

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

Facultad de Posgrados

Finanzas y Administración Pública



**PLANEACIÓN DEL PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO PARA MEJORAR
LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE
COLOMBIA**

Elaborado por:

Angela Ruth Avendaño Leyva

Bogotá, Colombia

2014

PLANEACIÓN DEL PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO PARA MEJORAR LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

ANGELA RUTH AVENDAÑO LEYVA¹
MARZO DE 2014

ABSTRACT

Programming and planning is an important element in any public or private organization for appropriate administrative development, for that reason in this paper we will focus on the importance of scheduling and budget planning in a public entity.

As a field of research development at the National University of Colombia in the hierarchy of the National Level was taken, because at this level you can see the execution of the operating costs which consist of personnel costs , overheads and transfers currents this in order to show that the authors involved in the construction of this program do not use existing tools for proper programming , so you want to show that if done in a conscious way , critical and realistic efficiency participating offices improve their response times and the result is optimal.

KEY WORDS: Budget - Programming - Planning - Administration - Personnel Expenses - Operating Expenses - Current Transfer.

¹ Contadora Pública – Universidad de la Salle
Estudiante de Especialización en Finanzas y Administración Pública – Universidad Militar Nueva Granada

RESUMEN

La programación y la planeación es un elemento importante dentro de cualquier organización pública o privada para su adecuado desarrollo administrativo, por tal razón en el presente trabajo se hará el enfoque sobre la importancia de la programación y planeación del presupuesto en una entidad pública.

Como campo de desarrollo de la investigación se tomara la Universidad Nacional de Colombia en el orden jerárquico del Nivel Nacional, pues a este nivel se puede observar la ejecución de los gastos de funcionamiento los cuales están compuestos por los gastos de personal, gastos generales y transferencias corrientes esto con el fin de mostrar que las autores que participan en la construcción de esta programación no utilizan las herramientas existentes para realizar una adecuada programación, por lo tanto se quiere mostrar que si se realiza de una manera consiente, critica y realista la eficiencia de las oficinas participantes mejorarían sus tiempos de respuesta y el resultado sería óptimo.

PALABRAS CLAVES: – Presupuesto – Programación - Planeación - Funcionamiento – Gastos de Personal – Gastos Generales – Transferencia corrientes.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad la planeación y programación del presupuesto público la realizan las oficinas de planeación, en la Universidad Nacional de Colombia y gracias a la autonomía con la que cuenta se encuentra un caso muy particular, pues la planeación y programación presupuestal está en cabeza de la Oficina Nacional de Planeación y la División Nacional de Presupuesto, la primera se encarga con lo relacionado a los recursos de inversión y de investigación, la segunda de los recursos de funcionamiento la cual está compuesta de gastos de personal, generales y transferencias.

Es importante resaltar que esta última es la encargada de dar las directrices e instrucciones para la preparación de planeación y programación del presupuesto de la Universidad.

Se puede señalar que para una óptima ejecución del presupuesto se deben realizar un alto número de actos administrativos (resoluciones) de traslados presupuestales, y aun así esto no permite que la ejecución al final de la vigencia se dé a un cien por ciento, trayendo consigo retrasos en los tiempos, ineficiencia en la gestión, ejecución y seguimiento al presupuesto, también se puede decir que otra de las causas que puede traer consigo esta situación es el retraso en las diferentes dependencias que pertenecen en el proceso administrativo, así mismo esta situación genera una alta carga laboral.

Por lo anterior es importante buscar un mecanismo que permita que la Universidad Nacional de Colombia a través de la División Nacional de Presupuesto mejore las actividades con relación a la planeación y programación presupuestal, pues es de resaltar que para la planeación y programación la información es suministrada por las dependencias adscritas y simplemente esta dependencia consolida válida y ejecuta de acuerdo a las necesidades de las otras.

En razón a las causas ya expuestas se podría cuestionar ¿Cuál sería la propuesta estratégica para mejorar la planeación del presupuesto de funcionamiento en el Nivel Nacional de la Universidad Nacional de Colombia? con el fin de darle respuesta a lo anterior, se debe proponer una metodología para los funcionarios que intervienen en la

elaboración de la planeación y programación presupuestal del Nivel Nacional de la Universidad Nacional de Colombia.

Por lo anterior, se requiere identificar las causas y los factores que generaran que el proceso actual de la planeación y programación presupuestal no es el adecuado, una vez se tenga esta información se debe realizar un análisis, para así proponer una metodología que sea de fácil aplicación, en la Universidad Nacional de Colombia.

PRESUPUESTO PÚBLICO

Antes de ubicarnos en el contexto presupuestal de la Universidad Nacional de Colombia es importante aclarar los conceptos básicos existentes sobre el presupuesto público los cuales permitirán entender el manejo presupuestal de la Universidad.

El enfoque existente sobre el sistema presupuestal colombiano está basado en principios constitucionales, legales y normativos.

Para empezar se debe definir **¿Qué es el presupuesto?** de acuerdo con diferentes autores se puede definir como una herramienta de planificación para el manejo financiero basado en una política fiscal y como componente de una política económica para que el Estado cumpla con la misión de garantizar la producción de bienes y servicios públicos, a través de una programación de ingresos y gastos para su adecuada ejecución. (Vallejo, 2012, pág. 15). Otro autor define tácitamente “el presupuesto consiste en las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada” (Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2011, pág. 16).

Para complementar el concepto la (Asociación Internacional de Presupuesto Público, 2013), “la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país”

Nacimiento del sistema presupuestal colombiano

A través de la historia los gobernadores Colombianos vieron la necesidad de tener una adecuada eficiencia sobre el gasto público, razón por la cual se buscaron métodos de otros países para ser implementados y así lograr el objetivo y la disminución o control del déficit fiscal.

“Orientado por la influencia de los sistemas presupuestales de diversos países, como el sistema inglés, con la técnica del presupuesto por resultados, los sistemas españoles que manejaban esencialmente presupuestos tradicionales y el sistema norteamericano, con técnicas presupuestales como presupuesto por programas, sistemas de planeación, programación y presupuestación, y el presupuesto base cero, marcaron el desarrollo del sistema colombiano” (Vallejo, 2012)

Los siguientes son algunos aspectos relevantes sobre datos históricos dentro del proceso de la evolución del presupuestal en Colombia.

