

Propuesta de sistema de control interno para la eficiente gestión presupuestaria en la Universidad Nacional de Trujillo - Perú

Víctor M. Valdiviezo Gallardo¹, Saúl A. Espinoza Zapata²

¹Oficina de Control Institucional - UNT, vvaldiviezog@hotmail.com,

²Facultad de Ciencias Económicas – UNPRG, saulespinoza26@hotmail.com

Recibido: 11-10-12

Aceptado: 06-06-13

RESUMEN

En el presente trabajo se abordó las causas de las deficiencias generadas en los procesos del manejo presupuestal y su relación con los componentes de la auditoría interna de la Universidad Nacional de Trujillo, Perú, con el principal objetivo de elaborar una propuesta de sistema de control interno que permita orientar con eficiencia y eficacia las diferentes operaciones de la gestión presupuestaria. Se realizó una investigación de campo aplicando una encuesta a funcionarios administrativos, autoridades universitarias, trabajadores de la Oficina de Control Institucional y representación estudiantil. Así mismo, se examinó la programación, aplicación y especialmente la incidencia de los mecanismos de control en la operatividad de los recursos financieros y en la gestión presupuestaria de la universidad. Los aspectos que guiaron la elaboración de la propuesta de sistema de control interno fueron los fundamentos teóricos de la teoría de sistemas para interrelacionar los componentes del control interno los mismos que fueron adecuados a la estructura del Informe COSO II. Se determinó que no existe una interacción técnica y operativa entre las áreas funcionales de la organización universitaria y la Oficina de Control Institucional; que el Control Interno en gran medida, no incide en la eficiencia de la gestión presupuestaria y que el nivel de organización mayormente no aporta a la eficiencia del control de actividades de las áreas operativas. Existe poca efectividad en el manejo del gasto público y de la inversión pública; así mismo, las previsiones presupuestales no son definidas técnica y financieramente con eficacia. Se ha logrado plantear un adecuado sistema de control interno, que con su aplicación permitiría controlar y orientar con eficiencia y eficacia las diferentes operaciones de gestión presupuestaria de la UNT. Por su carácter general, la propuesta es viable de ser aplicada a toda universidad pública del Perú.

Palabras clave: Sistema de control interno, gestión presupuestaria, informe COSO, universidad pública.

ABSTRACT

In the present work, we addressed the causes of the gaps generated in the processes of budget management and its relationship with the components of the internal audit at the "Universidad Nacional de Trujillo", Peru, with the main objective of developing a proposal for internal control system that will make it possible to guide with efficiency and effectiveness the different operations of the budget management. An investigation was conducted by applying a field survey to administrative staff, university authorities, workers of the Institutional Control Office and student representation. Likewise, it was examined the programming, implementation, and especially the incidence of the control mechanisms in the operability of the financial resources and budgetary management of the university. The aspects that have guided the development of the proposed system of internal control were the theoretical foundations of systems theory to interrelate the components of internal control and they were matched to the structure of the COSO Report II. It was determined that there is not a technical and operational interaction between the functional areas of the university organization and the Office of Institutional Control; that to a large extent the internal control have not influence the efficiency of budget management and that the level of organization mostly doesn't add to the efficiency of the control of activities of the operational areas. There is little effectiveness in the management of public spending and public investment, as well as the budgetary allocations are not defined technically and financially with effectiveness. It has been achieved the formulation of a suitable system of internal control, which with its implementation would make it possible to control and guide with efficiency and effectiveness the different operations budget management of the UNT. By its general nature, the proposal is viable to be applied to any public university of Peru.

Key Words: system of internal control, budget management, COSO report, a public university.

I. INTRODUCCIÓN

La gestión presupuestaria es entendida como la capacidad de los pliegos presupuestarios para lograr sus objetivos institucionales mediante el cumplimiento de las metas presupuestarias establecidas para un determinado año fiscal, aplicando los criterios de eficiencia, eficacia y desempeño.

Cashin y col (1969: 38) mencionan que la continua expansión de las actividades modernas ha añadido pesadas cargas a la dirección de las entidades a la hora de mantener el control sobre operaciones diversas y extensas. El incremento en las actividades regulares, la descentralización y la mayor dispersión geográfica han puesto por sí mismas serios retos al control del gobierno corporativo de las universidades. Hay que añadir además, los nuevos problemas relacionados con las fusiones y adquisiciones, la diversificación de bienes y servicios, la informática y otras tecnologías; el grado de complejidad alcanzado reclama una ejecución sobresaliente en todos los niveles del gobierno central. En estos años los autores dicen, que desde mucho más antes, la dirección podría mantener el control a través del constante contacto personal con las operaciones de las entidades, con otros niveles de gobierno y hasta con los empleados individualmente.

Los nuevos problemas han hecho necesario delegar responsabilidad y autoridad en numerosos niveles de supervisión. Sin embargo, la responsabilidad de la dirección no termina con esta asignación de funciones pues no puede delegar su responsabilidad general.

En el Perú, según la Ley N° 27209: "Gestión Presupuestaria del Estado" (Alvarado, 2002), el Sistema de Gestión Presupuestaria comprende los principios, normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con las entidades del sector público. En el marco de la administración financiera del estado, este sistema se encuentra integrado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público, que es la más alta autoridad técnico-normativa y la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en cada entidad del Sector Público.

Respecto al Control Presupuestario y Control de la Legalidad, la citada ley dice que el control presupuestal que ejerce la Dirección Nacional del Presupuesto Público consiste en el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al Presupuesto autorizado y sus modificaciones. La Contraloría General de la República y los Órganos de Control Interno de las Entidades del Sector Público ejercen el control gubernamental del Presupuesto, comprendiendo el control de la legalidad y el de gestión, según lo estipulado en las leyes del Sistema Nacional de Control.

En el Perú, el marco más reciente para el Control Gubernamental lo proporciona la Ley N° 27785 (Normas Legales, 2002), Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, vigente a partir del 24 de Julio del 2002, que establece las Normas que regulan el ámbito, organización y atribuciones del Sistema Nacional de Control (SNC) y de la CGR.

Acorde con los nuevos enfoques del Control Gubernamental, la Ley N° 27785, (Art° 6), establece que el mismo, "consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la Gestión Pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las Normas Legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de Administración, Gerencia y Control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes". Asimismo, dicha norma precisa que "el Control Gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente".

La Ley N° 27785 procura responder a los requerimientos y necesidades del sector público, entendiendo que resulta básica la priorización del control dentro de la administración para su mejora. Para ello, se involucra a las propias entidades en la cautela del patrimonio público, tal como señala el artículo 7°: "el control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones, se efectuó correcta y eficientemente."

