados por el conjunto de procedimientos operativos diseñados y ajustados -en el marco del ejercicio de la autonomía universitaria- para la adquisición de bienes y servicios. Así por ejemplo, para la fuente de financiamiento “Tesoro Nacional” se puede disponer de los recursos públicos mediante el circuito del Fondo Permanente, la caja chica o el pedido de fondos. Así mismo, para comprar bienes o servicios se puede utilizar el procedimiento de Régimen Simplificado, Contratación Directa o Licitación Pública o Privada. Estas menciones no agotan las posibilidades de disponer y ejecutar los fondos públicos, se describen en función de dimensionar la complejidad de las

operaciones, circuitos y procedimientos particulares de los recursos financieros del sector público nacional adecuados al ámbito universitario.

De esta manera y a modo de síntesis, la UNLP recibe la partida correspondiente - a Universidades Nacionales dentro del Ministerio de Educación- del Presupuesto Nacional aprobado todos los años por el Congreso de la Nación, imputado como Tesoro Nacional. La Universidad -mediante el Consejo Superior- distribuye el presupuesto entre gastos de personal y gastos de funcionamiento. A su vez cada Unidad Académica, mediante sus Consejos Directivos, distribuye el presupuesto asignado para gastos de financiamiento. Los gastos de personal de cada Unidad Académica- imputado en el Inciso 1- son afrontados directamente del nivel central de presidencia de la UNLP.

Además la Universidad cuenta con otros recursos extrapresupuestarios que provienen –mediante instancias de negociación- de distintos organismos públicos y privados, que disponen de fondos económicos para financiar distintos programas o proyectos. Este renglón presupuestario lo integran las permutas o ventas de inmuebles sin uso, remanentes de partidas presupuestarias propias, ingresos por prestaciones de algunos servicios.

Estos recursos se imputan bajo distintas categorías dentro del presupuesto y son direccionados hacia el cumplimiento de algunos de los objetivos que persigue la organización.

La UNLP utiliza los recursos extrapresupuestarios para financiar principalmente obras de infraestructura y equipamiento, e incluso para complementar programas y servicios. Así la Universidad ha articulado con el “Ministerios del Interior – Subsecretaría de Obras Públicas, Programa de Infraestructura Universitaria-, de Desarrollo Social, de Educación a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación incluyendo a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y al CONICET. También se recibió el apoyo económico para obras o servicios necesarios, del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, de las Presidencias de las Cámaras de Diputados y Senadores Bonaerenses y de las Municipalidades de La Plata, Berisso y Ensenada” (Tauber, 2018, p. 50).

Para llevar adelante las instancias de previsión, distribución, ejecución y evaluación de los recursos financieros el nivel central de las universidades nacionales replican en la composición de la estructura organizativa los sistemas con los que se organiza la Administración Financiera del sector público nacional. Lo mismo sucede al nivel de las Facultades que -dentro del servicio administrativo financiero- incorporan al menos 5 áreas o departamentos con funciones bien claras y diferenciadas. Así quedara integrada por las áreas de contable, compras, tesorería, rendiciones y patrimonio.

Hasta aquí se han caracterizado a las universidades nacionales como organizaciones particulares del sector público. Se han descriptos las características del modelo de universidad que la UNLP representa, los desafíos que enfrenta en la época actual en el marco de los consensos generados para su construcción y viabilidad. Se han incorporado las particularidades de la gestión de los recursos financieros en el marco del complejo sistema presupuestario nacional. Por último, resulta interesante comprender este proceso en el marco de los desafíos que propone el paradigma de la Responsabilidad Social Universitaria (RSU).

En este sentido, “la RSU exige una coherencia institucional permanente en todos los procesos organizacionales, entre el decir y el hacer desde la compra del papel hasta la organización del plan curricular y el manejo de las líneas de investigación” (Vallaey 2014, p. 112). La RSU debe comprenderse como política integral de gestión que implica la reflexión de todas las partes de la organización en función de poner en práctica un proceso de mejora organizacional. El autor propone tres aspectos para institucionalizar la estrategia de mejora continua: el “autodiagnóstico institucional participativo”; “la planificación de la mejora continua entre todos los miembros de la comunidad universitaria” y “la constitución de redes inter-organizacionales de corresponsabilidad social” (Vallaey, 2014, p.12). Estas cuestiones permiten afrontar los desafíos que caracterizan a la sociedad del conocimiento del Siglo XXI, donde su producción es desde múltiples polos y a gran escala. La Universidad debe asumir la responsabilidad de la ciencia como

problema ético, político y económico (Vallaey, 2014).

LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNLP. RECONSTRUCCIÓN DE SU HISTORIA E INSTITUCIONALIDAD

Recorrer la historia de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata como organización pública, nos sumerge hacia el origen mismo de la carrera, nos desliza sobre un proceso de creciente institucionalización y nos devuelve a un presente de consolidación como casa de estudios de referencia del campo disciplinar. Ese presente además experimenta un momento de apertura a la incorporación de nuevos ámbitos de indagación y profesionalización asociados al estudio e intervención en lo social.

Para comprender desde una perspectiva histórica a esta Unidad Académica como organización pública, no se pretende realizar un recorrido pormenorizado de su historia, sino más bien reconstruir su trayectoria a partir de la identificación de un conjunto de hitos que referencian los distintos y más importantes momentos que ha transitado el desarrollo institucional.

El primer hito se asocia al origen de la carrera en 1937 dentro de la UNLP, y abarca al conjunto de acontecimientos desarrollados hasta el momento que se resuelve su autonomía de la Facultad de Ciencias Médicas en 1987. Este acontecimiento inaugura, con la creación de la Escuela Superior de Servicio Social, denominada de Trabajo Social un año más tarde, el segundo hito que abarca el conjunto de sucesos desarrollados hasta el pase a Facultad en 2005. Este último hecho configura el tercer hito a partir del cual se desarrolla un proceso de institucionalización que transita hasta el cambio de Plan de Estudios en el 2015. Este acontecimiento se constituye en el cuarto hito, que hasta la actualidad comprende el conjunto de instancias que expresan un nuevo momento de consolidación del proceso de institucionalización de la Facultad de Trabajo Social con la incorporación de nuevas carreras y campos de indagación dentro de la Unidad Académica.

Los distintos momentos institucionales que se han inaugurado a partir de cada uno de los hitos identificados se caracterizan -entre algunas cuestiones- por las

circunstancias propias del contexto, los debates de época en torno al campo disciplinar, los avances en el ámbito universitario en el desarrollo de cada una de sus funciones y el grado de avance de los distintos proyectos de gestión, que configuraron la impronta en la organización en cada momento.

Como se dijo, el primer hito de la historia de esta organización inaugura un proceso de más de cincuenta años, que inicia en la década del '30 del siglo pasado con la creación de la carrera de Visitadoras de Higiene dentro de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP y culmina hacia finales de la década del '80 con la autonomía de esta casa de estudios.

Desde 1934 existía un debate en la Universidad acerca de la necesidad de crear una Escuela de Visitadoras de Higiene Social en el marco de la Facultad de Ciencias Médicas que termina de concretarse en 1937 con la resolución que promueve su aprobación bajo la dependencia de la Cátedra de Higiene y Medicina Preventiva (Scelsio, 2016). Esta cuestión es reflejo del clima de época generado por el paradigma positivista, bajo el cual se modelaban las ciencias y al abordaje de la cuestión social. La carrera de Visitadoras de Higiene como primer hito en la historia de la Facultad, se desarrollaba como una disciplina auxiliar al trabajo de los médicos. Su cometido radicaba en el abordaje de las manifestaciones de la cuestión social de principios de siglo XX desde la perspectiva del higienismo. Una carrera destinada a señoritas con una función marcadamente auxiliar, promovían prácticas abocadas a las tareas de disciplinamiento y control social como combate a las situaciones de pobreza aguda que caracterizaban a la época (Venier y Ferrante, 2009).

El periodo que se inicia con este importante hito comprende algo más de medio siglo e incluye los distintos avances y transformaciones acontecidas durante esas décadas en el marco de las ciencias sociales en general y de modo particular, en este incipiente campo disciplinar. Ámbitos subsidiarios del conjunto de procesos y acontecimientos económicos, sociales, culturales y políticos que se desarrollaron y disputaron durante esos largos años.

Así bajo la influencia de la OMS, una década después de la creación de la Escuela de Visitadoras de Higiene se renombra a esta institución como Escuela de

Visitadoras de Higiene Social y Enfermería a modo de incluir bajo su matrícula tanto a mujeres como también a varones. Ya hacia fines de la década del '60 empieza a surgir un debate sobre el perfil profesional que incluía desde modernizar la carrera, actualizar el plan de estudios y readecuar el título otorgado (Venier y Ferrante, 2009).

Como se dijo, cada uno de estos hitos de la historia institucional de la organización corresponde a los debates de época que reflejan al conjunto de avances particulares que se promueven en el campo disciplinar en torno a los que se desarrollan en el marco de las ciencias sociales.