- En 1851 se expidió una ley para organizar la Hacienda Pública, estableciendo algunas disposiciones presupuestales. José Hilario López. (Vallejo, 2012)
- En 1863. La Constitución de Rionegro, durante el Gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera, se determinó qué recursos eran propiedad del Estado (Vallejo, 2012)
- En 1886. Durante el Gobierno de Rafael Núñez, en la reforma constitucional, se incorporaron desarrollos sobre finanzas públicas, el sistema presupuestal y la política económica (Vallejo, 2012).
- En 1892. Bajo la presidencia de Miguel Antonio Caro, se estableció un presupuesto público de 2 años, y se precisaron nuevos procedimientos presupuestales (Vallejo, 2012).
- En 1923. Se expide la Ley 34, denominada Estatuto Orgánico de Presupuesto, bajo el gobierno de Pedro Nel Ospina, originado en la propuesta de la Misión presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer. Allí se incluían, entre otros aspectos, mecanismos para la programación, ejecución y control presupuestal; dividió el presupuesto en de rentas o ingresos públicos y presupuesto de gastos; clasificó los ingresos y gastos; definió el presupuesto como un cálculo de rentas probables y de sumas a gastar para el servicio del Gobierno (Vallejo, 2012).

- En 1945. La reforma Constitucional introdujo cambios al sistema presupuestal, prohibiendo la ejecución de partidas no propuestas por la Comisión permanente del Congreso; reincorporó el principio de equilibrio presupuestal (Vallejo, 2012).
- En 1950. Bajo la presidencia de Mariano Ospina Pérez se modificó la clasificación de los ingresos públicos en rentas, recursos del balance del tesoro y recursos del crédito, y los gastos en gastos ordinarios, gastos de fomento secundario y gastos extraordinarios; organizó el proceso de estudio y aprobación del presupuesto, entre otros aspectos (Vallejo, 2012).
- En 1963. En el Gobierno de Guillermo León Valencia se incorporó la necesidad de preparar y ejecutar planes y programas de desarrollo económico y social. Se creó la junta monetaria y se establecieron mecanismos para orientar la política fiscal y presupuestal (Vallejo, 2012).
- En 1964. Se adoptó una nueva clasificación de los ingresos en tributarios y no tributarios y de recursos de capital; y en el de gasto dividió las categorías: de funcionamiento, de inversión y de servicio de la deuda. Determinó la obligación de orientar el presupuesto público de acuerdo con planes y programas de desarrollo (Vallejo, 2012).
- En 1968. Durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, se fortaleció la planificación económica, acorde con la conveniencia de una mayor intervención del Estado, afectando el Sistema Presupuestal, estableciendo entre otros aspectos, los siguientes: La obligatoriedad del gobierno de preparar un plan o programa económico y social; prohibió al Congreso modificar los cálculos de las rentas públicas; determinó la obligatoriedad de incorporar al presupuesto todas las partidas de ingresos y gastos a ejecutar. (Vallejo, 2012)
- En 1973. Bajo la administración de Pastrana Borrero se expide el decreto 294 como nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación, determinando que el presupuesto público debía ser un instrumento para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Gobierno en sus planes y programas, organizó los principales principios presupuestales y definió el concepto de ingresos ordinarios (Vallejo, 2012).

- En 1989. En la administración de Virgilio Barco Vargas se expidió un nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, que mantuvo algunos aspectos del Decreto 294 de 1973, con el objetivo de hacer del presupuesto un instrumento de planificación y análisis de los factores macroeconómicos, mediante el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, incorporando los presupuestos de los establecimientos públicos, entre otros aspectos. (Vallejo, 2012)
- En 1991. La Constitución Política de Colombia establece el Régimen Económico y de Hacienda Pública, en donde se fija el marco que regula el Sistema Presupuestal (Vallejo, 2012).

Ahora bien, teniendo en cuenta el último punto se deduce que el fundamento actual del presupuesto sus criterios, legalidad, formulación, elaboración, trámite, aprobación y ejecución está regulado (Constitución Política de Colombia, 1991) "Artículo 352 Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar." Adicionalmente en el Título XII capítulo 3, "se establecen las disposiciones sobre el presupuesto en Colombia" de los cuales van de los artículos 345 al 355.

Como ordenación a lo dispuesto en la constitución nace La Ley Orgánica del Presupuesto conocido como el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996 el cual es la norma que regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

Así mismo en dicho decreto se estableció que las decisiones en materia fiscal que deba acoger el Gobierno son responsabilidad exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien actuará como parte del Gobierno Nacional.

El estatuto General tiene como cobertura dos niveles uno que corresponde al presupuesto general de la nación, compuesto por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional

“Presupuesto General de la Nación: Se compone por los presupuestos de los Establecimientos Públicos y el Presupuesto Nacional. El segundo comprende las ramas legislativa, judicial y ejecutiva del nivel nacional (excluyendo los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta), los órganos de control (Contraloría y Procuraduría) y la organización electoral” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

“Fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución del excedente financiero del sector público y de las Empresas del Estado y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas”. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996)

Del Sistema Presupuestal

A continuación se hará una breve reseña de cómo está compuesto el sistema presupuestal colombiano, en este encontramos:

- El Plan Financiero;

Instrumento de planeación y de gestión financiera, que tiene como bases las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan para ello, tomará en consideración las revisiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria. (Vallejo, 2012)

- Plan Operativo Anual de Inversiones:

Este plan guarda concordancia con el Plan Nacional de Inversiones y señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. (Vallejo, 2012) (Vallejo, 2012)

- La Ley Anual sobre Presupuesto General de la Nación

Esta ley es el instrumento para dar cumplimiento a los planes de desarrollo económico y social.