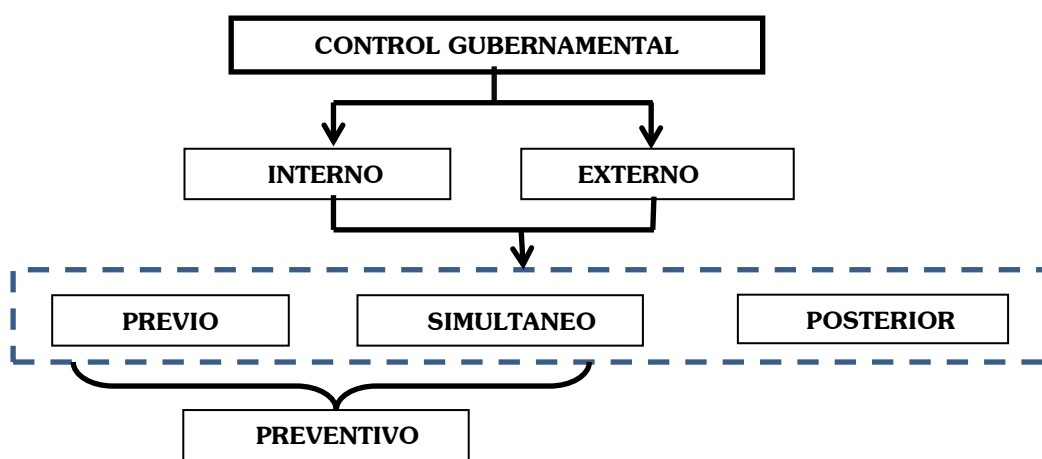
De acuerdo a ello, la Contraloría General de la República consideró de trascendental importancia la emisión de una ley de control interno que regulara específicamente el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación del sistema de control interno en las entidades del Estado en la Ley N° 28716" (Normas Legales, 2006) con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo,

simultaneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidos o de corrupción, buscando el debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales. Esta Ley establece en su artículo 10° que corresponde a la Contraloría General de la República, dictar la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación, funcionamiento y evaluación del control interno en las entidades del Estado. Dichas normas constituyen lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación o regulación del control interno en las principales áreas de la actividad administrativa u operativa de las entidades, incluidas las relativas a la gestión financiera, logística, de personal, de obras, de sistemas computarizados y de valores éticos, entre otras; corresponde, a partir de dicho marco normativo, a los titulares de las entidades emitir las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo a su naturaleza, estructura y funciones.

Control gubernamental (Fig.1)

Ley Orgánica del sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, N° 27785 (Normas Legales, 2002), Art. 6°.

- El Control Gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de políticas y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.
- El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.



Definiciones

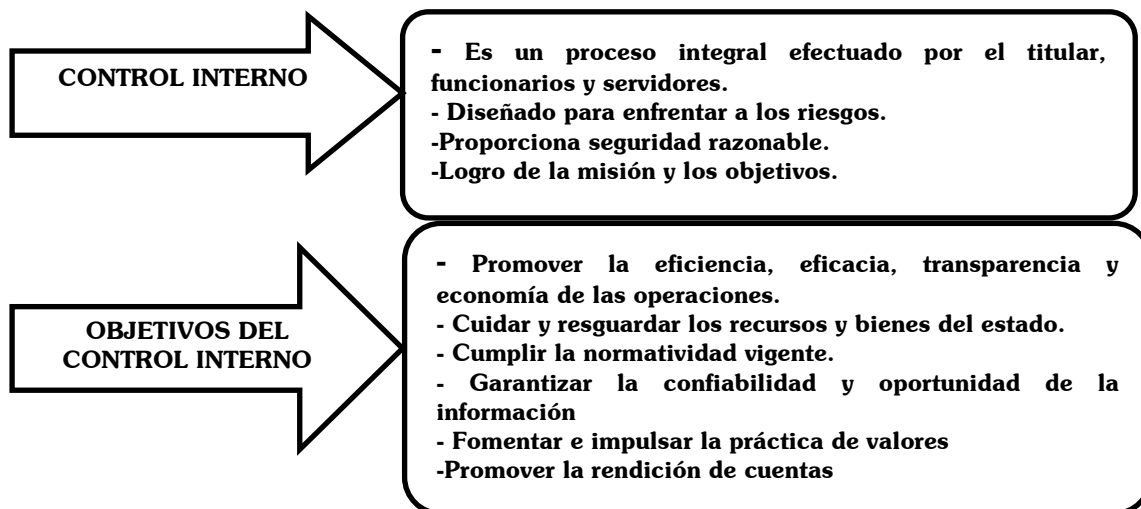
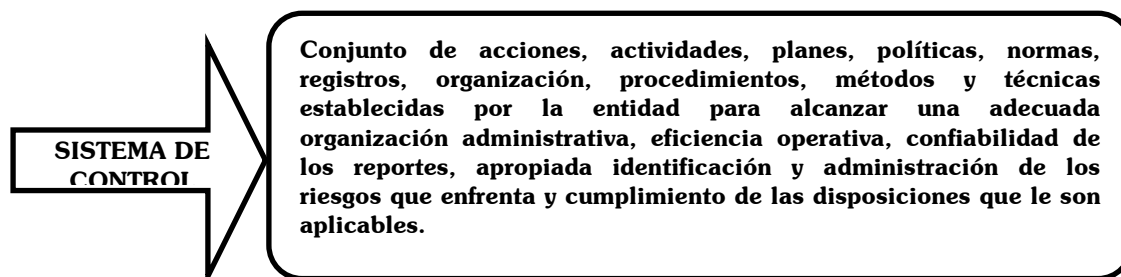


Fig. 1. Tipos de Control Gubernamental

Organización del control interno

Según la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2011), la organización del control interno, se diseña y establece teniendo en cuenta las responsabilidades de dirección, administración y supervisión de sus componentes funcionales, para lo cual en su estructura se preverán niveles de control estratégico, operativo y de evaluación.



Roles y responsabilidades

El titular, funcionarios y todo el personal de la entidad son responsables de la aplicación y supervisión del control interno, así como en mantener una estructura sólida de control interno.

El titular o funcionario, debe asumir el compromiso de implementar los criterios que se describen a continuación:

Apoyo institucional a los controles internos

Responsabilidad sobre la gestión

Clima de confianza en el trabajo

Transparencia en la gestión gubernamental

Seguridad razonable sobre el logro de los objetivos del control interno

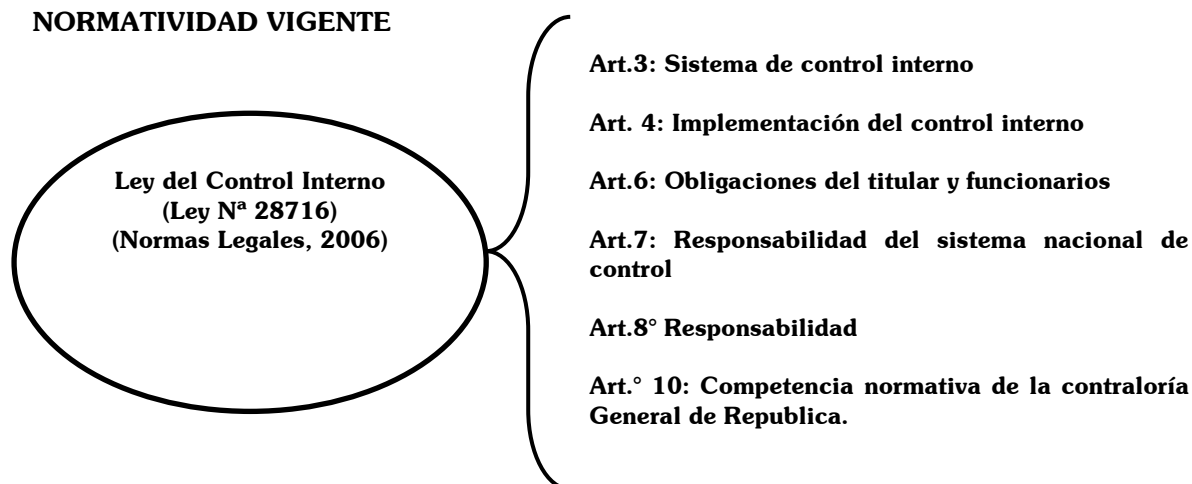
Limitaciones a la eficacia del control interno

No garantiza por sí misma una gestión eficaz y eficiente, con registros e información financiera íntegra, precisa y confiable

No está libre de errores, irregularidades y fraudes.

