
PRESUPUESTO POR PROYECTOS: UN DESAFÍO PARA LAS UNIVERSIDADES VENEZOLANAS

Moreno, Zahirá

Lic. en Administración, Mención Gerencia, 1992–1995. UFT. Magister Scientiarum en Educación Superior, Mención Docencia Universitaria, 1996–1999. UFT. Magister Scientiarum en Gerencia, Mención Empresarial, 1999–2001. UCLA. Diploma de Estudios avanzados (DEA) en Estrategia y Análisis de Organizaciones; Universidad de Zaragoza, España 2003. Doctorado en Administración y Gestión de Empresas. Universidad de Valladolid. España–2008. Directora de Planificación Universitaria y Personal Docente y de Investigación de la UCLA. 2004–2007. Docente de pre y post grado en las Asignaturas: Gerencia Estratégica, Planificación Estratégica y las Electivas: Prospectiva y Gerencia ambiental del DAC-UCLA 1998 – hasta la actualidad. Coordinadora de Extensión y Cooperativismo del DAC UCLA 2002 – 2003.

Resumen

Este trabajo se centra en el estudio y propuesta de un sistema integrado de gestión universitaria y evaluación por resultados, el cual permite que las universidades públicas venezolanas puedan responder a las exigencias del gobierno nacional, en cuanto a una administración más transparente, eficaz y con mayor fuerza para exhibir sus resultados. El análisis crítico del sistema que se propone bajo el contexto del paradigma de la Nueva Gestión Pública, se fundamenta como una práctica gerencial por parte del sector universitario, en búsqueda de mecanismos de legitimación con su entorno.

Palabras clave: Prácticas gerenciales, presupuesto por proyecto, presupuesto por resultados.

Abstract

This work is centered in the study and proposal of an integrated system of university management and evaluation by results, which allows that the Venezuelan public universities can respond to the exigencies of the national government, as far as an administration but it is transparent, effective and with greater force to exhibit its results. The critical analysis, of the system that sets out, under the context of the paradigm of the New Public Management, is based as one practices managerial, on the part of the university sector, in search of mechanisms of legitimation with their surroundings.

Key words: Managerial practice, estimated by project, estimated by results.

Introducción

El debate sobre la prestación de servicios de la administración pública se caracteriza mundialmente por la insatisfacción. Tanto políticos como ciudadanos, e incluso los mismos empleados públicos, la critican con frases como: “demasiado lenta”, “corrupta”, “de mala calidad”, “ineficiente” y “demasiado alejada de las verdaderas necesidades del colectivo”.

En este sentido, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y otras organizaciones internacionales, han estado impulsando el debate sobre el Buen Gobierno y la Nueva Gestión Pública (NGP). Sin embargo, bajo la NGP no todos entienden lo mismo. Para unos, es privatizar en mayor medida las actividades gubernamentales y para otros, es un sistema de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son la planificación estratégica, gestión del cambio organizativo, dirección por proyectos, dirección por objetivos, tecnologías de información, control de gestión, rendición de cuentas y calidad de servicio, entre otras consideraciones. (López 2002; Schroder 2000; Armijo 2004).

En Venezuela, el tema de la NGP, cobra especial interés por parte del Ministerio de Finanzas, que a través de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (Oncop), se propone el impulso de la modernización de las finanzas públicas y en general de la Administración Financiera del Estado, para lo cual llevó a cabo un proceso de actualización tecnológica del Sistema de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (Sigecof). De esta manera, el sistema se convierte en una de las plataformas tecnológicas más avanzadas de América Latina. La transformación es impulsada por los cambios legales, administrativos y organizacionales que ocurren en el sector público, principalmente los relativos a la puesta en ejercicio de la nueva técnica presupuestaria por proyectos, lo mismo que por los avances de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones, y la necesidad de garantizar una auténtica y efectiva integración de los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad. Esta realidad llevó al Ejecutivo Nacional a introducir modificaciones sustanciales en los sistemas de información que respaldan la administración financiera del Estado, en el marco de los objetivos contenidos en el nuevo mapa estratégico y en las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.

La NGP no posee una teoría propia y se basa fundamentalmente en experiencias empíricas por lo intentos de lograr una mejor gestión pública (Armijo 2004). Después de más de una década de aplicación de reformas en el ámbito de la gestión pública en América Latina, se observa un interés creciente por el intercambio de experiencias de gestión “exitosas”.

Es así por el cual este estudio busca contribuir con una experiencia, desde el sector universitario, que permita evidenciar como estas organizaciones ante la presión de su principal stakeholder el “Ejecutivo

Nacional” se ven en la necesidad de generar respuestas para desempeñarse eficazmente y sobre todo alineadas a los desafíos que tiene planteado el Gobierno Nacional para avanzar y profundizar en el nuevo modelo de desarrollo económico y social del país.

A partir de este mandato, las universidades tienen que replantar su gestión bajo la concepción que sigue la lógica de proyectos, conforme a la metodología adoptada para la formulación Plan – Presupuesto, en donde se establece que los proyectos deben obedecer al funcionamiento institucional y a concretar los objetivos estratégicos que orientan la acción del Gobierno Nacional.

Esto implica la definición de una nueva estructura presupuestaria para las universidades, quienes venían trabajando con la técnica de presupuesto por programas y ahora tienen que cambiar a la nueva técnica de presupuesto por proyecto e igualmente establecer la metodología para obtener información que permita realizar los procesos de seguimiento, evaluación y control del plan-presupuesto, en el entendido que este instrumento administrativo no comprende solamente el proceso de formulación de proyectos, sino que conlleva implícito la fase de seguimiento que permite la evaluación. De allí la importancia de diseñar un Sistema Integrado de Gestión Universitaria y Evaluación por Resultados (SIGUER) que permita a cada universidad en base a las orientaciones del Plan de Desarrollo de la Nación, plantearse proyectos que expresen resultados por lograr, de manera que el Ministerio de Educación Superior (MES), la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) puedan hacer seguimiento, evaluación y control de dichos resultados.