Los procesos acontecidos en los convulsionados años '70 expresan el momento de mayor radicalización de la política universitaria. Particularmente en el campo profesional se avanza en la elaboración de un plan de estudios de 5 años que otorga el título de Licenciado en Servicio Social con la posibilidad de una titulación intermedia de Asistente Social en Salud Pública. Es el contexto del movimiento de reconceptualización para el colectivo profesional y de la instauración a nivel nacional de la dictadura más cruenta de la historia del país. En 1976, año que da inicio al capítulo más oscuro de la vida social, política y económica de nuestro país, el interventor de la Universidad Nacional de La Plata decreta la reconversión a Escuela Superior de Servicio Social y Salud Pública (Venier y Ferrante, 2009).

El retorno de la democracia comprendió un periodo de normalización para toda la Universidad implicando fuertemente el ejercicio del cogobierno, que por ese entonces estaba representado por el claustro de docentes, de estudiantes y de graduados. Para el interior de la Escuela Superior se instalaba un proceso que reclamaba la autonomía de la Facultad de Ciencias Médicas, al mismo tiempo que pugnaba por la dirección de la Escuela a cargo de un miembro del colectivo profesional. En este sentido, se inaugura el segundo gran hito de la historia institucional de la unidad académica que acontece en 1987 con la independencia de la Facultad de Ciencias Médicas y el traslado para su funcionamiento a la sede de esquina 7 y 42 (Venier y Ferrante, 2009). Es en 1988 cuando la Escuela Superior en Servicio Social pasa a denominarse Escuela Superior en Trabajo Social (ESTS), figura que sostiene hasta el primer quinquenio del Siglo XXI.

Desde el segundo hito se inaugura un periodo caracterizado por un proceso de profundo crecimiento de la carrera expresado en el aumento de la matrícula y la configuración del cuerpo docente y nodocente, la ampliación de la experiencia docente hacia prácticas de extensión e investigación, la institucionalización creciente del proceso de prácticas de formación profesional. Este periodo estuvo signado por el cambio del Plan de Estudios en el '89 que implicó una reversión de su contenido e institucionalización de la profesionalización del colectivo profesional. "El nuevo Plan de Estudios desterraba la visión paramédica presente en la propuesta curricular anterior y la primera normalización institucional a partir de la instalación del co-gobierno con las elecciones democráticas de representantes de los claustros y autoridades" (Reseña Histórica, FTS, S/F). El Plan '89 estuvo vigente hasta el año 2015 y no ha caducado en la actualidad, bajo el mismo se ha formado una cantidad importante de trabajadores/as sociales con incidencia territorial en la región y en organizaciones gubernamentales provinciales y nacionales, en niveles de decisión estratégica y operativa de gestión.

Durante este periodo se realiza la primera elección de claustros y se designa al por entonces Lic. Alfredo Carballada como Director de la Escuela Superior de Trabajo Social, "culminando el período de gestión la Mg. Inés Cortazzo. En los siguientes períodos fueron directores de la unidad académica la Lic. Susana Malacalza (1994-1997), la Lic. María T. Alessandro (1997-2000), la Lic. Virginia Ceirano (2000-2003) y la Dra. Margarita Rozas Pagaza (2003-2006) quien asumió como primera Decana de la Facultad de Trabajo Social, lo que constituyó un hito en el desarrollo Institucional" (FTS, Reseña Histórica, S/F).

Este momento de gran trascendencia en el crecimiento de la institucionalidad de la unidad académica contó con la adquisición en 1994 de su primer edificio propio ubicado en la manzana comprendida entre calle 9, calle 10 y Diagonal 78 y entre calle 62 y calle 63. El edificio fue adquirido en un remate público por la UNLP, correspondía al Ejército y era donde funcionaba el distrito militar. El edificio fue cedido por la UNLP a la entonces ESTS para su funcionamiento, que conserva y comparte -hasta la actualidad- con la Facultad y el Bachillerato de Artes de la

Universidad (FTS, Documento Institucional Pase a Facultad, S/F).

Durante este mismo año se abrió en la Unidad Académica la primera Maestría en Trabajo Social de la Argentina y se debatía entre los claustros la apertura de otros postgrados orientados al estudio de las políticas sociales. En los años '90 además, se consolidaba una red de articulación nacional y regional con otras entidades académicas relacionadas a la disciplina. En definitiva, en este periodo se termina por fortalecer el reconocimiento de esta casa de estudios en el marco de los debates del colectivo profesional del país y de la región de Latinoamérica.

Recién en el año 2005 y mediante un proceso de reclamos, negociación y acuerdos de los distintos claustros, la comunidad universitaria de la UNLP reconocía el proceso de institucionalización alcanzado en su única Escuela Superior y promulgaba en el Consejo Superior el pase a Facultad. Se terminaba por constituir así el tercer gran hito de la historia institucional y con él su definitiva participación con voz y voto en la instancia de mayor decisión sobre la vida democrática de la UNLP, su Consejo Superior. La Facultad de Trabajo Social se constituía en la unidad académica número dieciséis. Un año después con el reconocimiento de Psicología como Facultad, se conforman las diecisiete facultades de la Universidad, que mantiene hasta la actualidad.

El periodo institucional abierto con la jerarquización de la Unidad Académica como Facultad se caracterizó por el crecimiento constante de cada una de las funciones, expresadas tanto en el aumento de la matrícula, la consumación de los concursos correspondientes de la planta docente y nodocente y el incremento de la oferta formativa en el posgrado, como en la ampliación de los equipos de investigación y extensión de la Facultad. Es un periodo de consolidación institucional que evidencia el proceso de creciente continuidad del proyecto político –institucional, que sostiene y conduce la Facultad.

Como se mencionó, la Dra. Margarita Rosas Pagaza fue la primer decana que tuvo la Facultad de Trabajo Social, quien además desempeñó esta función durante un periodo más (2006 - 2010). Su asunción significaba además el retorno definitivo del Trabajo Social a la conducción de la unidad académica. Los mandatos siguientes también estuvieron a cargo de mujeres, la Mg. Verónica Cruz asumía el

periodo siguiente (2010 a 2014) y la Mg. María Alejandra Wagner desde 2014 hasta 2018 constituyéndose en la primera egresada de la FTS en asumir ese cargo. Actualmente la unidad académica es conducida por el decano Dr. Néstor Artiñano.

Durante esos años, precisamente en el 2006, se crea la primera especialización de la Unidad Académica en una de las áreas claves del campo socio-ocupacional del Trabajo Social, las Políticas Sociales. En el 2010 se crea el Doctorado en Trabajo Social en el marco de una maduración institucional y del campo profesional, en el que se convalidan valiosas articulaciones con distintas unidades académicas y otras universidades de la región. Los doctorandos establecen sus líneas de indagación asociadas a las unidades de investigación de la unidad académica. En este contexto comienzan a proliferar las redes de trabajo asociadas a Cátedras, Unidades Académicas, y a determinadas temáticas referidas al ejercicio profesional.

Durante este periodo se inicia un proceso de crecimiento y ampliación de la infraestructura y el equipamiento de la Facultad, que se ve fortalecido desde el 2011 hasta la actualidad. En este sentido, se realizaron varias obras de infraestructura dirigidas a refuncionalizar las instalaciones del ex distrito militar con un criterio de recuperación de la memoria colectiva, en el marco de los consensos generados entre los distintos claustros. Se ampliaron los metros cuadrados destinados a aulas, se crearon gabinetes de trabajo para las cátedras y se ampliaron las instalaciones para las oficinas del personal administrativo y el equipo de gestión. Se contemplaron espacios para el funcionamiento de la sala de informática y mejoraron las instalaciones de la biblioteca institucional. Se contemplaron espacios para el funcionamiento de las nuevas unidades de investigación y las nuevas carreras de posgrados. Se remodelaron significativamente el ala de calle 9 y el patio central de la Facultad, incorporando nuevos espacios para el funcionamiento administrativo y de gestión, como las zonas destinadas a servicios y esparcimiento.

Por otro lado, desde hace más de una década, la Facultad iniciaba una nueva gestión en la conducción de la Prosecretaría de Políticas Sociales (PPS) y, de

manera más reciente, en la Prosecretaría de DDHH de la UNLP que se sostiene hasta la actualidad. En cuanto a la PPS, la conformación de los Centros Comunitarios de Extensión Universitaria en los distintos barrios de la ciudad, la jerarquización de la Escuela Universitaria de Oficios y la creación del Centro de Servicios, con un aumento de la oferta de formativa en oficios e incremento constante de la matrícula. Por su parte, en materia de DDHH se ha demostrado un involucramiento activo en la defensa sistemática de los Derechos Humanos cada vez que la situación y los acontecimientos lo han requerido, se ha realizado una fuerte política de reparación de los legajos de aquellos estudiantes y docentes detenidos y desaparecidos por la última dictadura cívico-militar y en la actualidad, entre otras cuestiones, se trabaja de manera activa en el afianzamiento de las políticas de género en la Universidad.