La eficacia del control interno puede verse afectada por limitaciones en los recursos humanos y materiales, tanto como a cambios en el ambiente externo e interno.

NORMATIVIDAD VIGENTE



En este contexto, y teniendo como marco a esta ley, la Contraloría General de la República (CGR) elaboró y aprobó mediante la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG (Normas Legales, 2006), las Normas de Control Interno, las cuales constituyen lineamientos y disposiciones de carácter general para la aplicación y regulación del control interno en las principales áreas de la actividad administrativa u operativa de las entidades. No obstante esto, con la finalidad de orientar la efectiva implementación, funcionamiento y evaluación del Sistema de Control Interno en las entidades públicas, la CGR emitió la Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG (Normas Legales, 2008), que aprueba la "Guía para la implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado", documento que propone

una metodología uniforme para el establecimiento o adecuación del control interno, tanto en el nivel de entidad como en el de procesos.

La Gestión Presupuestaria en las Universidades Públicas del Perú están reguladas por la Ley Universitaria N° 23733 (Normas Legales, 1983), donde en el Capítulo XII: "Del Régimen Económico", Artículo 76° dice: La comunidad nacional sostiene económicamente a las Universidades. Ellas corresponden a ese esfuerzo con la calidad de sus servicios. Todas las Universidades tienen derecho a la contribución pública de acuerdo con sus méritos y necesidades. Es responsabilidad del Estado proporcionársela con magnitud adecuada para mantener y promover los niveles alcanzados por la educación universitaria. En el Artículo 77° dice: Son recursos económicos de las Universidades: a) Las asignaciones provenientes del Tesoro Público, b) Los ingresos por concepto de leyes especiales, y c) Los ingresos propios.

De esta manera, las universidades públicas como entidades que necesitan gobernarse corporativamente en la forma más óptima posible tienen que hacer uso del sistema de control interno y su principal instrumento, la auditoría interna, con el fin de detectar en el plazo deseado, cualquier desviación con respecto a los objetivos sociales y económicos establecidos por estas entidades y de limitar las sorpresas. La auditoría interna permite al gobierno corporativo hacer frente a la rápida evolución del entorno económico y competitivo así como a las exigencias y prioridades cambiantes de los clientes y adaptar su estructura para asegurar el crecimiento futuro; y siendo la gestión presupuestaria una de las actividades relevantes de la administración universitaria para el manejo eficiente y eficaz de sus recursos es necesario la implementación de un Adecuado Sistema de Control Interno, teniendo en cuenta que los conceptos y prácticas de control interno que se vienen aplicando en las universidades públicas, no han contribuido a solucionar la problemática del gobierno corporativo de estas entidades de tanta trascendencia en nuestro país.

En este contexto, de acuerdo al Informe de Contraloría General de la República N° 701-2011-CG/EA-IM (CGR, 2011), en el período 01 de Enero de 2005 al 31 de Diciembre de 2010 se ha determinado la siguiente realidad:

- **Falta de definición del entorno de control**, que marque la pauta del funcionamiento de la organización de las universidades públicas e influya en la concientización de sus autoridades, docentes, alumnos y trabajadores administrativos con respecto al sistema de control interno institucional.
- **Falta de evaluación de los riesgos** que enfrentan las universidades públicas en el marco de la previsión y ejecución de la planificación, organización, dirección, integración y sistema de control interno.
- **Falta de definición de las actividades de control**, expresadas en las políticas y los procedimientos que ayudan a asegurar que se lleven a cabo las instrucciones de las autoridades universitarias. Esto incluye problemas de control en aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, revisiones, salvaguarda de activos, ejecución presupuestal y segregación de funciones.
- **Falta de información y comunicación**, esto es, la información no está adecuadamente identificada y recopilada y además la comunicación no se lleva a cabo en la forma y plazo que permita cumplir a cada miembro de la comunidad universitaria con sus responsabilidades. En este mismo marco, otro problema es disponer de información y no saber aplicarla adecuadamente en la toma de decisiones.
- **Falta de una adecuada supervisión**, es decir el sistema de control interno imperante no dispone de actividades de supervisión continuada, evaluaciones periódicas o una combinación de ambas cosas, lo que no permite efectuar la superación de la problemática de las actividades de esta entidad de educación superior.
- **Otro problema** que enfrenta la auditoría interna en la universidad pública es la falta de aplicación de las normas para el ejercicio profesional del auditor interno, lo que es imprescindible en el nuevo sistema para que pueda influir en la optimización del gobierno corporativo de la universidad pública.

La Universidad Nacional de Trujillo (UNT) está inmersa en esta realidad problemática, enfrentando al problema de la ausencia de un adecuado Sistema de Control Interno que hace que los

componentes del Control Interno presenten deficiencias orientadoras y de control en las diferentes operaciones de la gestión presupuestaria por lo que las autoridades y funcionarios no tienen un manejo adecuado de los recursos públicos asignados presupuestalmente a las diferentes Sedes y Subsedes, así como a las diferentes oficinas administrativas.

En una investigación de campo se aplicó la técnica de la encuesta determinándose que no existe una interacción técnica y operativa entre las áreas funcionales de la organización universitaria y la Oficina de Control Institucional (OCI).

Por estas razones, el principal propósito de la investigación fue elaborar un adecuado sistema de control interno para orientar con eficiencia y eficacia las diferentes operaciones de la gestión presupuestaria en la UNT. Se examinó la programación, aplicación y especialmente la incidencia de los mecanismos de control en la operatividad de los recursos financieros y su incidencia en la gestión presupuestaria de los directivos de la universidad.

II. MATERIAL Y MÉTODOS

2.1. Objeto de estudio

El objeto de estudio abordado en la presente investigación fue el proceso de Control Interno en la gestión de las universidades públicas, teniendo como muestra típica a la UNT, básicamente lo relacionado al control gubernamental y la administración de riesgos en la gestión presupuestal.

Población y muestra

La Población de las Universidades Públicas en el Perú es de 35 Universidades, las cuales tienen una problemática similar, por lo que se tomó a la UNT como muestra.

El personal de la UNT al cual se le aplicó la técnica de la encuesta para recoger los datos en la investigación de campo, estuvo compuesta por: 26 Funcionarios docentes (F1), 09 Trabajadores de la Oficina de Control Institucional, OCI (F2), 16 Autoridades universitarias (F3), 08 Representantes estudiantiles al C.U (F4) y 50 Funcionarios administrativos (F5) de la Universidad Nacional de Trujillo, siendo diseñada para medir las variables planteadas en el problema de investigación como son: Adecuado Sistema de Control Interno y Eficiente gestión presupuestaria en el manejo de los recursos públicos.

Situación antes de la investigación

A continuación, se describe la situación actual del proceso de control interno- Gerencia de Planificación y Desarrollo – Dirección de Presupuesto de la UNT, como resultado de una evaluación interna en la que se tomaron en cuenta cinco componentes interrelacionados en su estructura (ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de Control Gerencial, Información y Comunicación, Actividades de Supervisión (Memorándum de Control Interno de Informe N° 002-2011-2-0222 de OCI/UNT, 2011)

Ambiente de Control: define el establecimiento de un entorno organizacional favorable al ejercicio de buenas prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas para sensibilizar a los miembros de la entidad y generar una cultura de control interno). Las Direcciones de Presupuesto, Abastecimiento y Tesorería de la UNT, carecen de flujogramas de procesos que permitan describir sus actividades y operaciones en una forma clara, lógica y concisa, desde su origen hasta el término de las mismas. El Ambiente de Control se asume como un componente débil.

