

## Universidad del Zulia: ¿Insuficiencia o Ineficiencia Presupuestaria?

Díaz, Jazmín  
Anniccharico, Elvira  
Marín, Vanessa

### Díaz, Jazmín

Licenciada en Ciencias Administrativas. Especialista en Economía Empresarial. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia (LUZ)

### Anniccharico, Elvira

Licenciada en Administración. Magíster en Gerencia Financiera. Doctora en Ciencias Gerenciales. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia (LUZ)

### Marín, Vanessa

Estudiante del noveno Semestre de Administración en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia  
[jdbconsult@cantv.net](mailto:jdbconsult@cantv.net)

Recibido: 20-01-06  
Revisado: 15-05-06  
Aceptado: 15-06-06

El objetivo de la presente investigación documental es caracterizar el presupuesto de la Universidad del Zulia durante el periodo 1994-2004, a fin de identificar los elementos que puedan indicar insuficiencia o ineficiencia presupuestaria. Se encontró que los ingresos provienen: 90% del Estado (incluyendo 23% de créditos adicionales), 1% ingresos propios y 9% subsidios. Del aporte inicial, el personal representa 73%, servicio de la deuda 17% y funcionamiento 10%. La carga social, constituye 1/3 de las partidas de personal. El Estado aprobó, en promedio, 38% menos de lo solicitado. Los créditos adicionales se aprobaron y entregaron extemporáneamente. A valor constante el presupuesto incrementó sólo 30% durante el periodo. Se concluye que, sí existe insuficiencia presupuestaria; pero, al mismo tiempo, coexiste discrecionalidad en la distribución del gasto, ausencia de controles y exceso de personal administrativo; todo esto lleva a ineficiencia en la utilización de los recursos e ineficacia en el logro de objetivos.

**Palabras clave:** Presupuesto, universidad, insuficiencia, ineficiencia

**RESUMEN**

The objective of the present documental investigation is to characterize the budget of the Universidad del Zulia during the 1994-2004 period, in order to identify the elements that can indicate budget insufficiency or inefficiency. It was found that the revenues come: 90% from the State (including 23% of supplemental credits), 1% own revenues and 9% subsidies. Related to the initial contribution, the personnel represent 73%, debt service 17% and operation 10%. The social load constitutes 1/3 of the financial personnel amount. The Government always approved less (38%) than the requested budget. The supplemental credits were approved and given out of time. At a constant value, the budget only increased 30% during the period. It was concluded that there is a lack of financial resources; but, simultaneously, there coexists discretion in the expense distribution, an absence of controls and an excess of administrative employees, all of which leads to inefficient use of resources and inefficacy in the achievement of objectives.

**Key words:** Budget, university, inefficiency, insufficiency.

**ABSTRACT**

## 1. Introducción

El presupuesto universitario es uno de los puntos más álgidos en las relaciones Estado-Universidad. Aun en los opulentos 70's de la Venezuela saudita, las relaciones fueron difíciles. Evidentemente, la devaluación de la moneda en 1983, acrecentó los problemas durante esta década y el modelo neoliberal intentado en los noventa no dio el resultado esperado, además de estar distorsionado por una muy alta y persistente inflación.

Los procesos de transformación que se dieron en las universidades latinoamericanas en los noventa, no ocurrieron en Venezuela. Las universidades públicas continúan su política de pedir fondos al Estado, mientras que los gobiernos de turno descalifican a las universidades acusándolas de gremialistas, ineficaces, ineficientes, burocráticas y corruptas.

En el caso de la Universidad del Zulia (LUZ), la situación ha sido aun más patente ya que son proverbiales los dimes y diretes entre la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y las autoridades de esta casa de estudio en los últimos años.

Esta dicotomía de criterios plantea la necesidad de conocer de manera objetiva, cuales han sido los presupuestos solicitados, recibidos y ejecutados, en los últimos 11 años, por la Universidad del Zulia, cómo es su distribución y cuál es su poder adquisitivo real. Esta búsqueda permitirá determinar posteriormente, si las asignaciones han estado relacionadas con las necesidades planteadas, si han sido oportunas o extemporáneas y en definitiva si hay insuficiencia presupuestaria, ineficiencia presupuestaria o una combinación de ambas.

En este trabajo se abordará en primer lugar la crisis financiera que han venido experimentando

las universidades en general y la Universidad del Zulia en particular durante 1994-2004, posteriormente se presentan las cifras solicitadas y asignadas durante esos años, de manera nominal y real (año base 1997) para finalmente hacer algunas consideraciones y conclusiones acerca de la realidad acontecida en nuestra casa de estudios.