En el marco de la simultaneidad en el desarrollo de estos lineamientos, el último quinquenio del periodo considerado refleja la concreción de un proceso de maduración institucional destinado a la revisión y formulación de un nuevo plan de estudio. Después de un largo proceso de discusión y trabajo entre los distintos claustros con asistencia externa de distinguidos miembros del colectivo profesional, se sancionaba el Plan 2015 y con él un nuevo hito en la historia institucional. El nuevo plan de estudio reconvierte la currícula formativa combinando materias anuales con cuatrimestrales, incorporando asignaturas nuevas sobre áreas de vacancia, jerarquizando algunos campos de estudio, renombrando otros y potenciando trayectorias formativas optativas sobre distintas áreas vinculadas a la investigación y extensión en el transcurso de la carrera de grado.

Desde el último hito identificado se transita una nueva etapa en la unidad académica que refleja ese proceso de consolidación institucional, al mismo tiempo que refleja un nuevo momento en construcción. Muchos de los avances registrados en los últimos años pueden ser leídos como un proceso de retroalimentación y continuidad en el tiempo, más allá de las diferencias en los perfiles de la conducción, del equipo de gestión y de la composición del co-gobierno. Con sus avances y retrocesos en los diferentes proyectos o lineamientos

particulares de cada período de gestión, desde el pase a Facultad hasta la actualidad, y sin duda a partir de los últimos años, se evidencia no solo la institucionalización alcanzada de esta unidad académica sino las ansias de crecimiento hacia nuevas áreas de trabajo y articulación.

El crecimiento año a año de la matrícula de la Licenciatura, la apertura del Profesorado en Trabajo Social, el Ciclo de Complementación Curricular de la Licenciatura en Trabajo Social expresan ese proceso de consolidación del campo disciplinar. Además el Ciclo de Complementación de la Licenciatura en Fonoaudiología, el proyecto de apertura de esta carrera de grado con una orientación fuertemente social y comunitaria, el proyecto de la Licenciatura en Ciencia Política, son un claro ejemplo de la expansión de la Unidad Académica hacia otras áreas de formación en el grado. El proyecto de la Tecnicatura en Gestión Comunitaria del Riesgo y la Diplomatura en Cuidadores Domiciliarios son parte de la oferta formativa aprobada recientemente y que la Facultad se propone sostener. El posgrado ha logrado diversificarse fundamentalmente en lo que respecta a especializaciones y cursos de formación en las temáticas de trascendencias de los y las graduadas. En este sentido la creación de la Especialización en Seguridad Social, como primer posgrado de cursada virtual con una semana presencial y posteriormente la Especialización en Intervención Social con niños/as, adolescentes y jóvenes. Así mismo, los equipos investigadores y extensionistas han logrado incrementarse considerablemente y existe una política activa para fortalecer y ampliar las áreas de indagación y los territorios en los que la facultad se inserta en toda la región, también a través de las prácticas de formación profesional.

LINEAMIENTOS DEL NUEVO PERIODO. APUESTA PARA INTEGRAR LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Como ha sido mencionado a lo largo de este trabajo, la Facultad como organización refleja un proceso de crecimiento sin perjuicio de su identidad, una

transformación de su horizonte con un sentido colectivo y viable.

Muchas de las políticas descritas hasta aquí han sido consideradas y promovidas desde los diferentes periodos de gestión comprendidos dentro del proyecto político-institucional que conduce la Facultad desde los últimos años. Particularmente, el reciente proceso de gestión emprendido para el periodo 2018 - 2022 en la Unidad Académica, que conduce el Dr. Néstor Artiñano, en su carácter de decano, con la actual composición de la representación de los distintos claustros en el co-gobierno y el equipo de gestión convocado para estos fines, expresa en sus Lineamientos Estratégicos la continuidad del modelo de Facultad de este proyecto político-institucional.

En este sentido, los lineamientos estratégico propuestos para el periodo, responden a la interdependencia de distintas lógicas que conviven en la Unidad Académica, referidas tanto a la lógica propia de las áreas de gestión, como a la de los claustros que la conforman, como así también al sostenimiento y continuidad del proyecto político-institucional, entre otras. En este sentido, se estructuraron lineamientos por cada una de las áreas de gestión y de manera transversal se organizaron los lineamientos vinculados a cada uno de los claustros que sostienen la actividad político-institucional.

Como se mencionó, los Lineamientos Estratégicos fueron construidos en el marco del consenso generado entre los diferentes actores institucionales de los distintos claustros, a partir del tránsito por distintas instancias institucionales de intercambio y diagnóstico sobre el proceso desarrollado, desde una lógica que busca dar continuidad al proyecto de Facultad que se viene construyendo. Este proceso fue sistematizado en un Documento Institucional que incluye dichos lineamientos y establece un resumen en términos de los siguientes 10 ejes estratégicos de síntesis:

Incrementar las estrategias de ingreso, permanencia y egreso en estudiantes de grado y posgrado. 2) Implementar nuevas carreras de grado y posgrado que atiendan a vacancias existentes en la Universidad. 3) Ampliar el radio de llegada territorial, a partir de las políticas académica, de investigación y de extensión, involucrando en forma activa a graduada/os. 4) Propiciar la articulación y los debates necesarios con

organizaciones profesionales, académicas, estatales y sociales, tanto en ámbitos nacionales como latinoamericanos. 5) Gestionar recursos humanos e infraestructura edilicia acorde al crecimiento de la Facultad. 6) Elaborar un sistema de becas y/o pasantías con universidades nacionales o del extranjero que permita mayor intercambio de estudiantes de grado y posgrado e investigadora/es. 7) Profundizar la política de vinculación con graduada/os, que permita sostener a la Facultad como lugar de referencia. 8) Continuar movilizándose en las calles cuando se vean afectados o restringidos derechos, y en acciones ligadas a la política de Memoria, Verdad y Justicia. 9) Fortalecer una estrategia comunicacional ágil y diversificada. 10) Propiciar condiciones de posibilidad para relaciones interpersonales de respeto mutuo y de bienestar entre lxs miembrxs de nuestra comunidad educativa (FTS, Documento Institucional Lineamientos Estratégicos para el Periodo de gestión 2018 -2022, 2017).

Como ha sido desarrollado en el presente trabajo, es en el marco de estos lineamientos que cada una de las secretarías que componen la estructura organizativa de la Facultad han promovido un conjunto de programas, proyectos y acciones destinados a corporizar la política sustantiva de cada una de las funciones en que se organiza la Universidad, como de aquellas líneas vinculadas a fortalecer su integración. Al mismo tiempo, el desarrollo de estas políticas requiere necesariamente de aquellas secretarías, direcciones y departamentos de la organización que se encargan de generar las condiciones y los apoyos necesarios para que lo sustantivo se desarrolle.

De manera resumida y en el marco de la actual gestión, el proceso de producción externa de la organización contiene los procesos y resultados vinculados a las funciones de enseñanza, investigación y extensión. Con respecto a la primera se promueve y sostiene la gradualidad en la implementación del nuevo plan de estudio, y su convivencia con el Plan '89, que no se encuentra caducado (FTS, Documento de Evaluación Institucional, 2019). La ampliación y diversificación de la oferta formativa para el grado y el posgrado en las distintas carreras mencionadas con anterioridad. El mejoramiento del rendimiento académico a través de la ampliación de las cursadas de verano, los exámenes finales extendidos y las tutorías grupales han sido algunos de los dispositivos promovidos

en este sentido. Se desarrollan un conjunto de estrategias vinculadas a sostener el ingreso, la permanencia y el egreso desde una perspectiva de inclusión y accesibilidad. Se instrumentan las becas de ayuda económica, el programa de egreso, el programa de acceso a las prácticas de formación profesional, incentivos a la movilidad y el intercambio entre estudiantes de distintos países. En lo que respecta a los aspectos de formación también se coordina el sistema de adscripciones y la instrumentación de seminarios de grado. Todas estas se definen en las instancias creadas del co-gobierno para estos fines. Lo mismo sucede con la política en investigación y extensión. Mientras en la primera se profundiza el trabajo sobre la ampliación de los postgrados en articulación con la Dirección de Vinculación con el graduado, también se aborda las líneas referidas al programa de publicaciones de la Facultad en conjunto con la Dirección de Comunicación y Publicaciones de la Unidad Académica. Se sostienen un conjunto de becas de cobertura total o de reducción arancelaria para el cursado de seminarios asociados a las carreras de posgrado. Desde el 2018 se viene implementando un programa de fortalecimiento de la investigación y el posgrado en la Facultad con financiamiento propio, que complementa el aporte de otros espacios institucionales de la UNLP y el sistema universitario argentino, integrado por un conjunto de líneas que van desde subsidios para el fomento de las actividades de intercambio e investigación hasta becas de terminalidad de tesis y de fortalecimiento de graduados recientes y estudiantes avanzados en la tarea investigativa. Se pretende a su vez mejorar la articulación de la oferta formativa en termino de equivalencias entre carreras y cursadas. Se promueve el crecimiento y la consolidación de las distintas Unidades de Investigación, de proyectos y equipos de investigadores, entre otras cuestiones.

