

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del Examen

El Examen Especial al Sistema Presupuestario de la Universidad Nacional de Loja del año 2008, se realizó en cumplimiento al Plan Anual de Control 2009 de la Dirección de Auditoría Interna, debidamente aprobado por el Contralor General del Estado mediante Acuerdo Nro. 028-CG, de 31 de diciembre de 2008; y, de conformidad a la Orden de Trabajo Nro. 006-DAI-UNL, de 9 de septiembre de 2009 suscrita por la Auditora General.

Objetivos del Examen

Objetivos Generales:

Determinar el grado de cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables a la entidad en el desarrollo del ciclo presupuestario; y,

Examinar la asignación y utilización de los recursos institucionales.

Objetivos Específicos:

Establecer si el presupuesto institucional guarda conformidad con los planes plurianuales y operativos; y,

Determinar las variaciones entre lo programado y ejecutado y la determinación de sus causas.

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

Alcance del Examen

El Examen Especial al Sistema Presupuestario de la Universidad Nacional de Loja del año 2008, comprendió el análisis a las fases del ciclo presupuestario: programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación, clausura y liquidación. Cubrió el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008.

Base Legal

A través de Decreto Ejecutivo dictado por don Manuel Carrión Pinzano, como institución adscrita al Colegio “San Bernardo” se funda la Universidad Nacional de Loja el 31 de diciembre de 1859, con el propósito de impartir los estudios de Jurisprudencia, Filosofía, Letras y Medicina.

Luego mediante Decreto Supremo de 13 de febrero de 1869 se crea la Junta Universitaria de Derecho, dando la oportunidad a los estudiantes de terminar sus estudios para adquirir los títulos en las Universidades de Quito, Guayaquil o Cuenca.

Posteriormente el General Eloy Alfaro, con Decreto de 26 de diciembre de 1895, dispone que se extienda los respectivos títulos académicos de Licenciado y Doctor en Jurisprudencia; finalmente el Doctor Carlos Arroyo del Río, mediante Decreto Ejecutivo de 9 de octubre de 1943, eleva a la Junta Universitaria de Loja a la categoría de Universidad, con lo cual recibió el mismo tratamiento de las demás universidades del país.

Estructura Orgánica

La Universidad Nacional de Loja en lo relativo al funcionamiento del Sistema Presupuestario está conformada por los siguientes niveles jerárquicos:

Nivel Superior

- Junta Universitaria
- Consejo Académico Administrativo Superior

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

Nivel Directivo

- Rectorado
- Vicerrectorado

Nivel Asesor

- Procuraduría
- Auditoría Interna

Nivel de Apoyo

- Secretaría General
- Departamento de Informática

Nivel Operativo

- Unidad de Desarrollo Universitario
- Dirección Financiera:
 - Presupuesto
 - Contabilidad General
 - Tesorería
- Coordinación Administrativo Financiera de las Áreas
 - Área Jurídica, Social y Administrativa
 - Área de la Educación, el Arte y la Comunicación
 - Área Agropecuaria y de los Recursos Naturales Renovables
 - Área de la Salud Humana
 - Área de la Energía, las Industrias y los Recursos Naturales no Renovables

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

Objetivos de la Entidad

Objetivo General:

- Coadyuvar al desarrollo humano sustentable de la región sur del Ecuador y del país, a través de la formación de talentos humanos, el rescate de conocimientos ancestrales, la generación de nuevos conocimientos, el análisis y construcción de propuestas sobre los grandes problemas regionales y nacionales, la prestación de servicios especializados y la producción de bienes; todo ello, con pertinencia social y elevada calidad.

Objetivos Específicos:

- ❖ Mejorar sostenidamente la formación de recursos humanos en todos los niveles y modalidades, articulando la oferta académica a las necesidades del desarrollo local, regional y nacional y así propender a revertir la desigualdad económica y social del país;
- ❖ Generar y aplicar nuevos conocimientos científicos y tecnológicos y promover los conocimientos ancestrales para dar respuestas efectivas a las complejas problemáticas del entorno regional;
- ❖ Servir a la comunidad a través de la ejecución, coordinación y difusión de eventos culturales y sociales; y,
- ❖ Elevar sostenidamente la calidad y transparencia en los procesos de la gestión administrativo-financiera, para asegurar la ejecución de las funciones de la institución: formación, investigación – desarrollo y vinculación con la colectividad.