Así se tiene, que el propósito de esta investigación, es analizar cómo un Sistema Integrado de Gestión Universitaria y Evaluación por Resultados que toma como fundamento la Planificación Estratégica (PE) y el Cuadro de Mando Integral (CMI), puede adaptarse al ámbito de actuación de las organizaciones de servicios públicos, específicamente las universidades, mediante un análisis crítico del contexto institucional que comprenda el entorno que rodea a estas organizaciones y determinar las posibles condiciones de éxito, dentro de sus limitaciones y restricciones.

La metodología seleccionada para alcanzar los objetivos trazados en este estudio, es la investigación cualitativa. En primer lugar, porque se han encontrado coincidencias entre la intención que persigue esta investigación y la manera en que se aborda el fenómeno a estudiar con herramientas y técnicas propias de la etnografía y segundo, porque ofrece el soporte teórico para la recolección, tabulación y análisis de datos no cuantitativos.

Las prácticas gerenciales como mecanismos de legitimación en el sector público

El acercamiento del modelo de la gerencia pública a la gerencia privada, permitió justificar la existencia de menores diferencias entre dos sectores, considerados anteriormente disímiles e incomparables, y brindó una oportunidad para incorporar los beneficios alcanzados por los avances de la contabilidad de gestión, en la administración de las organizaciones gubernamentales y no lucrativas. Es así como las organizaciones del sector público comenzaron por adoptar las herramientas de gestión más innovadoras provenientes de las prácticas gerenciales de las empresas privadas (Hood, 2001).

Este cambio en el comportamiento de las organizaciones públicas, en especial aquellas prestadoras de servicios públicos, llevó a pensar que la inducción de las prácticas gerenciales provenientes del sector privado, no sólo era producto de la búsqueda de la eficiencia, sino además podría tratarse de un proceso de “imitación” que conllevó a las organizaciones públicas a adoptar las mismas herramientas para tratar de asemejarse cada vez más a sus homólogas organizaciones privadas. Echevarría y Mendoza (1999), citados por López (2002), ponen de manifiesto que la planificación estratégica, el control de gestión y la dirección por objetivos, requieren de mayores ajustes para su instrumentación en el sector público. No obstante, la gestión por proyectos, la gestión financiera y los sistemas de información, obedecen a criterios generales y uniformes de la administración que restringen los grados de autonomía de cada organismo, por lo que su aplicación no requiere de tantos ajustes o adecuaciones.

La incorporación de estas prácticas gerenciales socialmente legitimadas, puede generar mayor compromiso de los stakeholders externos e internos con la organización, y a su vez, es señal de disposición a aceptar los valores, normas y procesos que impone el contexto institucional, permitiendo de esta manera, garantizar su supervivencia en el tiempo.

Particularmente, las organizaciones del sector público se hallan profundamente afectadas por este comportamiento, y aunado a las presiones que impone el entorno institucional, se generan controversias y conflictos entre los diversos intereses de los grupos stakeholders que interactúan con la organización. Puede observarse actitudes de resistencia activa ante las presiones institucionales, complacencia pasiva para acatar las normas, o manipulación total en una situación particular hasta convertirse en un elemento desestabilizador de la organización. En cualquiera de los casos, es evidente que se afecta la gestión de la institución.

Técnica de presupuesto por proyectos para las universidades venezolanas

Para las universidades nacionales, la nueva estructura presupuestaria por Proyectos y Acciones Centralizadas exigida a la administración pública venezolana por el Gobierno Nacional, condujo a una reforma de la manera como se venía planificando, asignando recursos y realizando controles y evaluaciones. Así, lo que anteriormente era un Presupuesto por Programas pasa a ser un Presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas. Lo anterior, significó una adecuación de los sistemas administrativos e informáticos de soporte a los procesos de gestión institucional (aun en proceso) y lo que es más importante, una adecuación a la manera de planificar de la academia formulando en lo sucesivo “proyectos”.

Esta formulación de proyectos en la academia universitaria significaba repensarla, es decir, volver a plantearla en todos sus espacios académicos, específicamente en lo que respecta a una de sus funciones primigenias o mejor, uno de sus “procesos medulares”, como lo es la formación de profesionales. ¿Por qué debía repensarse este proceso? Sencillamente porque muy pocas universidades concebían a sus carreras de pregrado y a sus programas de postgrado como proyectos en el sentido estricto de lo que se conoce como tal, con lapsos claramente definidos y tiempo específico de duración. Asimismo ocurría con lo que hemos comúnmente llamado la función de Extensión, ya que con la nueva estructura social que se pretende consolidar en el país, el gobierno le exige a las universidades una mayor interacción con las comunidades y un mayor impacto con sus productos/servicios institucionales.

Por otra parte, las universidades cumplen algunas funciones que dan apoyo a sus procesos medulares tales como las relativas a Desarrollo Estudiantil, Biblioteca, Laboratorios, Administración y Gestión de planta física, entre otros, que son absolutamente necesarias para el desarrollo de una infraestructura física, tecnológica, humanística y científica que sirva de soporte para una Educación Superior de calidad.

Plantearse de nuevo la universidad en estos términos significa, entonces, pasar necesariamente por profundos momentos de reflexión y análisis, así como evaluar los resultados que se han obtenido al aplicar la estructura presupuestaria por Proyectos durante el 2006 y el 2007.