Evaluación de Riesgos: abarca el proceso de identificación y análisis de los riesgos a los que está expuesta la entidad para el logro de sus objetivos y la elaboración de una respuesta apropiada a los mismos. No existe un manejo adecuado de los activos depreciados así como de sus ambientes y mobiliarios para el uso del personal y usuarios, actividades que dependen de partidas presupuestarias. La Evaluación de Riesgos se asume como un componente débil.

Actividades de Control Gerencial: políticas y procedimientos de control que imparte la dirección, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la entidad. Las autoridades y funcionarios competentes

no han establecido los mecanismos de desempeño necesarios para contar con el personal apropiado, que asegure y garantice una adecuada función y defensa de los intereses de la Universidad Nacional de Trujillo.

Las Actividades de Control Gerencial se asumen como un componente débil.

Información y Comunicación: aseguran que la información llegue a cada destinatario en la cantidad, calidad y oportunidad requerida de tal forma que las autoridades, funcionarios y servidores públicos cumplan con sus obligaciones y responsabilidades, asegurando confiabilidad, transparencia y eficiencia a los procesos de gestión y control interno institucional. No se cumple dentro de los plazos establecidos con el envío de la información relativa a los calendarios de compromiso, modificaciones presupuestales, transferencias de partidas y créditos suplementarios a la Dirección Nacional de Presupuesto Público.

El Sistema de Información y Comunicación se asume como un componente débil.

Actividades de Supervisión: valora la eficacia y calidad de su funcionamiento en el tiempo y permite su retroalimentación. No se realiza una apropiada verificación por parte de las autoridades y funcionarios para una correcta y oportuna implementación de las recomendaciones pendientes de ejecución, producto de las observaciones presentadas en los Informes de los Exámenes Especiales a la Información Presupuestaria de los años 2001 al 2009, las cuales a la fecha se encuentran en condición de pendientes.

La Supervisión es un componente que se asume como débil.

2.2. Instrumentos

Se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Entrevista con los funcionarios y autoridades de la UNT.
- Encuesta de 45 preguntas (Anexo) a los trabajadores y representantes estudiantiles al Consejo Universitario.
- Guía para la implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado", Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG (Normas Legales, 2008), documento que propone una metodología uniforme para el establecimiento o adecuación del control interno, tanto en el nivel de entidad como en el de procesos.
- Modelo del Control Interno, COSO II (Enterprise Risk Management, 2009).
- Legislación sobre Normas de Control Interno del Estado Peruano, principalmente el estudio sobre la forma de aplicación de las normas de Control Interno en las actividades de ejecución presupuestal de la Universidad Nacional de Trujillo.

2.3. Métodos y técnicas

Se entrevistó a 26 Funcionarios docentes (F1), 09 Trabajadores de la OCI (F2), 16 Autoridades universitarias (F3), 08 Representantes estudiantiles del Consejo Universitario (F4) y 50 Funcionarios administrativos (F5). La entrevista consistió en reuniones y aplicación de encuestas las mismas que fueron diseñadas para medir las variables planteadas en el problema de investigación como son: Adecuado Sistema de Control Interno y Eficiente gestión presupuestaria en el manejo de los recursos públicos.

Para la encuesta se utilizó un cuestionario de 45 preguntas en promedio, validado con la estructura del cuestionario aplicado para evaluar la estructura de Control Interno en la UNT y las Normas Generales de Control Interno basado en el informe COSO.

La encuesta que permitió la recolección de datos que apuntaba a tomar conocimiento de la real situación y la forma como es percibido el Sistema de Control Interno actual y su impacto en la gestión presupuestaria.

Los aspectos que guiaron la elaboración de la propuesta de sistema de control interno fueron los fundamentos teóricos que sustentan la teoría de sistemas para efectos de interrelacionar los componentes del control interno los mismos que fueron adecuados a la estructura del Informe COSO II; así mismo, se tomó la relevancia sobre la situación actual del Sistema de Control Interno de las Oficinas

dependientes del Vicerrectorado Administrativo y en especial la situación del Control Interno en la Oficina General de Programación y Presupuesto de la Universidad Nacional de Trujillo. Para identificar los datos que confirmaron las deficiencias y necesidades pertinentes para mejorar el sistema de control se realizó la investigación de campo aplicando la técnica de la encuesta a funcionarios administrativos, autoridades universitarias, trabajadores de la OCI y representación estudiantil, que mediante sus respuestas se determinó las características del actual Sistema Control Interno en la Universidad Nacional de Trujillo, permitiendo la recolección de datos a partir de la población objeto de estudio.

Luego se procedió a estructurar la organización del control interno para la entidad universitaria, esquematizado en la Fig. 2.

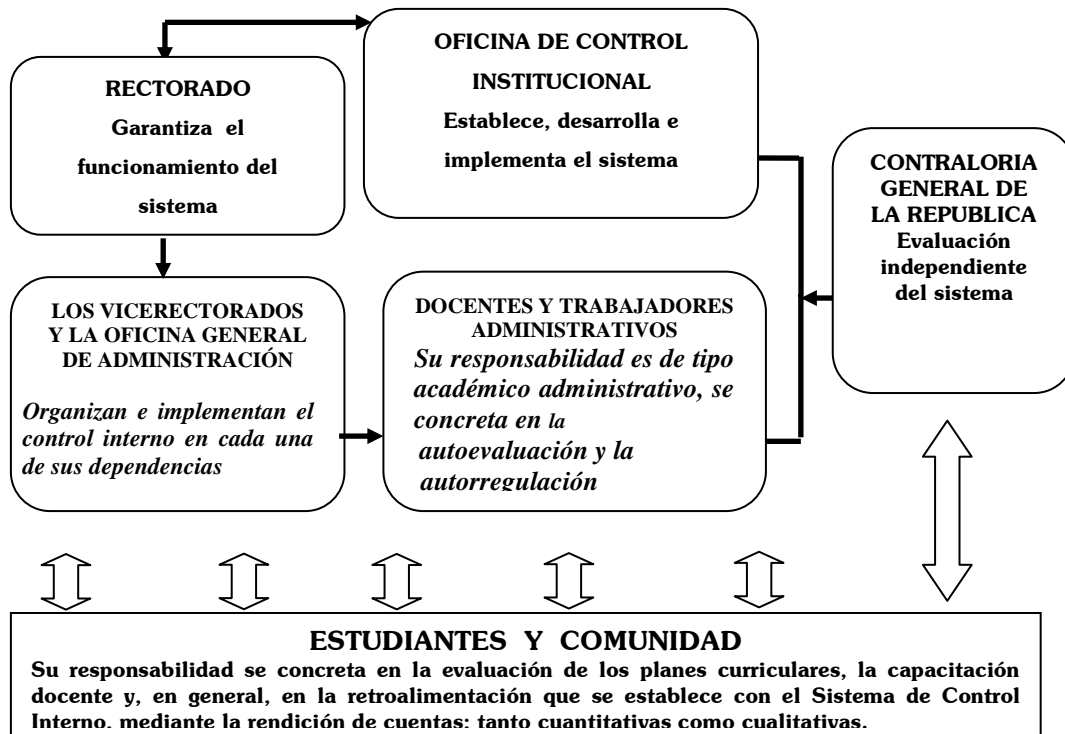


Fig. 2. Representación esquemática de la propuesta de organización del control interno por la entidad universitaria.

III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1 Resultados de entrevistas y encuestas

Las encuestas recogieron información de la población objeto de estudio, la misma que permitió medir el grado de necesidad de implementar un adecuado Sistema de Control Interno para optimizar la capacidad de gestión presupuestal en la Universidad Nacional de Trujillo. Dichas encuestas fueron aplicadas entre el 15 de Agosto al 15 de Setiembre 2011 a Funcionarios docentes, personal de la OCI, autoridades universitarias y representación estudiantil.