Los Principios Del Sistema Presupuestal

Para el desarrollo de la investigación se hará énfasis en los siguientes principios, los cuales son materia del caso

1. Planificación:

El Presupuesto General de la Nación debe corresponder a los siguientes planes: Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Inversiones, Plan Financiero y al Plan Operativo Anual de Inversiones, por cuanto que el presupuesto es una herramienta para el desarrollo de la planeación. Igualmente, la gestión tanto del ingreso como la de gasto debe corresponder al Plan de acción de cada entidad, de forma que tanto los recaudos como los gastos se realicen en las fechas previstas y de acuerdo a las necesidades a atender por las entidades. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996)

2. Anualidad:

El presupuesto tiene vigencia del 1o de enero al 31 de diciembre de cada año fiscal. En tal sentido, finalizado el año no se puede asumir compromisos contra los

saldos de apropiación existentes a dicha fecha, por cuanto que al no ser utilizados estos fenecen inmediatamente. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996)

Por tal razón, las entidades al adquirir bienes y servicios deben pactar que estos sean entregados efectivamente a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

3. Universalidad:

Todos los gastos públicos que se esperen realizar durante la vigencia fiscal deben estar contenidos en el presupuesto anual, por tanto, ninguna autoridad podrá hacer gastos, erogaciones con cargo al tesoro o transferencia de créditos que no figuren en dicho presupuesto. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996)

Este principio fue modificado en toda su concepción mediante la Ley 225 de 1995. Anteriormente hacía referencia a la inclusión en el presupuesto de todos los estimativos de ingresos que por cualquier concepto reciba la Nación y los Establecimientos Públicos.

4. Unidad de caja:

Con el recaudo de todos los recursos, no importando su concepto, se deberá pagar los compromisos que asuman los órganos con cargo a las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto. Los órganos que manejan recursos propios podrán hacer unidad de caja con dichos recursos para realizar pagos de compromisos asumidos con aportes de la nación mientras la Tesorería efectúa el giro. No se podrá hacer pagos con aportes nacionales de compromisos asumidos con recursos propios.

La Unidad de caja no aplica para los recursos con destinación específica pues su utilización en un gasto distinto viola la ley que los creo. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996)

5. Programación Integral:

En cada vigencia fiscal se debe presupuestar en los órganos y programas los gastos de funcionamiento e inversión que las exigencias técnicas y administrativas determinen sean necesarios para su ejecución y operación, incluyendo las obras

complementarias que garanticen su cabal ejecución. (Asociación Internacional de Presupuesto Público, 2013)

6. Especialización:

Las apropiaciones que se aprueben a cada órgano deben ceñirse al objeto y a las funciones que desarrolla, y se ejecutarán conforme al fin para el cual fueron programadas. En tal sentido, no se pueden imputar gastos contra apropiaciones cuyo fin no corresponda al objeto del compromiso ni al objeto social de la entidad. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996)

7. Inembargabilidad:

No se pueden embargar las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, ni los bienes y derechos que la conforman. Los funcionarios judiciales que ordenen tal medida cometerán un acto de mala conducta (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

No obstante lo anterior, se debe adoptar las medidas del caso para cancelar las sentencias en contra que tenga cada organismo.

8. Coherencia Macroeconómica.

Como instrumento de política fiscal, el Presupuesto debe estar acorde con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno y el Banco de la República (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

9. Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal:

El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

La Gestión Del Presupuesto

Es importante establecer cuál es la gestión del presupuesto de ingresos y gastos, esta radica en el recaudo de las rentas estimadas, en la aceptación de las obligaciones con cargo a las apropiaciones para cumplir con las funciones establecidas en la constitución y la ley y su correspondiente pago.

El presupuesto no podrá ser ejecutado si no tiene el visto bueno o el aval del órgano competente, y en el caso de corresponderá a recursos de inversión debe estar registrado en el banco de proyectos.

Ordenación del gasto:

Esta delegación del ordenación del gasto esta en cabeza de los funcionario del nivel directivos o persona que delegue el representante de la entidad para tal fin, tiene la facultad de comprometer y de ordenar el gasto a nombre de la persona jurídica que representa, con cargo a las apropiaciones incorporadas en el presupuesto de la entidad, para lo cual deberá observar las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

Autonomía presupuestal:

La autonomía presupuestal es la capacidad que tienen las entidades de contratar, comprometer y ordenar el gasto con cargo al presupuesto aprobado a la entidad, ciñéndose a las normas señaladas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y sus decretos reglamentarios.

La afectación del presupuesto:

Para que se realice la afectación de un hecho presupuestal de debe contar con un acto administrativo que afecte las apropiaciones, este debe expedirse previamente con documento llamado certificado de disponibilidad presupuestal (CDP), para garantizar que existe saldo de apropiación suficiente para atender el compromiso que la entidad piensa adquirir.

Este documento no afecta el presupuesto hasta tanto no se perfeccione el acto legal que respalda el compromiso y se efectúe el correspondiente registro presupuestal, por cuanto que respalda el gasto.

Una vez se ha desarrollado el proceso legal para adquirir compromisos, la entidad deberá registrarlo presupuestalmente para perfeccionarlo y garantizar que los recursos que lo financian no sean desviados a cualquier otro fin, para ello, deberá especificar el valor y el plazo en que se recibirán las prestaciones.

Con el registro se afectan las apropiaciones disminuyéndolas y se constituye un compromiso presupuestal, es decir, que el presupuesto está amparando un compromiso contraído por la entidad con terceros. Para poder efectuar los registros presupuestales es indispensable que se haya expedido un certificado de disponibilidad previamente.

El Programa Anual de Caja:

Para efectuar los pagos de los compromisos adquiridos con cargo al presupuesto de la entidad, se deberá considerar las cuotas mensuales de pagos establecidas para tal fin o programa anual mensualizado de caja (PAC). Estas cuotas son los montos máximos de recursos disponibles con aportes de la nación en cada mes para atender los pagos o el tope máximo que puede pagar una entidad con sus propios recursos, los cuales tendrán como límite máximo el valor del presupuesto de ese período. Este monto se fija para el nivel más agregado del concepto del gasto, que en la actualidad corresponde a servicios personales, gastos generales, transferencias, operación comercial, servicio de la deuda e inversión.

Los saldos de PAC no utilizados se acumulan, por tanto, las entidades pueden hacer pagos equivalentes a la cuota del mes más el saldo acumulado de sobrantes. En relación con los aportes de la nación, la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional no podrá modificar las disponibilidades establecidas en el PAC y deberá registrar y garantizar sin restricciones ni requisitos adicionales dichos montos.