En lo que respecta a la política sustantiva vinculada a extensión, se viene fortaleciendo la incorporación de equipos extensionistas tanto a las convocatorias ordinaria, específica y extraordinaria de proyectos de extensión de la Universidad. Se continúa trabajando en mejorar los niveles de participación en las distintas actividades de extensión de los distintos claustros de la Facultad, como en el fortalecimiento de la integralidad entre las funciones universitarias a partir de una

nueva convocatoria a Proyectos Integrales Territoriales Institucionales. Se promueven instancias de formación a través de cursos y seminarios de extensión que se dictan anualmente. Así mismo la Diplomatura en Cuidadores Domiciliarios diseñada y cogestionada con la Escuela de Oficios de la UNLP, la participación en distintos eventos vinculados a la difusión sobre la extensión, la incorporación de graduados a Consultorios Jurídicos en los distintos barrios de la ciudad, entre otras líneas de trabajo. Se trabaja en el fortalecimiento del Espacio Cultural y Solidario y de los algunos mercados de la economía social y solidaria como *La Veredita*, a través del Programa de Políticas Públicas y Nuevas Ruralidades.

La consolidación de los requerimientos administrativos para la aprobación y desarrollo de las distintas carreras, la promoción de la jerarquización del plantel docente, mediante el fortalecimiento de su formación y la regularización de los cargos a través de la sustanciación de los concursos correspondientes, el fortalecimiento de la gestión administrativa de la política de posgrado e investigación, la gestión de rendiciones y circuitos administrativos vinculados a la ejecución de los proyectos de investigación y extensión, reflejan algunos de los procesos de producción interna vinculados a sostener la política sustantiva. Sucede lo mismo con la gestión de los procesos asociados a la ampliación de la infraestructura de la unidad académica, como aquellos referidos a todo el soporte administrativo, la política en recursos humanos y la gestión económica-financiera de la organización. Cada uno de estos aspectos refiere a procesos bien particulares y específicos que son agrupados bajo el denominador común que proporcionan las estructuras de apoyo de la organización.

Como ha sido desarrollado ampliamente en este trabajo entre la gestión de las políticas sustantivas y aquellas referidas a las estructuras de apoyo suele encontrarse disonancias, procesos discontinuados que lejos de articularse y adecuarse en la producción institucional de las organizaciones públicas, aparecen desacompañados, refractarios y renuentes entre sí.

En lo referente a esta cuestión dentro de la Unidad Académica se viene desarrollando un proceso particular de ampliación de toda la estructura de apoyo que acompaña el crecimiento de las políticas sustantivas y que en reiteradas

ocasiones suelen reproducirse las lógicas propias de vinculación entre ambos procesos.

Si bien, como hemos mencionado, para este periodo de gestión no se ha establecido en el Documento Institucional un lineamiento estratégico vinculado a mejorar y sostener los procesos de gestión institucional y administrativa, en los hechos se ha rediseñado parte de la estructura organizativa de la Unidad Académica vinculada a resolver algunos aspectos vinculados a esta cuestión. A los fines del presente trabajo solo se desarrollaran aquellos procesos referidos a la gestión presupuestaria y su vínculo con los procesos de planificación e implementación de las políticas sustantivas dentro de la Facultad de Trabajo Social.

En este sentido, se ha reconfigurado la misión y las funciones de la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura en el 2018, y en el transcurso del 2019, se ha creado la Prosecretaría de Finanzas. Así la primera, tiene la siguiente misión y funciones institucionales:

Asistir al Decano y a la Secretaria de Gestión Institucional e Infraestructura en el diseño, ejecución y monitoreo de los lineamientos programáticos fijados como política de Gestión definido y aprobado en el Consejo Académico”; “Coordinar el diseño, ejecución, monitoreo y control de la programación económico-financiera de la Facultad; Coordinar la sistematización de información vinculada a la gestión institucional y presupuestaria; Coordinar las acciones económico-financieras con el Decano y con la Prosecretaria de Finanzas; Coordinar con las Secretarias las acciones vinculadas a las políticas presupuestarias y aspectos operativos relacionados de la Facultad; Asistir a la Secretaria de Gestión Institucional e Infraestructura en la programación y ejecución de los procesos correspondientes a las obras de infraestructura de la Facultad; Coordinación e implementación de propuestas de formación y capacitación en servicio para los trabajadores de la unidad académica en coordinación con las asociaciones gremiales correspondientes (Documento de Evaluación Institucional; 2019).

Por su parte, la Prosecretaría de Finanzas tiene la siguiente misión y funciones:

Asistir al Decano y a la Secretaría de Supervisión Administrativa en la programación y ejecución del presupuesto anual de la Facultad, y el control del funcionamiento financiero. Asesorar conforme a las reglamentaciones y disposiciones vigentes en los

asuntos de su incumbencia al Decano, al Consejo Directivo y a las Comisiones que entiendan en temas relacionados al ámbito de su desempeño; Asistir al Decano, en la programación económico-financiera y la administración de sus recursos monetarios y patrimoniales y la gestión de recursos económicos propios y de gobierno; Coordinar acciones con la Secretaría de Supervisión Administrativa y con la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura; Asesorar a las Secretarías y Prosecretarías para la formulación de los distintos servicios vinculados al ámbito de su desempeño; Ejecutar toda otra actividad que le sea delegada expresamente por las autoridades superiores; Coordina, promover y evaluar el desarrollo general de las actividades financieras y administrativas de la Facultad de acuerdo con el Decano, Secretaria de Supervisión Administrativa y con la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura y la Dirección Económico-financiera; Asistir a la DEF en la ejecución de las propuestas correspondientes a las políticas financieras y administrativas de la Facultad; Proponer y ejecutar la política de capacitación y desarrollo del personal administrativo de la DEF como así también procurar su eficiencia; Intervenir en los procesos de autoevaluación institucional y colaborar con el control, fiscalización y evaluación externa (Resolución N° 195, Anexo I; 2019).

Dicha reconfiguración organizacional no solo establece funciones afines a cada una de estas prosecretarías sino que además es una apuesta por intentar superar un conjunto de problemas vinculados a la disociación entre los procesos de gestión de las áreas sustantivas respecto de la gestión presupuestaria, a cargo de las áreas de apoyo de la organización.

Esta apuesta responde a un modelo de gestión preocupado por fortalecer su producción institucional en el marco de una propuesta sostenida desde hace unos años por la conducción del proyecto político-institucional de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.

A continuación se presenta una propuesta de mejora institucional diseñada situacionalmente como estrategia para acompasar la planificación a la ejecución presupuestaria en el marco de los procesos de gestión que se desarrollan en esta organización pública.

CAPÍTULO 4: PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

“ACOMPASANDO PROCESOS. ESQUEMA DE GESTIÓN INTEGRADA ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO EN LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNLP 2018 -2022”.

PRESENTACIÓN

Todo proyecto comporta la intención fundamental de propiciar un cambio o transformación sobre una situación de la realidad que se percibe como insatisfactoria y evitable por parte de un actor, que rara vez es un individuo particular y generalmente es un sujeto colectivo. Todo proyecto debiera contener una direccionalidad, una orientación que conduzca y organice un conjunto de acciones y recursos en un tiempo determinado. Se realiza en el marco de algún tipo de organización que se habita, convive y comparte desde múltiples sentidos-con otros actores, que conjugan y despliegan sus propios planes.

Todo proyecto para ser potente, tiene que estar contenido en un marco más general, que le otorga sentido político y estratégico y lo sumerge en un colectivo que lo impulsa y fortalece, no sin pujas, no sin conflictos, no sin pasiones y convicciones.

La propuesta de mejora institucional que a continuación se presenta se inscribe en el marco del Plan de Gestión Institucional correspondiente al periodo 2018-2022 de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. El proyecto se propone en el seno de la perspectiva teórico-metodológica de la Gestión Estratégica Planificada (Bonicatto, 2015), como una instancia más de fortalecimiento de los procesos de gestión interna. Su contenido aborda aquellos aspectos referidos a la relación entre el plan y el presupuesto, en función de potenciar la producción institucional de la Unidad Académica, en un proceso de continuo crecimiento y consolidación de esta casa de estudios.

El área responsable de la definición e implementación de la propuesta es la Secretaría de Gestión Institucional e Infraestructura, que aborda las cuestiones vinculadas al proyecto de manera asociada con la Prosecretaría de Finanzas. Tanto el punto de partida como los alcances de la propuesta están directamente asociados a las alianzas situadas que se puedan construir y sostener entre estas partes de la estructura organizativa.

Es preciso aclarar que la propuesta que se presenta recupera y sistematiza el proceso general que se viene desarrollando desde el inicio del nuevo periodo de gestión institucional, por parte de la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura. En este sentido, aparecen aquellos productos propuestos para los primeros años de gestión, a modo de situar los distintos elementos que van enlazando y acompasando progresivamente el plan al presupuesto en dicho proceso.

A continuación se presentan los objetivos generales y específicos de la propuesta, el análisis sobre los principales problemas que justifican su implementación y el diseño y contenido del Proyecto.

PUNTO DE PARTIDA O JUSTIFICACIÓN

En el marco del proceso de crecimiento y consolidación del proyecto institucional de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP se reconfiguraron las funciones de la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura, seguidamente de la creación de la Prosecretaría de Finanzas. Esta nueva configuración de la estructura organizativa persigue el propósito de revertir algunos de los problemas históricos que aparecen en las organizaciones públicas cuando se desarrollan y despliegan procesos de gestión que involucran la planificación y el presupuesto.

