

**LOS SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA
EN EL ESTADO LARA**



UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL "LISANDRO ALVARADO"

Barquisimeto, 2001

**LOS SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA
EN EL ESTADO LARA**

Por

Esperanza Amalia Villegas Poljak



Trabajo de Grado para optar al
Grado de Magister Scientiarum

UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL "LISANDRO ALVARADO"
Decanato de Administración y Contaduría

Barquisimeto, 2001

**LOS SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA
EN EL ESTADO LARA**

Por

Esperanza Amalia Villegas Poljak



Prof. Esperanza Orellana de Couput
Tutor

Barquisimeto, de del 2001

“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los Principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.



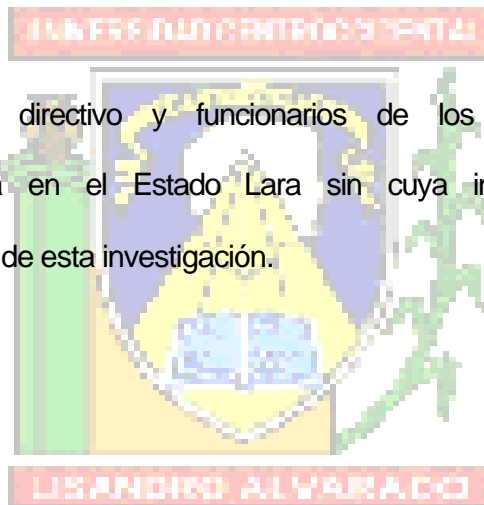
Artículo 141
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Centroccidental “Lisandro Alvarado” y en especial al Decanato de Administración y Contaduría por su apoyo y colaboración para la realización de la Maestría en Gerencia Empresarial.

Al Profesor David E. Monroy Coronel, guía fundamental en la realización de esta investigación, por sus orientaciones técnicas, por su apoyo documental y en especial, por colocar a nuestra disposición toda su vasta y reconocida experiencia.

Al personal directivo y funcionarios de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara sin cuya información no habría sido posible la culminación de esta investigación.



CURRICULUM VITAE

Esperanza Amalia Villegas Poljak

Candidato para obtener el título de Magister. Trabajo especial de grado:
Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara.

Postgrado: Maestría en Gerencia, mención Gerencia Empresarial.

Licenciada en Administración Comercial, egresada de la Universidad Central de Venezuela en 1985. Ejercicio de la profesión en diversas instituciones de la administración pública, central y descentralizada, entre las cuales destaca la Universidad Central de Venezuela, FUDECO y la Comisión para la Reforma Integral del Estado Lara (COPREL) en calidad de Secretaria Técnica de la Subcomisión de Reforma Institucional y a través de la cual participó en los procesos de descentralización en el Estado Lara. Desde 1995 se desempeña como docente en el Decanato de Administración y Contaduría de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.

LOS SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA EN EL ESTADO LARA

Autor: Esperanza Amalia Villegas Poljak

RESUMEN

El Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica es una de las formas jurídicas de las instituciones del Estado, utilizada a nivel nacional pero cuyo uso en los Estados es de reciente data, en especial a partir del proceso de descentralización. Es una figura jurídico-administrativa sobre la cual, precisamente por ser novedosa su utilización en los Estados, hay desconocimiento e incertidumbre sobre su administración, su base legal, etc.

En este sentido, el presente trabajo se propuso conocer los alcances y características de dicha forma jurídica y sus implicaciones administrativas en el Estado Lara, entre las que se encuentran la administración presupuestaria y financiera, administración de recursos humanos, mecanismos de control, etc. Otro resultado de esta investigación lo constituye el poder ordenar sistemáticamente la información sobre este tipo de instituciones.

Su elaboración parte inicialmente como una exigencia académica del Postgrado de la Universidad Centroccidental "Lisandro Alvarado" y se inscribe en las líneas de investigación propuestas.

