

NOVEDADES EN EL PROCESO DEL PLAN - PRESUPUESTO INSTITUCIONAL

Licda. Guiselle Alvarado Salazar

Durante los últimos años se han venido dando una serie de cambios en el ámbito de la planificación y presupuesto con el propósito de orientar el accionar de la Institución, dichos cambios tienen como finalidad cumplir con el ordenamiento jurídico que demanda un fortalecimiento y mayor coordinación de los procesos de planificación y presupuesto en el Sector Público, flexibilizar los trámites presupuestarios y la ejecución presupuestaria, así como lograr, en la medida de lo posible, la vinculación de los presupuestos con los objetivos y metas establecidos en los planes operativos anuales institucionales. A continuación se presentarán algunos de los aspectos que ejemplifican el proceso de transición que nos ocupa.

NUEVO PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA ESTATAL 2006-2010

El Consejo Nacional de Rectores es el cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal y dentro de sus funciones tiene la de aprobar el Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES).

Lo anterior de conformidad con el artículo 85 de la Constitución Política que establece:

“(...) El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente (...)”

Desde el año 1976 hasta el año 1995 se elaboraron por parte de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) cuatro documentos denominados “Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal” los cuales abarcaron períodos quinquenales. En estos documentos se analizaron aspectos de iniciación del Plan en donde se procuró sentar las bases de coordinación, se establecieron las metas financieras, con el



propósito de solicitar el financiamiento al Gobierno, y por último se concentran en aspectos de calidad y pertinencia del quehacer universitario y del fortalecimiento de trabajo conjunto de las cuatro instituciones públicas.

Durante el período de 1996 al 2005 no se elaboró el documento correspondiente al Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal, según se nos indicó, en CONARE se buscó fortalecer la metodología con la constitución de una "Agenda de la Educación Superior Pública" y la constitución de una Comisión Asesora, pero el proceso aunque fortaleció los análisis y facilitó la integración universitaria; retrasó la formulación de los PLANES.

En el año 1988 se suscribe el primer Convenio de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal. A este respecto, tanto los rectores como los ministros que integran la Comisión de Enlace han concordado en que el mecanismo del convenio ha sido el medio más efectivo para la definición del financiamiento anual de las universidades estatales.

Para el quinquenio del 2006 al 2010 resaltamos, para nuestros efectos que se volvió a retomar la elaboración del Plan Nacional de la Educación Superior, el propósito de este plan es orientar estratégicamente la acción del conjunto de las cuatro universidades, durante los próximos cinco años, mediante los cinco ejes denominados: pertinencia e impacto, calidad, cobertura y equidad, ciencia, tecnología e innovación y gestión.

El plan retoma la experiencia de las cuatro universidades estatales, donde se han desarrollado diferentes tipos de fortalezas, las cuales pueden ser complementarias y mejorar la respuesta que las instituciones universitarias y estatales puedan dar a la sociedad en los próximos cinco años.

Es necesario destacar que la formulación de PLANES 2006-2010 se fundamenta en tres aspectos que lo hacen particular con respecto a los anteriores, a saber:

- "1. Parte de un documento formulado y aprobado por los propios Rectores en el CONARE (La Nueva Visión de la Educación Superior Universitaria Estatal) en el que se dan lineamientos y se definen los ejes del desarrollo sistémico**
- 2. Se crea el Fondo del Sistema para financiar acciones conjuntas, al cual se le asignan recursos específicos a partir del 2005.**
- 3. Existe una amplia red de coordinación con experiencia en el trabajo conjunto y con el propósito de alcanzar metas comunes."**⁸

El CONARE aprobó el PLANES 2006-2010 en la sesión 39-05 del 29 de noviembre del 2005.

FORMULACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL ESTRATÉGICO

El Consejo Universitario estableció una metodología para definir las Políticas Universitarias, la cual consta de tres etapas. La primera comprende la elaboración de un diagnóstico institucional, la segunda la formulación del marco estratégico y las correspondientes políticas y la tercera la elaboración de un plan de desarrollo institucional estratégico, cuyo objetivo es "orientar el diseño de los correspondientes planes operativos anuales", esta última delegada a la administración y específicamente bajo la coordinación técnica de la Oficina de Planificación Universitaria.