En la Tabla 1 se presenta los resultados de la encuesta a funcionarios docentes sobre la incidencia del Control Interno en la eficiencia de la gestión presupuestal.

Tabla 1. Incidencia del Control Interno en la eficiencia de la gestión presupuestal, según los funcionarios docentes de la UNT

Nivel de incidencia del control interno	N° de funcionarios docentes	%
Tiene alta incidencia	11	42
Tiene poca incidencia	7	27
No tiene incidencia	3	12
Regular	1	4
No conoce	4	15
TOTAL	26	100

La Gestión Presupuestaria es la capacidad de los Pliegos Presupuestarios para lograr sus Objetivos Institucionales. Respecto a la incidencia del control interno en la gestión presupuestaria, si bien es cierto, que el 42% de los funcionarios docentes manifestaron que el control interno tiene una alta incidencia en la eficiencia de la gestión presupuestal, el 58% contestaron que tiene, poca o regular incidencia o no conoce. Se aprecia que para la mayoría de los funcionarios docentes el Control Interno prácticamente no incide en la eficiencia de la gestión presupuestaria de la UNT.

En la Tabla 2 se presenta los resultados de la encuesta a funcionarios docentes sobre el aporte del nivel de organización a la eficiencia del control de las actividades de las áreas operativas de la UNT.

Tabla 2. Aporte del nivel de organización a la eficiencia del control de las actividades de las áreas operativas, según los funcionarios docentes de la UNT

Aporte del nivel de organización	N°. de funcionarios docentes	%
Si aporta	9	35
No aporta	9	35
Regular	5	18
No conoce	3	12
TOTAL	26	100

El nivel de organización es la característica que adopta una entidad para direccionar sus actividades al cumplimiento de los objetivos institucionales. Al respecto, el 35% de los funcionarios docentes contestaron que sí aporta, el 65% manifestó que no aporta, que aporta regularmente o no conoce. Por lo tanto, para la mayoría de los funcionarios docentes el nivel de organización no es significativo el aporte a la eficiencia del control de actividades de las áreas operativas de la UNT.

Con respecto al nivel de cumplimiento de las normas de control administrativo para la gestión presupuestaria, en la Tabla 3 se presenta el punto de vista de los funcionarios docentes.

Tabla 3. Cumplimiento de las normas de control administrativo para la gestión presupuestaria, según los funcionarios docentes de la UNT

Cumplimiento de las normas de control administrativo	N°. de funcionarios docentes	%
Siempre	14	54
Algunas veces	8	31
Nunca	0	0
No conoce	4	15
TOTAL	26	100

Las Normas de Control son el conjunto de postulados que tienen que cumplir los involucrados en las actividades de la organización. Respecto al cumplimiento de normas de control administrativo, el 54% de los funcionarios docentes manifestaron que siempre se cumple; el 46% contestó que algunas veces se cumple o no conoce. Por lo tanto, para un porcentaje importante de funcionarios docentes (46%) el personal no cumple con la aplicación de las normas del control administrativo para la gestión presupuestaria en la UNT.

En la Tabla 4 se presenta el nivel de incidencia del control interno en la eficiencia de la gestión presupuestaria.

Tabla 4. Nivel de incidencia del control interno en la eficiencia de la gestión presupuestaria, según los trabajadores de la OCI

Nivel de incidencia del control interno	N° trabajadores de la OCI	%
Tiene alta incidencia	2	22
Tiene poca incidencia	6	67
No tiene incidencia	1	11
Regular	0	0
No conoce	0	0
TOTAL	9	100

La Gestión Presupuestaria es la capacidad de los Pliegos Presupuestarios para lograr sus Objetivos Institucionales. Respecto a la incidencia del control interno en la gestión presupuestaria, el 67% de los trabajadores de la Oficina de Control Institucional (OCI) manifestaron que tiene poca incidencia, y el 33% respondió que tiene alta incidencia o no tiene; Se aprecia que para los trabajadores de la OCI el Control Interno prácticamente no incide en la eficiencia de la gestión presupuestaria de la UNT.

En la Tabla 5 se presenta el nivel de incidencia del control interno en la eficiencia de la gestión presupuestaria.

Tabla 5. Nivel de incidencia del control interno en la eficiencia de la gestión presupuestaria, según las autoridades de la UNT

Nivel de incidencia del control interno	N° de Autoridades UNT	%
Tiene alta incidencia	7	44
Tiene poca incidencia	8	50
No tiene incidencia	1	6
No conoce	0	0
TOTAL	16	100

La Gestión Presupuestaria es la capacidad de los Pliegos Presupuestarios para lograr sus Objetivos Institucionales. Respecto a la incidencia del control interno en la gestión presupuestaria, el 44 % de las autoridades manifestaron que tiene alta incidencia, y el 56% respondió que tiene poca o no tiene incidencia; para la mayoría de las autoridades el Control Interno tiene poca incidencia en la eficiencia de la gestión presupuestaria de la UNT.

En la Tabla 6 se presenta el aporte del nivel de organización a la eficiencia del control de las actividades de las áreas operativas de la UNT.

Tabla 6. Aporte del nivel de organización a la eficiencia del control de las actividades de las áreas operativas, según las autoridades de la UNT

Aporte del nivel de organización a la eficiencia del control	N° de Autoridades UNT	%
Si aporta	4	25
No aporta	7	44
No conoce	5	31
TOTAL	16	100

El nivel de organización es la característica que adopta una entidad para direccionar sus actividades al cumplimiento de los objetivos institucionales. Respecto al aporte del nivel de organización para la eficiencia del control de las actividades de las áreas operativas, el 25% de las autoridades universitarias manifestaron que si aporta, el 75% manifestó que no aporta, o no conoce.

Se aprecia que para la mayoría de las autoridades el nivel de organización mayormente no aporta a la eficiencia del control de actividades de las áreas operativas de la UNT.

En la Tabla 7 se presenta el nivel de incidencia del control interno en la eficiencia de la gestión presupuestaria.

Tabla 7. Nivel de incidencia del control interno en la eficiencia de la gestión presupuestaria, según los estudiantes del Concejo Universitario

Nivel de incidencia del control interno	N° de Estudiantes	%
Tiene alta incidencia	2	25
Tiene poca incidencia	3	38
No tiene incidencia	1	12
No conoce	2	25
TOTAL	8	100

La Gestión Presupuestaria es la capacidad de los Pliegos Presupuestarios para lograr sus Objetivos Institucionales. Respecto a la incidencia del control interno en la gestión presupuestaria, el 25% de los estudiantes del Concejo Universitario manifestaron que tiene alta incidencia, el 75 % respondió que no tiene incidencia, tiene poca o no conoce; luego, los estudiantes no están familiarizados con las funciones del Control Interno y que para la mayoría (75%) este no incide en la eficiencia de la gestión presupuestaria de la UNT.

Estos resultados fundamentan la elaboración de un adecuado Sistema de control Interno como propuesta de solución al problema planteado; siendo la gestión presupuestal una acción administrativa fundamental para el cumplimiento de los objetivos institucionales y el desarrollo sostenido de la universidad.

Cabe mencionar que la investigación de campo algunas veces se vio limitada en lo que corresponde al recojo de datos por ser un tema de control que resulta incómodo para autoridades y funcionarios relacionados directamente con la gestión presupuestal.