Para abordar la presente investigación se usó una metodología de tipo descriptiva ya que se toma y describe la realidad (Hernández et al, 1998) su diseño fue no experimental, transeccional y descriptivo, de campo e histórica. Las fuentes de información, además de la literatura especializada en el área y entrevistas al personal de la Dirección General de Planificación Universitaria (DGPU), incluyeron la revisión y análisis documental de los presupuestos anuales de LUZ, entre los cuales se encuentran: Los presupuestos de ingresos y gastos de la Universidad del Zulia por cada ejercicio fiscal, los boletines estadísticos anuales y los semanarios de LUZ.

## 2. Crisis financiera del sector universitario

Como país monoprodutor, a lo largo de su historia petrolera, las finanzas venezolanas han dependido de los vaivenes en los precios del petróleo. Comenta García (2001), que Venezuela no ha logrado superar el modelo de financiamiento basado en insumos y en negociaciones políticas. Esta situación explotó en 1983, haciendo impositiva la devaluación de la moneda; pero, evidentemente que esta decisión vino acompañada de otra serie de situaciones como el incremento de la inflación, disminución de la inversión pública y privada, aumento en la desocupación abierta, regresiva distribución del ingreso, aumento de las importaciones, descenso de las exportaciones, aumento de la desconfianza, fuerte deterioro del

salario real, y por ende en el nivel de vida del venezolano (Morales, 1994; Villalobos, 2002).

Continuando la saga iniciada en los ochenta, surge la debacle de los bancos a mediados de los noventa. Esta situación incrementa la inestabilidad política-socio-económica, haciendo al Estado más débil e incapaz de afrontar las obligaciones de otrora. Por añadidura, los precios del petróleo caen a uno de sus niveles más bajos, lo cual, para un país rentista como Venezuela, puede ser bastante difícil. Los eventos mencionados impactaron seriamente a las universidades nacionales debido a que sus ingresos provienen 95% de los recursos del Estado y 5% de otras fuentes de financiamiento (OPSU, 2003a).

Plantea Yicón (1997) que en ese periodo la situación fue crítica: debilitamiento, deterioro institucional, insolvencia financiera, descrédito ante los acreedores por incumplimiento de obligaciones y compromisos, y ante la sociedad por las huelgas del personal debido a la tremenda pérdida del poder adquisitivo, a lo que el gobierno tenía oídos sordos y una velada política mediática que hacía parecer a las universidades y a los universitarios como insaciables aves de rapiña, inmerecedoras de las exigencias que hacían. Adicionalmente, Álvarez (2000) expresa que la aceptación de los llamados presupuestos equilibrados ha permitido mantener sólo la nómina, pero estos presupuestos siempre deficitarios han conllevado un deterioro creciente de la infraestructura de apoyo a la investigación y a la desactualización de equipos y servicios. En el mismo orden de ideas, Lombardi (1994) agrega que "... hemos llegado a un juego de cifras en donde prácticamente se nos va toda la gestión de gobierno en diligencias y acatando las normativas impuestas por el gobierno para obtener los recursos necesarios, ... se nos da un dinero a retazos, un presupuesto a retazos dividido en 24 cuotas y allí no se agotó todo

lo que nos toca y después se nos pone a esperar el crédito adicional que siempre llega tarde e incompleto." (p. 25).

Por otra parte, Fuenmayor (2004) comenta que se ha producido un deterioro académico creciente, poco desarrollo de la investigación científica y humanística, incipiente actividad de extensión, crecimiento anárquico e insuficiencia de las dotaciones de aulas y laboratorios, situación esta que se ha mantenido hasta nuestros días. Agrega el autor, que por distintas causas (desde ignorancia y negligencia, hasta politiquería y corrupción), los administradores universitarios se creen dueños de los fondos que reciben y que pueden disponer de ellos, cambiando su destino arbitrariamente con la sola aprobación del Consejo Universitario, en presencia de una absoluta impunidad ya que no hay órganos internos o externos que los controlen.

La postura de Yicón (1997), Lombardi (1994) o Álvarez (2000) hablan de insuficiencia presupuestaria, mientras que la postura de Fuenmayor (2004) se orienta más a la ineficacia e ineficiencia presupuestaria. Estas versiones contrapuestas, llevan a preguntarse si estamos en presencia de un problema de insuficiencia presupuestaria, ineficiencia presupuestaria o una combinación de ambas, para lo cual se requiere revisar de manera más formal la relación Estado-Universidad.

Por una parte, la Educación Superior en Venezuela se ve afectada por los escasos recursos financieros que asigna el Estado, lo cual según el propio Fuenmayor (2004) es una práctica constante. Además, una gran parte de los recursos son asignados para fines específicos, a través de las llamadas normas de homologación, compromisos contractuales y normas del Consejo Nacional de Universidades (CNU) entre los cuales se encuentra: investigación, biblioteca, deportes, cultura y mantenimiento, entre otros. Estas nor-

mas alcanzan actualmente un 18.5% de la asignación presupuestaria, que sumado al alto porcentaje destinado al personal tanto activo como pasivo, imprime una rigidez que limita el cumplimiento de los objetivos de cada institución.