Las cuentas por pagar:

Las entidades podrán constituir cuentas por pagar a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, cuando se deriven de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados o se realicen anticipos a contratos. Estas cuentas se pagarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna, para lo cual únicamente deben disponer de cupo de PAC.

Reservas Presupuestales:

Son los compromisos legalmente adquiridos por las entidades, que tienen registro presupuestal, pero que no se cumplieron dentro del año fiscal que termina y serán satisfechos dentro de la vigencia fiscal siguiente.

Las Modificaciones del Presupuesto.

Las modificaciones presupuestales se dan cuando por alguna necesidad de la entidad o proyecciones de los gastos que evidencien faltantes de apropiación en algunos rubros. Estas pueden darse por lo siguiente:

- Reducciones y aplazamientos presupuestales:

Durante la vigencia fiscal el Gobierno, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar mediante decreto apropiaciones presupuestales cuando

El Ministro de Hacienda estime que la proyección del recaudo de las rentas es inferior a los gastos, el Congreso no apruebe los recursos adicionales presentados a su consideración; los recursos presupuestados sean insuficientes para atender la totalidad de los gastos, no se perfeccionen los recursos de los créditos autorizados, que la coherencia macroeconómica así lo exija.

- Adiciones presupuestales:

Cuando se presenten situaciones en donde sea necesario financiar insuficiencias, ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, el Gobierno podrá presentar al Congreso una ley de traslados entre numerales y adiciones

al presupuesto, para lo cual se deberá establecer de manera clara y precisa de donde saldrán los recursos que financiarán los nuevos gastos, señalando si son créditos adicionales o créditos abiertos a través de contracréditos a la Ley de apropiaciones. La disponibilidad de dichos recursos será certificada por el Contador General cuando se trate de recursos de la Nación o por los Jefes de Presupuesto de las entidades cuando se trate de recursos propios.

- Ajustes presupuestales de las entidades:

Cuando las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación hagan distribuciones de su presupuesto o celebren contratos interadministrativos que afecte sus presupuestos, podrán hacer ajustes presupuestales mediante resolución del Ministerio respectivo si se trata de aportes de la nación o acuerdo de Junta Directiva si se trata de recursos propios, para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en dichos actos.

- Traslados presupuestales entre rubros:

Durante la vigencia fiscal las entidades para atender faltantes, podrán efectuar traslados de apropiación entre rubros de un mismo numeral, mediante resoluciones expedidas por el Ministerio respectivo si se trata de aportes de la nación o acuerdo de Junta Directiva si se trata de recursos propios, los cuales serán remitidos a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su aprobación.

DE LOS GASTOS

Gastos de funcionamiento:

Son las erogaciones necesarias y recurrentes del Estado, para garantizar el normal funcionamiento de la misión de una entidad. (Vallejo, 2012) A su vez, este está compuesto por Gastos de personal, Gastos Generales y transferencias, los cuales de definirán a continuación:

Gastos de personal: consiste en los gastos en los que incurre una entidad como contraprestación de los servicios que recibe, por una relación laboral o por cualquier tipo de contratación avala en la ley.

Gastos generales: son aquellos gastos que se presentan por la prestación de servicios de carácter no personal, o del uso de bienes o inmuebles que contribuyen al funcionamiento de la entidad. Por ejemplo: compra de equipo, materiales y suministros, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, entre otros.

Transferencias Corrientes: son los recursos que por disposición legal están obligados a transferir para el funcionamiento de las entidades públicas con el fundamento de un mandato legal. (Vallejo, 2012).

DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Después de haber dado un breve contexto del presupuesto público y los conceptos básicos sobre el presupuesto en Colombia, se procederá a realizar una breve explicación sobre el tipo de entidad que es la Universidad Nacional de Colombia, y así dar el enfoque al desarrollo de la situación que se presenta actualmente sobre la ejecución de los gastos de funcionamiento del Nivel Nacional.

La Universidad Nacional de Colombia es un ente universitario con plena autonomía vinculado al Ministerio de Educación Nacional creada en 1867 por medio de la expedición de la Ley 66 del Congreso de la República, con régimen especial, de carácter público y perteneciente al Estado. (El congreso de Colombia, 1992)

“Es un órgano público estatal, autónomo e independiente, de rango constitucional, organizado en desarrollo del inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política, no perteneciente a ninguna de las ramas del poder público, con personería jurídica especial, no identificable ni asimilable a ninguna de las que corresponden a otras modalidades o tipos de entes públicos, con capacidad de designar sus directivas y de regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley especial que lo regula”. (Consejo Superior Universitario - Universidad Nacional de Colombia, 2005)

Cumple funciones no administrativas orientadas a promover, en nombre del Estado y bajo su fomento, el desarrollo de la educación superior hasta sus más altos niveles; favorecer el acceso a ella y estimular la docencia, la investigación, las ciencias, la creación artística y la extensión, para alcanzar la excelencia.

Por su carácter nacional y para cumplir la misión de contribuir a la identidad de la nación en su diversidad, la Institución está constituida por ocho sedes hasta la fecha.

Teniendo en cuenta el acuerdo 011 de 2005 del consejo superior universitario de la Universidad Nacional de Colombia, en su artículo 4 habla sobre los principios de la organización, de los cuales se debe realizar énfasis en lo concerniente a:

“Autonomía. La organización y la asignación de funciones tendrán como fin garantizar y fortalecer la autonomía universitaria, entendida como la capacidad que tiene la institución para autogobernarse, designar sus propias autoridades y expedir sus propios reglamentos de acuerdo con la Constitución Política y las leyes”.

Economía. Todas las actuaciones se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en su ejecución. Las normas sobre procedimientos se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos o adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir.

Unidad de Financiamiento. La programación, ejecución y control del presupuesto, así como los compromisos de gasto y financieros, deberán seguir las orientaciones en materia de política financiera de la dirección de la Universidad, destinadas a garantizar tanto la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos, como la estabilidad financiera de la Universidad.