Este proceso es de suma importancia para que esta casa de enseñanza realice un análisis de los factores internos y externos que inciden sustancialmente en la gestión y desarrollo de la Institución, con el fin de formular planes de acción que permitan responder eficientemente a las demandas de la sociedad, dentro del ámbito que les compete.

⁸ Oficina de Planificación de la Educación Superior. Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2006-2010, Parte I, página 14.

En cumplimiento de la tercera etapa, de dicho acuerdo, la Oficina de Planificación Universitaria, construyó una propuesta para iniciar la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional, la cual consta de siete etapas, y va a ser coordinada por un equipo técnico–logístico integrado por funcionarios de esa Oficina. Los equipos de trabajo que se proponen estarán compuestos por las diferentes autoridades, así como la representación del sector académico, del sector estudiantil y de los funcionarios administrativos. En este momento, la Oficina de Planificación se encuentra en el desarrollo de la etapa No. 3, la verificación del FODA Institucional.

NUEVOS CLASIFICADORES DE INGRESOS Y POR OBJETO DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO

Otra novedad en estos procesos resulta de los cambios en los clasificadores de ingresos y por objeto del gasto del sector público.

Con la finalidad de uniformar los criterios técnicos y adecuar los clasificadores presupuestarios a las necesidades actuales de información, así como generalizar y homogenizar su uso a todo el sector público, se establecieron mediante los Decretos No. 31458-H y 31459-H publicados en La Gaceta No. 223 del 19 de noviembre del 2003 los nuevos clasificadores presupuestarios de ingresos y por objeto del gasto para el sector público.

El clasificador presupuestario de ingresos del Sector Público, es un instrumento normativo que ordena y agrupa los recursos con que cuentan las entidades públicas, en categorías homogéneas definidas en función de la naturaleza y características de las transacciones que dan origen a cada una de las fuentes de recursos.

El clasificador por objeto del gasto es una herramienta de gestión financiera, utilizada en las diversas etapas del proceso presupuestario de las instituciones del sector público. Consiste en un conjunto de cuentas de gastos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del

bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando.

Con los cambios propuestos, el Ministerio de Hacienda pretende que los clasificadores respondan a la:

- a) Naturaleza de los bienes y servicios que se adquieren y en general de la contraprestación del gasto que se esté realizando.*
- b) Concordancia necesaria entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad patrimonial.*
- c) Especificación requerida por el Sistema de Cuentas Nacionales.*
- d) Relación con otros clasificadores presupuestarios complementarios del objeto gasto, en especial con la clasificación económica e institucional. (sic)*
- e) Comparabilidad internacional en cifras de gasto.”*

Estas modificaciones implican que todos los órganos universitarios deben plantear sus requerimientos presupuestarios en estos nuevos términos.

En el caso de la Universidad de Costa Rica, la Administración con el propósito de cumplir con los requisitos de uniformidad requeridos, procedió a ajustar los clasificadores de ingresos y por objeto del gasto los cuales entraron en vigencia a partir de la formulación presupuestaria para el año 2007.

CAMBIO EN EL TRATAMIENTO DE LOS COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS

Otra variación importante que afecta los procesos de trabajo de los órganos universitarios es el tratamiento de los compromisos presupuestarios.

Por compromiso presupuestario se entiende la obligación originada en una relación jurídica, que asume la

Administración con un tercero, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año, obligación que debe estar respaldada en documentos de ejecución debidamente aprobados, autorizados, refrendados y registrados, según corresponda, en los sistemas informáticos de apoyo a la gestión financiera.