Lo anterior, ha conducido a una situación conflictiva por parte del sector Universitario y de sus trabajadores para exigir un "presupuesto justo". Pero los presupuestos aprobados son deficitarios con las promesas de créditos adicionales que complementarán la asignación inicial (Vegas, 2002).

Por otra parte, las universidades proyectan una imagen de no administrar los recursos asignados de manera eficiente. En el área de personal, por ejemplo, las relaciones establecidas (un obrero por cada dos profesores y un empleado por cada tres profesores) son quebrantadas y como manifiesta Esté (1998) existe un excesivo personal obrero y administrativo que recarga la nómina amén de los abusos que se cometen con las instalaciones de la universidad, igual con los comedores que no sólo satisfacen las necesidades de los estudiantes sino de empleados y familiares, originando mas servicios y gastos a la institución.

En general, existe la percepción de un deterioro de la calidad y desarrollo de las universidades en cuanto a enseñanza, investigación y extensión, que unos atribuyen a la reducción de los recursos públicos asignados al sector, otros al alto nivel de inscripción (masificación), o bien a la mala ejecución de los recursos (Brunner, 2000).

La Universidad del Zulia, no escapa a estas consideraciones. A lo interno se critica al Estado y sus instituciones por sumir a nuestra casa de estudios en una crisis permanente; a lo externo la OPSU reprocha a las autoridades universitarias su discrecionalidad en el gasto, redistribuciones sin

suficiente justificación y uso no-legal de recursos financieros.

### 3. La Universidad del Zulia en cifras

Para el análisis de las cifras presupuestarias de LUZ, en el período estudiado (1994-2004), se aplicaron los montos correspondientes a cada concepto (asignaciones, solicitudes, distribución por partida, carga social, entre otros) y se promediaron para todo el periodo.

De acuerdo con información de la OPSU, el presupuesto de la Universidad del Zulia, se encuentra alrededor del 13% de lo asignado al sector universitario. Este porcentaje no esta relacionado con tamaño, matrícula o cualquier otro parámetro coherente que correlacione los ingresos con las actividades realizadas.

En cuanto a las fuentes de financiamiento son básicamente cuatro, cuyas cifras promedio del periodo se presentan en el cuadro 1.

**Cuadro 1.** Fuentes de Financiamiento. Periodo 1994- 2004 (promedio)

Fuentes de Financiamiento	Porcentaje
Aporte Inicial del ejecutivo	67%
Créditos adicionales	23%
Otros aportes, saldo en caja y cuentas por cobrar	9%
Ingresos propios	1%
<b>Asignación presupuestaria total</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** DGPU. Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Ingresos y Gastos anuales de LUZ.

En este cuadro se puede observar que el aporte del gobierno, en LUZ, representa el 90% (entre asignación inicial y créditos adicionales), lo cual es inferior al promedio nacional de 95%, aun

cuando sigue siendo muy alto y por ende vulnerable. Los ingresos propios son insignificantes, debido a que el aporte dado por las fuentes alternas de financiamiento (como las empresas rentales y los postgrados) es irrisorio.

En cuanto a los créditos adicionales constituyen, en promedio, 23% de los ingresos anuales. Sin embargo, durante el período han fluctuado desde 4.26% en 1995, hasta 45.70% en el año 1996 (Ver cuadro 2), ya que todos los ejercicios presupuestarios, siguiendo instrucciones de la propia OPSU, comienzan con solicitudes de créditos adicionales para complementar la exigua asignación inicial.

Con respecto a la distribución por partidas, sólo se presenta la correspondiente al presupuesto ordinario, ya que los Créditos Adicionales son asignados para un fin específico, no para complementar el presupuesto original. Generalmente se

refieren a gastos de personal no contemplados en la asignación inicial, como deudas por homologación, bono vacacional o de fin de año y otros beneficios contractuales.