Planeación, programación y ejecución de los recursos de la Universidad Nacional de Colombia

La Universidad actualmente cuenta con el macroproceso de Gestión Administrativa y Financiera, el cual fue aprobado y estandarizado mediante las circulares de la Gerencia Nacional y Financiera y Administrativa Nos. 10 y 11, dentro de este existen los siguientes procesos:

1. Presupuesto.
2. Adquisición de bienes
3. Gestión de bienes
4. Tesorería
5. Contable
6. Espacios Físicos
7. Servicios generales de apoyo
8. Coordinación de procesos

Por lo anterior, se hará énfasis en el proceso de presupuesto el cual tiene por objeto “Garantizar el desarrollo eficiente y articulado de los procesos asociados al macroproceso de gestión administrativa y financiera de la Universidad Nacional de Colombia a través de la formulación de estrategias, el seguimiento, acompañamiento y verificación permanente del cumplimiento de directrices, procesos y procedimientos para una adecuada prestación del servicio”.

A continuación se enumeran los subprocesos existentes en el proceso:

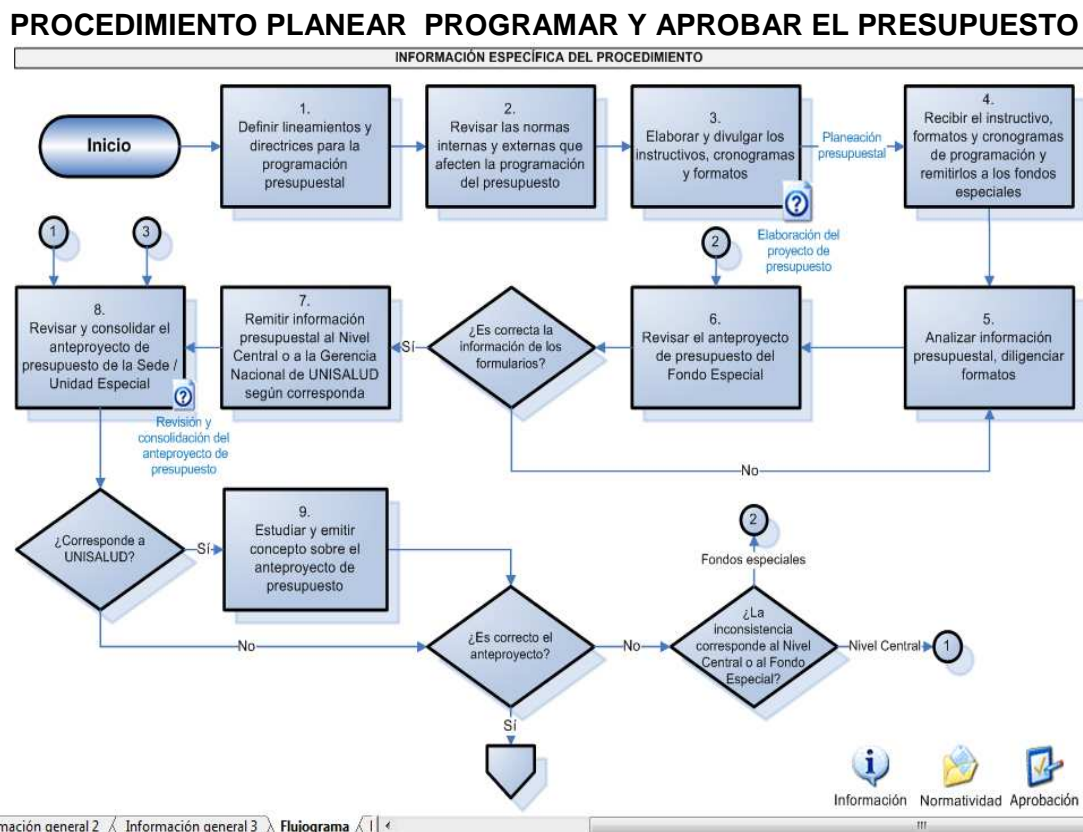
1. Planear y programar el presupuesto
2. Apropiar el presupuesto de ingresos y gastos
3. Ejecutar los ingresos
4. Ejecutar los gastos
5. Efectuar el seguimiento presupuestal

Por consiguiente para tratar el tema a desarrollar se realizará enfocado en el subproceso número uno (1) “planear y programar el presupuesto”, debido a que el planteamiento del problema está enfocado a este.

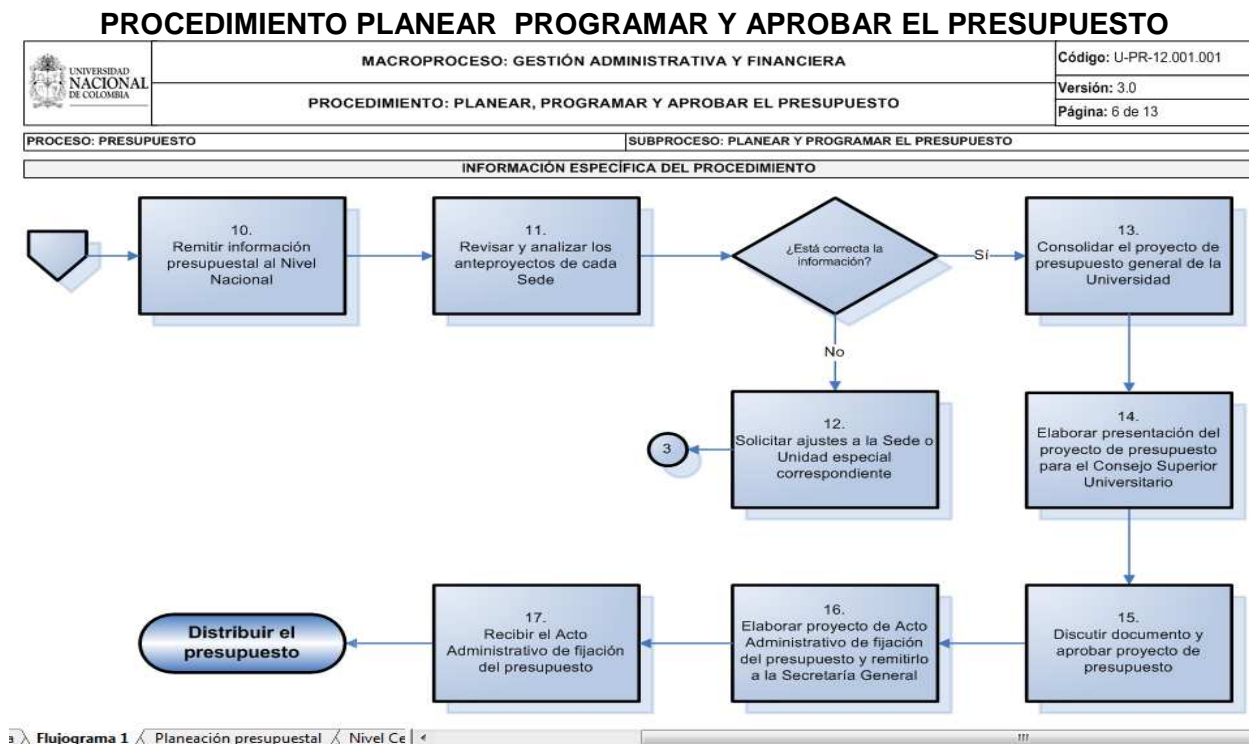
Dicho subproceso tiene como objeto dar los lineamientos para la elaboración del presupuesto de la universidad Nacional de Colombia a través de divulgación de instructivos, cronogramas y formularios para que el Nivel Nacional, las Sedes y Unidades Especiales elaboren el proyecto de presupuesto de la vigencia fiscal, el cual luego será presentado ante el Consejo Superior Universitario, órgano encargado de su aprobación.

