

Control presupuestario en La Universidad del Zulia, Venezuela

Díaz-Barrios, Jazmín; Pacheco, Marny

Recibido: 29-06-14 - Revisado: 28-07-14 - Aceptado: 22-02-15

Díaz-Barrios, Jazmín
Licenciada en Ciencias Administrativas.
Especialista en Economía Empresarial.
Doctora en Ciencias Gerenciales.
Postdoctorado en Ciencias Gerenciales
Universidad del Zulia, Venezuela.
jazmin.diaz@fces.luz.edu.ve

Pacheco, Marny
Licenciada en Informática.
M.Sc. en Gerencia Financiera
Universidad del Zulia, Venezuela.
marnypacheco@gmail.com

El propósito de esta investigación, fue evaluar el proceso de ejecución presupuestaria en dependencias académicas (facultades y núcleos), de la Universidad del Zulia LUZ, durante el último período rectoral 2004-2008. El estudio fue descriptivo. Encuesta y entrevista fueron los instrumentos de recolección de datos. Los resultados más relevantes: Existen debilidades en los procesos de control y evaluación de la ejecución presupuestaria en las facultades, asociadas a rendiciones extemporáneas, falta de sanciones, ausencia de unidad de criterios y desconocimiento técnico del personal, entre otros. Adicionalmente, no se utilizan indicadores financieros y no es posible calcularlos porque las dependencias académicas no llevan la data para ello. Se concluye que las debilidades existentes propician ineficiencia, y que la no aplicación de indicadores, impide conocer el resultado, tomar los correctivos pertinentes y desaprovecha las ventajas que las herramientas de control disponibles proporcionarían a la universidad.

Palabras clave: Dependencias académicas, presupuesto, Universidad del Zulia.

RESUMEN

The purpose of this research was to evaluate the budget execution process in academic units (faculties and centers) in La Universidad del Zulia (LUZ) during the last rector period 2004-2008. The study was descriptive. Survey and interview were used as data collection instruments. Some of the most relevant results: There are weaknesses in the processes of monitoring and evaluation of the implementation of budget powers, associated with extemporaneous rendition, lack of sanctions, lack of unity of purpose and lack of technical personnel, among others. In addition, there were not used financial indicators, because they can not be collected because the academic departments do not carry data for it. The conclusion is that the existing weaknesses propitiate inefficiency, and that the non-application of indicators prevents to know the outcome, to take appropriate corrective and to waste the advantages that provide control tools available to college.

Keywords: academic units; budget; La Universidad del Zulia.

ABSTRACT

1. Introducción

La planificación del desarrollo económico y social de la Nación, constituye una de las responsabilidades fundamentales del sector público; actualmente el sistema de planificación es adoptado como un proceso integrado, conformado por diversos planes donde cada uno cumple una función específica, complementándose uno con otro. En esta tónica encontramos el Plan Operativo Anual (PAO), donde se corresponde concretar las estrategias, objetivos y metas de largo y mediano plazo provenientes de los planes de la Nación.

Uno de los componentes del PAO, es el presupuesto del sector público, a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de los objetivos, vinculados con la disponibilidad de los recursos para determinado período. La concepción moderna del presupuesto está basada en el carácter integral de la técnica financiera, ya que el presupuesto no sólo es concebido como una expresión financiera del plan de gobierno, sino que, adicionalmente, constituye un instrumento del sistema de planificación, que refleja una política presupuestaria única.

El presupuesto es una de las herramientas más importantes dentro de la gestión de una organización, ya que como expresión financiera de los objetivos, permite delinear planes, ejecutarlos, medirlos y evaluarlos de una forma precisa y expedita. Lo anterior, podríamos definirlo como las diferentes etapas que conforman la gestión presupuestaria y conceptualmente se mantienen bien sea en el sector privado o público, aun cuando

en este último la nomenclatura difiere por razones de índole legal: Se comienza con la formulación del presupuesto, siguiendo con la discusión, aprobación, ejecución, control y la evaluación.

En el sector público venezolano las mencionadas etapas, bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), están regidas por la Carta Magna, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público¹ (LOAFSP, 2014) y sus Reglamentos. Dicha Ley indica las instituciones que figuran como entes públicos, tanto centralizados como descentralizados funcionalmente, con o sin fines empresariales. En este último grupo se encuentran los institutos de educación superior y específicamente, las universidades públicas, las cuales, amén de cumplir con la LOAFSP, están supeditadas a las directrices emitidas por la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y el Consejo Nacional de Universidades (CNU).

En el ámbito universitario, cada Universidad Nacional Autónoma, esta obligada a informar y presentar su ejecución presupuestaria ante la ONAPRE y la OPSU, quienes se encargan de evaluar la gestión de éstas, aplicando la normativa vigente. La evaluación se concibe como un proceso normal de administración universitaria que con base en información cualitativa y cuantitativa (Sistema de Indicadores), juzga la marcha del Proyecto Universitario en todas y en cada una de las universidades. (OPSU, 2001). El propósito de la evaluación no es el enjuiciamiento y calificación de su gestión, sino el conocimiento institucional (Salcedo, 1998).

La OPSU se encarga de evaluar la gestión para calificar la marcha del Proyecto Universitario en cada una de las instituciones, evaluándolas para determinar como se manejan los recursos asignados y cuales son las debilidades que se presentan en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo esta evaluación se hace por universidad, ya que en el ámbito interno (dependencias académicas –facultades- o administrativas) de cada casa de estudios superiores, corresponde a sus propias unidades de planificación y

¹ La LOAFSP se sancionó por primera vez el 5 de Septiembre del 2000 según Gaceta Oficial N° 37.029; a partir de allí, ha sufrido sucesivas modificaciones, siendo la última el 17/11/2014 según Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario y con vigencia a partir del 01/01/2015.

control esa valoración.