Como podemos apreciar en el cuadro 3, los gastos totales dirigidos al personal (tanto activo como pasivo) conformados por las partidas de gastos de personal y las partidas de transferencias, representan tres cuartas partes de los presupuestos iniciales, si a eso le sumamos el servicio de la deuda, nos queda un escaso 10% para funcionamiento (es decir, materiales, servicios, reparaciones, mantenimientos, y reposición de activos). Este último renglón (activos reales) en el periodo ha oscilado entre 1.34% y 5.56%, lo cual en promedio no alcanza 3% de aporte inicial. Si tomamos en cuenta que la universidad no sólo tiene un crecimiento anual que amerita nuevas instalaciones y equipamiento, sino que además,

**Cuadro 2.** Participación de los Créditos Adicionales en el Presupuesto Total

<b>Años</b>	<b>Presupuesto Total</b>	<b>Créditos Adicionales</b>	<b>% Participación</b>
1994	19.540.553.113	6.330.950.632	32,40%
1995	27.521.578.790	1.173.489.247	4,26%
1996	61.152.852.379	27.947.426.198	45,70%
1997	92.908.855.864	36.008.696.116	38,76%
1998	96.513.502.686	20.928.590.323	21,68%
1999	144.931.440.745	42.481.547.176	29,31%
2000	215.321.225.359	55.764.293.249	25,90%
2001	257.428.852.063	52.643.455.680	20,45%
2002	271.543.707.266	33.761.749.951	12,43%
2003	309.043.115.109	32.964.035.651	10,67%
2004	438.310.480.702	82.851.976.702	18,90%

**Fuente:** DGPU. Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Ingresos y Gastos anuales de LUZ

cada año debe reemplazarse pupitres, escritorios, pizarrones, equipos de ayudas audiovisuales, etc. podemos inferir que estos montos no cubren las necesidades institucionales y año a año se continúa trabajando con equipos deteriorados, desactualizados y en mal estado que apenas cumplen sus funciones.

**Cuadro 3.** Presupuesto ordinario por Partidas. Periodo 1994- 2004 (promedio)

Partidas	Porcentaje
Pagos de personal	45,31%
Transferencia	27,94%
Servicios de la deuda pública	17,23%
Servicios no personales	4,63%
Activos reales	2,89%
Materiales y suministros	1,94%
Rectificaciones al presupuesto	0,09%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** DGPU. Elaboración propia.

Por otra parte, los fondos dirigidos a la carga social (transferencias) constituyen 27% en promedio, sin embargo al considerar las cifras anualmente se observa que la carga social al paso de los años ha aumentado drásticamente; para el año 1994 existía un total de 1692 jubilados y pensionados, representando monetariamente 10% del presupuesto asignado al personal; para el 2004 el personal jubilado y pensionado aumentó a 4642 y su costo se triplicó, representando 36%, es decir, actualmente la carga social representa más de un tercio de las partidas de personal. Lo anterior implica que la carga social, aumentó en 8220% en cifras nominales en 11 años. El detalle se presenta en el cuadro 4.

En cuanto a los aportes de Estado, durante los 11 años estudiados los aportes iniciales del

Ejecutivo Nacional fueron (en promedio) inferiores en un 38% a lo solicitado. Excluyendo de la asignación partidas principales como el bono navideño del personal o el bono vacacional o los aumentos pautados con los gremios. Por lo tanto, todos los ejercicios fiscales comenzaron con solicitudes de créditos adicionales para cubrir las deficiencias planteadas. Estos complementos fueron aprobados, en su mayoría, parceladamente y entregados a finales de año o comienzos del siguiente, originando endeudamiento con proveedores y personal. Esto refuerza lo argumentado por Yicón (1997), en el sentido de que el Estado al no entregar los fondos suficientes y además hacerlo de manera extemporánea, sumerge a la universidad en un descrédito frente a sus proveedores y acreedores en general, generando incluso incremento en los precios para las universidades públicas.

En relación al incremento del presupuesto durante el periodo estudiado (Cuadro 5) se encontró que más bolívares no siempre representan más recursos.

Del cuadro 5 se deduce, que si bien es cierto que en términos nominales el presupuesto de LUZ se incrementó considerablemente en el período, a precios constantes 1997, su incremento sólo representa un escaso 30%, a pesar de los incrementos en matrículas, escuelas y facultades. Es decir, las asignaciones realizadas por el Ejecutivo Nacional no compensan el crecimiento vegetativo de la institución, ni el desarrollo de carreras y núcleos; tampoco la devaluación y otros factores macroeconómicos sufridos por el país en ese período, disminuyendo continuamente el poder adquisitivo tanto de la Institución como de su personal.

Considerando todos estos hechos: dependencia financiera casi absoluta del Estado, ingresos propios insuficientes, créditos adicionales entre-

gados con retrasos e incompletos, bajo porcentaje de recursos asignado a funcionamiento, desproporcionado incremento de la carga social y presupuestos asignados sin considerar los ajustes económicos y el crecimiento, se puede deducir que realmente hay serios indicios de que ha existido una insuficiencia de recursos a la Universidad del Zulia en el período 1994-2004, lo cual da origen a un déficit presupuestario permanente que lleva a esta casa de estudio a trabajar reactiva y no proactivamente.