3.2. Propuesta de sistema de control interno

3.2. 1 Fundamentación

La propuesta del sistema de control interno para una eficiente gestión presupuestaria de la UNT se sustenta en la teoría de sistemas, ya que esta permitió reconceptualizar los fenómenos dentro de un enfoque global de la organización, para integrar los componentes del control que son, en la mayoría de las veces, de naturaleza completamente diferente.

En el aspecto técnico la propuesta se sustenta principalmente, en el Informe COSO II (2011 consultado el 12 de septiembre de 2011) que define el Control Interno como un proceso que garantiza con una seguridad razonable el alcance de tres objetivos: 1) Eficacia y eficiencia de las operaciones, 2) Fiabilidad de la información financiera y 3) Cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables.

3.2.2 Descripción de la propuesta de sistema de control interno

En la Fig. 3 se muestra la propuesta del proceso del sistema de control interno en la UNT (complementada con Fig. 2).

En la figura 3 aparece la propuesta del Sistema de Control Interno como una interrelación de la organización, los procedimientos, métodos y técnicas, las Acciones y Actividades, los planes y políticas, las normas y los registros de la Universidad, así como la actitud de las Autoridades Universitarias y de los funcionarios administrativos, organizados e instituidos en la Oficina General de Programación y Presupuesto de la UNT. El funcionamiento de dicho Sistema debe ser garantizado por el Rector, y la organización e implementación del mismo corresponde a los Vicerrectorados y la Oficina General de Administración, asesorados por el OCI, quien asimismo se encarga de establecer y desarrollar el Sistema así como de una evaluación interna del sistema; correspondiendo a la Contraloría General de la República la evaluación independiente del Sistema de Control Interno.

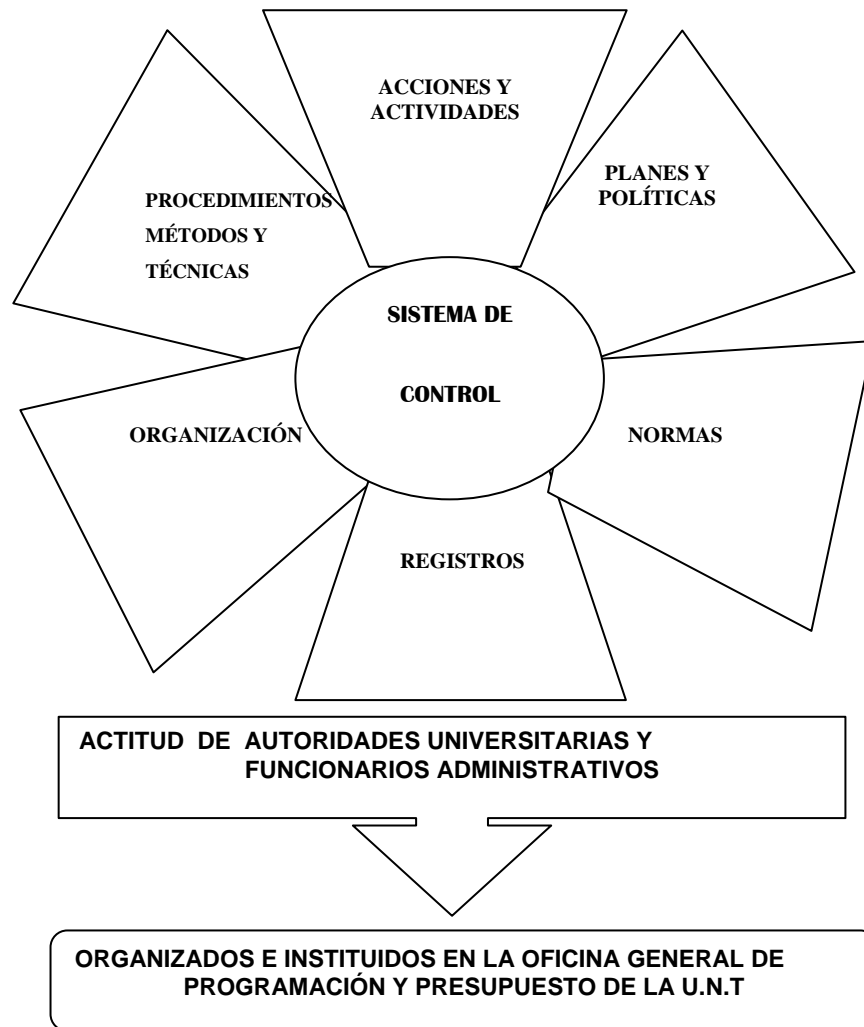


FIG. 3. Proceso del sistema de control interno en la UNT.

En la Fig. 4 se presenta el modelo esquemático del sistema de Control Interno para la gestión presupuestal de la UNT, basado en el informe coso II y el enfoque sistémico.

El modelo esquemático presenta la interrelación sistémica entre los componentes del Informe Coso y la forma de organización del control interno por parte de la entidad universitaria, diseñado y elaborado en relación con las responsabilidades de Dirección (Autoridades Universitarias), Administración (Funcionarios Administrativos) y Supervisión (OCI y CGR), de sus componentes funcionales y cuya estructura está proyectada para un nivel de control estratégico (Autoridades Universitarias), nivel de control operativo (Funcionarios Administrativos) y niveles de evaluación (OCI y CGR), que aportan especialmente a las actividades de la oficina de Programación y Presupuesto en su funcionalidad para orientar con eficiencia y eficacia las operaciones de gestión presupuestaria de la UNT, en beneficio de la comunidad universitaria.