En la Universidad del Zulia (LUZ), la Dirección General de Planificación (DGPLANILUZ) y el Vicerrectorado Administrativo (VAD) tienen en su esfera de atribuciones esas funciones para con la Administración Central y es extensiva a sus 13 dependencias académicas (11 facultades y 2 núcleos), las cuales se dividen en escuelas y/o departamentos, según sus funciones y dependencias administrativas, donde a cada uno le corresponde una parte del presupuesto de LUZ, de acuerdo a un plan estratégico realizado por los planificadores y administradores.

Con la finalidad de que la consolidación de rendición de cuentas de LUZ sea transparente, cada facultad y núcleo debe controlar el manejo de sus recursos, conocer el empleo de los mismos, y hacer un seguimiento a su gestión con el objeto de entrar en el proceso de evaluación que les permita controlar las desviaciones y poder medir el desempeño que han tenido, encontrándose siempre en un proceso de retroalimentación, lo que lograría día a día asignar los recursos de una forma más técnica, redundando esto en un mejoramiento institucional (Fuenmayor, 2000).

Así como la Universidad del Zulia es evaluada por parte de los organismos superiores, igualmente a nivel interno de la Universidad, en las facultades y núcleos debe existir este instrumento que permita controlar y evaluar la ejecución de cada uno, mejorando así el proceso de asignación de los recursos económicos, y de esta manera estimar las necesidades de funcionamiento futuro. Sin embargo, estudios previos (Díaz et al., 2006; Contreras y Díaz-Barrios, 2013) dan indicios de que no se observa un monitoreo sistemático y oportuno que evalúe la actividad presupuestaria, por lo que no se conoce la pertinencia o no en la utilización del presupuesto asignado a cada facultad y núcleo.

El objetivo general de esta investigación fue evaluar el proceso de ejecución presupuestaria en las 13 dependencias académicas (11 facultades y 2 núcleos) de la Universidad del Zulia, revisando la ejecución del presupuesto a través del cumplimiento de la normativa existente, tomando como fuente de información tanto a los administradores de las facultades como a los directivos del máximo organismo planificador de la Universidad, durante

el último período rectoral finalizado, correspondiente al estadio 2004-2008. Se espera en un futuro, cuando el actual período rectoral pueda finalizar (se encuentra cercano a los siete años), hacer la evaluación y comparación correspondiente.

2. Consideraciones legales

El presupuesto público, sostiene Romero (2001), es una herramienta de carácter financiero, económico y social, que permite a los gobiernos planear, programar y proyectar los ingresos y gastos públicos, a fin de que la planeación sea muy cercana a la ejecución. Lo anterior expresa que el presupuesto es el medio que utiliza el Estado nacional para predecir y decidir respectivamente, los ingresos y egresos que se van a originar en un periodo determinado, favoreciendo la asignación de los recursos de las instituciones, sectores o regiones. Está regido por normas y leyes que deben cumplirse con carácter de obligatoriedad, que son aplicadas a todo el sector público.

Debido al complejo entramado jurídico que rodea el Sistema Presupuestario Público venezolano, su estudio pasa por el conocimiento de la normativa que lo rige, específicamente por: 1. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000) en su título VI, capítulo II, sección I: El Régimen Presupuestario (artículos 311 al 315) y el título III, capítulo VI: De los derechos culturales y educativos (artículos 102 al 110); 2. Ley orgánica de la administración financiera del sector público (LOAFSP,2014), específicamente en su Título II: del Sistema presupuestario, pero en términos generales en todos sus títulos ya que abarca el sistema de crédito público, sistema de tesorería, sistema de control interno, coordinación macroeconómica, estabilidad de los gastos y su sostenibilidad intergeneracional; todos ellos relacionados de una u otra forma con la ejecución presupuestaria; 3. Reglamento No.1 de la LOAFSP (2005), sobre el Sistema Presupuestario, expone detalladamente las obligaciones de los entes públicos en todas las etapas del ejercicio fiscal; 4. Ley de Universidades (1970) y normativas universitarias (CNU-OPSU).

La planificación y formulación presupuestaria de la Universidad debe principalmente enmarcarse dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y de acuerdo a las

directrices y lineamientos emanados de la ONAPRE así como de la OPSU. Igualmente, deben regirse por las leyes y reglamentos que en materia presupuestaria se establezcan para los entes descentralizados. Las Autoridades Universitarias emiten los lineamientos internos y externos en materia presupuestaria para la elaboración del Plan Operativo Anual (POA). Esta información es bajada a cada Unidad Administradora Desconcentrada, que a su vez les hace llegar la información y asesora a las Unidades Ejecutoras para que elaboren su Plan Operativo Anual (POA) específico con el fin de establecer los objetivos y metas a realizar, así como las estimaciones de ingresos por fuente de financiamiento, los egresos, la planificación y la formulación de los recursos humanos.

En el caso específico de la Universidad del Zulia (LUZ), la ejecución es desconcentrada, cada dependencia, facultad y núcleo, ejecuta su presupuesto y mensualmente deben rendir cuenta de sus operaciones al Vicerrectorado Administrativo y trimestralmente rendir su ejecución a la DGPLANILUZ. Este es el deber ser a través del cual se lleva a cabo el control interno de la ejecución presupuestaria en la Universidad.