Se propone organizar como punto de partida la descripción y análisis sobre algunos problemas e inconvenientes con los que nos encontramos cotidianamente en los procesos de gestión, cuando planificamos y presupuestamos en las organizaciones públicas.

Esos problemas pueden estar vinculados a los siguientes ejes:

- las operaciones particulares que se realizan en cada uno de los procesos referidos a la planificación estratégica, la planificación operativa y el presupuesto.
- las características que asume la estructura organizativa, en el perfil y las competencias asociadas a cada una de las partes involucradas en la gestión del presupuesto.
- la articulación entre estos dominios o funciones, en términos de soportes y esquemas de vinculación.

En este sentido, podemos enumerar aquellos inconvenientes más frecuentes asociados a los procesos de gestión pública que involucra plan y presupuesto, organizados sobre los ejes anteriormente identificados.

Por el lado **de la Planificación** se percibe:

- Si bien hay un reconocimiento de los beneficios de planificar, existe una identificación de la planificación con el mero diseño operativo de acciones a implementar en el corto plazo.
- Existencia de esquemas de planificación que implican acciones incrementales que renuncian a lo estratégico. Planificaciones que prevén acciones inmediatas y que sobredimensionan el corto plazo.
- Persistencia de planificaciones que pierden de vista los resultados e impactos de las políticas que pretenden promover.
- Incluso planificaciones que contemplan objetivos que distan de su traducción operativa.

Por el lado del **Presupuesto** se percibe:

- La organización del presupuesto como asunto que resuelve exclusivamente la estructura de apoyo.
- El presupuesto como mera disponibilidad de los recursos de una organización.

- El presupuesto reducido a la enumeración y tipificación del gasto.
- Persistencia de la ejecución presupuestaria con énfasis en las normas y procedimientos por parte de las estructuras de apoyo.
- Desconocimiento de los procedimientos y circuitos con los que se ejecuta el presupuesto público por parte de las estructuras sustantivas.
- Homologación de la administración financiera del hogar con la administración de los fondos públicos por parte de funcionarios y administradores.
- Organizaciones sin tradición en programación y evaluación presupuestaria.

Por el lado de **la estructura organizativa y la articulación entre las partes** se registra:

- Persistencia en la disociación entre los procesos sustantivos de los procesos presupuestarios en las organizaciones públicas.
- Las partes de la estructura organizativa involucradas responden a lenguajes distintos, lógicas y propósitos diferentes.
- La relación entre las partes de la estructura organizativa es subsidiaria de estos malos entendidos.

Ante la presencia de estos problemas, la producción institucional de nuestras organizaciones públicas pierden efectividad, calidad, costo y oportunidad (Sotelo, 2008).

Ahora bien, todos reconocen que sin financiamiento no es posible hacer las cosas que queremos. El presupuesto puede ser la punta de lanza que permita vincular los procesos disociados en función de viabilizar la producción institucional (Sotelo, 2008), puede además ser la excusa para iniciar procesos de mejora en los procesos de planificación. El producto es la categoría que permite operacionalizar la intersección entre los procesos de planificación y los presupuestarios (Sotelo, 2008).

En este sentido, a continuación se presenta el proyecto mediante el cual se pretende mejorar algunas de estas cuestiones asociadas a los procesos de gestión pública.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

OBJETIVO GENERAL

- ✚ Fortalecer los procesos de gestión institucional asociados a la integración de la planificación y el presupuesto, en el marco del Proyecto de Gestión 2018 -2022 de la Facultad de Trabajo Social, en función mejorar la producción institucional de la Unidad Académica.

OBJETIVOS ESPECÍFICO

- ✚ Integrar los procesos de gestión sustantiva y de gestión presupuestaria de la Facultad de Trabajo Social.
- ✚ Fortalecer los esquemas de planificación operativa de la Facultad de Trabajo Social.
- ✚ Fortalecer la gestión presupuestaria de la Unidad Académica.
- ✚ Transversalizar los conocimientos sobre procedimientos y circuitos administrativos referidos a la gestión presupuestaria tanto en la estructura organizativa sustantiva como de apoyo.
- ✚ Promover al presupuesto como una herramienta de gestión institucional de la Unidad Académica.
- ✚ Fortalecer proceso de toma de decisiones, a partir del diseño de un conjunto de herramientas de información vinculadas a la previsión y ejecución presupuestaria.

DESARROLLO DEL PROYECTO

Para poder operacionalizar el conjunto de objetivos, tanto generales como

específicos que persigue el presente proyecto, se propone una matriz que contiene el Esquema de Gestión Integrado entre plan y presupuesto para el periodo 2018 -2022.

La matriz es una herramienta de gestión flexible que permite no solo dar cuenta del diseño de la propuesta en términos de las apuestas, resultados, plazos y actores involucrados, sino también facilita la comunicación y el seguimiento de la implementación de la misma, pudiendo incorporar otros dispositivos vinculados a su monitoreo y/o evaluación.

En este caso, la matriz está compuesta por una Apuesta referida al aspecto más estratégico sobre el que proyecto busca contribuir, y contiene un conjunto de Resultados que dan cuenta de aquellos valores deseables que se juzgan alcanzables con la intervención, y funcionan como guía o norte de la misma. Particularmente a las características de la organización para la que se ha diseñado este proyecto, se propone por cada resultado un conjunto de productos intermedios asociados a los distintos años que compone el periodo de gestión, como instancias específicas que trazan o circunscriben un camino posible y progresivo al cumplimiento de los mismos. Por último, la matriz diferencia el responsable de llevar adelante el resultado de aquellos otros actores involucrados con la gestión del mismo. La matriz no especifica operaciones en tanto son deducibles de los propios productos intermedios. Ahora bien, el marco del periodo que comprende cada plazo estipulado indica el margen en que debe desplegarse la acción y el límite final de consecución del producto.

Como se mencionó la propuesta recupera la totalidad de resultados y productos intermedios que se fueron proponiendo e instrumentando durante el inicio del nuevo periodo de gestión, para el cual la Prosecretaria asumía el desafío de empezar a entretelar y acompasar procesos que venían fuertemente disociados y desarticulados institucionalmente. La propuesta recupera las estrategias realizadas durante los años 2018 y 2019 y se proyecta hasta el año final de la gestión.

A continuación se presenta la matriz diseñada que contiene el Esquema de gestión integrado entre plan y presupuesto 2018-2022 para la Facultad de Trabajo

Social de la UNLP y su cronograma de implementación.

MATRIZ - ESQUEMA DE GESTION INTEGRADO ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO 2018 -2022.

APUESTA ESTRATEGICA: Producción institucional de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP fortalecida mediante la gestión integrada de los procesos de planificación y presupuestación en el marco del desarrollo del Proyecto de Gestión político-institucional para el periodo 2018 -2022.

RESULTADOS	PRODUCTOS INTERMEDIOS SEGÚN AÑO DE GESTIÓN	RESPONSABLE	ACTORES A INVOLUCRAR	
<p>1 Sistema de Planificación asociada al Presupuesto fortalecido e institucionalizado para cada una de las Secretarías de la Unidad Académica con implementación progresiva.</p>	<p>1.1 Política sustantiva reconstruida presupuestariamente por cada área: - Líneas, programas, acciones existentes y proyectadas para cada una de las partes de la Organización identificadas. - Conjunto de Programas atribuidos a cada Secretaria, asociando a los mismos sus líneas de acción. - Productos a presupuestar por cada línea identificada.</p>	<p>2018 - 2019</p>	<p>Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIeI)</p>	<p>Decanato, Secretarios y Prosecretarios. Dirección Económico-Financiera.</p>
	<p>1.2 Programas y líneas de cada Secretaria anualizadas presupuestariamente, con conceptos, unidades, cantidades, plazos, valores y periodos de ejecución identificados, mediante una matriz o esquema de información sencillo y comunicable para cada área.</p>	<p>2019 - 2020</p>	<p>Prosecretaria de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIeI)</p>	<p>Secretarios y Prosecretarios. Algunas Direcciones.</p>
	<p>1.3 (2.4 -3.4) Diseño e institucionalización de herramientas de gestión vinculadas al presupuesto por líneas y programas, para garantizar el seguimiento y la evaluación, en consistencia con las áreas comprometidas y con la Prosecretaría de Finanzas.</p>	<p>2018 - 2022</p>	<p>Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIeI) y Prosecretaría de Finanzas</p>	<p>Decanato, Secretarios y Prosecretarios. Algunas Direcciones.</p>
	<p>1.4 Asistencia realizada a las Secretarías en la gestión sobre el</p>	<p>2019 - 2022</p>	<p>Prosecretaría de Gestión</p>	<p>Secretarios y Prosecretarios.</p>