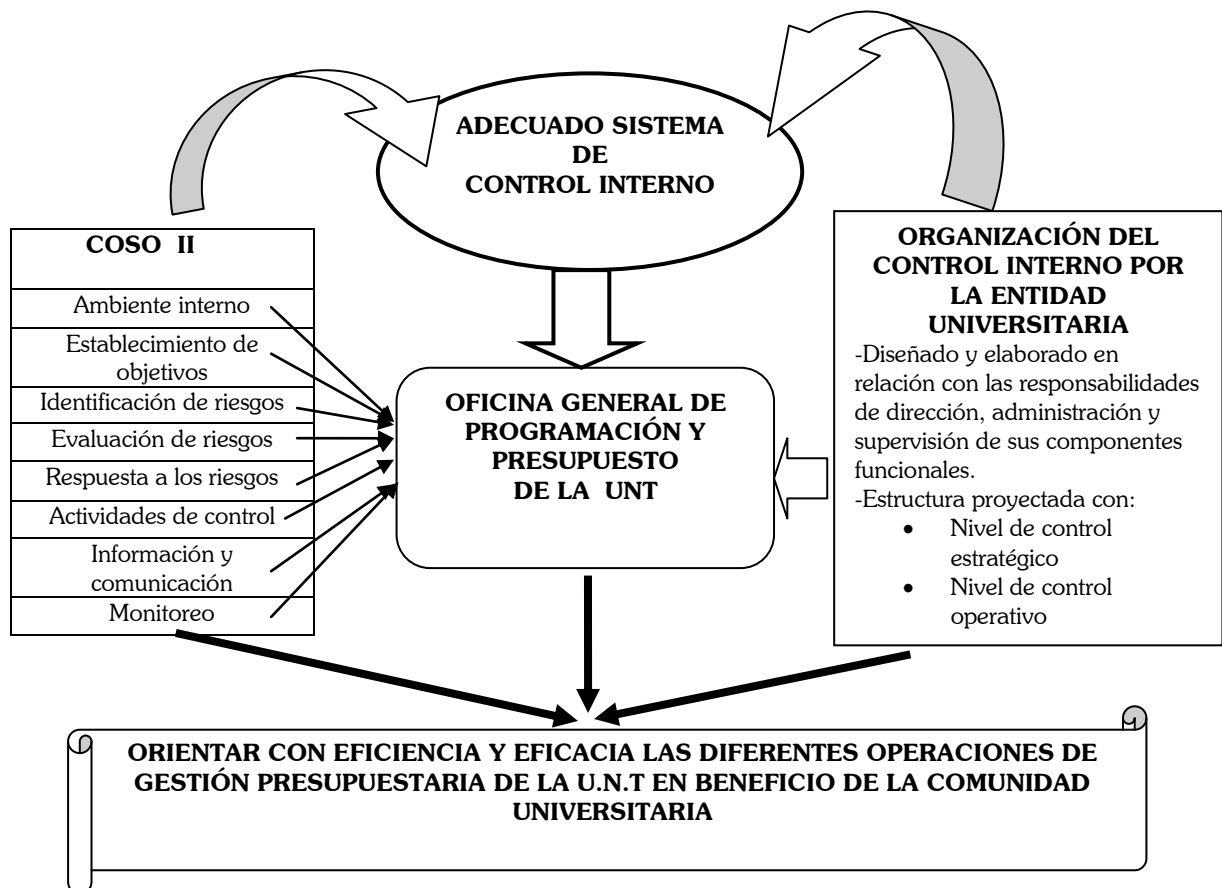


Fig. 4. Esquema de la propuesta de Sistema de Control Interno para la gestión presupuestal de la UNT basado en el informe coso II y el enfoque sistémico.

3.2.3 Estrategias de implementación de la propuesta de sistema de control interno

- El Rector en coordinación con el Vicerrectorado Administrativo adecúa el nivel de organización universitaria de tal forma que aporte con eficiencia al control de las actividades en las áreas operativas.
- El Rector en coordinación con el Vicerrectorado Administrativo garantiza que la Oficina de Control Institucional (OCI), regularmente cuente con capacidad operativa y suficiente para las acciones de control y asesoramiento de las diferentes áreas funcionales y dependencias de la universidad.
- El Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto, en coordinación con la Jefatura de Contabilidad, Tesorería, Asesoría Legal y Personal elaboran y difunden métodos o procedimientos claros de autorización para el cumplimiento de obligaciones financieras, legales y laborales.
- El Gerente de la Oficina de Planificación y Presupuesto implementa el control interno en su área de manera que el mismo haga eficiente la gestión presupuestal de la UNT.

Los controles adecuados en esta área son los siguientes:

- El Vicerrectorado Administrativo en coordinación con la Oficina de Control Institucional velan por que los funcionarios docentes y administrativos cumplan y hagan cumplir las normas de control interno.
- El Vicerrectorado Administrativo, El Vicerrectorado Académico y la Gerencia de Recursos en coordinación con la Oficina de Presupuesto, definen técnica y financieramente con eficacia las provisiones presupuestales de las actividades administrativas, académicas y para la ejecución de proyectos de inversión.
- El Vicerrectorado Administrativo y el Vicerrectorado Académico en Coordinación con el Órgano de Control Institucional deben velar para que las autoridades universitarias, los funcionarios y administrativos cumplan con la aplicación de las normas presupuestarias, así como también den cumplimiento a las normas de control administrativo para la gestión presupuestaria.
- El Vicerrectorado Administrativo vela por que exista una distribución coherente y prioritaria de recursos financieros otorgados por el MEF y de los recursos recaudados directamente.
- Las metas presupuestales deben establecerse de acuerdo a las necesidades reales de la entidad universitaria.
- El Vicerrectorado Administrativo y el Vicerrectorado Académico deben alcanzar las necesidades prioritarias de las diferentes dependencias de la entidad universitaria a la Oficina de Presupuesto, para que esta elabore el presupuesto anual teniendo en cuenta las mismas.
- La oficina de presupuesto debe coordinar y orientar las operaciones presupuestales en las dependencias de la universidad.
- El Concejo Universitario como ente superior de las decisiones administrativas y académicas, debe realizar acuerdos equitativos sobre distribución y aplicación de recursos presupuestales.
- Las Facultades y dependencias universitarias deben elaborar y ejecutar técnicamente sus operaciones presupuestarias.
- La Gerencia Central de Planificación y Desarrollo debe de cumplir con su rol técnico y de asesoramiento en la elaboración, ejecución y control presupuestal.
- El Vicerrectorado Administrativo debe realizar una interacción técnica y responsable con las autoridades y funcionarios que administran las operaciones presupuestales.
- Las autoridades universitarias deben establecer políticas y estrategias presupuestales como indicadores efectivos para el logro de metas y objetivos institucionales.
- El Vice-Rectorado Administrativo debe coordinar y orientar las operaciones presupuestales con las dependencias de la universidad.

La alta dirección de la UNT es la principal responsable del Control Interno. Esto es un concepto muy importante. No se debe pensar, como sucede actualmente, que son los auditores internos los responsables de implementar y velar por el correcto funcionamiento del sistema del Control Interno. La responsabilidad recae por el contrario sobre la entidad universitaria, a partir de los niveles más altos y luego, en cascada, en todos los niveles directivos intermedios.

Por otro lado, los auditores internos deben desarrollar una importante función en lo que se refiere a la evaluación del sistema de Control Interno. Su posición jerárquica como dependencia de la Contraloría General de la República les garantiza la suficiente independencia para llevar a cabo su labor de manera eficaz. Es por lo tanto la supervisión donde los auditores internos desarrollan su papel más importante.

IV. CONCLUSIONES

- Se ha determinado la existencia de deficiencias del sistema de control interno en el proceso de gestión presupuestaria, las mismas que afectan negativamente el logro de los objetivos institucionales.
- Las actividades que realizan los funcionarios administrativos y académicos de la UNT se encuentran desvinculadas de las acciones de control como indicadores de dirección para el logro de una eficiente gestión.
- Las actividades de gestión presupuestaria realizadas por los funcionarios docentes y administrativos tienen poca contribución al logro de los objetivos institucionales y algunas veces no cumplen o no conocen las normas presupuestarias.
- El control interno practicado por la Oficina de Control Institucional tiene poca incidencia en la eficiencia de la gestión presupuestal de la universidad.
- Existe poca Interacción técnica y operativa entre las áreas funcionales y la Oficina de Control Institucional (OCI).
- Del análisis del informe COSO y los nuevos paradigmas de gestión y control institucional se ha delineado el sustento teórico para obtener información presupuestal, financiera, económica y patrimonial oportuna y razonable para una adecuada gestión universitaria.
- La propuesta de un sistema de control interno, permite plantear soluciones adecuadas para controlar y orientar con eficiencia y eficacia las diferentes operaciones de gestión presupuestaria de la Universidad Nacional de Trujillo en beneficio de la comunidad universitaria.
- Por su carácter general, la propuesta de un sistema de control interno es viable de ser aplicada a toda universidad nacional peruana.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional de Trujillo, por haber facilitado la presente investigación, a través de sus Autoridades, Funcionarios y trabajadores; con el acceso a la información y al Sistema de Control Interno actual a través de las entrevistas y cuestionarios.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVARADO, J. 2002. "**Gestión Presupuestaria Del Estado**" Separata Especial. Instituto de Investigación El Pacífico, Lima.
- ALVAREZ, J. 2007. "**Auditoria Gubernamental Integral**". Instituto Pacífico, Lima.
- ALVAREZ, A. 1999. "**Comentarios a la Ley de Gestión Presupuestaria Del Estado**". Print Pacific. S.R.L, Lima.
- BERTALANFFY, L. 1986. "**Teoría General de Sistemas**", Fondo de Cultura Económica S.A de C.V., México.
- BOLETÍN DE LA NAS AUDIT, 2009. ENTERPRISE RISK MANAGEMENT - Modelo del Control Interno, COSO II (www.nasaudit.com)
- CASHIN, J. 1992. "**Evolución de la auditoría interna**" "**Informe COSO sobre control interno**". Instituto de auditores internos de EE.UU, Estados Unidos.
- CLAROS, R. 2002. "**El Control Interno como herramienta de Gestión y Evaluación**". Instituto Pacífico, Lima.