Monto de Recursos Examinados

Para el cumplimiento de sus actividades la Universidad Nacional de Loja, durante el año 2008, contó con un presupuesto de 24 063 416,37 USD.

Universidad Nacional de Loja
Dirección de Auditoría Interna

Funcionarios relacionados

Los funcionarios relacionados con el examen se presentan en anexo Nro. 1.

Universidad Nacional de Loja
Dirección de Auditoría Interna

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

COMPONENTE

PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Insuficientes previsiones reales en la proforma presupuestaria ha originado su nueva presentación

La programación presupuestaria como primera fase del ciclo presupuestario ha sido procesada sobre la base de políticas estatales para instituciones del sector público no financiero; luego de la formulación de propuestas de gestión expresadas en actividades y proyectos conducentes a armonizar los objetivos y metas de la institución; su programación presupuestaria se halla sustentada en el plan plurianual que comprende el período: 2008-2010 en concordancia con el plan plurianual gubernamental.

Una vez cumplida la aprobación de la apertura programática por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección Financiera procedió a la elaboración de la proforma presupuestaria presentando para aprobación de la Junta Universitaria 18 336 907,90 USD de ingresos y 22 409 865,73 USD de gastos, con un déficit presupuestario de 4 072 957,83 USD.

De los procedimientos de confirmación realizados a la cuantificación de la proforma presupuestaria de la Institución y al monto aprobado por el Ministerio de Economía, se determinó una diferencia de 1 653 530,64 USD, en razón de que en la aprobación por parte del referido Ministerio hubo la necesidad de elaborar una nueva proforma por 24 063 416,37 USD, constante en el Presupuesto General del Estado y que al ser requerida a la Institución se advirtió la ausencia física de la misma.

Por ser responsabilidad de la programación y formulación presupuestaria, la Dirección Financiera en coordinación con una Unidad de Planificación, cabe indicar

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

que en razón de que la Universidad no cuenta con esta unidad administrativa, esta función ha sido asumida por un integrante de la Comisión de Evaluación Institucional, originándose la necesidad de incorporar a la estructura organizacional de la Entidad la referida unidad administrativa, en función de lo cual la Junta Universitaria del 29 de julio de 2009 resolvió la reorganización o creación de diferentes dependencias universitarias.

Ante lo expuesto la NCI 210-04 *“Documentación de Respaldo y su Archivo”* establece que *“Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones. La documentación sustentatoria de transacciones financieras, operaciones administrativas o decisiones institucionales, estará disponible, para acciones de verificación o auditoría, así como para información de otros usuarios autorizados, en ejercicio de sus derechos.- Todas las operaciones financieras estarán respaldadas con la documentación de soporte suficiente y pertinente, esto permitirá la identificación de la transacción ejecutada y facilitará su verificación, comprobación y análisis...”*

El numeral 1.1.2.3. de las Normas Técnicas de Presupuesto determina que: *“Todos los registros en las distintas fases del presupuesto se efectúan en la Unidad Ejecutora; en consecuencia, le corresponde mantener los documentos de soporte de conformidad con las normas vigentes sobre la materia”*; y, el numeral 2.1.4 de las normas en referencia prevé: *“Las asignaciones que se incorporen en los presupuestos deberán responder a los requerimientos de recursos identificados para conseguir los objetivos y metas que programen en el horizonte anual y plurianual”*.

La Ley de Presupuestos del Sector Público en el Art. 14 dispone que: *“... Las entidades y organismos públicos previstos en el artículo 2 de la presente Ley, elaborarán sus proformas presupuestarias, considerando las previsiones reales en la recaudación de todos los ingresos y en la captación de financiamientos, así como los requerimientos para la asignación de gastos, de acuerdo a su capacidad real de operación...”*.