INDICE

Capítulo	Página
AGRADECIMIENTO	iv
CURRICULUM VITAE	v
RESUMEN	vi
INTRODUCCION	1
I. EL PROBLEMA	3
1. Título	3
2. Planteamiento del problema de investigación	3
3. Justificación de la investigación	
4. Objetivos	
A. Objetivo general	15
B. Objetivos específicos	15
II. MARCO TEORICO	16
1. Antecedentes históricos	16
2. Antecedentes de la investigación	18
3. Bases teóricas	
A. Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. Definiciones y características	
B. Precisiones Terminológicas	
C. Personalidad Jurídica.	
D. Régimen Legal	
E. Administración de Recursos Humanos	

- F. Administración Presupuestaria
 - Etapas del Proceso Presupuestario
 - G. Contabilidad
 - H. Creación y disolución de los Servicios Autónomos
4. Bases legales

III. MARCO METODOLOGICO

1. Naturaleza de la investigación
2. Universo
3. Técnicas de recolección de datos
4. Instrumento
5. Validez y confiabilidad
6. análisis de la información

IV. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

1. Información general
2. Información administrativa
 - Administración de recursos presupuestarios y financieros
 - Administración de recursos humanos
 - Aprobación de actos administrativos
 - Control
3. Fortalezas y Debilidades

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INDICE DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro	Página
1. Instituciones del Estado Lara convertidas a Servicios Autónomos. Fechas y Decreto de Creación.	66
2. Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara. Aspectos administrativos	68
3. Composición del presupuesto del año 1999	75



INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico	Página
1. Experiencia de los directores en la Gerencia Pública	64
2. Ingreso de los directores al servicio autónomo	65
3. Unidad facultada para establecer precios o tarifas	76
4. Colocación de ingresos propios	78
5. Autorización de gastos con cargo a ingresos propios	79
6. Política institucional respecto a los subsidios	80
7. Servicios Autónomos que reciben donaciones y contribuciones	81
8. Porcentaje de instituciones que reintegran saldos	83
9. Organismos que evalúan ejecución financiera	84
10. Autorización reclutamiento y selección de personal	86
11. Estructura de cargos Serv. Aut. y Resto de las Instituciones	87
12. Pertenencia a sindicatos	89
13. Tramitación asuntos jurídicos	90
14. Actos Administrativos que requieren autorización	91
15. Proceso de adquisiciones	93
16. Entes que realizan control previo	94
17. Entes que realizan control perceptivo de bienes	95
18. Presentación de caución al asumir cargos directivos	96

INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de descentralización que se lleva a cabo en el país a partir de 1989, los Estados han venido desarrollando mecanismos que le permitan asumir las nuevas competencias y profundizar las anteriormente asignadas. La descentralización implica la reforma del aparato del Estado y de sus mecanismos, tanto a nivel nacional como al interior de los Estados y Municipios y en esa búsqueda de hacer más ágiles las instituciones de la administración pública estatal, de romper con la rigidez y pesadez del aparato público, de acercar las instituciones a las comunidades, se ensaya la aplicación de nuevas formas jurídicas de organización de los servicios públicos.

En este marco de ideas, en el Estado Lara se han venido convirtiendo a instituciones ya estructuradas y consolidadas en los denominados Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. Forma de organización cuyo uso se ha generalizado en el ámbito nacional pero que en los Estados es de reciente data. Sobre esta figura hay un escaso desarrollo jurídico y administrativo

Esta investigación se propone alcanzar un mayor conocimiento sobre los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara, su origen, su régimen jurídico, la administración de los recursos financieros y presupuestarios,

la administración de sus recursos humanos, así como conocer las fortalezas y debilidades institucionales. Se desarrolla esta investigación con la normativa vigente hasta diciembre de 1999, pues en el Estado Lara el marco jurídico de este tipo de organizaciones públicas no ha sufrido cambios significativos.

El trabajo está dividido en cinco capítulos. El primer capítulo está referido al problema objeto de investigación, su planteamiento, justificación, y objetivos propuestos.

En el segundo capítulo, referido al marco teórico, se plantean los antecedentes históricos, los antecedentes de la investigación, se consideran las bases teóricas, que incluye aspectos conceptuales en el plano jurídico y administrativo y las bases legales de los Servicios Autónomos sin Personalidad jurídica.

El tercer capítulo denominado marco metodológico, comprende la definición del tipo de investigación, el diseño de investigación utilizado, el universo, los instrumentos y procedimientos metodológicos para la recolección de información, así como para el análisis y procesamiento de la misma.

El cuarto capítulo denominado Análisis e interpretación de los resultados, como su nombre lo indica comprende un análisis de los datos cuantitativos de los resultados de la investigación.