Durante estos dos años, en el seno de las universidades se han generado muchas interrogantes. Por ejemplo, algunas instituciones pensaron que los proyectos debían ser diferentes a las actividades rutinarias de docencia, investigación y extensión, vale decir, además de estas funciones, los proyectos serían concebidos para el “desarrollo y crecimiento institucional” y no para justificar el presupuesto ordinario. Otras tenían la idea de que la concepción de proyectos debe hacerse a un nivel menor que el planteado por OPSU, siendo así, el volumen de proyectos sería muy alto, al igual que

si se toma la concepción de proyecto para la formación de profesionales por cada una de las áreas de conocimiento. En fin, se considera que no hay lineamientos claros para formular el plan –presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, a pesar de contar con una estructura aprobada OPSU - ONAPRE (2006).

En este momento y a la luz del proceso vivido, todas las universidades han coincidido en la necesidad de mejorar la estructura vigente, básicamente porque algunos de los proyectos son de difícil concepción, esencialmente en lo que respecta a la definición del objetivo del proyecto y la meta que necesariamente, debería tener. Tenemos, por ejemplo, el caso del Proyecto “Atención Socioeconómica al Estudiante”, en el cual se engloban servicios tan diversos como comedor, asesorías académicas, becas y atención de salud, cuya cobertura es diferente en cada caso, además de incluir los procesos de Admisión y Control de Estudios. Algo similar ocurre con el Proyecto “Intercambio de Conocimiento con la Sociedad”, en el cual encontramos a las actividades deportivas y culturales junto con las de Extensión, lo cual hace casi imposible establecer una meta global. Del mismo modo, enfrentamos la problemática referida a la determinación de los códigos que, al interior de cada universidad, iban a identificar a cada Proyecto y Acción Centralizada, tarea bastante engorrosa si se considera el nivel macro de los Proyectos y de las Acciones específicas.

Por otra parte, el plan -presupuesto no es sólo un instrumento de formulación para definir proyectos, objetivos y metas. Su ámbito abarca las actividades de ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión institucional. Por ello, los órganos nacionales y demás entes ejecutores deben registrar la información de los Proyectos Estratégicos en el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de los Proyectos para la Nueva Etapa, con información que defina y precise los contenidos de un proyecto, así como los datos correspondientes a su programación física y presupuestaria, los cuales deben reflejarse de manera homogénea en los distintos instrumentos donde estos deben ser registrados (Plan Operativo Anual Institucional (POAI), Proyecto de Presupuesto Nacional o la Ley Especial de Endeudamiento), a fin de obtener información uniforme y estándar.

Ante la dificultad para la formulación del plan - presupuesto, surge la necesidad de realizar un diagnóstico de los proyectos estratégicos de las Universidades Nacionales registrados en el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de los Proyectos para la Nueva Etapa, a fin de obtener elementos de análisis para la normalización de la estructura plan presupuesto, indicadores, bienes y servicios (producto) y unidad de medida. La finalidad de la normalización es unificar criterios con la utilización de un lenguaje común en la definición de los Proyectos Estratégicos, bajo el enfoque de la nueva técnica de presupuesto por proyectos.

Resultados del diagnóstico

(a) Con respecto a la estructura Plan Presupuesto, se observó que el 30,43% de las Universidades Nacionales registraron los ocho proyectos establecidos en la estructura vigente, incluyendo el proyecto referente a infraestructura, el cual posteriormente no fue tomado en consideración en el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de los Proyectos para la Nueva Etapa.

Tabla n° 1

Total Universidades según Proyectos Registrados en Nueva Etapa

Proyectos Registrados	Total	%
6	1	4,35
8	7	30,43
9	3	13,04
10	3	13,04
11	1	4,35
12	1	4,35
16	1	4,35
17	1	4,35
21	1	4,35
22	1	4,35
25	1	4,35
26	1	4,35
52	1	4,35
Total	23	100,00

Fuente: OPSU 2007

Por otra parte, cuando se definen los “otros proyectos institucionales”, también se presenta una serie de inconsistencias, en cuanto al número y tipo de proyecto que se pueden incluir en esta categoría presupuestaria, por lo cual se hace necesario establecer criterios que permitan caracterizar este tipo de proyecto que busca el Desarrollo Institucional y no son parte del presupuesto ordinario.

(b) En cuanto a los indicadores (indicador de la situación actual, fórmula del indicador), en el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de los Proyectos para la Nueva Etapa, cada proyecto estratégico debe cuantificar la situación concreta que pretende mejorar o solucionar, esto es lo que se define como indicador de la situación actual, para el cual se define el método de cálculo.

Es importante señalar que las Universidades Nacionales registraron

proyectos homogéneos definidos en la estructura Plan-Presupuesto, es decir, se debe mantener un criterio sobre la cuantificación que se pretende mejorar o solucionar. Sin embargo, dicha cuantificación expresada con el indicador no es homogénea. Por otra parte, los indicadores registrados en el sistema muestran inconsistencias. A continuación se presentan algunas de ellas:

- Cuantificación de la situación concreta que el proyecto pretende mejorar y la fórmula del indicador. (Ej.: alumnos atendidos en postgrado).
- Fórmula del indicador. (Ej.: Especialistas + Magister + Investigación).
- Fórmula del indicador no definido. (Ej.: Fórmula del indicador: deficiencia en los procesos tecnológicos).
- Enunciado del indicador de la situación actual pero no establecida la fórmula de cálculo o registrado el desconocimiento de la misma.

Otro aspecto importante, es la inconsistencia en el método de cálculo del indicador. Por ejemplo:

Proyecto 1: Formación de pregrado en carreras cortas

Fórmula del indicador: Alumnos atendidos=Matrícula+Nuevos ingresos-Egresados-Retiros.