Anteriormente la normativa permitía que los compromisos se mantuvieran vigentes hasta por seis meses posteriores a la liquidación presupuestaria del año respectivo. La novedad es que de conformidad con el principio de anualidad definido en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos 8131, los compromisos de presupuesto dejan de sumarse a los egresos del periodo y deben ser liquidados en el mismo, lo que obliga a una represupuestación si los egresos no se ejecutaron dentro del periodo vigente.

Mediante oficio FOE-EC-138, punto 2.2, la Contraloría General de la República, estableció el procedimiento para el tratamiento de los compromisos de presupuesto, para lo cual indica:

“Aquellos compromisos que quedaren pendientes de pago al 31 de diciembre, en las condiciones señaladas anteriormente, se imputarán al presupuesto del año siguiente, afectando las diferentes subpartidas del objeto del gasto, según corresponda, y de acuerdo al monto de la obligación respectiva... En la formulación del presupuesto inicial de cada periodo, se considerarán las asignaciones presupuestarias respectivas,... de no ser así se deberá otorgar el contenido necesario por los mecanismos previstos para tal fin (modificación externa o presupuesto extraordinario).”

Por consiguiente, la administración universitaria actualmente procede a incorporar dentro del presupuesto ordinario del periodo, una estimación de los compromisos de presupuesto y, posteriormente, con base en

la liquidación presupuestaria adicional mediante presupuesto extraordinario la diferencia. Este cambio ha obligado a variar algunos procesos internos, pero, en principio no afecta la ejecución, dado que la Contraloría General de la República aprueba en diciembre el presupuesto del año siguiente.

REFORMA AL TRÁMITE DE MODIFICACIONES INTERNAS

El elemento estimación, presente en el trabajo de formulación presupuestaria, hace comprensible que aún cuando las cifras incluidas en el presupuesto sean el resultado de una proyección de las necesidades futuras, una vez iniciado el periodo de ejecución, estas últimas pueden no coincidir exactamente con las que realmente se necesitan.

Para solventar la existencia de éste permisible margen de diferencia, se hace necesario incorporar al sistema de presupuestación, mecanismos de flexibilidad que permitan ajustar la planeación ante cambios que suceden, e incluso, si es necesario también por este medio corregir errores en los trámites de planeación y formulación del presupuesto. A estos mecanismos de flexibilidad con que la Administración debe responder a las variaciones entre las necesidades incorporadas al presupuesto y las que realmente se requieren, se les conoce como modificaciones al presupuesto.

La Universidad de Costa Rica en los últimos años, y hasta la fecha aplica las disposiciones de la Contraloría General de la República en el sentido de que las modificaciones internas sean aprobadas por el Consejo Universitario, pese a que en las Normas Generales para la Formulación y Ejecución de Presupuesto, punto G-3-40, se establece que éstas serán enviadas al Consejo Universitario únicamente para información.

La Contraloría General de la República ha insistido en que *“...las modificaciones internas que formule la Universidad de Costa Rica, sean autorizadas por el*

Consejo Universitario”; según disposición incluida en la Circular 72-CO-80 del 25 de enero de 1980 emitida para todas las instituciones descentralizadas. (Oficio No. 13807 del 24 de octubre de 1995 punto 13, oficio No. 12168 del 19 de octubre de 1993, oficio No. 4945 del 19 de abril de 1995 y oficio No.9156 de julio de 1995).

Esta disposición generó innecesariamente un trámite más complejo de muchos movimientos que solicitan las Unidades Ejecutoras, a pesar de que, estos no variarían los planes operativos ni tendrían repercusiones políticas relevantes que requieran ser valoradas por el Consejo Universitario.

La Universidad de Costa Rica por medio de la Administración Activa, la Oficina Jurídica y la Contraloría Universitaria, realizaron por varios años gestiones ante el ente Contralor para que cambiaran el trámite para las modificaciones internas, los cuales fueron infructuosos aunque contribuyeron a formar un proceso de autoevaluación a lo interno de la Contraloría General de la República, que generó que en el año 2005 se emitieran los *“Lineamientos generales sobre el nivel de aprobación del presupuesto de los entes y órganos públicos, municipalidades y entidades de carácter municipal, fideicomisos y sujetos privados”* y se redefiniera la aprobación presupuestaria interna en los siguientes términos:

“Etapa del proceso presupuestario en la cual el jerarca superior u órgano con la competencia necesaria, conoce, verifica y se pronuncia mediante acto razonado sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas aplicables al presupuesto inicial y sus variaciones, formulados en función de los objetivos y metas institucionales.”