A continuación se mostraran los flujogramas (grafica Nos. 1 y 2) del procedimiento planear programar y aprobar el presupuesto.

Grafica No. 1



Grafica No. 2



Fuente: Macroproceso Gestión Administrativa y Financiera Universidad Nacional de Colombia

Como se puede ver en los gráficos anteriores la Universidad cuenta con un procedimiento sobre la planeación y programación del presupuesto, el cual está de acuerdo con la normas presupuestales generales y particulares.

En la tabla No. 1 y gráfico No. 3 se puede observar que durante las últimas 5 vigencias (2009-2013) los gastos de funcionamiento del Nivel Nacional no han sido ejecutados en un 100%, generando incertidumbre sobre el porqué el presupuesto no se está ejecutando entre un 98% y 100%, quede que debería ser el resultado óptimo de una planeación y programación bien elaborada.

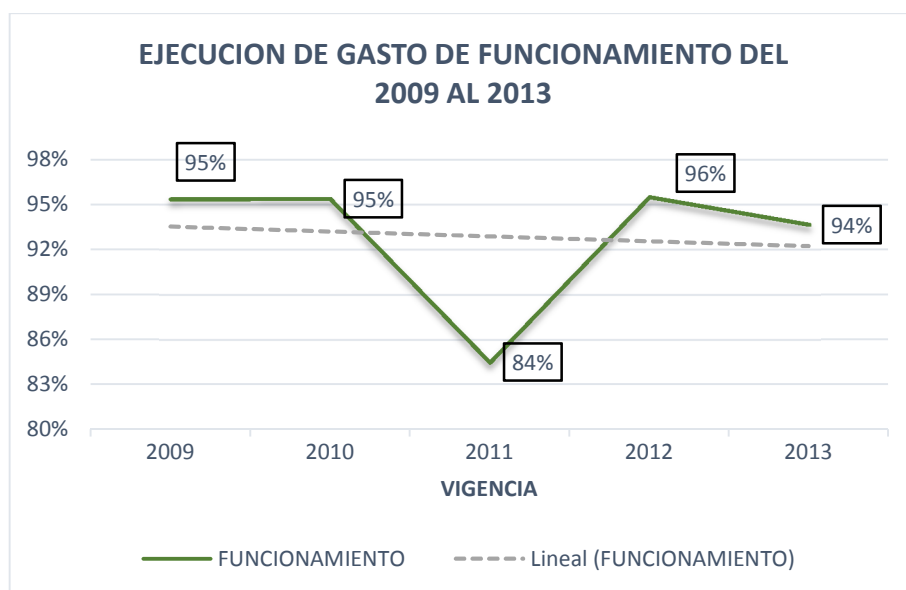
TABLA No. 1

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - NIVEL NACIONAL

VIGENCIA	APROPIACION	EJECUCION	% EJECUTADO
2009	78.024	74.405	95%
2010	81.503	77.749	95%
2011	98.479	83.201	84%
2012	88.763	84.779	96%
2013	92.591	86.729	94%

Fuente: Sistema de Gestión Financiero Quipu.

Grafica No. 3



Ahora bien con el fin de entender cuáles son los conceptos que integran los gastos de funcionamiento se hará un pequeño análisis por desagregación de los gastos de personal, gastos generales y transferencias corrientes.

- **Gastos de personal:**

Como se observa en la tabla No. 2 y el gráfico No. 4, la ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento fue del 100% para las vigencias, 2009, 2010 y 2012, en las vigencias 2009 y 2013 fue del 91% y 95% respectivamente, esto se debió a que el área encargada (Dirección Nacional de Personal) dentro de su planeación y programación

de modificaciones presupuestales no tuvo en cuenta los cronogramas y tiempos y por tal razón quedo sin ejecutar esos saldos.

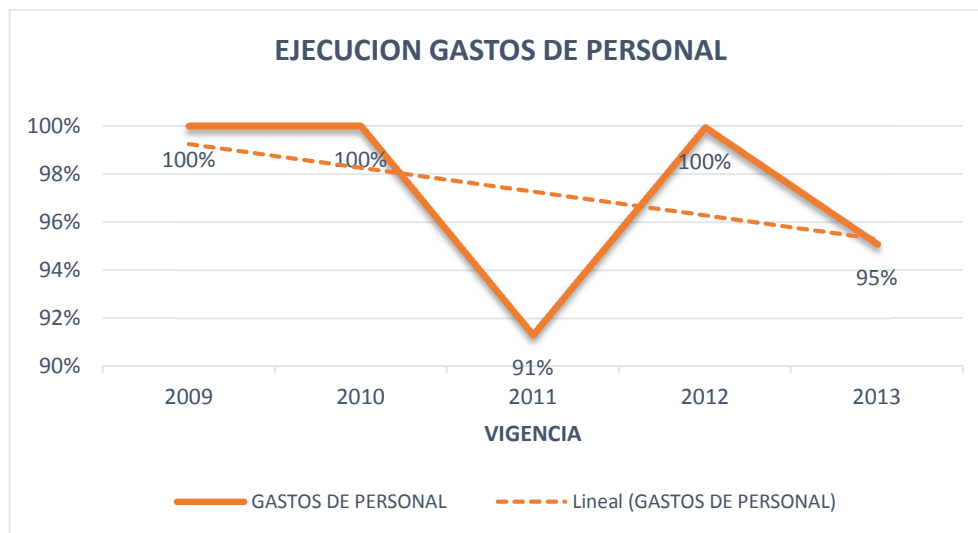
TABLA No. 2

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO GASTOS DE PERSONAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - NIVEL NACIONAL