Matrícula Activa=Alumnos activos cursando + Matriculados y Reincorporados.

Proyecto 6: captación, permanencia y formación integral del estudiante

Fórmula del indicador: Alumnos atendidos=Número de estudiantes asistidos/Número total de estudiantes *100.

En el caso del proyecto 1, si bien se tienen dos fórmulas para medir la matrícula, se debería definir una sola.

Si comparamos el proyecto 1 y 6 en cuanto a lo definido como alumno atendido, se puede definir de dos maneras distintas. En el proyecto 1, es la relación con la matrícula, el nuevo ingreso, egresados y retirados, mientras que en el proyecto 6, al alumno atendido mide la relación entre estudiantes asistidos y el total de estudiantes.

(c) En relación a los productos definidos en los proyectos y sus correspondientes acciones específicas, se observó una gran variedad de productos que serán de utilidad en la normalización. Sin embargo, se tiene que algunos productos fueron definidos como objetivos, que en muchos casos no es posible cuantificar. También se definen productos que presentan ambigüedad con respecto a lo que persigue el proyecto.

Ejemplo: *Proyecto 2: Formación de pregrado en carreras cortas*

Producto: recursos Humanos con formación TSU.

(d) En el caso de la unidad de medida asociada al producto, se observó en general que el patrón establecido permitía cuantificar el producto, sin embargo, no había uniformidad en la definición de los mismos y en consecuencia en la unidades de medida. Por otra parte también se registraron productos donde la unidad de medida no correspondía a la naturaleza del producto en cuestión.

Ejemplo: *Proyecto 2: Formación de pregrado en carreras largas*

Acción Específica: Servicio Comunitario.

Producto: Impartir los conocimientos adquiridos en el aula a las comunidades o grupos organizados que lo requieran.

Unidad de Medida: Alumno Atendido.

(e) Por ultimo, la distribución de las metas (caso especial: matrícula), se evidenció que las Universidades Nacionales manejan productos particulares que en muchos casos no son acumulativos, tales como: la matrícula, becas estudiantiles, proyectos de investigación en desarrollo, etc. La forma en que se registró esta información fue muy diversa. Incluso, cuando se consultó a los técnicos del MPD, estos ofrecieron distintas opciones: algunos registraron la matrícula como valor objetivo en el cuarto trimestre, dejando los tres primeros en cero (0), otros registraron en el segundo y cuarto trimestre, lo cual generó que la matrícula se duplicara, y en otros casos, dividieron la matrícula en cuatro, registrando esta información en cada trimestre. Esto sin duda va ocasionar un problema en el seguimiento y control de la ejecución.

Ejemplo: *Proyecto 2: Formación de pregrado en carreras largas*

Distribución trimestral de la matrícula

Acción	I	II	III	IV	TOTAL
1	2.406	2.406	2.406	2.406	9.624
2	926	926	926	926	3.704
3	2.151	2.151	2.151	2.151	8.602
4	1.535	1.536	1.535	1.536	6.142
5	4.765	4.765	4.765	4.766	19.061
Total	11.783	11.784	11.783	11.785	47.135

Fuente: OPSU 2007

Para este ejemplo, la matrícula proyectada para el 2007 es de 47.135 alumnos, sin embargo, para el primer trimestre se registró 11.783 alumnos ya que se dividió entre 4. Así, cuando se registre la ejecución de este trimestre se va obtener una desviación considerable entre los planificado y lo ejecutado.

Metodología de análisis para la formulación de proyectos y acciones centralizadas

El análisis interno de la organización permite determinar cuáles son los procesos de dirección, los medulares y de apoyo. En el caso de las universidades, se considera conveniente utilizar la cadena de valor como modelo de análisis, la cual permite identificar todos aquellos procesos necesarios para el buen funcionamiento de la institución.

En este análisis es importante destacar, que los procesos medulares son aquellos que responden directamente a la misión institucional y tiene que ver con el flujo primario de materiales y servicios (Docencia, Investigación y Extensión). Los procesos que sirven de soporte o de apoyo a estos procesos medulares son los referidos a: Atención al Estudiante, Servicios de documentación e información, Administración y Gestión de la Infraestructura Física, Científica, Humanística y Tecnológica y Administración y Gestión Financiera. Por otra parte, los procesos que orientan y direccionan la gestión académico-administrativa son los que se refieren a la definición de políticas, estrategias y planes, dirección y coordinación de la gestión institucional en concordancia con el marco jurídico vigente y el seguimiento, control y evaluación del desempeño institucional. (Figura1).

Sobre la base de esta concepción, se considera los procesos como criterio central de la organización y como punto de partida para la definición y formulación de proyectos y acciones centralizadas, en el ámbito de la Educación Superior.

Es así como de un proceso se pueden derivar más de un proyecto, por ejemplo: el proceso de Formación de Profesionales considera cuatro proyectos: PR1 Formación de Profesionales en Pregrado Carreras Cortas, PR2 Formación de Profesionales en Pregrado Carreras Largas, PR3 Formación de Profesionales en Postgrado y PR4 Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior. El proceso de interacción con la sociedad considera tres proyectos: PR6 Desarrollo y Proyección de la Extensión Universitaria, PR7 Desarrollo y Proyección Deportiva y PR8 Desarrollo y Proyección Cultural.

La estructura plan-presupuesto concebida de esta manera, plantea una serie de proyectos, lo que facilita la evaluación y control de resultados a través del impacto de los productos que se generan. Para cada proyecto se requiere de unos insumos, por ello hay que tener en cuenta la red de producción del proyecto (productos terminales e intermedios). Asimismo, se debe delimitar el alcance del proyecto, lo que implica que cada proyecto debe responder a una necesidad en particular (insumo -producto- necesidad satisfecha).