3. Metodología

Para alcanzar el objetivo de evaluar el proceso de ejecución presupuestaria en las facultades y núcleos de la Universidad del Zulia durante el último período rectoral finalizado (2004-2008), se ejecutaron dos tareas: **en primer lugar** Verificar el cumplimiento de los reglamentos y normas utilizadas en la ejecución presupuestaria de LUZ (a través de tres indicadores: Constitución Nacional y LOAFSP y CNU-OPSU); y **en segundo lugar:** Caracterizar la ejecución presupuestaria de cada facultad y núcleo de la Universidad del Zulia (a través de cuatro indicadores: asignación, distribución, realización, rendición); La primera tarea se ejecutó mediante una entrevista en profundidad a la Jefe de Presupuesto de la DGPLANILUZ, máximo organismo planificador de esta casa de estudios para lo cual se realizó una guía de entrevista. En la caracterización de la ejecución presupuestaria se utilizó una encuesta con preguntas mixtas (dicotómicas, selección múltiple y abiertas) a los administradores de cada facultad y núcleo.

La validez se realizó a través de juicio de expertos y para la confiabilidad de la encuesta se aplicó una prueba piloto a siete elementos con las mismas características de la población original a fin de efectuar una valoración del proceso de análisis, lo cual es compatible con investigaciones cualitativas (Hernández y col, 2003). Al comparar las respuestas de los elementos encuestados, se encontró una alta consistencia de las mismas excepto en cuatro ítems que fueron eliminados.

4. Resultados y discusión

4.1. Identificar los reglamentos y normas utilizadas en la ejecución presupuestaria de LUZ (a través de tres indicadores: Constitución Nacional, LOAFSP y CNU-OPUS)

Basados en el marco legal vigente (Constitución Nacional, LOAFSP, Reglamento N°1, normativas CNU-OPUS) se preparó la guía de entrevistas que se aplicó a la Jefe de Presupuesto de la DGPLANILUZ, con el objetivo de identificar aquellos utilizados por la Universidad y verificar el cumplimiento de la normativa.

En cuanto a los elementos presupuestarios indicados en la Constitución Nacional (primer indicador), se encontró que hay libertad de planificación de metas y siempre se elabora anteproyecto de presupuesto. Sin embargo, lo más relevante es este punto fue la ausencia de un manual de normas y procedimientos que oriente a la institución anualmente en la elaboración del anteproyecto de presupuesto. Esta situación le imprime una asistematicidad que coadyuva al incumplimiento de los tiempos de entrega. Los resultados encontrados se resumen en el Cuadro 1. Cumplimiento de la Constitución nacional.

Cuadro 1	
Cumplimiento de la Constitución Nacional	
1.	Se verifica la autonomía universitaria, al tener LUZ la libertad de: Planificar las metas, organizar los recursos y ejecutar la gestión.
2.	Se efectúa la elaboración del anteproyecto para el año fiscal a presupuestar, con las siguientes debilidades: <ul style="list-style-type: none">• Ausencia de un manual de normas y procedimientos.• Incumplimiento de los tiempos de entrega.

Fuente: Elaboración propia

En relación con el cumplimiento de la LOAFSP y su Reglamento N°1, se estudiaron 18 aspectos contenidos en la normativa, encontrándose que LUZ cumple la formalidad de la norma en cuanto a los subprocesos del sistema presupuestario, así como la programación físico-financiera y la técnica presupuestaria vigente (hasta el 2005 se aplicó presupuesto por programas y a partir de 2006, presupuesto por proyectos). Sin embargo, existen debilidades en cuanto a la distribución, ejecución y rendición interna y externa.

Yendo más allá de la norma, ésta se cumple pero solo de manera formal, tal es el caso del presupuesto por programas (PPP), donde el Gobierno Nacional, de acuerdo con la información recibida, no exigía un presupuesto por programas, básicamente exigía un presupuesto elaborado con la técnica tradicional, donde los gastos o estimaciones se elaboran basándose en los ejercicios económicos anteriores, pero distribuido administrativamente en programas; esto dista mucho de lo que es el proceso de planificación que aterriza en un presupuesto por programas el cual según Álvarez y col (1996) está basado en un conjunto de objetivos y metas institucionales, que desagregándolas forman los objetivos y metas de las unidades que la conforman, representándolas en el presupuesto que es la expresión financiera de esas metas.

El Gobierno Nacional en el año 2006, crea la técnica de elaboración de Presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas, "... como un esfuerzo sistemático para mejorar la asignación y distribución de los recursos públicos a los organismos nacionales; mejorar la vinculación del plan y el presupuesto y los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión pública" (ONAPRE, 2014:20).

Tal vez ante la carencia de resultados por la aplicación fallida del PPP y no habiendo identificado el problema, hace el gobierno esta modificación, sin darse cuenta de que lo definido *Por Proyectos* es lo mismo que engloba la técnica *Por programas*, solo que según la teoría por proyectos es más simplificado cambiando los programas, sub-programas, operaciones, actividades, y tareas, en proyectos, acciones específicas y acciones centralizadas. Sin embargo, el proyecto tiene un principio y un fin, es esencialmente una meta de corto plazo, pero las metas académicas: docencia,

investigación y extensión, no pueden ser proyectos finitos, y ahora están obligados a reflejar las funciones recurrentes como proyectos que en realidad no lo son o peor aun, como simples acciones. Habría que preguntarse: ¿se mejoró la asignación, distribución, seguimiento y evaluación? En los 10 años que lleva en ejecución no se ubican reportes de mejorías en estas áreas.

Continuando con el análisis del cumplimiento de la LOAFSP, más allá de lo formal, se encuentra que otros aspectos tienen mucha discrecionalidad en su ejecución, como es el caso de la asignación de Créditos Presupuestarios. De lo asignado a la Educación Superior anualmente, sólo un tercio (1/3) llega a las universidades nacionales e institutos y colegios universitarios, el resto se dirige a las *misiones* del gobierno (Misión Sucre, Aldeas Universitarias y proyectos del Ministerio de Educación Superior (MES)); sin demeritar las buenas intenciones gubernamentales con sus proyectos bandera, el hecho cierto es que al sistema de educación formal superior sólo está llegando el 33% de lo que teóricamente está siendo asignado. Lo anterior distorsiona las estadísticas internacionales en cuanto al porcentaje que Venezuela destina a educación superior porque las *misiones* son medidas de corto plazo que no responden a planes estructurales de largo plazo para elevar el nivel educativo del país.