		esquema de previsión presupuestaria asociado al plan operativo diseñado de cada área.		Institucional e Infraestructura (PGIel)	Algunas Direcciones.
		1.5 Esquema de planificación asociado al presupuesto consolidado en cada una de las áreas de gestión de la Facultad de Trabajo social con fase de previsión inicial y evaluación de mediano término y final.	2021 - 2022	Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIel) y Prosecretaría de Finanzas	Decanato, Secretarios y Prosecretarios. Algunas Direcciones.
2	Gestión Presupuestaria fortalecida en las instancias de previsión, ejecución, monitoreo y evaluación con involucramiento progresivo de las distintas áreas de la Unidad Académica de acuerdo al desarrollo de cada una de estas instancias para el periodo comprendido, mediante estrategia de sostenimiento integrado entre la Prosecretaria de Gestión Institucional e Infraestructura y la Prosecretaria de Finanzas de la FTS.	2.1 Ejecución presupuestaria reconstruida según: -organización de los ingresos y egresos, las clasificaciones y movimiento del gasto, los procedimientos de ejecución; - sistemas de información de la Gestión presupuestaria: SIU-PILAGA, SIU-DIAGUITA; - procedimientos de compra y adquisición de bienes y servicios de la UNLP.	2018 - 2020	Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIel) y Prosecretaría de Finanzas	Dirección Económico-Financiera
		2.2 Circuitos administrativos y procedimientos vinculados a la gestión presupuestaria rediseñados, formalizados e implementados mediante la trasversalización de esta información a la totalidad de la estructura organizativa, para el periodo comprendido.	2019 - 2021	Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIel) y Prosecretaría de Finanzas	Dirección Económico-Financiera
		2.3 Integrantes de cada una de las Secretarías capacitados (equipo de gestión y personal administrativo) sobre adecuaciones y nuevos procedimientos administrativos vinculados a la ejecución de fondos públicos.	2019 - 2021 - 2022	Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIel) y Prosecretaría de Finanzas	Dirección Económico-Financiera
		2.4 (1.3 -3.4) Diseño e	2018 -	Prosecretaría de	Decanato,

		institucionalización de herramientas de gestión vinculadas al presupuesto por líneas o programas, para garantizar el seguimiento y la evaluación, en consistencia con las áreas comprometidas y con la Prosecretaría de Finanzas.	2022	Gestión Institucional e Infraestructura (PGIeI) y Prosecretaría de Finanzas	Secretarios y Prosecretarios. Algunas Direcciones.
		2.5 Estrategia de sostenimiento diseñada e implementada con involucramiento de la Prosecretaría de Finanzas y a cargo de la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura	2019 - 2022	Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIeI) y Prosecretaría de Finanzas	
3	Esquema de Información sobre la gestión presupuestaria diseñado y fortalecido en vinculación con los Sistemas de Información e implementado progresivamente, ligados a la ejecución presupuestaria de la UNLP, para el proceso de toma de decisiones operativas y estratégicas del Proyecto de Gestión 2018-2020.	3.1 Sistemas de información vinculados a la ejecución presupuestaria con acceso por parte de la Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura para su monitoreo y evaluación.	2018 - 2019	Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIeI) y Prosecretaría de Finanzas	Dirección Económico-Financiera
		3.2 Sistemas de información vinculados a la ejecución presupuestaria rediseñado en sus desplegables según las áreas que contiene la estructura organizativa de la FTS y las líneas y programas a cada una asociadas.	2021- 2022	Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIeI) y Prosecretaría de Finanzas	Dirección Económico-Financiera
		3.3 Sistemas de Información vinculados a la ejecución presupuestaria con plena implementación de acuerdo a la particularidad de la FTS y acceso diferenciados según usuario y competencia.	2021- 2022	Prosecretaría de Gestión Institucional e Infraestructura (PGIeI) y Prosecretaría de Finanzas	Decanato, Secretarios y Prosecretarios. Algunas Direcciones.
		3.4 (1.3-2.4) Diseño e institucionalización de herramientas de gestión de la	2018 - 2022	Prosecretaría de Gestión	Decanato, Secretarios y

		información vinculadas al presupuesto por líneas o programas, para garantizar el seguimiento y la evaluación, en consistencia con las áreas comprometidas y con la Prosecretaría de Finanzas.		Institucional e Infraestructura (PGIel) y Prosecretaría de Finanzas	Prosecretarios. Algunas Direcciones.

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN						
RESULTADOS	PRODUCTOS INTERMEDIOS	2018	2019	2020	2021	2022
1	Sistema de Planificación asociada al Presupuesto	1.1 Política sustantiva reconstruida presupuestariamente				
		1.2 Programas y líneas de cada Secretaria anualizadas presupuestariamente				
		1.3 (2.4 -3.4) Herramientas de gestión diseñadas vinculadas al presupuesto por líneas				
		1.4 Asistencia realizada a las Secretarías en la gestión sobre el esquema de previsión presupuestaria.				
		1.5 Esquema de planificación asociado al presupuesto consolidado				
2	Gestión Presupuestaria fortalecida	2.1 Ejecución presupuestaria reconstruida según:				
		2.2 Circuitos administrativos y procedimientos vinculados a la gestión presupuestaria rediseñados e implementados.				
		2.3 Integrantes de cada una de las Secretarías capacitados				
		2.5 Estrategia de sostenimiento diseñada e implementada				
3	Esquema de Información sobre la gestión presupuestaria diseñado y fortalecido.	3.1 Sistemas de información vinculados a la ejecución presupuestaria con acceso efectivo				
		3.2 Sistemas de información vinculados a la ejecución presupuestaria rediseñado				
		3.3 Sistemas de Información vinculados a la ejecución presupuestaria con plena implementación				

REFLEXIONES FINALES

La relación entre planificación y presupuesto no se realiza de manera natural e inmediata en las organizaciones públicas. Es un asunto que requiere ser sostenido y fortalecido. Ahora bien, no se trata simplemente de administrar el presupuesto o los esquemas de planificación estratégica u operativa de una organización, sino de provocar la relación entre estos dos ámbitos o funciones claves del sector público. La gestión del vínculo entre planificación y presupuesto implica sostener cotidianamente y de manera artesanal la relativa adecuación o correspondencia entre estos dos campos. Gestionar el vínculo entre planificación y presupuesto significa *acompañar*, con cierta sistematicidad, los procesos sustantivos con aquellos procesos de apoyo en las organizaciones públicas.

Según el diccionario de la Real Academia Española *acompañar* viene de compás y significa “hacer que una cosa o acción se corresponda con otra u otras” (RAE, 2020). También se liga con *compasar*, que significa “arreglar, medir o proporcionar algo de modo que ni sobre ni falte. “Medir con el compás”, “compasar el gasto, el tiempo” (RAE, 2020).

Acompañar significa hacer que una cosa siga el compás de la otra, acomodar una cosa a la otra. Se asocia con *adecuar*, *ajustar*, *proporcionar*. Se utiliza en el ámbito de la música y de la danza pero también en el de la administración. Se aplica en expresiones como “intentan *acompañar* sus andares”, “hay que *acompañar* los movimientos a la música” “hay que *acompañar* los gastos a los ingresos”. Según estas menciones se puede *acompañar* el tiempo, la música, el movimiento, el gasto.

En este trabajo no se utiliza el término en el sentido que propone el campo más ligado a la administración. Es decir, *acompañar* como *ajustar* una cosa con la otra para que no sobre ni falte. Por el contrario, aquí se utiliza *acompañar* en su carácter más musical. *Acompañar*, como *adecuar* los pasos, el movimiento a la música. Como si se tratara de llevar la gestión de estos procesos a tempo, es

decir a la velocidad de la música. Gestionar como provocar el compás entre ambos procesos.

Como se ha sido desarrollado a lo largo de este trabajo, los escenarios donde gestionamos políticas nunca son neutros y tranquilos. Los acontecimientos que se suceden están sujetos no solo a la conflictividad que le imprimen los actores con sus intereses y sus actos, sino además a la imprevisibilidad constitutiva de esa realidad social. La contingencia misma de la realidad, la creatividad de los diversos actores, las relaciones de poder, el orden y desorden que conviven en la estructuración de las relaciones sociales, cargan de incertidumbre esos escenarios donde se mueve la gestión. Estas particularidades, aunque no las únicas, son las que le imprimen complejidad a dichos procesos.

Como se ha visto, gestionar en las organizaciones públicas implica sostener procesos, es un verbo cargado de corporalidad y acción. Gestionar implica un trabajo artesanal que conjuga aspectos de diversa naturaleza en el marco de la tensión que se genera entre lo político, lo técnico y lo administrativo; lo urgente y lo importante; lo estratégico y lo operativo; lo previsto y lo imprevisto; las instancias de negociación, de cooperación y de conflicto entre los actores presentes.

Nunca se gestiona en soledad, se trata de entender su potencia como acto creativo y colectivo. Gestionar lo colectivo puede ser visto como articulador de conflictos y de diferencias, como construir una trama de diferencias articuladas (Huergo, 2003).

La propuesta de mejora institucional presentada, es un intento por acompasar los procesos de gestión asociados a la relación entre plan y presupuesto asumiendo el desafío de contribuir a su comprensión desde la complejidad que caracteriza a éstos escenarios.