Figura 1. Procesos de la Universidad – Cadena de Valor

Bajo esta concepción de procesos se puede solventar la problemática que se evidencia en el diagnóstico realizado, donde se precisa la dificultad que se presenta a la hora de definir el producto de cada proyecto, así como su indicador, sobre todo cuando se han definido metas con denominaciones muy amplias que dificultan la labor de Seguimiento y Evaluación de la gestión Institucional, tanto a nivel de cada Universidad como por las Instituciones OPSU – ONAPRE que requieren de información homogénea para el estudio comparativo de todas las universidades.

Partiendo de este análisis, se tiene la siguiente estructura presupuestaria por proyecto y acciones centralizadas para las universidades nacionales (tabla n°2). Es de señalar que estos proyectos son homogéneos para todas las universidades ya que parten de procesos comunes a todas ellas. Se considera también en esta estructura, la categoría de “otros proyectos” los cuales responden al desarrollo institucional y para su formulación se parte de un criterio diferente: “el proyecto es una categoría temporal, flexible, dinámica para atender situaciones o problemas concretos.

Es una construcción que hacen los actores organizacionales (gestores y beneficiarios) desde sus propios marcos de referencia y representación de la problemática.

Son ellos quienes definen la esencia del proyecto, su denominación, objetivo, alcance y acciones, obviamente dentro de un marco de gobernabilidad y funcionalidad”. De allí su clasificación en *Proyectos de Fortalecimiento Institucional*, *Proyectos de Expansión* y *Proyectos en áreas estratégicas para la nación*.

Tabla nº 2 Estructura Presupuestaria por Proyectos y Acciones Centralizadas

	Procesos	Proyectos	Acciones Centralizadas
PROCESOS DE DIRECCIÓN	Definición de políticas, estrategias y planes.		Gestión Administrativa: Apoyo a la gestión de los proyectos
	Dirección y coordinación de la gestión institucional en concordancia con el marco jurídico vigente.		Gestión Administrativa: Apoyo a la gestión de los proyectos
	Control y Evaluación del Desempeño Institucional.		Gestión Administrativa: Apoyo a la gestión de los proyectos
PROCESOS MEDULARES	Formación de Profesionales	PR1 - Formación de Pregrado en carreras cortas	
		PR2 - Formación de Pregrado en carreras largas	
		PR3 - Formación de Postgrado	
		PR4 - Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior	
	Generación, Divulgación y aplicación del conocimiento	PR5 - Generación, divulgación y aplicación del conocimiento	
	Interacción con la sociedad.	PR6 - Desarrollo y Proyección de la Extensión Universitaria	
PR7- Desarrollo y Proyección Deportiva			
PR8 - Desarrollo y Proyección Cultural.			
PROCESOS DE APOYO	Administración y Gestión de la Formación Profesional del Docente	PR9 - Formación profesional Docente	
	Atención al Estudiante. (Orientación, Des. Social, Salud y Alimentación).	PR10 - Asistencia Integral al Estudiante	
	Administración y Gestión de la Infraestructura Física, Científica, Humanística y Tecnológica	PR11 - Servicio de información y de Documentación.	
		PR12 - Servicio de Laboratorio, Bioterios y Estaciones Experimentales	
		PR13 - Desarrollo y Mantenimiento de Plataforma Tecnológica	
		PR14 - Desarrollo y Mantenimiento de Infraestructura Física	
Administración y Gestión Financiera		Gestión Administrativa: Apoyo a la gestión de los proyectos	

Algunos Ejemplos de Proyectos de Desarrollo Institucional

PR-a Proyectos de Fortalecimiento Institucional

1. Diseño e implementación de un Sistema de Gestión de Calidad.
2. Estudio de pertinencia de las carreras que se ofertan.
3. Evaluación y actualización del currículo.
4. Incremento de la eficiencia académica.
5. Estudios prospectivos.
6. Otros proyectos.

PR-b Proyectos de Expansión

1. Plan Maestro de Planta Física.
2. Apertura de nuevas carreras (presencial y/o distancia).
3. Nuevos núcleos, extensiones.
4. Adquisición de plataforma de tecnología de información y comunicación
5. Otros proyectos.

PR-c Proyectos en Áreas Estratégicas para la Nación

1. Apoyo técnico – educativo en la problemática del agua.
2. Apoyo a las misiones sociales y productivas.
3. Apoyo técnico – educativo en seguridad alimentaria.
4. Apoyo técnico – educativo en desarrollo endógeno.
5. Capacitación en gestión y administración por proyectos.
6. Creación de Aldeas Universitarias.

Para el financiamiento de los Proyectos (con recursos ordinarios y recursos extraordinarios, figura n° 2) es necesario establecer una metodología flexible y clara para determinar la cuota presupuestaria a ser distribuida entre las universidades públicas nacionales. Por lo tanto, es importante identificar, por una parte, los gastos de funcionamiento, carga social, inversión en mantenimiento y por otra, lo que se demanda para la ejecución de los proyectos de desarrollo institucional.