En LUZ, la distribución a cada facultad y núcleo se realiza de acuerdo al criterio de tamaño (facultades grandes, medianas y pequeña). Este criterio tiene un amplio margen que no explica los planes que cada facultad tiene y su tasa de crecimiento, por lo tanto pueden recibir el mismo presupuesto dos facultades con necesidades muy disímiles. De igual manera, a lo interno de cada facultad, no existen criterios para la distribución, sino que cada Decano o Director la realiza de manera discrecional, ignorando en el mayor de los casos los planes operativos realizados.

En otras áreas sencillamente no se acata la norma, tal es el caso de los tiempos de entrega de las facultades hacia los entes centrales, en cuanto a planificación y ejecución, lo cual ocasiona que la Universidad como institución no cumpla con la entrega de información a todos los entes externos. Pareciera que el personal responsable de elaborar la rendición no le da importancia a los lapsos estipulados, este comportamiento podría ser ocasionado por no existir una cultura de evaluación, pertenencia, responsabilidad

y compromiso, lo que origina que el Departamento de Contabilidad y el Vicerrectorado Administrativo se retrasen, y por ende DGPLANILUZ no pueda consolidar la información presupuestal a tiempo. Aunque también se debe a la falta de un sistema de sanciones que incentive el cumplimiento de las obligaciones a cada funcionario involucrado en un proceso.

A la situación se une el que los funcionarios son designados por RRHH (fuera de la norma) y sus cauciones son posteriores a la asunción del cargo, e incluso se hacen para cumplir el requisito cuando se va a entregar el cargo, ante esto, podría alegarse una indefensión total de nuestra institución. Una síntesis de estos resultados se presenta en el cuadro 2. Cumplimiento de la LOAFSP y reglamento nº 1.

Cuadro 2 Cumplimiento de la LOAFSP y reglamento nº 1	
Se cumple formalmente la norma en cuanto a:	
<ul style="list-style-type: none">● Presupuesto vinculado al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación● Formulación, asignación, distribución, ejecución y control del presupuesto de acuerdo a las exigencias de la Ley.● LUZ cumple con la programación formal y registro de lo físico y financiero.● El Ejecutivo Nacional designa un porcentaje del presupuesto del Ministerio de Educación Superior para las Universidades Nacionales.● Técnica presupuestaria de acuerdo a la normativa vigente.	
Discrecionalidad en:	
<ul style="list-style-type: none">● El CU realiza la asignación general de los créditos a cada facultad, núcleo y dependencia.● La distribución interna a nivel de facultad y núcleo es realizada por cada una de ellas.● Designación de los funcionarios administrativos es realizado por la Dirección de Recursos Humanos.● La caución exigida en la ley a los funcionarios, se hace a través de una Póliza de Fidelidad con montos no actualizados y posteriores a la posesión de los cargos.● El presupuesto se maneja a través de fondo de anticipo.	
No se cumple la norma:	
<ul style="list-style-type: none">● La rendición de cuentas es a destiempo.● No existen mecanismos de control, que obliguen a las unidades a cumplir con su deber.● Debido a la falta de rendición oportuna, la evaluación externa por parte de los entes contralores se hace a destiempo o no se efectúa.	

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la evaluación interna de la ejecución presupuestaria, la jefe de presupuesto señaló que LUZ realiza una evaluación interna trimestral de lo ejecutado contra lo planificado, básicamente, en los gastos fijos que para el período alcanzaban el 75% del presupuesto total, se hace monitoreo aleatorio, no exhaustivo, a las unidades

en esta evaluación, pero no hay sanciones.

Referente a la evaluación de cada unidad ejecutora, cada Coordinador Administrativo está obligado a autoevaluar su gestión. Según las encuestas aplicadas se encontró que sólo 40% de los Coordinadores Administrativos evalúan la gestión, y 60% restante no efectúa evaluación alguna. Apunta Del Río González (2000) que la evaluación permite presentar un análisis detallado de cómo fue la gestión presupuestal, los resultados obtenidos, las desviaciones ocurridas y el origen de éstas, logrando mejorarlas o evitarlas para el siguiente periodo. En este sentido, LUZ no está en capacidad de conocer como fue su gestión, las desviaciones y menos aún las correcciones a que haya lugar.

El tercer indicador, **CNU-OPSU**, fue subdividido en dos sub-indicadores: *Formularios e Instructivos para la Programación del Presupuesto y Controles Internos*. De la entrevista se desprende que se cumple con todas las exigencias de estos entes. En cuanto al primero, revisando la estructura y la información de cada instructivo, se aprecia que estos son muy extensos, y solicitan una gran cantidad de información a las universidades, lo que se podría considerar como un problema para las instituciones, debido a que tienen que recolectar y manejar un alto volumen de data en un tiempo que puede ser considerado corto para cumplir, tomando en cuenta que también la información depende de las unidades que la conforman.

En cuanto a los Controles Internos, la entrevista reveló que en estos momentos hay debilidades; existe una unidad de Control Presupuestario y una Contraloría Interna que sólo ejercen la función de control posterior. Sin embargo, es el propio administrador quien tiene la responsabilidad del control previo. En este punto cabe mencionar lo expuesto por Burbano (2005) quien dice que a medida que se desarrolla o evoluciona una jornada laboral cada área debe presentar informes periódicos, los cuales pueden ser mensuales y/o trimestrales, que reflejen los movimientos y acciones ejecutadas, lo que permitirá cumplir con la cuarta etapa del ciclo presupuestario, denominada control, seguimiento o monitoreo. Siendo esta una etapa importante dentro del ciclo, porque tiene el propósito de garantizar el cumplimiento de las metas.