Insuficiente planificación de actividades no ha permitido contar con una adecuada proyección de recursos.

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

Conclusión:

La falta de previsiones reales en la elaboración de la proforma presupuestaria ha originado su nueva presentación.

Recomendación Nro. 1:

Al Rector:

Dispondrá al Director Financiero:

- a) Coordinar con la Unidad de Planificación o con la Unidad Administrativa que asuma sus funciones la elaboración de la proforma presupuestaria institucional, a fin de evitar la movilización de recursos.
- b) Respalda documentadamente la proforma presupuestaria de la Institución conservando físicamente la información que sustenta su elaboración.

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

COMPONENTE

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Inadecuada planificación de actividades ha ocasionado la realización de continuas reformas presupuestarias

La fase de ejecución presupuestaria se halla materializada en el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto, con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.

Del análisis realizado a las variaciones entre la asignación inicial y el valor codificado constantes en las cédulas presupuestarias tanto de ingresos como de gastos, se verificó la determinación de reformas presupuestarias por 16 380 148,94 USD en el ejercicio económico 2008, que constituye el 68% del presupuesto aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas que alcanza a 4 063 416,37 USD, en razón de advertirse a más de modificaciones internas de débitos incrementos, otros grupos de gasto que sin mantener asignación inicial han sido utilizados a través de reformas, como en los siguientes ejemplos:

- En la cédula de ingresos las partidas presupuestarias: 1.3.01.02 Acceso a lugares públicos; 14.02.02 Industriales; 14.02.05 De insumos médicos; 17.02.01 Terrenos; 17.02.05 Vehículos; 17.02.07 Equipos, Sistemas y Paquetes Informáticos; y,
- En la cédula de gastos las partidas presupuestarias: 5.3.14 Bienes Muebles no Depreciables; 7.1.02 Remuneraciones Complementarias; 7.1.03 Remuneraciones Compensatorias; 7.3.01 Servicios Básicos; 7.3.02 Servicios Generales; 7.3.07 Gastos en Informática; 8.4.02 Bienes Inmuebles y Semovientes.

Lo expuesto deja entrever una inadecuada planificación de recursos especialmente de autogestión.

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

De las novedades comentadas, con Oficio Nro. 50-EE-SP-UNL de 8 de octubre de 2009, se comunicó al Director Financiero los resultados provisionales del examen, opinando el referido funcionario a través de Oficio Nro. 589-DF-UNL de 16 de octubre de 2009, lo siguiente: *“En la ejecución presupuestaria las variaciones existentes en las cédulas presupuestarias tanto de ingresos como de gastos entre la asignación inicial y el valor codificado que generaron reforma presupuestarias en el 2008, se debe a que en el presupuesto aprobado no se incluyeron las Unidades de Producción, ya que se desconocía que programas y proyectos se ejecutarían en el 2008”.*

Al respecto la NCI Nro. 220-01 *“Responsabilidad del Control”* determina que: *“...Las entidades del sector público delinearán procedimientos de control interno presupuestario para la programación, elaboración, aprobación, ejecución, control, evaluación, clausura y liquidación del presupuesto institucional; se fijarán los objetivos generales y específicos en la programación de los ingresos y de los gastos para su consecución en la ejecución presupuestaria y asegurar la disponibilidad presupuestaria real y oportuna de fondos en las asignaciones presupuestarias aprobadas...”*

El numeral 2.2.3.1.2.1. de las Normas Técnicas de Presupuesto señala que: *“Los ingresos esperados para cada año del escenario presupuestario plurianual se sustentarán en su evolución previsible basada en las condiciones imperantes para su recaudación y captación así como los probables efectos de la aplicación de políticas, mejoras en la administración o reformas legales. Los gastos esperados contemplarán el efecto inercial de la aplicación de políticas específicas, los compromisos de gasto con incidencia plurianual resultado de decisiones adoptadas en períodos precedentes y los gastos identificables a la incorporación de nuevos programas definidos por el Gobierno; en particular, se incluirán los proyectos de inversión cuya ejecución trasciende un ejercicio fiscal anual y, por tanto, deban incluirse necesariamente en los ejercicios fiscales subsiguientes...”*

Insuficiente proyección de recursos ha originado la creación y/o movilización de fondos institucionales.