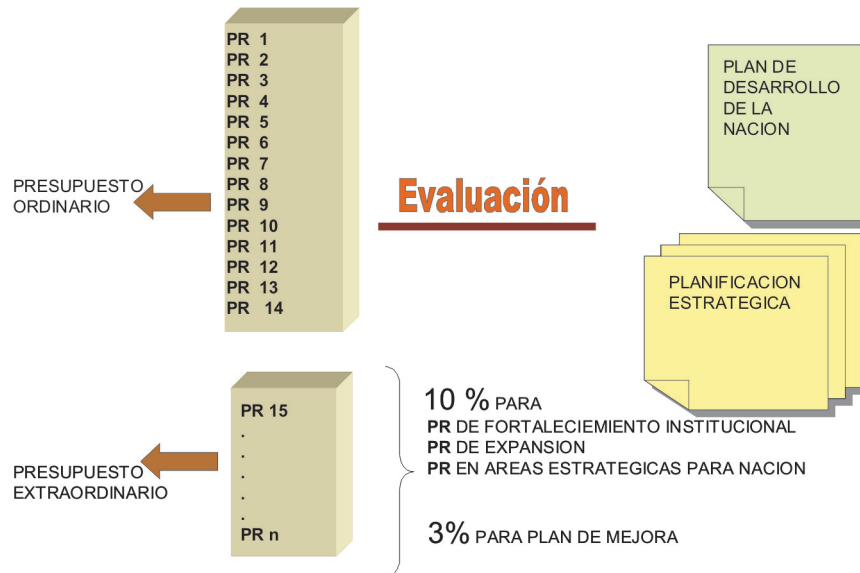


Figura n° 2. Asignación de Recursos para los Proyectos
Fuente: Moreno, 2007

Aunque hubo opiniones a favor de esta modalidad para el financiamiento de las universidades, es evidente que la situación del país y del sector universitario en particular tiene limitaciones económicas para respaldar una decisión política de esta naturaleza, por lo cual no deja de haber escepticismo en la viabilidad de esta propuesta en la práctica, tal como se deduce en el sentir de las universidades consultadas:

“...Experiencias anteriores, en la presentación de proyectos, no han logrado la obtención de mayores recursos; como se mencionó anteriormente, se formulan proyectos para buscar financiamiento solamente para nuevas obras de planta física atendiendo instrucciones de la OPSU, y para proyectos de infraestructura tecnológica...”

“... Varias universidades han presentado en el año 2006 un conjunto de proyectos de esta índole, y aun están esperando respuesta. Entonces nos preguntamos ¿Cómo formular el plan operativo anual 2008 ?, ¿Sobre qué lineamientos de índole presupuestario por parte de órganos externos hacer una programación de crecimiento

matricular, con el conocimiento que se tiene de una planta profesoral en franco deterioro?. Por otra parte, Si observamos el potencial del personal docente y de investigación jubilable para el 2007; que los indicadores institucionales recientemente analizados, y específicamente la relación alumno/profesor en el área de ciencias sociales en promedio alcanza más de 40 alumnos por profesor tiempo completo equivalente, superando lo recomendado por el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación (OPSU); y no hay respuesta, por las instancias competentes para subsanar dicha situación ... entonces ¿cómo planificar y con qué presupuestar?...”

“... Para qué tanto esfuerzo, tanta estructura si igualmente nos van a dar el mismo presupuesto, que sólo alcanza para el mínimo funcionamiento. Esto de formular proyectos es un fraude, y lo vemos cuando le llega al rector el monto del presupuesto a ser distribuido, ustedes lo saben, un monto para proyectos y un monto para acciones centralizadas, queda a criterio del rector a que proyectos le va asignar recursos. Entonces, como es obvio sólo alcanza para los primeros proyectos, los ordinarios y no queda nada para los otros proyectos que supuestamente son de crecimiento y desarrollo institucional. Acaso estoy diciendo algo que ustedes desconocen???...”

Ante estos planteamientos se hace necesario el establecimiento de una metodología para determinar el presupuesto de funcionamiento de las instituciones de educación superior tomando en consideración indicadores de resultados. A los efectos, se hace necesario determinar el costo por alumno, actividad imprescindible para generar márgenes de confianza en una programación adecuada, y la consecución de un presupuesto que permita garantizar el crecimiento institucional, en razón de su misión.

Modelo de gestión integrado y evaluación de resultados

La figura nº 3 muestra el Modelo Integrado de Gestión Universitaria y Evaluación de Resultados (SIGUER), el cual funciona como un ciclo gerencial, constituido por un conjunto de interacciones orientadas hacia el logro de resultados con impacto en la sociedad. Este ciclo tiene una secuencia lógica en su concepción y está fundamentado en una serie de indicadores de resultados y una estructura presupuestaria, que permite la homogenización de proyectos, logros y acciones específicas. Se describe a continuación:

- El punto de partida es conocer los lineamientos del Estado y determinar los resultados que la institución quiere lograr. Hacia este propósito debe apuntar la alta gerencia universitaria, para definir las metas, productos e indicadores de cada proyecto, ya que de allí se tomarán decisiones de financiamiento (OPSU - MES) para los proyectos.

- Para lograr los resultados de estos proyectos se deben definir objetivos tácticos-funcionales en cada una de las áreas involucradas en la consecución de los resultados del proyecto. Los objetivos en este ámbito están orientados a garantizar la entrega de los productos con los cuales se espera que la institución obtenga sus objetivos estratégicos. Aquí se considerarán los indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

- Los objetivos en este ámbito están orientados a la realización de las actividades diarias, las cuales tienen que estar alineadas a la estrategia de la institución. El seguimiento, evaluación y control se hará en atención a la ejecución física y financiera del presupuesto asignado a cada proyecto.

Estos niveles deben estar debidamente sincronizados, pues lo estratégico marca la línea para lo operacional y lo operacional es el sustento real de lo estratégico.

Para asegurar el logro de los objetivos correspondiente en cada ámbito (nacional – institucional) es conveniente crear un mecanismo de control, de manera de detectar las posibles desviaciones e introducir medidas correctivas.