La Universidad del Zulia, hasta el año 2005, contaba con el

Departamento de Control Presupuestario (previo y concurrente), quienes eran los que se encargaban de llevar el control de todas las ejecuciones de los presupuestos de cada unidad administradora, a través del Sistema Computarizado. Todo gasto generado a través del presupuesto pasaba obligatoriamente por dicho departamento, se efectuaba su control previo y de esta manera se validaba que los gastos no fuesen mayores que lo asignado, asimismo, que el gasto estuviese reflejado en el clasificador de cuentas correctamente, entre otras.

A partir de 2006, se eliminó el control previo, debido a la transformación de estructura generada en el ámbito interno y a la automatización de los procesos, a través de la creación de un nuevo sistema que minimizaría los errores y tiempos de respuesta (Sistema de Información para la Administración de facultades y dependencias de LUZ, SIALUZ). Esto generó debilidades en el control porque en la práctica no se pudo poner en funcionamiento oportunamente, este sistema que permitiría ejecutar y llevar el control. Cada unidad ejecutora tuvo que llevar sus procesos manualmente, sus controles previos y concurrentes. No existiendo, en la práctica, controles ni previo, ni concurrente, la ejecución presupuestaria estaba exclusivamente a cargo de cada administrador quien tenía y tiene la responsabilidad de controlar su ejecución. Fue un período de mucho atraso en las rendiciones.²

La información recabada tanto desde el lado de los administradores, como del lado de los planificadores es que estos controles no se llevan a cabo, lo que ocasiona gastos no planificados y sobregiros en el presupuesto, que a la hora de rendir cuentas puede generar algún tipo de crisis, ya que se causan gastos sin respaldo financiero. Una síntesis de este indicador se presenta en el cuadro 3. Cumplimiento normativa OPSU.

² Para el año 2008 ya estaba en funcionamiento el Sistema de Información para la Administración de Facultades y Dependencias de LUZ (Sialuz), el cual tiene el objetivo de proporcionar un marco de trabajo que permita visualizar y manejar de forma automatizada los procesos presupuestarios y administrativos de los Fondos de Funcionamiento e Ingresos Propios de LUZ. Además, se integró a los otros sistemas (Finanzas, Presupuesto y RRHH) de LUZ. Todavía no ha sido evaluado.

Cuadro 3

Cumplimiento normativas de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)

- La universidad cumple con las exigencias de la OPSU
- La OPSU exige a las universidades demasiada información en períodos muy cortos
- Eliminado control previo, sólo control a posteriori

Fuente: Elaboración propia

Resumiendo los resultados de la dimensión planteada Reglamentos y Normas, encontramos que las Universidades Nacionales como Instituciones Autónomas, están sujetas a las regulaciones, reglamentos y normas de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), el Reglamento No.1 de la LOAFSP, por el Consejo Nacional de Universidades (CNU), y la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), en lo referente al sistema presupuestario. Pudiéndose decir que la Universidad del Zulia cumple las formalidades exigidas por cada ente contralor.

Sin embargo, más allá de la parte formal de la entrega de documentos, se percibieron falencias al momento de la elaboración del presupuesto, por no contar con un manual de normas y procedimientos en el plan-presupuesto, que les permita unificar criterios y conceptos, y contar con una guía que ayude al aumento de la efectividad en el trabajo y la coordinación de esfuerzos hacia el objetivo planteado. Por otra parte, y referente al control, no existe una unidad que ejerza la función de control previo, lo cual les permitiría (Welsh y col, 2005) prevenir desviaciones en la calidad y en la cantidad de recursos utilizados en la organización. Se reporta discrecionalidad en cuanto a asignación, rendición de fondos y fechas de entrega de proyecto. Existen carencias en cuanto a normativas internas que sistematicen procesos y los hagan evaluables, agravado por ausencia de sanciones ante el incumplimiento del deber, todo lo anterior redundando en una evaluación presupuestal deficiente.

4.2. Caracterizar la ejecución presupuestaria de cada facultad y núcleo de la Universidad del Zulia (a través de cuatro indicadores: asignación, distribución, realización, rendición)

La segunda tarea planteada, fue caracterizar la ejecución presupuestaria de cada facultad y núcleo de la universidad. Para el logro de este objetivo específico, se utilizó la encuesta aplicada a los Coordinadores Administrativos de las 11 facultades y dos núcleos de LUZ, lo que permitió describir la ejecución del presupuesto. La dimensión en estudio de este objetivo (Ejecución) se analizó a través de cuatro indicadores a saber, según la literatura que sobre ejecución presupuestaria pública se encuentra en las leyes y reglamentos:

- 4.2.1. Asignación de recursos,
- 4.2.2. Distribución por dependencia,
- 4.2.3. Realización del gasto,
- 4.2.4. Rendición de cada dependencia.

En el indicador, **Asignación de Recursos (4.2.1)**, los encuestados manifestaron que las asignaciones internas del presupuesto de las facultades y núcleos son efectuadas por cada unidad ejecutora, porque son las que tienen el conocimiento de sus necesidades, realizando posteriormente la programación de sus recursos, que para el fondo de funcionamiento es asignado a un conjunto de partidas presupuestarias. Esto coincide con una de las fases del ciclo presupuestario, tal como lo indica Burbano (2005) que se fija lo que se propone alcanzar y luego se asigna los recursos para lograr lo planteado.

Dentro de la Ley de Presupuesto Anual del Gobierno, existe una asignación de recursos para el Ministerio de Educación Superior, la cual es distribuida entre sus organismos adscritos, incluidas las universidades nacionales que tienen su porcentaje de asignación por el gobierno nacional y por el Consejo Nacional de Universidades (CNU). Asignado según lo diferentes programas existentes (enseñanza, investigación, extensión, actividades centrales, actividades comunes, partidas no asignables a programas), más normas CNU (investigación, post-grado, bibliotecas, deporte, cultura, convenios institucionales entre otras).