#### 4. Gestión Presupuestaria en LUZ

En el punto anterior se presentó el análisis de las cifras manejadas en el período; esta sección pretende revisar la administración de los recursos recibidos, es decir la eficiencia en el gasto. Para Méndez (2004), la eficiencia tiene que ver con que los resultados previstos y alcanzados estén

acorde con los recursos utilizados, desde este punto de vista, es necesario examinar un poco la gestión de las universidades nacionales en general, para luego considerar la realidad de LUZ.

Para Lovera (2000), en consonancia con el modelo político imperante en el país, los dirigentes de nuestras universidades fueron abandonando sus funciones gerenciales. A través de prebendas y privilegios fueron comprando los favores de los distintos sectores, extendiendo los beneficios contractuales, de manera tal que se puso en entredicho la posibilidad de una gestión acorde con los objetivos institucionales. Estos últimos, fueron substituidos por un discurso genérico y etéreo sobre la misión institucional, que aunado a las crecientes concesiones a intereses grupales, llevaron a la pérdida de todo equilibrio entre derechos y deberes. Sin embargo, Méndez, (2004) manifiesta que la crisis de las Instituciones se mantiene oculta por el empleo de un modelo de

**Cuadro 4.** Personal jubilado y pensionado de LUZ. Años 1994 y 2004

Año 1994			Año 2004		
Tipo personal	Nº	Monto (Bs.)	Tipo Personal	Nº	Monto (Bs.)
Docente	641	880.057.046	Docente	2211	82.006.016.753
Administrativo	672	319.348.570	Administrativo	1600	21.842.635.932
Obrero	379	137.021.424	Obrero	831	7.339.736.594
<b>Total</b>	<b>1692</b>	<b>1.336.427.040</b>	<b>Total</b>	<b>4642</b>	<b>111.188.389.279</b>

Fuente: DGPU. Elaboración propia.

**Cuadro 5.** Presupuesto de LUZ a valor nominal y constante (año base 1997)

Concepto	Monto Bs. Año 1994	Monto Bs. Año 2004	Incremento Porcentual
Nominal	19.540.553.113	438.310.480.702	2143%
Precio constante (1997)	73.156.515.210	95.357.290.241	30%

Fuente: DGPU. Elaboración propia.

gerencia disfrazado que no cumple con las necesidades académicas, y no establece un sistema de planificación, organización, dirección y evaluación institucional para rendir ante la sociedad y el Estado las inversiones educativas. Esta situación de ineficiencia financiera y falta de evaluación, según Fuenmayor (2002), es generalizada, ya que no sólo toca a las universidades autónomas, sino que se extiende también a las universidades públicas experimentales, las cuales surgieron con fines políticos, más que intereses académicos y por ende han sido manejadas con clientelismo desde su nacimiento.

Todos estos problemas que presentan las universidades públicas, en cuanto a planificación, organización, control, dirección, evaluación y mecanismos de rendición de cuentas, no permiten el funcionamiento adecuado, dificultan la consecución de los objetivos e impiden un desarrollo progresivo.

En cuanto a la situación en LUZ, la DGPU (1991) elaboró un diagnóstico situacional con miras al desarrollo del plan estratégico institucional; en el se plantea: 1. Actitud poco favorable de la comunidad universitaria hacia el sistema formal de planificación; 2. Escaso apoyo de la alta dirección y los órganos de decisión a los procesos de planificación; 3. Incumplimiento de las actividades por parte de los actores involucrados en el proceso de formulación y evaluación de planes; 4. Falta de coordinación en el sistema de información, lo cual ocasiona entrega de información inoportuna, irrelevante, incompleta y contradictoria. Lo anterior, según la misma dependencia, se traduce en poca cultura de planificación, falta de mecanismos de coordinación, control y evaluación. Todo esto, nos lleva a deducir que la universidad es reactiva, más que proactiva, sin instrumentos que permitan evaluar la eficacia y eficiencia de su gestión, con una toma de decisiones intuitiva, inoportuna, bajo

incertidumbre, lo cual provoca resultados desfavorables para la institución.

Reforzando lo anterior, Díaz et al (2004) expresan que los procesos de toma de decisiones están muy poco sistematizados, suelen darse órdenes sin facilitar o disponer de las herramientas necesarias para ejecutarlas, dificultándose su puesta en práctica y por ende su adaptación a los requerimientos regionales y/o nacionales.