VIGENCIA	APROPIACION	EJECUCION	% EJECUTADO
2009	42.064	42.064	100%
2010	42.123	42.123	100%
2011	50.314	45.944	91%
2012	46.586	46.559	100%
2013	53.781	51.135	95%

Fuente: Sistema de Gestión Financiero Quipu.

Grafica No. 4



- **Gastos generales:**

Como se observa en la tabla No. 3 y el gráfico No. 5, la ejecución del presupuesto de gastos generales, en promedio ha sido de un 77% durante las últimas 5 vigencias, lo cual conlleva a pensar que está ejecución es deficiente, pero a razón de que se presenta esta situación, es importante tener en cuenta que este presupuesto de gastos generales se planea y programa de acuerdo con las necesidades de las diferentes áreas que componen el Nivel Nacional, (Rectoría, Secretaria General, Vicerrectoría

general, académica y de investigación) y que las personas que están involucradas en dicho proceso de la planeación y programación lo hacen de acuerdo a sus necesidades presentes y no lo que se les puede presentar en el transcurso de una vigencia, por lo tanto cuando comienzan a ejecutar y se dan cuenta que no tienen la apropiación en el rubro respectivo deben comenzar a solicitar modificaciones al presupuesto, proceso que no está mal realizado pero que si es recurrente genera una carga laboral más alta y retrocesos en los procesos que son en línea con el de la ejecución presupuestal.

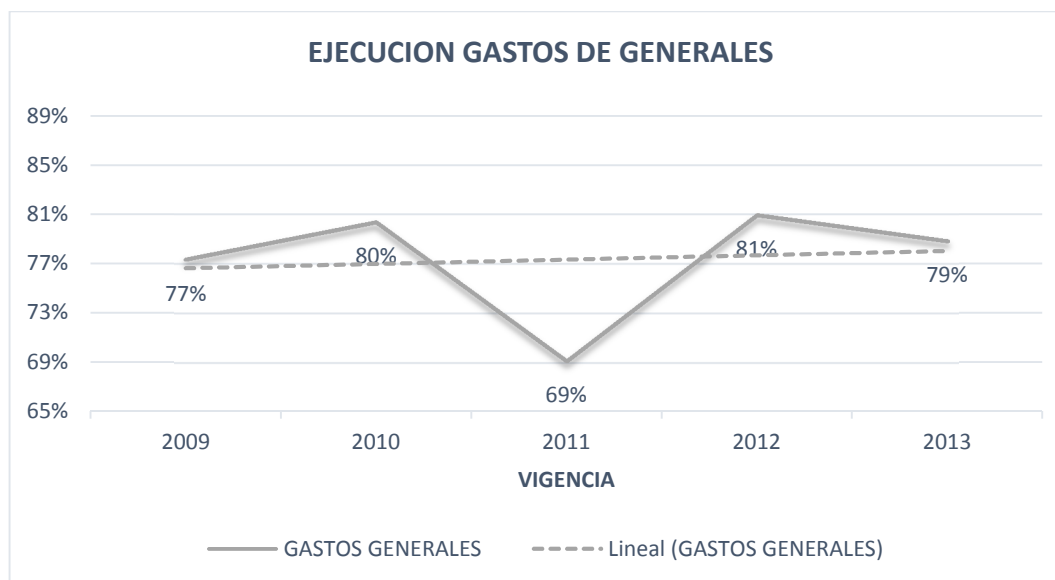
TABLA No. 3

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO GASTOS GENERALES UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - NIVEL NACIONAL

VIGENCIA	APROPIACION	EJECUCION	% EJECUTADO
2009	15.331	11.860	77%
2010	17.466	14.040	80%
2011	22.681	15.677	69%
2012	19.148	15.502	81%
2013	15.011	11.836	79%

Fuente: sistema de Gestión Financiero Quipu.

Grafica No. 5



- **Transferencias corrientes:**

Como se observa en la tabla No. 4 y el gráfico No. 6, la ejecución del presupuesto fue en general ejecutado entre el 99% y 100%, esto se debe a que por este concepto se realizan los pagos de la cuota de auditaje al Gobierno Nacional y la transferencia al Icfes Ley 30 de 1992.

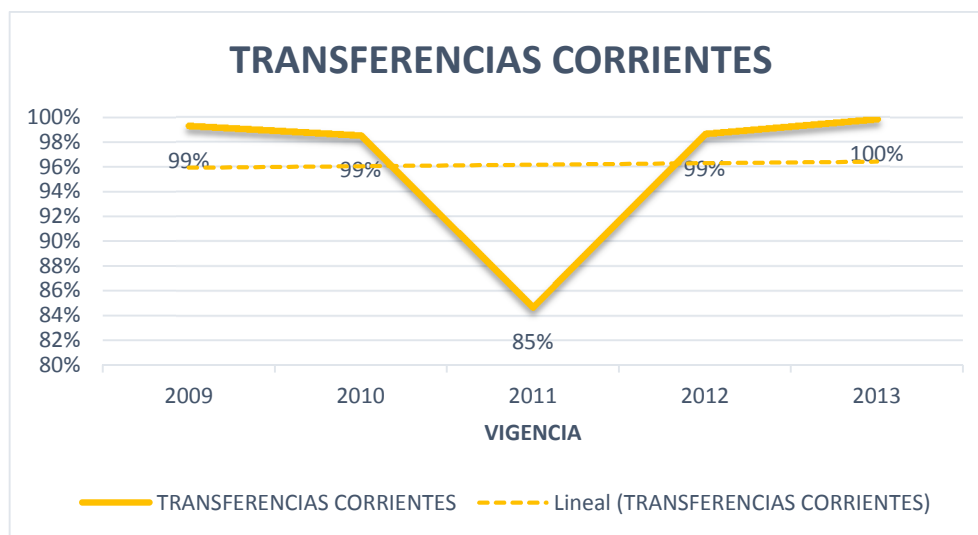
TABLA No. 4

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO GASTOS GENERALES UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - NIVEL NACIONAL

VIGENCIA	APROPIACION	EJECUCION	% EJECUTADO
2009	20.630	20.482	99%
2010	21.914	21.586	99%
2011	25.484	21.579	85%
2012	23.029	22.717	99%
2013	23.799	23.758	100%

Fuente: Sistema de Gestión Financiero Quipu.