En el ámbito de cada universidad, el Consejo Universitario, es quien decide el presupuesto a asignarle a cada facultad y núcleo, esto se efectúa sin tomar en cuenta la programación del gasto realizada por cada una de ellos. Efectuándoles recortes presupuestarios que perjudican el normal funcionamiento de sus

actividades. A lo interno de cada dependencia, cada decano tiene sus criterios y control de asignación a las escuelas, departamentos, entre otras que puedan conformarlas, estos criterios son según el interés y plan de gestión planteado, es decir no existe uniformidad de criterios para la asignación, solo existe un criterio general que es el tamaño de cada facultad y núcleo.

Concomitante con lo anterior, la Dirección General de Planificación Universitaria (DGPLANILUZ) le exige a cada facultad y núcleo la elaboración de un Plan Operativo que forma parte del Anteproyecto de la Institución. Entonces, si la asignación es recortada sin tomar en cuenta los objetivos de esa programación y sin analizar las consecuencias que puedan ocasionar, ¿qué sentido tiene el esfuerzo y el trabajo realizado por cada administrador y planificador? Esta situación puede generar en el personal involucrado desinterés y falta de compromiso con el proceso de transformación universitaria. Igualmente se puede apreciar, que la entrevista indicó el deber ser más no lo que en realidad se hace; es cierto que cada planificador y administrador asigna los recursos según sus necesidades, pero las asignaciones presupuestales al final no son decisiones de ellos sino de cada autoridad de las facultades y núcleos.

Con respecto al indicador, **Distribución por Unidades Ejecutoras (4.2.2)**: La distribución del presupuesto de LUZ, comienza desde el momento que se decreta la distribución general del presupuesto de gastos de la República, como lo indica la LOAFSP y su Reglamento No.1, en su artículo 42. Decretada la distribución general del presupuesto de gastos, la máxima autoridad de cada órgano ordenador de compromisos y gastos, dictará una resolución que establecerá la distribución administrativa de los créditos presupuestarios, la que comunicará a la ONAPRE. Los resultados obtenidos de los encuestados, indican que luego de realizarse la asignación de los recursos financieros a cada Decanato, estos son distribuidos entre las unidades ejecutoras que la conforman. Vale decir: unidades administrativas, escuelas (pre-grado), post-grado, extensión, institutos de investigación, granjas (en el caso de la facultad de agronomía), clínicas veterinarias (en el caso de la facultad de ciencias veterinarias), entre otras.

En el análisis de la información obtenida a través de las

encuestas, se observó que los coordinadores administrativos no cuentan con información sobre los criterios o lineamientos que utilizan los Decanos para distribuir las asignaciones entre las unidades ejecutoras que conforman las facultades o núcleos. En la realidad no existen patrones generales para la distribución del gasto, esta va a depender de los intereses del decano y del manejo que se le quiera dar a los recursos en su gestión. Igualmente, al reducirse el presupuesto de cada dependencia (facultad y núcleo), el presupuesto de cada unidad ejecutora también se reducirá, necesitando realizar ajustes en su programaciones y ejecuciones, lo que trae como consecuencia traspasos presupuestarios y solicitud de créditos adicionales para proyectos o actividades que no pueden ser culminadas.

Con respecto al indicador, **Realización del Gasto (4.2.3.)**, los coordinadores administrativos encuestados, señalaron que para efectuar la ejecución del gasto obligatoriamente se guían por el clasificador presupuestario, que está conformado por diferentes partidas, que son manejadas de acuerdo a las necesidades y a la programación de dozavos ondos elaborada. Igualmente, indicaron que las partidas de gastos ejecutadas son materiales y suministros, equipos, servicios, ayudas económicas, transferencias, así como también, con menos frecuencia, gastos de personal.

La ejecución se realiza mensualmente por dozavo, al momento de recibir el dozavo del mes en cuestión, los administradores pueden comenzar a efectuar los gastos, siguiendo las normas que lo rigen. Realizan un análisis del gasto, incluyendo un control previo de éste con sus soportes, verificando su origen y su inclusión en el Plan operativo. Luego proceden a codificar los gastos, según su naturaleza en el clasificador presupuestario. Posteriormente se aprueban y se emiten los cheques que han sido registrados y procesados en el Sistema Integrado de Administración de LUZ (SAILUZ), el cual utilizan para llevar un mejor control sobre la ejecución del presupuesto. La ejecución es regida por los artículos que conforman el Reglamento No. 1 de la LOAFSP, en su secciones séptima (estructura para la ejecución financiera del presupuesto de gastos), octava (del registro de los gastos), novena (de los fondos en avance) y décima (de los fondos de anticipo). De igual manera, tiene sustento teórico ya que este proceso es la puesta en práctica

de la programación planteada, (Welsch y col, 2005).

Profundizando en las respuestas obtenidas, se encontró que, si bien es cierto que la ejecución del presupuesto es (de acuerdo a la norma) guiada por el clasificador presupuestario, lo que permite una mayor uniformidad, homogeneidad y control del presupuesto; la ejecución no se realiza en *dozavos*, puesto que aun cuando está programado de enero a diciembre, las asignaciones no comienzan a llegar a la Institución desde el primer mes del año, sufriendo un retraso en la ejecución de pagos programada, y ello implica que los administradores tienen que buscar créditos para poder continuar con el funcionamiento de las facultades y núcleos que administran.