Considerando la experiencia internacional en Presupuesto por Resultados y específicamente la puesta en práctica en algunos países de América Latina, se propone que la asignación para los proyectos que requieren recursos ordinarios (PR1 al PR14) sea en base a la necesidad del gasto de operación de cada proyecto. Esto obligará a cada universidad a desarrollar un sistema de costos. A pesar de que en la actualidad no se cuenta con esta herramienta de gestión, es importante asumir el compromiso de ir implementando mejoras en la gerencia universitaria en esta materia.

Para los proyectos de fortalecimiento institucional y de expansión, los recursos serán asignados en base a los resultados de la gestión universitaria. Esto es, determinar a través de indicadores, el desempeño institucional y

concurrir para el financiamiento de estos proyectos en función de la evaluación realizada. Para ello la OPSU debe prever dentro de su presupuesto recursos para ser asignados a las universidades que resultaron beneficiarias.

Para los proyectos que quiera emprender el Estado a través de las universidades, los recursos serán asignados en atención a las especialidades y/o fortaleza de cada universidad o por medio de convenios entre varias universidades para atender la demanda solicitada por el Estado. Esto implica un direccionamiento y un financiamiento unidireccional por parte del Estado, lo cual no requiere de concurso para ejecutar este tipo de proyecto.

Del total del presupuesto que maneja ONAPRE-OPUSU para ser asignado a las universidades beneficiarias, los fondos a ser distribuidos se otorgarán en un 90% para cubrir los gastos fijos de la universidad, los cuales quedan reflejados en los proyectos ordinarios (PR1 al PR14) y las acciones centralizadas. Se dispondrá del restante 10% (recurso adicional) para ser otorgados a los proyectos de fortalecimiento institucional y de expansión que fueron previamente evaluados y seleccionados por la comisión evaluadora OPSU-MES.

Para aquellas universidades que no lograron una evaluación satisfactoria y no ganaron un 10% adicional a su presupuesto, solamente dispondrán de un 3% (recurso adicional) para financiar un plan de mejora institucional, el cual debe fundamentarse en las debilidades evidenciadas en la evaluación institucional. Otra acción a tomar es que se introducirán mayores controles en el uso de los recursos ordinarios de estas instituciones y en el seguimiento del plan de mejora.

También es importante considerar, en esta metodología, el reconocimiento público a la buena labor realizada por aquellas universidades que lograron resultados satisfactorios. De esta manera se incorpora una cultura al mérito. Para operacionalizar esta propuesta se requieren crear dos Fondos en la partida centralizada de la OPSU.

1. Fondo para Convenios de Desempeño (incluye el financiamiento de los proyectos de fortalecimiento institucional y los de expansión).
2. Fondo para Prioridades Estratégicas del Estado (incluye los proyectos que son prioritarios para el Estado y no dependen del concurso basado en el desempeño).

Además se requiere fortalecer los fondos de:

1. Planta física (incluye el financiamiento de proyectos de ejecución de obras mayores de planta física).
2. Tecnología (incluye el financiamiento de proyectos de dotación de equipo y laboratorios de computación).

Para estos dos últimos fondos que ya existen en la partida centralizada de la OPSU y que ya vienen funcionando, se incluye como criterio adicional y determinante para la asignación de recursos, el resultado de la evaluación institucional.

Con esta metodología, las universidades podrán lograr una mejor administración y superar en buena medida las insuficiencias presupuestarias. También se logrará que el plan operativo anual se convierta en una herramienta que permita la evaluación del desempeño en las diferentes unidades académico-administrativas. Esta evaluación no sólo implica indicadores de eficiencia y eficacia en cuanto a lo planificado y lo ejecutado y los recursos económicos invertidos, sino un énfasis en los resultados y su impacto en la comunidad.

La siguiente propuesta complementa la estructura Plan Presupuesto por Proyectos sugerida para la administración pública específicamente en lo que respecta a las Universidades Nacionales, la cual parte de la base del hecho cierto que, en la actualidad los recursos asignados por la vía del presupuesto ordinario a las Universidades venezolanas resultan insuficientes para hacer realidad planes de expansión y desarrollo que favorezcan la política de inclusión, equidad en el acceso, pertinencia social y de mejoramiento de la calidad de la educación superior en Venezuela. Si se analiza la distribución del presupuesto al interior de las universidades, se observa que un altísimo porcentaje está asignado a la cancelación de los sueldos y salarios del personal académico, administrativo y obrero activo y jubilado. Igualmente otro porcentaje importante se emplea en la cancelación de los servicios básicos indispensables para su funcionamiento, quedando sólo un pequeño margen para ejecutar proyectos que fomenten el crecimiento y desarrollo institucional.

A pesar que la situación anterior es una realidad, el Estado Venezolano está en el deber de pedir cuentas a las universidades del uso del recurso asignado, del logro de las metas planificadas así como también establecer parámetros de evaluación que permitan asegurar la calidad, eficiencia y pertinencia de la gestión académica y administrativa en la Educación Superior Venezolana.