Con esta modificación se logra que la administración activa de las Instituciones ejecuten los presupuestos con mayor flexibilidad dentro de su marco de responsabilidades, para lo cual se regula la aprobación externa a cargo

de la Contraloría General de la República y la interna bajo la responsabilidad de la Administración. Está pendiente el desarrollo de los nuevos trámites y distribución de responsabilidades a lo interno de la Institución para ser efectivos los beneficios de tan esperada reforma.

REGLAMENTO A LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS

En la Ley 8131 “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, se regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Son de acatamiento obligatorio a la Universidad de Costa Rica únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda, en todo lo demás se le exceptúa de los alcances y la aplicación.

Como novedad resaltamos la emisión del Reglamento No. 32988-H-MP de fecha 18 de abril del 2006, publicado en la Gaceta No. 74, el cual regula la aplicación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, mediante el desarrollo de los principios y procedimientos que serán utilizados por los entes y órganos que conforman el Sistema de Administración Financiera del Sector Público, así como de las disposiciones normativas complementarias para el ejercicio de su competencia.

Entre los aspectos que incluye destacamos el Título IV, Capítulo II, artículo 124 de este reglamento donde indica la disposición técnica sobre los Estados Consolidados del Sector Público, a saber:

“Para efecto de presentación de todos los estados financieros de uso general que se preparen y presenten, sobre la base de los Principios de Contabilidad Aplicables al

Sector Público Costarricense, de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, de las Normas Internacionales de Contabilidad para Empresas Públicas, deberá utilizarse el método contable de lo devengado, es decir, las transacciones y otros hechos serán reconocidos cuando ocurran y no únicamente cuando se efectúe su cobro o su pago en efectivo o su equivalente o cuando se de su consumo”.

Esto en principio tiene un efecto en los sistemas de contabilidad utilizados por la Universidad de Costa Rica, dado que deben suministrar información financiera y presupuestaria con formatos y bases de registro que faciliten la homologación de la información en el sector público.



EVALUACIÓN SEMESTRAL Y ANUAL DEL PLAN OPERATIVO

Otra novedad en los procesos de planeación y presupuestación es la formalización de la evaluación semestral del Plan Operativo Institucional.

El Plan Operativo Anual es el instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el que se concreta la política de la entidad a través de la definición de objetivos, metas y acciones que se deberán ejecutar durante el periodo. Este Plan Anual se evalúa en dos dimensiones, la física, que valora el cumplimiento de objetivos y metas y la financiera que mide la ejecución por partida objeto del gasto.

La Contraloría General de la República en circular 8270 del 17 de agosto del 2000 en el punto 1.6.1, establece que:

“Los entes y órganos respectivos deben presentar a la Contraloría General de la República, informes semestrales (30 de junio y 31 de diciembre) sobre el avance de los programas del plan operativo anual institucional, con explicación clara del grado de cumplimiento de sus objetivos y metas, que deberán contar con el visto bueno del jerarca superior autorizado.”

Aunque aún se está en un grado principiante de desarrollo, la administración pública y con ella nuestra Institución ha incursionado en el fortalecimiento del proceso de evaluación del Plan Anual Operativo el cual nos permite avanzar como organización en la formación de la cultura evaluativa y de rendición de cuentas.

Finalmente, debemos indicar que esta serie de cambios que hemos enunciado, aunque algunos en proceso de implementación, buscan fortalecer el proceso de planificación y presupuesto del Sector Público, y por ende se constituyen en un reto y una oportunidad para que la Administración Universitaria logre una mayor excelencia en sus procesos administrativos. ▲