Universidad Nacional de Loja
Dirección de Auditoría Interna

Conclusión:

Inadecuada planificación de actividades ha ocasionado la realización de continuas reformas presupuestarias.

Recomendación Nro. 2:

Al Rector:

Dispondrá al Director Financiero elaborar el presupuesto anual, priorizando los requerimientos de los recursos humanos, materiales y físicos necesarios para el desenvolvimiento de sus operaciones.

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

COMPONENTE

EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

Ausencia de evaluación institucional imposibilita disponer de información gerencial para toma de decisiones

De los procedimientos de verificación efectuados al ciclo presupuestario se determinó la carencia de una evaluación presupuestaria que proporcione información gerencial, establecida de la comparación entre lo ejecutado y lo programado, a fin de determinar sus variaciones, causas y efectos generados, imposibilitando la publicación de informes de evaluación financiera de la ejecución presupuestaria en la página web de la Institución.

De otro lado, de la verificación a los indicadores para la determinación del grado de cumplimiento de metas y objetivos se advierte que los indicadores aplicados no mantienen relación con las fórmulas establecidas, puesto que las variables consideradas no se ajustan a los indicadores de resultados expresados en el presupuesto, como se evidencia en los siguientes ejemplos:

- En la **meta uno** se plantea *“Mejorar la eficiencia administrativa”* para lo cual se prevé *“contar con el ingreso de 20.000 alumnos en las diferentes carreras”*. La fórmula del indicador señala: *“número matriculados por cien para total de alumnos previstos en la programación anual”*; y, en la **meta dos** se señala *“Estudiantes matriculados que se están formando en la Universidad Nacional de Loja”* para lo cual, *“...se espera contar con 20.000 alumnos en las carreras de pregrado y postgrado”*. La fórmula del indicador señala: *“número de estudiantes matriculados en el año 2007 por cien para número de estudiantes matriculados en el 2008”*. Para las metas uno y dos bastaría comparar los 19.686 alumnos matriculados con los 20.000 que contemplan los indicadores y establecer la brecha correspondiente; o en caso contrario determinar la meta porcentualmente.

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

- En la **tercera meta** se formula *“Inversión en equipamiento y obras de infraestructura”* para lo cual, *“se programa invertir un monto de 2 000 000,00 USD en mobiliario y obras de infraestructura”*. En este ejemplo la fórmula relaciona las variables: *“monto invertido en mobiliario y obras de infraestructura por cien para el presupuesto asignado para la inversión en mobiliario y en obras de infraestructura”*. En este caso cabe comparar 3 095 311,95 USD invertidos en muebles y obras de infraestructura, frente a 2 000 000,00 USD planteados en la meta para determinar la brecha pertinente.
- La **cuarta meta** que plantea: *“Lograr que el 3% de la población estudiantil obtengan becas en la universidad”* para lo cual *“se programa entregar setecientas becas”*. La fórmula relaciona las variables *“número de estudiantes que recibieron becas en el período por cien para número de estudiantes programado para la asignación en la programación del POA”*. Lo que implica comparar el número de becas otorgadas con el número de becas fijadas como meta y determinar la brecha, o caso contrario establecer la meta porcentual. Al considerar la posibilidad del ingreso de 20.000 estudiantes en el año 2008, constituyen el 3%, seiscientas becas estudiantiles.
- En la **meta quinta** se formula la *“Contratación de expertos en investigaciones científicas”* para lo cual, *“... se programa contratar 20 expertos”*. La fórmula relaciona las variables: *“número de profesionales contratados por cien para número de profesionales programados para la contratación en el presupuesto asignado”*. En este caso, es necesario medir la brecha existente entre el número de expertos en investigación contratados y los expertos señalados en la meta, únicamente por diferencia a menos que la meta se la hubiese planteado porcentualmente.
- La **meta sexta** plantea la ejecución de *“Eventos de interacción y servicios a la comunidad”* para lo cual, *“...se programa participar en 50 eventos culturales”*. La fórmula relaciona las variables: *“número de eventos programados por cien*

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

para número de eventos efectuados”. De donde la brecha se determina de restar el número de eventos programados del número de eventos culturales efectuados.