El esquema diseñado procura romper con la persistencia de la mirada normativa de los procesos de gestión de políticas en las organizaciones públicas. El desafío permanente resulta no solo en conducir y operacionalizar tecno-políticamente las relaciones entre estas funciones, sino además, readecuar y generar dispositivos -

como el aquí presentado- para responder a las necesidades que se requieren en ese sentido, contribuyendo de esta forma a sostener procesos de gestión de políticas públicas de calidad y orientados estratégicamente.

Las consideraciones conceptuales vertidas a lo largo de este trabajo como la reconstrucción desde la propia experiencia han intentado ser una contribución a la comprensión de los procesos de gestión en el marco de las organizaciones públicas. La propuesta de mejora aquí presentada pretende ser un aporte más al fortalecimiento de la producción institucional de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, en el marco del proceso de crecimiento y consolidación que viene sosteniendo esta casa de estudios.

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. M. (2010) La Reforma del Estado y el fortalecimiento de las Instituciones Públicas. En El Estado y las Políticas Públicas en América Latina / Paula Amaya y otros. 1a ed. - La Plata: Universitaria de La Plata.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996) Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.); La hechura de las políticas públicas. Editorial Miguel A. Porrúa. México. 2da ed.
- Álvarez Collazos, A., Chica Vélez, S. (2008) Gestión De Las Organizaciones Públicas, Programa Administración Pública Territorial. Escuela Superior De Administración Pública. Bogotá D.C.,
- Bertranou, J. (2015) Capacidad estatal. Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015pp 37-59
- Bonari, D., Dal Poggetto, M., Reichler, S. (2003). Guía de Información Fiscal. Primera Parte, excepto secciones 2.5 y 3.4. Mimeo. Buenos Aires. Argentina.
- Bonari, D. (2016) El sector público argentino - El Presupuesto Público. Material de Clase. Posgrado en Diseño y Evaluación de Políticas Públicas. Instituto de Investigación y Educación Económica (I+E), con sede en Buenos Aires, Argentina y la Universidad Pompeu Fabra (UPF), Barcelona. Buenos Aires, Argentina.
- Bonicatto, M. (2014) Recursos Críticos para la gestión. Administración en Trabajo Social. FTS. UNLP material inédito publicado en www.trabajosocial.unlp.edu.ar
- Bonicatto, M. (2017) Gestión Estratégica Planificada. Un método para la gestión en organizaciones públicas. Libros de catedra. Serie Ciencias Sociales. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata EDULP. Disponible en <http://hdl.handle.net/10915/59454>.
- Bonicatto, M. (2019) Impreparados para gobernar. ¿La Planificación y la

Gestión Estratégica son posibles? Documento inédito.

- Bonicatto, M., Wagner, M. A. (2005) Ficha de Catedra Administración en Trabajo Social N° 25 ¿Qué es la Gestión Estratégica Planificada? Facultad de Trabajo Social. UNLP. La Plata. Argentina.
- Canelo, N., Diz, M. J. (2016). Trabajo Final “El Presupuesto es el Plan: Analisis del gasto asignado al Ministerio de Agroindustria de la Nación para los periodos 2013 – 2014 – 2015”. Modulo Sector Público Argentino. Posgrado en Diseño y Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Pompeu Fabra (UPF), Barcelona. Instituto de Investigación y Educación Económica (I+E), Buenos Aires, Argentina.
- Chiara M. y Di Virgilio M. M. (2009) Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros.
- Contreras, J. R.; Doulián, N.; Medalla Araya, A.; (2017) Mecanismos de asignación de recursos públicos a los Sistemas de Educación Superior. Análisis comparativo entre Chile y Argentina. Referencia institucional: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
Disponible en:
<http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/univpedagogica/especializaciones/seminario/materialesparadescargar/seminario4/huergo3.pdf>
- Doberti, J. I. (2014). *La organización académica en la universidad*. Cap. 2(Doctoral dissertation, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.).
- Etkin, J. (2005) Gestión de la Complejidad en las organizaciones. La estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado. Granica. Buenos Aires, Argentina.
- Ficha de Catedra Administración en Trabajo Social N° 22 (S/D) ¿Qué es el Presupuesto? Sobre la base de www.mapadelestado.org.ar. Facultad de Trabajo Social. UNLP. La Plata, Argentina.
- Ficha de Catedra Administración en Trabajo Social N° 23 (S/D) El Subsistema de Presupuesto. Extracto de Makon, Marcos. Sistemas

integrados de administración financiera pública en América Latina, ILPES, CEPAL. Santiago de Chile, 2000. Facultad de Trabajo Social. UNLP. La Plata. Argentina.

- Ficha de Catedra Administración en Trabajo Social N° 32 (2008). El rol tecnopolítico del Trabajador Social. Facultad de Trabajo Social. UNLP. La Plata. Argentina.
- Ficha de Catedra de Administración en Trabajo Social N° 20 (S/F). La configuración de las organizaciones. Elementos básicos. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- Ficha de Catedra de Administración en Trabajo Social N° 30 (2008). Extractado del texto de Etkin, Jorge Gestión de la Complejidad en las organizaciones” Editorial Granica. Buenos Aires. 2006. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- Hintze, J. (2001) Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 Caracas.
- Huergo, J. (2003) Los Procesos de Gestión. Material de lectura para los cursos de “Comunicación en las organizaciones públicas”. Provincia de Bs. As.: IPAP.
- Jaime, F. M.; Dufour, G. A.; Alessandro, M.; Amaya, P. (2013) Introducción al análisis de políticas públicas. Florencio Varela. Ed. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf
- Matus, C (1987) “La Planificación como un problema entre los hombres”. “Yo planifico. Tú planificas”. “Epistemología de la planificación en Política, Planificación y Gobierno”. Mimeo.
- Matus, C. (1987) Política, planificación y gobierno, Organización Panamericana de la Salud. Caracas, Venezuela.
- Matus, C. (2007) Adiós, Señor Presidente. Colección Planificación y Políticas Públicas. Ediciones de la UNLa. Lanús, Argentina.

- Matus, C. (2007) Teoría del Juego social. Colección Planificación y Políticas Públicas. Sección 5. El Actor en situación. Explicación y realidad. Ediciones de la UNLa. Lanús, Argentina.
- Matus, C., Makón, M., Arrieche, V. (1979) Bases teóricas del presupuesto por programas. Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP). Caracas, Venezuela.
- Mintzberg, H. (2003) Diseño de organizaciones eficientes. Editorial El Ateneo. Buenos Aires. Cáp. 1 Partes de una organización
- Oficina Nacional de Presupuesto (S/F) El sistema presupuestario público en la Administración Nacional de la República Argentina. Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- Olano, I. (2019). A 100 años de la reforma universitaria, ¿cómo se distribuye el presupuesto universitario nacional en la actualidad? RELAPAE, (11), pp. 103-117
- Oszlak O. y O'Donnell G. (1984) Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación, en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.). Para investigar la administración Pública. Madrid. INAP.
- Scelsio, J. L. (2016). Reseña para la presentación de los Libros de Actas que contienen archivos históricos de los antecedentes y orígenes de la Facultad de Trabajo Social en la Universidad Nacional de La Plata.
- Schvarstein, L., Etkin, J. (1997) Identidad de las organizaciones. Invariancia y Cambio. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Secretaría de Hacienda (2016) Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional –sexta edición–del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf>

- Seoane, V. (1999). Organización Académica, valores y creencias. Las representaciones docentes sobre la universidad desde el campo disciplinar de pertenencia. En Tiramonti, G., Suasnabar, C., & Seoane, V. (1999). Políticas de modernización universitaria y cambio institucional. La Plata: UNLP. FaCHE (Estudios-Investigaciones; 38).
- Sistema de Información Universitaria –SIU- (2020) - SIU-Pilagá. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.siu.edu.ar/siu-pilaga/>
- Sotelo Maciel, A. J. (2002) Orientaciones metodológicas para la adecuación de la estructura organizativa al plan estratégico y a la red programática, Buenos Aires, inédito.
- Sotelo Maciel, A. J. (2008) La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 40, Caracas, Venezuela, febrero.
- Sotelo Maciel, A. J. (2012) Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov.
- Sotelo Maciel, A. J. (2019) Planificación, conflicto y capacidad política: los desafíos del desarrollo en América Latina. En Más y Mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional. Comisión de Estado y Administración Pública del Instituto Patria. Buenos Aires. Argentina.
- Sotelo Maciel, A. J. (S/D) Ficha de Catedra Administración en Trabajo Social Nº 24. El Presupuesto por Programa. Facultad de Trabajo Social. UNLP. La Plata, Argentina.
- Spinelli, H. (2012) El proyecto político y las capacidades de gobierno. En Revista Salud Colectiva Mayo-Agosto. Editorial UNLa. Lanús, Argentina.
- Tauber, F. (2018) Pensar la Universidad. Proyecto institucional de la Universidad Nacional de La Plata 2018-2022.