El quinto capítulo está referido a las conclusiones que se derivan de las interpretación de los datos y su comparación con los objetivos propuestos.

Igualmente, se presenta un conjunto de recomendaciones que de aplicarse, podrían contribuir a mejorar la gestión de estos entes en el Estado Lara.



CAPITULO I EL PROBLEMA

1. TITULO

Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La descentralización constituye un proceso histórico y novedoso de distribución vertical del poder, que ha servido para ir sustituyendo paulatinamente el modelo centralista que se mantuvo en el país durante décadas el cual frenó la modernización del Estado y obstaculizó el desarrollo pleno de la potencialidad de las diversas regiones del país.

Con la aprobación en 1989 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público a los Estados, se inició un proceso de gestión en el cual los Estados fueron asumiendo progresivamente competencias que anteriormente estaban reservadas al poder central, siendo el objeto central de la descentralización el desarrollo de mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión, ejecución y toma de decisiones en los servicios públicos así como en los asuntos que le competan. Por esta vía la tendencia actual de los gobernantes regionales es crear instituciones que lleven a cabo las funciones y actividades de las competencias transferidas.

La Administración Pública venezolana tiene los mismos niveles de los entes territoriales: nacional, estatal y municipal. Está representada por el Poder ejecutivo con funciones de gobierno y de administración para prestar servicios que satisfagan necesidades sociales. Actividad que puede realizarla de manera directa o indirecta. En el primero de los casos lo realiza a través de los Ministerios y las Oficinas de la Presidencia y de manera indirecta por medio de entes descentralizados es decir, por instituciones que tienen una personalidad jurídica distinta a la de la administración que le da origen, con patrimonio propio y con atribuciones o competencias formalizadas por Ley. De manera tal que el Estado crea instituciones para que cumplan un cometido social pero que a su vez, van adquiriendo su propia fisonomía en el marco normativo general. Otra forma a través de la cual el Estado desarrolla sus competencias sociales es por la vía de la desconcentración, de la transferencia de competencias a un ente o unidad creada sin personalidad jurídica y con la cual el órgano que la crea mantiene una relación de jerarquía.

Estas instituciones creadas pueden tener disímiles formas jurídicas y administrativas, como por ejemplo, institutos autónomos, compañías anónimas, fundaciones, fondos, o Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. Esta última, constituye una figura jurídica que se ha venido utilizando nacionalmente y en los Estados, particularmente, cada vez con mayor frecuencia a partir del proceso de descentralización.

Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica constituyen órganos sobre los cuales, desde el punto de vista jurídico y administrativo, hay un escaso desarrollo teórico y normativo, lo que genera desconocimiento y confusión en torno a su creación y disolución y a su administración, en cuanto a régimen presupuestario, contabilidad, régimen de administración de personal, régimen financiero, control administrativo, marco jurídico, formación del patrimonio, rendición de cuentas y adscripción.

La personalidad jurídica confiere a las instituciones que la poseen la calidad de sujeto de derecho, es decir, la capacidad para ser titular de derechos y de obligaciones, condición que les está vedada a las instituciones objeto de esta investigación, por cuanto tal como señalan en su denominación, no están dotadas de personalidad jurídica.

Por su parte, la administración en su aspecto técnico se ocupa del manejo y combinación de recursos humanos, materiales y financieros en las organizaciones, para que éstas alcancen sus objetivos. A través de los procesos administrativos se proporciona a la organización la base, el soporte para la toma de decisiones y para el logro de los objetivos con eficiencia y eficacia. De allí que para las organizaciones, cualquiera sea su naturaleza y su función, es necesario e importante tener claridad y precisión en cuanto a las normas y condiciones para el manejo y tratamiento de sus recursos.

En Venezuela, en el ámbito nacional existen diversos y conocidos Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, adscritos a diversos Ministerios, a los cuales indistintamente se les ha denominado Fondos, Servicios y Cajas, tales como el Servicio Autónomo Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), el Servicio Autónomo Biblioteca Nacional, Servicio Autónomo de Prestaciones Sociales de los Organismos de la Administración Central, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Servicio Autónomo Consejo Nacional de Universidades (CNU), Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral a la Infancia y la Familia (SENIFA), etc.