De igual forma, al estudiar la gestión en la institución nos encontramos con irregularidades en diversas áreas, tanto administrativas como financieras. Aspectos como la contratación de personal, la ejecución presupuestaria y la toma de decisiones, entre otros, son ejemplo de estas situaciones anómalas:

En cuanto al personal, para el año 2004, según la Comisión Reestructuradora de la Dirección de Recursos Humanos había en la institución 681 personas trabajando como personal irregular, los cuales habían ingresado en las facultades sin pasar por el proceso de selección establecido y sin recursos asignados (LUZ, 2005a). Lo anterior implica que en LUZ se infringe el sistema de selección y contratación de personal administrativo y obrero, incorporando personal a la institución sin cumplir con las providencias necesarias. Particularmente, el incremento de personal de 1995 hasta el 2004 (LUZ, 2005b), ha sido:

1. el personal docente pasó de 4.102 a 5266 (28%); 2. los empleados aumentaron de 2.286 a 3.929 (72%) y 3. los obreros se elevaron de 987 a 1679 (70%). Considerando la relación que debe existir entre el personal (un obrero por dos profesores y de un empleado por tres profesores), se observa que de 5266 docentes que presenta la institución para el 2004 debería existir una cantidad de empleados igual a 1755 para cumplir con la relación 1 a 3; sin embargo existe 3929 empleados, es decir, más del doble (224%). Esta situación

perjudica el desarrollo de la institución haciéndola cada vez más burocrática y limitando los recursos para aspectos primordiales como la reposición de docentes para la Universidad.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, uno de los aspectos relevantes está relacionado con las modificaciones permitidas en el presupuesto es decir: "... los cambios que se efectúan por los créditos asignados a los programas, subprogramas, proyectos, obras, partidas, sub-partidas, genéricas, específicas y sub-específicas que expresamente se señalen en la Ley de Presupuesto y su respectiva distribución institucional de cada año ... estas surgen a consecuencia de: créditos adicionales, rectificaciones, insubsistencias o anulaciones de créditos, ajustes en los créditos por reducción de ingreso, traspasos de Créditos y reprogramación de Compromisos" (OPSU, 2003:33b).

En este sentido, para 1994 las modificaciones representaron 32% del presupuesto asignado, de los 19.540 millones asignados, 6.330 millones fueron modificados, es decir su destino fue reorientado. Igualmente en el 2004, fue 19% de los 438.310 millones asignados, 82.852 fueron reorientados (DGPU, 2005).

Revisando en detalle el año 2004, encontramos que se realizaron 24 modificaciones: dos durante el primer trimestre, tres en el segundo trimestre, siete en el tercer trimestre y doce en el cuarto trimestre; entre los conceptos que se manejaron para realizar estas modificaciones se encuentran:

1) Reajuste de los recursos de ingresos propios por sobreestimación en las ventas de bienes y servicios.

2) Traspasos de créditos originales entre programas y partidas para reajustar las asignaciones presupuestarias.

3) Recursos pendientes por desembolsar del Ejecutivo Nacional.

4) Traspaso de recursos sobrantes por concepto de bono de fin de año 2003 para cubrir otras deudas como normas de homologación y bono de alimentación.

5) Reajuste de los recursos por saldo de caja y banco sobreestimados, en la formulación inicial.

6) Traspaso presupuestario, reinyección de fondos no ejecutados en el 2003, gastos causados y no pagados (origen) a las facultades, núcleos y dependencias (destino).

7) Incremento de ingresos diversos, producto de recuperación financiera de los descuentos realizados al personal pagado durante los ejercicios de años anteriores.

Todas estas modificaciones realizadas por diferentes conceptos imputables, tanto a las autoridades internas (CU) como a los organismos externos (OPSU), da lugar a que LUZ no labore de una manera sistemática y organizada que le permita realizar las actividades y programas establecidos, originando una continua reformulación del presupuesto.

Para Yicón (1997) la práctica efectuada por el Ejecutivo Nacional de dar menos recursos de los solicitados y luego cubrir las insuficiencias con créditos adicionales, no sólo afecta la paz laboral sino también la programación y por ende los objetivos de la Universidad. Por ejemplo, en 1996 el Ejecutivo aprobó originalmente sólo 53% (30 millardos) de lo solicitado por LUZ (57 millardos), para luego durante la ejecución aprobar sucesivamente cuatro créditos adicionales a lo largo del año para cubrir las deficiencias presupuestarias por un monto de 28 millardos, es decir, 92% de lo asignado originalmente. Nos preguntamos: ¿Qué organización puede ser eficiente al no tener idea de cuánto o cuándo va a recibir recursos y estos le

son otorgados cual limosnas, por partes, después de discusiones, pliegos conflictivos e incluso huelgas.