Otro elemento importante en la ejecución son los traspasos presupuestarios. Como se explicó anteriormente, al verse disminuido el presupuesto de las unidades ejecutoras, sin tomar en cuenta lo programado, estas se ven en la obligación, en algunos casos, de realizar traspasos presupuestarios en función de la operatividad de las unidades; por otro lado, las autoridades, en ocasiones, obvian lo planeado y toman decisiones que ameritan traslados de fondos entre partidas o subpartidas. Todo lo anterior se realiza, sin reparar en las implicaciones legales (Restricciones de partidas y montos especificados en el reglamento No.1 de la LOAFSP). En este aspecto que no se cumple ni se le da importancia a la programación de los fondos realizada. A partir de 2006 la DGPLANILUZ está haciendo un esfuerzo por crear conciencia sobre la vinculación plan-presupuesto entre todos los involucrados en el proceso, para poder tener un mejor manejo en el presupuesto asignado a la Institución, pero es un trabajo en proceso.

En la **Rendición de cada dependencia (4.2.4)**, los coordinadores administrativos revelaron que el Sistema Integrado de Administración de LUZ (SAILUZ) les facilita la rendición de cuentas, pues éste les permite registrar los gastos, y generar una serie de reportes de lo ejecutado por cada unidad, que son recopilados en la coordinación administrativa, los cuales son remitidos al Departamento de Contabilidad, al Vice-administrativo y a DGPLANILUZ. También expresaron, que estos cumplen trimestralmente con la rendición de cuentas exigidas por DGPLANILUZ, y mensualmente o hasta dos veces al mes, según

las peticiones de las autoridades, al Vicerrectorado Administrativo de LUZ. Lo anterior encuentra su soporte teórico en el desarrollo de los informes de resultados expuestos por Welsch y col (2005).

En el estudio realizado sobre este tema, se apreció que las facultades y núcleos teóricamente si cumplen con la rendición de cuentas de la ejecución de sus recursos, pero hay una gama en este *cumplimiento*. Existen desde facultades que mes a mes cumplen estrictamente sus tiempos y tienen rendiciones sin detalles, a facultades que tienen retardo de varios meses en sus rendiciones y con muchas objeciones. En promedio es extemporánea; es decir, incumplen los tiempos de entrega, acarreado a su vez, el incumplimiento de la ley por parte de la Institución, a la cual el gobierno nacional exige rendir cuentas al cierre del año ejecutado. Igualmente la rendición de cuentas presentadas de forma extemporánea dificulta y retarda el proceso de evaluación, tanto interna como externa. Se aprecia que existe un bajo nivel de responsabilidad por parte de los administradores, al igual que se carece de mecanismos y medidas que obliguen al personal involucrado al cumplimiento oportuno de la rendición de cuentas.

Ahora bien, al no rendir cuentas de forma oportuna se presentan fallas en el proceso de control, no se puede hacer análisis comparativo para detectar fallas, conseguir causas y buscar posibles correctivos, para así mejorar el manejo de los recursos financieros asignados. Se desaprovechan los beneficios del control (Burbano, 2005).

En síntesis, al caracterizar la Ejecución del gasto de las facultades y núcleos, observamos que estructuralmente las facultades y núcleos son diferentes, variando en su funciones y servicios. Por lo tanto, las asignaciones y distribución de recursos deberían variar de acuerdo a sus características; destacándose que los mismos son insuficientes para cubrir las necesidades. Con respecto a la realización del presupuesto los pasos involucrados son similares, utilizando como herramienta un sistema de diseño interno de la universidad y el clasificador de cuentas, lo que les permite controlar la ejecución. Sobre la rendición de cuentas, se observó que no es cumplida a cabalidad por toda la población, su cumplimiento es más bien extemporáneo, acarreándole dificultades a la Institución al no contar con la información del cierre de la

gestión presupuestaria, y retrasando el proceso de evaluación. Un resumen de los resultados obtenidos en los indicadores señalados, pueden observarse seguidamente, en el cuadro 4.

Cuadro 4		
Ejecución del gasto de cada Facultad y Núcleo de LUZ		
4.2.1.	Asignación	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto aprobado normalmente es menor al presupuesto propuesto. Desvinculación programación-asignación • Criterio de asignación de recursos a cada facultad: tamaño. • Criterio de distribución de recursos a lo interno de cada facultad: Discrecionalidad del Decano.
4.2.2.	Distribución	<ul style="list-style-type: none"> • La ejecución se basa en el clasificador presupuestario y se realiza por dozavos. • Demora en el envío del dozavo por parte del Gobierno Nacional, origina retraso en la ejecución presupuestaria y endeudamiento con proveedores para cumplir con el funcionamiento de la institución. • Presupuesto disminuido genera ejecución no acorde a la programación y trasposos presupuestarios frecuentes. • Desconocimiento del personal en los artículos de la Ley que rigen los trasposos presupuestarios.
4.2.3.	Realización	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas extemporánea, Incumpliendo la LOAFSP. • Bajo nivel de responsabilidad por partes de los administradores. • Carencia de mecanismos y medidas que obliguen al cumplimiento de la rendición. • Fallas en el proceso de control por rendición extemporánea.
4.2.4.	Rendición	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo el 50% de las Facultades y núcleos evalúan y toman medidas correctivas. • No existe una evaluación oportuna. • No existe cultura de evaluación. • Las facultades y núcleos no utilizan indicadores de desempeño y financieros para su evaluación.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la gestión presupuestaria de las facultades y núcleos de la Universidad del Zulia, actualmente no puede ser evaluada aplicando todos los indicadores financieros que la OPSU define a nivel institucional por carecer de la data necesaria, contando solo con los insumos para la aplicación de dos indicadores (tasa de asignación financiera y la tasa de independencia financiera). Sin embargo, la aplicación de indicadores financieros dentro de la universidad, pasa por convertirse en exigencia de las autoridades hacia las dependencias, hasta ahora los indicadores se calculan en DGPLANILUZ, pero las dependencias no tienen obligación de conocer o monitorear su propio desempeño. Adicionalmente, y no menos importante, el personal de las facultades y núcleos debe

ser capacitado para obtener y mantener la data necesaria para la aplicación de los indicadores.