Para Septiembre de 1994 (OCEPRE, 1994), se habían contabilizado en el país más de cincuenta instituciones nacionales creadas o convertidas en Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, o que actúan como tal por poseer autonomía funcional o ser definidos como órganos desconcentrados.

En los Estados, fundamentalmente como producto de la transferencia de competencias del Poder Nacional al Ejecutivo Estadal, se han creado instituciones bajo la modalidad de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica, como por ejemplo, el Parque Zoológico Bararida, la Comisión para la Reforma Integral del Estado Lara (COPREL), la Imprenta del Estado Lara, la Escuela de Policía del Estado Lara, el Hospital Universitario de Cumaná, el Servicio Autónomo de Conservación y Mantenimiento de Vehículos del Estado Yaracuy, etc. Instituciones que, dada su naturaleza, les compete,

entre otros aspectos, la prestación de servicios públicos y en algunos casos, la aplicación de tasas o tarifas por dichos servicios. El escaso desarrollo teórico y normativo que existe respecto a estos servicios está orientado hacia el Poder Nacional sin referencia alguna hacia los Estados y Municipios, lo cual se evidencia porque la normativa nacional no señala que ésta debe hacerse extensiva a los Estados y Municipios así como tampoco existe reglamentación estatal al respecto. De manera tal, que dada su actual utilización en los Estados, es conveniente y oportuno dilucidar sus características más relevantes, en particular en el Estado Lara, ámbito en el cual se centra esta investigación.

Las interrogantes que motivan la realización de esta investigación y a las cuales se pretende dar respuesta son las siguientes:

¿Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica constituyen instituciones del aparato público descentralizados o desconcentrados?, ¿Dónde se ubican conceptualmente, dentro de la estructura del aparato público del Estado?, ¿Cuáles son los límites de su autonomía?, ¿Cuales son las razones por las cuales se está generalizando el uso de estas instituciones?, ¿Existe uniformidad y consistencia en los criterios para la creación y funcionamiento de estas instituciones a nivel nacional y en el Estado Lara?, ¿Qué beneficios y limitaciones reporta al Estado y a la sociedad la utilización de esta figura jurídica?, ¿Cuál es el marco jurídico que regula su origen y funcionamiento?, ¿Corresponde su creación al Poder Legislativo o al Poder

Ejecutivo?, ¿Cómo se lleva a cabo la administración presupuestaria, financiera y de personal de estos servicios autónomos en el Estado Lara?, ¿Cuál es el tipo y los mecanismos de control que se aplican?

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación planteada es oportuna y pertinente, en tanto se lleva a cabo en un momento histórico de descentralización administrativa del Poder Nacional hacia los Estados, de reordenación y reorganización del Poder Público Nacional a través del proceso Constituyente así como de la aplicación de medidas administrativas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional. Por otra parte, de acuerdo a los resultados, podría contribuir a dotar y orientar a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara de un instrumental teórico práctico que coadyuve a mejorar el funcionamiento de este tipo de instituciones.

Se considera que esta investigación, al integrar en forma sistemática el conocimiento administrativo y jurídico de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, actualmente escaso y disperso, y conocer los existentes en el Estado Lara, puede representar una contribución para actividades académicas del Decanato de Administración y Contaduría de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, en especial para el área de Administración Pública.

Esta investigación se justifica en el marco de la realización de la Maestría en Gerencia Empresarial, por cuanto se inscribe en las líneas de investigación del Decanato de Administración y Contaduría. Es novedosa, en tanto no se han desarrollado investigaciones que apunten al diagnóstico y conocimiento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica como alternativa para un efectivo proceso de descentralización hacia el interior de los Estados, además de constituir una integración sistemática del conocimiento al respecto.

4. OBJETIVOS

La investigación planteada se propone alcanzar los siguientes objetivos:

A. OBJETIVO GENERAL

1. Conocer los procesos administrativos de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Lara.
2. En función de los resultados de la investigación, se propondrán lineamientos y estrategias para la administración de los servicios autónomos en el Estado Lara.

B. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

1. Ubicar conceptualmente a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en la Administración Pública.
2. Determinar las características de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara en cuanto a su autonomía.
3. Determinar las condiciones de creación y disolución de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara.
4. Determinar las características de la administración presupuestaria y financiera de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara.
5. Determinar los sistemas de control aplicados a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara .
6. Conocer el régimen jurídico del personal adscrito a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara.
7. Determinar las fortalezas y debilidades de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica.