Grafica No. 6



En la tabla No. 5 se puede observar un resumen de la apropiación, ejecución y saldo por ejecutar discriminado por vigencia desde el año 2009 al año 2013 correspondiente al presupuesto de funcionamiento por desagregados del Nivel Nacional de la Universidad Nacional de Colombia.

TABLA No. 5

**APROPIACION EJECUCIÓN DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL NIVEL NACIONAL DE LA UNIVERSIDAD
 NACIONAL DE COLOMBIA VIGENCIAS 2009 A 2013**

Vigencia 2009

(Cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	APROPIACION	EJECUCION	SALDO POR EJECUTAR	% EJECUTADO
FUNCIONAMIENTO	78.024	74.405	3.619	95,36%
GASTOS DE PERSONAL	42.064	42.064		100,00%
GASTOS GENERALES	15.331	11.860	3.471	77,36%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	20.630	20.482	148	99,28%

Vigencia 2010

(Cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	APROPIACION	EJECUCION	SALDO POR EJECUTAR	% EJECUTADO
FUNCIONAMIENTO	81.503	77.749	3.754	95,39%
GASTOS DE PERSONAL	42.123	42.123		100,00%
GASTOS GENERALES	17.466	14.040	3.426	80,39%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	21.914	21.586	328	98,50%

Vigencia 2011

(Cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	APROPIACION	EJECUCION	SALDO POR EJECUTAR	% EJECUTADO
FUNCIONAMIENTO	98.479	83.201	15.278	84,49%
GASTOS DE PERSONAL	50.314	45.944	4.370	91,31%
GASTOS GENERALES	22.681	15.677	7.004	69,12%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	25.484	21.579	3.904	84,68%

Vigencia 2012

(Cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	APROPIACION	EJECUCION	SALDO POR EJECUTAR	% EJECUTADO
FUNCIONAMIENTO	88.763	84.779	3.984	95,51%
GASTOS DE PERSONAL	46.586	46.559	26	99,94%
GASTOS GENERALES	19.148	15.502	3.646	80,96%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	23.029	22.717	312	98,64%

Vigencia 2013

(Cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	APROPIACION	EJECUCION	SALDO POR EJECUTAR	% EJECUTADO
FUNCIONAMIENTO	92.591	86.729	5.863	93,67%
GASTOS DE PERSONAL	53.781	51.135	2.646	95,08%
GASTOS GENERALES	15.011	11.836	3.176	78,84%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	23.799	23.758	41	99,83%

CONCLUSIONES

Como resultado de la ejecución presupuestal de los gastos de funcionamiento del Nivel Nacional de la Universidad Nacional de Colombia para las vigencias 2009-2013 su ejecución promedio fue del 93%, que los gastos de personal y las transferencias corrientes fueron ejecutados en promedio del 98% y 97% respectivamente, manteniéndose dentro de una ejecución efectiva, pero que los gastos generales en promedio se están ejecutando en un 77% durante los 5 últimos años, haciendo que la gestión de la administración se vea afectada, incumplimiento el principio presupuestal programación integral.

Los factores y las causas que se presentan para que la ejecución de los gastos de funcionamiento no sea la adecuada es la falta de planeación y programación presupuestal, lo anterior se da por el desconocimiento y mala planeación por parte de las personas que participan en la elaboración del presupuesto.

Es importante resaltar que en la Universidad Nacional de Colombia, cuenta con un Macroproceso de Gestión Administrativa y Financiera, en el cual hay un proceso específico para el presupuesto, que dentro de éste existe un procedimiento llamado “Planear Programar y Aprobar el Presupuesto” el cual está directamente asociado con la ejecución del presupuesto, y muestra las etapas, la manera en que se debe recopilar la información y los formatos que se deben utilizar para elaborar el proyecto de presupuesto de una vigencia.

La propuesta estratégica para mejorar la planeación del presupuesto de funcionamiento en el Nivel Nacional de la Universidad Nacional de Colombia, radica en la divulgación y capacitación del personal de las áreas del Nivel Nacional de la Universidad Nacional de Colombia (Rectoría, Secretaria General, Vicerrectoría general, académica y de investigación) que se encargan de elaborar sus presupuestos, para que estos lo realicen de acuerdo con el procedimiento establecido “Planear Programar y Aprobar el Presupuesto”, y así al realizar la ejecución de dichos presupuestos, esta vaya de acorde con lo programado y se eviten al máximo los traslados presupuestales,

con el fin de que al final de la vigencia la ejecución de los gastos de funcionamiento sea del 100%, conllevando a que la gestión de la administración sea efectiva.

Bibliografía

Asociación Internacional de Presupuesto Público. (14 de 08 de 2013). *Asociación Internacional de Presupuesto Público*. Obtenido de <http://www.asip.org.ar/es/frontpage>

Consejo Superior Universitario - Universidad Nacional de Colombia. (12 de marzo de 2005). Acuerdo 11 . Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 45865 del 31 de marzo de 2005.

Constitución Política de Colombia. (1991). Atenea Ltda.

Dirección General del Presupuesto Público Nacional. (2011). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Bogotá: Kimpres Ltda.

El congreso de Colombia. (28 de 12 de 1992). Ley 30 de diciembre 28 de 1992. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (15 de 01 de 1996). Bogotá, Colombia.

Restrepo, J. C. (2007). *Derecho Presupuestal Colombiano*. Bogotá: Legis.

Vallejo, O. A. (2012). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial - 2012*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.