- ESPINO, P. 2010 **"Guía para La Implementación Del Sistema de Control Interno de las Entidades Del Estado"**. ENC-CGR. Lima – Perú.
- INFORME COSO II. 2011. (www.slideshare.net/Uro26/control-interno-informe-coso - 75k; consultado el 12 de septiembre de 2011).
- MEMORÁNDUM DE CONTROL INTERNO DE INFORME N° 002-2011-2-0222. 2011. OCI/UNT. **"Informe Largo del Examen Especial a la Información Presupuestaria de la UNT- período 2010"**. OCI-Universidad Nacional de Trujillo – Perú.
- NORMAS LEGALES 2002, Ley N° 27785 **"Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República"**, Lima.
- NORMAS LEGALES 2006, Ley N° 28716. **"Ley de Control Interno de las Entidades del Estado"**, Lima.
- INTOSAI. 2011. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
- (www.intosai.org/blueline/upload/3guidsaitfaiis.pdf; consultado el 12 de septiembre del 2011).
- RESOLUCIÓN N° 320-2006-CG. 2006, **"Las Normas de Control Interno"**, CGR, Lima.
- RESOLUCIÓN N° 458-2008-CG .2008, aprueba la **"Guía para la implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado"**, CGR, Lima.

ANEXO: CUESTIONARIO

1. ¿Cuál es el tiempo que viene desempeñando el cargo en la institución?
2. ¿Cuál es el tiempo de trabajo en esta institución?
3. ¿La Universidad, dispone de Manuales de políticas, planes y presupuestos para realizar la gestión institucional?
4. ¿La Universidad, dispone de Manuales, Reglamentos, Memorias y Estados Financieros para realizar la gestión de sus actividades?
5. ¿Cuál es el nivel de incidencia del control interno en la eficiencia de la gestión presupuestal de la UNT?
6. ¿El control interno tiene relación directa con las funciones administrativas de la UNT?
7. ¿El nivel de organización aporta con eficiencia al control de las actividades de las áreas operativas de la UNT?
8. ¿Existe separación apropiada de funciones del personal en las áreas operativas de la UNT?
9. ¿Existe comunicación sistemática entre áreas funcionales durante el proceso de actividades operativas, financieras y presupuestarias?
10. ¿Se procesa y se envía información operativa, financiera y presupuestal relevante y oportuna hacia las instancias superiores?
11. ¿Existe una Interacción técnica y operativa entre las áreas funcionales y la Oficina de Control Institucional (OCI)?
12. ¿Existen métodos o procedimientos claros y definidos sobre autorización de actividades operativas?
13. ¿Existen métodos o procedimientos claros de autorización para el cumplimiento de obligaciones financieras, legales y laborales?
14. ¿Existen métodos o procedimientos adecuados de autorización de registros de ingresos económicos en las diferentes áreas y dependencias de la UNT?
15. ¿Existen métodos o procedimientos adecuados de autorización de registros de gastos en las diferentes áreas y dependencias de la UNT?
16. ¿Existe un método o procedimiento definido de autorización de registro del patrimonio de la UNT?
17. ¿Cuál es el nivel de cumplimiento responsable de deberes y funciones que existe por parte de los funcionarios y personal administrativo de las áreas funcionales?
18. ¿Existe un cumplimiento responsable de deberes y funciones por parte de los funcionarios docentes y administrativos de la UNT?
19. ¿El personal administrativo está capacitado para el cumplimiento de sus atribuciones y deberes?
20. ¿La Oficina de Control Institucional (OCI) cuenta con capacidad operativa suficiente para las acciones de control y asesoramiento de las diferentes áreas funcionales y dependencias de la UNT?
21. ¿Cuál es el nivel de efectividad que tiene la participación de los funcionarios docentes y administrativos sobre el manejo del gasto público de la entidad universitaria?
22. ¿Cuál es el nivel de efectividad que tiene la participación de los funcionarios docentes y administrativos sobre el manejo de la inversión pública de la entidad universitaria?
23. ¿Las Previsiones presupuestales de las actividades administrativas son definidas técnica y financieramente con eficacia?
24. ¿Las Previsiones presupuestales de actividades académicas son definidas técnica y financieramente con eficacia?
25. ¿Las Previsiones presupuestales de ejecución de proyectos de inversión son definidas técnica y financieramente con eficacia?
26. ¿Existe una distribución coherente y prioritaria de recursos financieros otorgados por el MEF?
27. ¿Existe una distribución coherente y prioritaria de recursos financieros captados directamente por la entidad universitaria?
28. ¿Las metas presupuestales son establecidas de acuerdo a las necesidades de la entidad universitaria?
29. ¿En qué porcentaje se cumplen las metas presupuestales en beneficio de la entidad universitaria?

30. ¿Los funcionarios docentes y administrativos contribuyen al logro de los objetivos institucionales mediante la gestión presupuestaria?
31. ¿Los funcionarios docentes y administrativos cumplen con la aplicación de las normas presupuestarias?
32. ¿Los funcionarios docentes y administrativos dan cumplimiento a las normas de control administrativo para la gestión presupuestaria?
33. ¿Los funcionarios docentes y administrativos cumplen y hacen cumplir las normas de control interno?
34. ¿El presupuesto anual se planifica teniendo en cuenta las necesidades prioritarias de las diferentes dependencias de la entidad universitaria?
35. ¿La entidad universitaria realiza una planificación presupuestal a mediano y largo plazo relacionado con el plan estratégico vigente?
36. ¿Los funcionarios docentes y administrativos contribuyen al establecimiento de políticas y estrategias presupuestales como indicadores efectivos para el logro de metas y objetivos institucionales?
37. ¿Existe correspondencia entre la contabilización de las ejecuciones presupuestales realizadas por la universidad y las ejecuciones presupuestales ejecutadas por el MEF?
38. ¿Existe una operatividad simultánea entre la modificación del presupuesto como documento de gestión y la contabilización cuantitativa de la modificación presupuestal?
39. ¿Existe una operatividad simultánea entre la ejecución presupuestal y la contabilización de las partidas ejecutadas?
40. ¿Existe una Conciliación contable presupuestal eficiente entre las oficinas responsables de la universidad y el MEF?
41. ¿Los funcionarios docentes y administrativos conocen y orientan adecuadamente las operaciones de la gestión presupuestal?
42. ¿La oficina de presupuesto coordina y orienta las operaciones presupuestales con las dependencias de la universidad?
43. ¿El Concejo Universitario como ente superior de las decisiones administrativas y académicas realiza acuerdos equitativos sobre distribución y aplicación de recursos presupuestales?
44. ¿Las Facultades y dependencia universitarias elaboran y ejecutan técnicamente sus operaciones presupuestarias?
45. ¿La Gerencia Central de Planificación y Desarrollo cumple su rol técnico y de asesoramiento en la elaboración, ejecución y control presupuestal?
46. ¿Existe una interacción técnica y responsable del Vicerrectorado Administrativo con las autoridades y funcionarios que administran las operaciones presupuestales?