- Tiramonti, G. (1999) Los cambios en la Universidad: una modernización diferenciadora. En Tiramonti, G., Suasnabar, C., & Seoane, V. (1999). Políticas de modernización universitaria y cambio institucional. La Plata: UNLP. FaCHE (Estudios-Investigaciones; 38).
- UNLP (2018) Plan Estratégico de la Universidad Nacional de La Plata 2018-2022. Estrategia 6. Publicación Institucional de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en:
- Venier, G., & Ferrante, M. (2009). De visitadora a trabajadora social. Documentos de la historia de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. Los Trabajos y los Días, (1), 123-a.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Documentos Institucionales:

- Facultad de Trabajo Social. Resolución N°195, Anexo I - 2019. UNLP. La Plata.
- Facultad de Trabajo Social (2019) Documento de Evaluación Institucional. UNLP. La Plata.
- Facultad de Trabajo Social (S/F) Documento Institucional Pase a Facultad. UNLP. La Plata. Disponible en: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pase_a_facultad.pdf
- Facultad de Trabajo Social (2017) Documento Institucional Lineamientos Estratégicos para el Periodo de gestión 2018 -2022. UNLP. La Plata.
- Facultad de Trabajo Social (S/F) - Reseña Histórica, UNLP. Página web consultada 05/05/2020.
- Disponible en: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/resena_historica

Normativas:

- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

Bibliografía Institucional

- Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>) De riquezas, abandonos y oportunidades urgentes. Revista de la Universidad, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, Argentina, octubre 2010, ISSN: 0041-8625, Páginas: 87-98. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68451>
- Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>) Identidades e interculturalidad en etnografías reflexivas - <http://hdl.handle.net/10915/34604>
- Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>) La universidad pública: trayectorias educativas con producción y transferencia de conocimientos - <http://hdl.handle.net/10915/62468>
- Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>), Díaz Ledesma Lucas Gabriel, Migliorati Mario Andrés, Otrocki Laura, Palazzolo Fernando, Souza María Silvina, Vestfrid Pamela y Vidarte Asorey, Verónica. Hacia la tesis. Itinerarios conceptuales y metodológicos para la investigación en comunicación. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Comunicación. ISBN: 978-950-34-0899-5 - <http://hdl.handle.net/10915/42082>
- Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>). 23 tesis sobre la tesis. La comunicación para la transformación de la gestión educativa. <http://hdl.handle.net/10915/35341> - <https://doi.org/10.35537/10915/35341>
- Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>). La evaluación es educación - <http://hdl.handle.net/10915/54757>
- Tauber Fernando y Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>). Plan Estratégico 2018-2022, <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/105678>
- Tauber Fernando, Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>), Tauber Rocío, Cornejo Liliana, Virgolini María Belén, Rimoldi Emiliano. 2017; Bienes, derechos y deberes: la UNLP en la prospectiva de

la CRES/Cartagena. Coloquio Regional Balance de la Declaración de Cartagena y Aportes para la CRES 2018. Coloquio llevado a cabo en la Universidad Nacional de las Artes, Buenos Aires

- Tauber Fernando, Giordano Carlos José (<https://orcid.org/0000-0003-3345-3041>), Marengo Roberto, Cornejo Liliana, Virgolini María Belén – Planeamiento de la Educación Superior: los problemas que adoptamos y supimos construir - 2015 - Instituto de Investigaciones en Educación Superior - <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/69714>

1. F Tauber (2005). Algunos desafíos para la Universidad Pública. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP)
2. F Tauber (2006). Plan Estratégico de la Universidad Nacional de La Plata (2006)
3. F Tauber (2007). Plan Estratégico de la Universidad Nacional de La Plata 2007-2010
4. F Tauber (2008). Plan Estratégico Institucional 2007/2010 de la UNLP. UNLP
5. F Tauber (2008). La comunicación en la planificación y gestión para el desarrollo de las instituciones universitarias públicas argentinas: el caso de la Universidad Nacional de La Plata en el trienio junio 2004-Mayo 2007. Facultad de Periodismo y Comunicación Social
6. F Tauber (2009). Comunicación en la planificación y gestión de las universidades públicas argentinas. Ediciones de Periodismo y Comunicación (EPC)
7. F Tauber (2010). Discurso de asunción a la Presidencia de la UNLP
8. F Tauber (2010). Universidad Nacional de La Plata: discurso de asunción y objetivos estratégicos 2010-2014
9. F Tauber (2010). Plan Estratégico de la Universidad Nacional de La Plata 2010-2014
10. F Tauber (2010). Pensar la Universidad nacional de la Plata (2010)
11. F Tauber, G Nizan, D Delucchi, A Olivieri (2011). Planes directores, proyectos y obras. 2004- 2010. Universidad Nacional de La Plata (UNLP)
12. F Tauber (2011). Pensar la Universidad Nacional de La Plata 1 (2010-2014). Universidad Nacional de La Plata (UNLP)
13. F Tauber (2011). Discurso de apertura del III Congreso Internacional sobre Cambio Climático y Desarrollo Sustentable.
14. F Tauber (2011). Universidad pública y medioambiente: responsabilidades y desafíos para los próximos años. Revista de la Universidad
15. F Tauber (2011). Palabras en relación al rol de la universidad pública.
16. F Tauber (2012). El Consejo Social de la UNLP, un camino al compromiso universitario. Diálogos del Consejo Social 1
17. F Tauber, V Urriolabeitia (2012). UNLP: "Pensada y creada para promover el desarrollo nacional". Desafío Empresario 10
18. F Tauber (2012). Inmensas oportunidades. Diario Hoy en la Noticia
19. F Tauber (2013). Pensar la universidad 1 (2013)
20. F Tauber (2013). 30 años de democracia en la universidad pública. De Los Cuatros Vientos
21. F Tauber (2013). Profesionales íntegros y comprometidos. Revista de la Asociación Odontológica de Berisso, La Plata y Ensenada
22. F Tauber (2014). Testimonios: el rol de las instituciones en el desarrollo regional. 75 años sembrando
23. F Tauber, G Nizan, D Delucchi (2014). Planificación y gestión urbano/ambiental de los ámbitos universitarios. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11) ISBN: 978-950-34-1133-9 (La Plata, 2014)
24. F Tauber, (Director) (2014). Plan Estratégico de la Universidad Nacional de La Plata 2014 – 2018
25. F Tauber (2014). Compromiso: Gestión 2010-2014
26. F Tauber (2015). Hacia el segundo manifiesto: los estudiantes universitarios y el reformismo hoy. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP)
27. F Tauber (2015). Hacia el segundo manifiesto: Los estudiantes universitarios y el reformismo hoy. Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). ISBN: 978-987- 1985-63-0
28. F Tauber (2015). Presentación del libro Hacia el segundo manifiesto
29. F Tauber (2016). Proyecto Institucional de la Universidad Nacional de La Plata (2018-2022). Pensar la Universidad
30. F Tauber (2016). Pensar la universidad 2. Proyecto institucional de la Universidad Nacional de La Plata 2018-2022
31. F Tauber (2016). Pensar la universidad 2 (2016)
32. F Tauber (2016). Discurso: Pensar la universidad. Proyecto institucional 2018-2022
33. F Tauber (2017). Reseña del Plan Estratégico de Obras de la UNLP

34. F Tauber (2017). Presentación del Dr. Arq. Fernando Tauber del nuevo complejo edilicio en el predio del Ex BIM III.
35. F Tauber (2017). Presentación del nuevo Edificio " Sergio Karakachoff"(UNLP).
36. F Tauber (2017). Discurso en el Seminario Interno de Instrumentos de Planificación Estratégica Participativa.
37. F Tauber (2017). Haciendo realidad grandes proyectos. Econo 8
38. F Tauber (2017). La Reforma y el futuro de la Universidad. Revista Derechos en Acción
39. F Tauber (2017). La Universidad Nacional de La Plata en el contexto actual: la búsqueda de un modelo inclusivo. + E 7 (7. Ene-dic), 132-143
40. F Tauber (2017). Los desafíos que vienen para la UNLP. Bit & Byte 3
41. F Tauber (2018). Pensar la universidad 3 (2018)
42. F Tauber (2018). La universidad pública reformista: un modelo inclusivo y de desarrollo. Eudeba
43. F Tauber (2018). Transcripción del discurso de asunción a la Presidencia de la Universidad Nacional de La Plata, período 2018-2022
44. F Tauber (2018). Conferencia por el Centenario de la Reforma Universitaria en la UNSAdA.
45. F Tauber, (entrevista, de, Santiago, Barcos) (2018). Los dolores que quedan son las libertades que nos faltan. Econo 8
46. F Tauber, R Cereijo, A Palladino (2019). Se cumplen setenta años de la sanción de la gratuidad universitaria en Argentina. Diario Contexto 22
47. F Tauber (2019). UNLP Un Modelo de Universidad Pública Argentina. Revista Universidades
48. F Tauber, V Cruz (2019). El proyecto político-académico de la Universidad Nacional de La Plata y los desafíos de fortalecer la política institucional de géneros y feminismos. Gaceta de la V Circunscripción plurinominal del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación-Nueva época
49. F Tauber, (compilador, L Quiroga (2019). Extensión universitaria: rupturas y continuidades. Educación
50. F Tauber (2020). Discurso en el marco del Consejo Regional Argentina contra el Hambre.