Sobre los aspectos comentados, con Oficio Nro. 50-EE-SP-UNL de 8 de octubre de 2009, se procedió a comunicar al Director Financiero los resultados provisionales relativos a este ámbito, presentando con Oficio Nro. 589-DF-UNL de 16 de octubre de 2009, diversos puntos de vista que fueron parcialmente aceptados.

La NCI Nro. 220-04 *“Control de la Evaluación en la Ejecución del Presupuesto”, determina que: “... Comprende la determinación del comportamiento de los ingresos y gastos, así como la identificación del grado de cumplimiento de las metas programadas, a base del presupuesto aprobado.- El propósito de la evaluación presupuestaria es proporcionar información a los niveles responsables del financiamiento, autorización y ejecución de los proyectos, programas y actividades, sobre su rendimiento en comparación con lo planteado, además, debe identificar y precisar las desviaciones en el presupuesto, para su corrección oportuna.- La máxima autoridad dispondrá que los responsables de la ejecución presupuestaria efectúen el seguimiento y evaluación del cumplimiento y logro de los objetivos, frente a los niveles de recaudación óptima de los ingresos y ejecución efectiva de los gastos...”.*

Los numerales 2.1.5.2.7 y 2.5.2 del Acuerdo 447 del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de las Normas de Presupuesto determinan que *“Los indicadores de resultados permiten conocer el aporte de los bienes y servicios provistos para el cumplimiento de los objetivos del programa y de las políticas públicas. Estos indicadores se expresan normalmente en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o su cobertura.- Los indicadores son relaciones cuantitativas entre dos variables. Se clasifican según correspondan a los objetivos de eficacia y de eficiencia...”;* y, *“La evaluación presupuestaria se hará de manera concomitante, o simultánea, a la ejecución presupuestaria y ex-post, a la finalización del ejercicio fiscal. En el primer*

Universidad Nacional de Loja

Dirección de Auditoría Interna

caso se expondrán sus resultados por períodos cuatrimestrales en lo que concierne a la evaluación institucional.”

Así mismo el numeral 2.5.3.2 del referido acuerdo ministerial, establece que: *“La evaluación institucional comprenderá: el análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria financiera al nivel del presupuesto de la institución y de los programas que lo conforman, sustentada en los estados de ejecución presupuestaria; y, el análisis del grado de cumplimiento de las metas de producción y de resultados contenidas en los programas presupuestarios, en combinación con los recursos utilizados, en términos de los conceptos de eficiencia y eficacia que se expresan en el presupuesto traducidos a indicadores de resultados.”*

La ausencia de evaluación al presupuesto institucional para el ejercicio económico de 2008, no ha garantizado una oportuna toma de decisiones.

Conclusión:

La falta de evaluaciones presupuestarias no ha posibilitado precisar las áreas de influencia financiera y posibles deficiencias que permitan avanzar hacia la consecución de objetivos y metas institucionales.

Recomendación Nro. 3:

Al Rector:

Dispondrá al Director Financiero, coordinar con la Unidad de Planificación o con la Unidad Administrativa que asuma sus funciones, la elaboración de evaluaciones presupuestarias de manera concomitante a la ejecución y ex-post, a la finalización del ejercicio fiscal.

Al Director Financiero:

Universidad Nacional de Loja
Dirección de Auditoría Interna

Dispondrá al Jefe de Presupuesto publicar en la página web de la Institución los informes trimestrales y anuales de evaluación financiera de la ejecución presupuestaria.

Dra. Carmen Matilde Abendaño Herrera
AUDITORA GENERAL