El control y la evaluación, son la base de la toma de decisiones y retroalimentan la planificación, si se carece de mecanismos de control, no se mide, ni compara, y por ende no es posible evaluar el desempeño de la gestión, tomar medidas correctivas o tener insumos para replanificar, y esto es una realidad tanto para las unidades que conforman la institución, como para la misma Universidad.

5. Conclusiones y recomendaciones

En la Universidad se llevan todas las etapas del ciclo presupuestario (preparación, asignación, distribución, ejecución, control y evaluación); sin embargo se visualizan debilidades e ineficiencia en cada una, resaltándose que las etapas con mayores dificultades son la de control y evaluación. Sin embargo, se encontró que la distribución de los recursos en el ámbito de las facultades es absolutamente discrecional y difiere enormemente de una facultad a otra; además se encontró un alto nivel de centralización de las decisiones financieras en los decanatos, lo cual podría eventualmente conspirar contra la consecución planificada y sistemática de los objetivos.

En cuanto a la planificación, puede decirse que LUZ acata de manera formal la normativa legal vigente y se cubren los extremos legales. En cuanto a los aspectos de ejecución y rendición de cuentas, se cumple medianamente. Los resultados mostraron una ausencia de mecanismos de sanción que haga indeseable eludir la norma y un preocupante desconocimiento técnico del personal encargado de llevar a cabo las labores.

En atención a los comentarios anteriores, sería deseable que se elaborara un manual de normas y procedimientos para el proceso de planificación presupuestaria, se requiere una organización y sistematización que de alguna manera automatice la planificación y la haga parte del quehacer natural de cada dependencia. Hasta ahora, según lo investigado, cada unidad espera cada año instrucciones, no tiene un proceso autónomo de planificación. Adicionalmente, es importante implantar mecanismos y sanciones para tratar de mejorar los tiempos de entrega de los planes

operativos, rendición de cuentas de cada dependencia, facultades y núcleos, y así de esta manera pueda la institución cumplir a tiempo con la entrega de su presupuesto anual, y la rendición de cuentas exigidas por el Gobierno Nacional.

Transversal a lo anterior, se encuentra la generación de una cultura de evaluación, pertenencia, responsabilidad y compromiso ante LUZ, comenzando desde las autoridades, donde comprendan que la evaluación no es para juzgar ni perjudicar al personal, sino para monitorear y poder mejorar cada vez la gestión universitaria.

Se considera pertinente proponer que cada facultad lleve registros contables; mejore el registro de los activos y de las unidades de transporte, donde se pueda presentar registros individuales. Todo lo anterior a fin de que puedan aplicar indicadores financieros y autoevaluar su gestión. Finalmente, se propone que la aplicación de los indicadores financieros tenga un carácter de obligatoriedad, a nivel de facultades y núcleos. El autocontrol, la autoevaluación y la autoresponsabilidad son los mejores caminos para, en esta era postmoderna, lograr una mejora sustancial y evidente en la gestión de cada dependencia de nuestra universidad.

6. Referencias

- Álvarez J., Amat, J. Amat O., Balada T. Blanco F., Castello T.; Lizcano J., Ripio V., (1996), *Contabilidad de Gestión Avanzada*, Madrid: Mc Graw-Hill, Interamericana de España, S.A.
- Asamblea Nacional. (2014) *Ley orgánica de la Administración Financiera del Sector Público*. Gaceta oficial No.6.147 Extraordinario. 17/11/2014 (última modificación). Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional (2005). *Reglamento N° 1 de la LOAFSP*. Publicado en Gaceta Oficial 5.781 Extraordinario del viernes 12 de agosto de 2005 (última modificación). Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente (2000). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (sancionada en diciembre 1999). Caracas, Venezuela, Gaceta oficial extraordinaria No.5.453 24 de Marzo.
- Burbano J. (2005), *Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos*. Bogotá: Mc Graw-Hill.
- Comisión Técnica Oficina de Planificación del Sector Universitario

- (OPSU), (2001), documento en línea, disponible: www.ulaweb.adm.ula.ve, recuperado 12-10-2005.
- Congreso de la República de Venezuela (1970). *Ley de Universidades*
- Contreras F., Díaz-Barrios J. (2013). *Control interno en la universidad pública venezolana. Caso Universidad del Zulia*. Impacto Científico, vol 8, n° 1, 194-294
- Díaz J., Annicchiarico E. y Marín V. (2006). *Universidad del Zulia: ¿Insuficiencia o ineficiencia presupuestaria?* Actualidad Contable FACES. Año 9 n° 13, 30-41.
- Del Río C. (2000). *El presupuesto*. Novena edición, México, México Internacional Thomson Editores.
- Fuenmayor L. (2000). *Los hacedores del presupuesto universitario*. Opciones, volumen I, ejemplar No.6, página 6 – 7.
- Hernández R., Fernández C., Baptista P. (2003). *Metodología de la Investigación*. 3era edición, México, México, McGraww-Hill Interamericana editores.
- Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE, 2014). *Instructivo n° 19, formulación de los presupuestos de ingresos y gastos de las instituciones de educación universitaria* (última actualización). Disponible en: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/24-instructivos-y-manuales-ano-2015/218-instructivo-n-19-formulacion-de-los-presupuestos-de-ingresos-y-gastos-de-las-instituciones-de-educacion-universitaria>
- Romero E. (2001). *Presupuesto y Contabilidad Pública. Una visión práctica*. Ediones ECOE. Colombia
- Salcedo H. (1998). *UCV*, documento en línea, disponible: www.sadpro.ucv.ve
- Welsch G., Milton R., Gordon P., Rivera C. (2005). *Presupuestos. Planificación y control*. México: Pearson Educación.