Por otra parte, en el ámbito interno, el Consejo Universitario (CU), reorienta los fondos ejecutivamente, incumpliendo incluso con las normas CNU, las cuales deberían ser restrictivas en la ejecución. En la revisión documental realizada a las gacetas universitarias del periodo, se pudo constatar esta situación. Como ejemplo podemos citar que cada año en las Actas del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) pueden leerse los reclamos al CU por desviar parte de los fondos que debían llegar a la investigación y que el CU decide reorientar (CONDES, 2000). Pero, por otra parte, también se puede leer en las gacetas universitarias reclamos del Vicerrectorado Administrativo porque el CONDES no rinde a tiempo los recursos asignados (CU, 1999). Esta situación se repite en las facultades: Por ejemplo, en la sesión del 7/4/99, se plantea que a esas alturas del año sólo cuatro facultades estaban al día con sus rendiciones de 1998, mientras que dos no habían rendido un solo mes y el resto habían rendido de uno a tres meses. En este sentido, puede decirse que los decanos parecieran utilizar los recursos asignados como haciendas personales, que la ejecución no obedece a un plan preestablecido para y por la facultad, además de ser extemporánea y en términos globales, con una altísima discrecionalidad.

## 5. Reflexiones finales

Desde la década de los ochenta, el Estado ha ido disminuyendo su apoyo al sector universitario, esto aunado a los gastos crecientes de las universidades y su dependencia casi absoluta de los recursos gubernamentales, ha devenido en una crisis presupuestaria permanente que ya forma parte de la vida cotidiana universitaria.

La Universidad del Zulia no escapa a esta situación, su dependencia de los fondos públicos alcanza un 90% del presupuesto total ejecutado anualmente, lo cual le imprime a la ejecución vulnerabilidad e incertidumbre por los vaivenes políticos y económicos del entorno externo. Aunado a ello, existe una práctica generalizada por parte del Estado de asignar presupuestos inferiores a los solicitados por LUZ, para cubrir sus necesidades, lo cual origina déficit permanente en la institución.

Debido a lo anterior, cada año LUZ se ve obligada a la solicitud de créditos adicionales, para solventar la insuficiencia presupuestaria y continuar funcionando. Sin embargo, éstos son aprobados parcialmente y su entrega es extemporánea e insuficiente lo cual dificulta la planificación, ejecución de las metas y cumplimiento de los objetivos esenciales de la Institución, como son docencia, investigación y extensión. Por tal motivo el funcionamiento adecuado de la Universidad no depende sólo de la aprobación de los créditos adicionales, sino también de la entrega oportuna y suficiencia de los mismos. Además, el hecho de que los créditos adicionales representen la cuarta parte de las asignaciones hace todavía más grave la situación de incertidumbre en cuanto a los recursos con los cuales se contará.

En cuanto a las asignaciones por partida de gasto: al igual que en el resto de las universidades, el porcentaje destinado a personal es muy alto y a funcionamiento muy bajo. Lo anterior explicaría el evidente deterioro en instalaciones y servicios que se viene agravando en la institución en los últimos años.

Adicionalmente, el desproporcionado incremento de la carga social en estos once años, reduce la capacidad de contratación de personal activo en la Institución, debido a que un tercio del presupuesto esta dirigido a cancelar las partidas

de personal jubilado y pensionado, disminuyendo la disponibilidad para adquirir nuevos compromisos que contribuyan con la calidad y nivel de excelencia de la Universidad.

En cuanto a las asignaciones recibidas en los últimos 11 años, el presupuesto asignado a LUZ por el Ejecutivo Nacional no compensa su crecimiento, ni las modificaciones ocurridas en el entorno macroeconómico del país, disminuyendo continuamente su poder adquisitivo. Lo anterior nos lleva a afirmar que el presupuesto deficitario de LUZ, aunado a la fuerte carga social no compensa el crecimiento natural ni permiten la ejecución adecuada de los objetivos esenciales, deteriorando la calidad de la Institución.

Por otra parte, existen elementos en la gestión del presupuesto de LUZ que nos llevan a afirmar que hay ineficiencia presupuestaria, tanto en la planificación como en la ejecución y en el control: En la planificación por la ausencia de ella y su utilización formal y no real; en la ejecución, debida a decisiones discrecionales del Consejo Universitario, incluso en contravención de instrucciones superiores. En el control, por la impunidad, es decir no hay normas que obliguen a las unidades ejecutoras de fondos a efectuar las rendiciones oportunamente y no hay un criterio que las obligue a ejecutar las asignaciones de acuerdo a las metas y objetivos.

En conclusión, podemos afirmar que existen ambos problemas y con igual gravedad: insuficiencia en la asignación e ineficiencia en la ejecución, determinar cual es mayor, ameritaría el uso de indicadores financieros y académicos de gestión que establecieran numéricamente el porcentaje de responsabilidades y sería objeto de una investigación ulterior. En todo caso, la situación descrita, conspira contra la transparencia y modernización de las finanzas universitarias y nos atreveríamos a decir, hasta contra su supervivencia, ya que de no

modificarse esta situación, las deficiencias coyunturales actualmente existentes podrían transformarse en estructurales dañando permanentemente a la Universidad.