Modelo

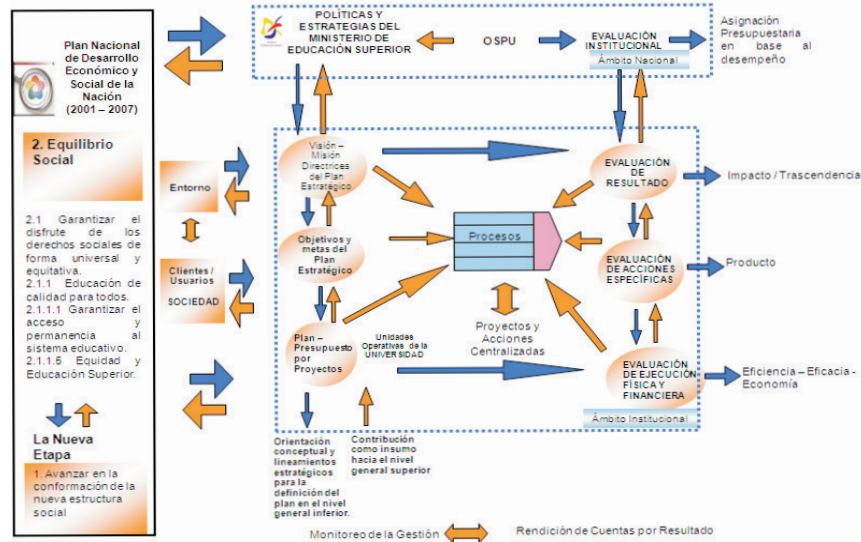


Figura No. 3

Consideraciones finales

(a) La nueva técnica de presupuesto por proyecto (MPD y ONAPRE, 2005) ha generado un cambio institucional en el contexto de las universidades. Ha sido un proceso de ajustes incrementales al conjunto de normas y reglas sociales referentes a la formulación del plan operativo anual y el presupuesto, lo que influye positivamente para la implementación de SIGUER como parte de un proceso de cambio mucho más amplio que se registra en los actuales momentos en la administración pública venezolana.

(b) La dinámica institucional de las universidades es afectada por fuerzas provenientes del medio ambiente institucionalizado, en este caso, la presión la ejerce el Estado ante la exigencia de presentar el presupuesto bajo los parámetros de una nueva técnica. Debido a esta situación, las universidades se ven presionadas a desarrollar un comportamiento que les permita responder con éxito a dichas fuerzas institucionales. Así, resulta SIGUER como un mecanismo de legitimación con su entorno, ya que la vinculación del financiamiento con la evaluación del desempeño y la introducción de indicadores, además de buscar una mayor eficiencia y eficacia de la gestión universitaria, responde a una necesidad de asemejarse a otros organismos públicos del contexto internacional, que vienen adelantando reformas presupuestarias orientadas a resultados.

(c) La puesta en práctica de SIGUER tiene su piedra angular en el cambio que hay que hacer para asignar el presupuesto e incorporar centralmente la modificación de procedimientos y reglas de juego, que van más allá de la simple asignación de recursos para el funcionamiento de las universidades. En este sentido, la implantación de este sistema constituye el principal instrumento en una estrategia orientada hacia la gestión por resultados.

(d) Cualquier propuesta de cambio debe partir del reconocimiento de la existencia de obstáculos o barreras. La implantación de SIGUER requiere de la participación y del consenso de todos los actores sociales involucrados. Su puesta en práctica está condicionada por la presión que pueda ejercer el Estado y los factores organizacionales que inciden en su implantación. No obstante, el principal obstáculo es la dificultad para cambiar la trayectoria institucional, para lo cual es necesario e imprescindible, acertar con un sistema de incentivos que movilice a los actores sociales con mayor poder (en nuestro caso, las autoridades universitarias) a impulsar los cambios necesarios.

(e) La propuesta de consulta y validación de SIGUER por parte de las autoridades universitarias, evidenció que los individuos pueden apegarse a reglas, normas, procedimientos y prácticas institucionalizadas, porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados. Por lo tanto, se podría considerar la introducción de modificaciones institucionales simples y progresivas, tal como se menciona en la propuesta de SIGUER, toda vez que la implementación se haría por etapas o fases, lo que permitiría perfeccionarse en función a sus aciertos y desaciertos, en la medida que crece la legitimidad del cambio.

Referencias

- Armijo, M. (2004). *Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2-5 Nov. 2004. Madrid, España.
- Comisión Permanente de Directores de Planificación de las Universidades Nacionales 2006-2007. Reuniones Ordinarias y Extraordinarias. Actas y Minutas.
- Hood, C. (2001): "Balanced Scorecard: Perspectives and Public Management Implications". *Managerial Auditing Journal*, n° 16.
- Kloot, L. y Martin, J. (2000): "Strategic Performance Management: A balance approach to performance management issues in local government". *Management Accounting Research*, 11, 231-251.
- López, A. (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento n° 68 Disponible: http://inap.gov.do/images/stories/La_Nueva_Gestion_Publica.pdf [Consulta: 2006, Octubre, 10].
- Meneguzzo, M. (1997): *De la New Public Management a la Public Governance: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública, Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 10, 33-41.
- Ministerio de Finanzas (2005). "La ONAPRE utilizará Nueva Metodología -Presupuesto 2006". *Finanzas n°92*. Entrevista a General Alfredo Pardo Acosta Director de ONAPRE.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2005). *Lineamientos para la Elaboración del Plan Operativo Anual Nacional y el Plan Operativo Anual Institucional*. Ejercicio Fiscal. 2006.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2005). *Lineamientos para la Elaboración del Plan Operativo Anual Nacional y el Plan Operativo Anual Institucional*. Ejercicio Fiscal. 2007.
- Modell, S. (2004): "Performance measurement myths in the public sector: a research note". *Financial Accountability & Management*, 20, 39-55
- Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU). (2006). *Taller Revisión de la Formulación del POA*. Caracas, Noviembre 2006.
- Recascino, L. (2002). "Public Management Reform: Competing Drivers of Change" *Public Administration Review*, Vol.62, #5, p. 555-567
- Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU). (2006). *Taller Revisión de la Formulación del POA*. Caracas, Noviembre 2006.
- Schroder, P. (2001). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el Buen Gobierno*. Fundación Friedrich Naumann / OEA. Oficina Regional América Latina. [Página Web en línea] Disponible: <http://admin.fnst.org/uploads/1365/NGP.pdf> [Consulta: 2006, Enero 15].