## 6. Referencias Citadas

---

- Álvarez, Teresita (2000). **Mirar la Universidad**. Maracaibo: Ediciones Astro Data, SA.
- Brunner, José (2003). **Evaluación y Financiamiento de la Educación en América Latina: Bases para un Nuevo Contrato**. CHILE: FLACSO.
- Cilento, Alfredo (1994). **El Financiamiento de la Universidad Central de Venezuela: insuficiencia e ineficiencia**. Caracas, Venezuela
- Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la Universidad del Zulia (2000) **Acta de Reunión Conjunta** de fecha 30 de noviembre 2000. Maracaibo,
- Consejo Universitario (CU) (1999), **Consejo de fecha 7 de abril 1999**, Gaceta universitaria. Vol. II, abril -junio de 1999. Maracaibo.
- Díaz Jazmín, Annicchiarico Elvira y Borjas Carlos, (2004). **Evaluación de la Estructura Organizativa de la Administración Central de la Universidad del Zulia**. Revista Telos Vol.6 N° 3. pág. 392-406 Universidad Rafael Beloso Chacín (URBE). Venezuela.
- Dirección General de Planificación Universitaria (DGPU) de la Universidad del Zulia, (1991). **Hacia un Plan de Desarrollo Estratégico Institucional**. La Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo, Venezuela.
- Dirección General de Planificación Universitaria (DGPU) de la Universidad del Zulia, (2003) **Magnitudes Básicas del Periodo 1994-2003**. Boletín Estadístico de la Universidad del Zulia.

- Secretaría, Departamento de Formulación y Control Presupuestario- LUZ. Maracaibo, Venezuela
- Dirección General de Planificación Universitaria (DGPU) de la Universidad del Zulia. (1994-2004). **Presupuesto de Ingresos y Gastos Ejercicio fiscal 1994 al 2004 de la Universidad del Zulia.** Maracaibo
- Dirección General de Planificación Universitaria (DGPU) de la Universidad del Zulia. (2005). **Cuadro resumen del presupuesto de ingresos y gastos años 1990-1999 y 2000-2004.** Maracaibo
- Dirección de Recursos Humanos de la Universidad del Zulia. (2004). **Taller: Estructura Programática y Ejecución Presupuestaria.** (LUZ). Maracaibo.
- Esté, Nina (1998). **La Educación Superior Venezolana: Una situación en Crisis.** Consejo de desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Fuenmayor, Luís (2004). **El Financiamiento Universitario.** EDUCERE. Foro Universitario. Año 8, N° 26. julio - agosto-septiembre.
- García, Carmen (2001). **Transición y Transformación Universitaria. Algunas ideas para el caso Venezolano,** publicado en boletín de ASOVAC 2001. UCV, Venezuela.
- Hernández, Roberto; Fernández Carlos y Baptista Pilar. (1998). **Metodología de la Investigación.** Segunda Edición. México: Mc Graw Hill.
- Lombardi, Ángel (1996). **Conferencia Central por parte del Dr. Ángel Lombardi.** Revista Universidad, Teoría y Praxis. Maracaibo: Ediciones Astro Data.
- Lovera, Alberto (2000), **La Universidad Pública Latinoamérica: entre la renovación y la conservación.** V Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Morales, Edinson (1994). **Perdimos Cinco Años de Desarrollo Económico y Bienestar Social. Alternativas ante la Crisis.** Maracaibo: EDILUZ.
- Oficina de Planificación Sector Universitario (OPSU) (2003a). Sistema de asignación, Seguimiento y Control Presupuestario (SASECOP). **Modelo de Financiamiento para el Sector Universitario Oficial.** Proyecto Alma Máter. Julio 2003. Venezuela.
- Oficina de Planificación del Sector Universitario. (OPSU). (2003b). Instructivo N° 7. **Seguimiento de la ejecución trimestral de los presupuestos de ingresos y gastos de las instituciones de educación superior.** Caracas, Venezuela.
- Universidad del Zulia (2005a), **Informe Técnico** de la Comisión Reestructuradora de la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad del Zulia. DRH-0029-2005 del 24 de Enero 2005. Maracaibo.
- Universidad del Zulia (2005b) **La Universidad del Zulia continúa optimizando sus recursos.** Semanario de LUZ. Séptima época. Año 4, N° 180. Maracaibo, 11 al 17 de septiembre de 2005.
- Vegas, José Miguel (2002). **Notas sobre el presupuesto Universitario.** Tiempo Universitario, Cuarta Etapa, año VII N° 365. Valencia, Venezuela.
- Villalobos, Carlos (2002). **Venezuela: La Crisis del Rentismo Petrolero y las Opciones de Política Económica.** Revista de Ciencias Sociales (RCS). Vol VIII, N° 2. FCES-LUZ.
- Yicón, Carlos (1997). **Aspectos Críticos de la Universidad.** Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos (CEELA), Maracaibo, Venezuela.