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

1. Antecedentes históricos:

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica son de vieja data en el ordenamiento jurídico internacional. La COPRE (1985) señala que hay una gran profusión de este tipo de órgano, en Italia, Francia, España, Gran Bretaña, entre otros países, se utiliza frecuentemente esta figura bajo las denominaciones de Haciendas Autónomas, Servicios Autónomos, Patrimonios Autónomos o Agency. En España, se constituyeron en forma de Cajas Especiales como una excepción de la unidad del presupuesto. En 1959, a través de la Ley de Entidades Estadales Autónomas se norman específicamente estas instituciones y se cambia su denominación a “servicios administrativos sin personalidad jurídica”, dotándolos de autonomía de gestión.

En Italia se denominan “Aziende Nazionali Autonome” y se les concibe como órganos intermedios entre la descentralización orgánica y la desconcentración dentro del propio organismo. Sea cual fuere su denominación, todas estas figuras responden al criterio común de carecer de personalidad jurídica propia, distinta de la República, y de romper el

principio de la unidad del Tesoro y poseer autonomía patrimonial o presupuestaria.

Las primeras aplicaciones (Hernández, 1984) de la figura del servicio autónomo de las cuales se tiene conocimiento en Venezuela y además, para la realización de actividades crediticias o de financiamiento, lo constituyen el desaparecido Fondo Nacional del Café, mediante Decreto 274 de la Junta de Gobierno del 23 de septiembre de 1949, que conjugaba funciones ejecutivas y legislativas en tanto constituía un gobierno de facto. Aproximadamente diez años después, mediante Decreto N° 564 del 3-02-59 se convierte en Fondo Nacional del Café y del Cacao, el cual funcionó también como patrimonio autónomo hasta que en 1975 se transforma en Instituto Autónomo. En 1959 también se crea la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria con la finalidad de administrar un fondo autónomo conformado por aportes del Estado y por comisiones de cobranzas, de estudios y por los intereses recaudados. Pese a que no estaban permitidas por el ordenamiento jurídico -pero tampoco expresamente prohibidas- esta desconcentración patrimonial fue en muchos casos un instrumento y un expediente útil y expedito para afectar a determinados fines un patrimonio, sin necesidad de crear una persona jurídica distinta a la República para administrar dicho patrimonio.

En 1972 la Comisión de Administración Pública (CAP) propone un Proyecto de Reforma de la Administración Descentralizada en el cual se plantean las formas jurídicas que el Estado puede y debe utilizar para ello: los establecimientos públicos (institucionales, corporativos o de economía mixta), las sociedades mercantiles de capital público o de economía mixta, y los patrimonios autónomos. Para que dicha reforma se produjera, se propuso además, que se dictase una Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas, que regulara los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado y los Patrimonios Autónomos. En 1976, se presenta a las Cámaras Legislativas un anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, el cual contempla para los servicios autónomos que el decreto de creación establezca el grado de autonomía administrativa, financiera, de gestión y presupuestaria, así como se parte del supuesto de que dichos servicios se autofinancian.

En este último proyecto (CAP,1976) se definen los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica como "organismos administrativos integrados en la jerarquía del Ministerio, carentes de personalidad jurídica, pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar algún cometido estatal". Era concebido entonces, el Servicio Autónomo como un ente sólo del Poder Nacional, lo cual se explica en virtud de que no se había iniciado en el país el proceso de descentralización hacia

los Estados. En 1992 la COPRE considera y propone los servicios autónomos, como parte de la administración central en el proyecto de la correspondiente Ley Orgánica.

2. Antecedentes de la investigación:

Como apoyo documental al trabajo de investigación se consideraron entre otras, las siguientes investigaciones:

GUERRA, ALEXIS(1997). En su proyecto de Investigación denominado el Federalismo, la Descentralización y la Globalización en América Latina y en Venezuela, aborda los aspectos teóricos e históricos durante el período 1810 1996, ubica y precisa conceptual e ideológicamente la descentralización como expresión de la transformación de las relaciones de poder existentes en el sistema político venezolano hacia una redistribución del poder dentro de la sociedad en función a lo cual examina diversas dimensiones de dicho proceso. Los resultados de este proyecto han servido para nutrir conceptualmente la investigación planteada, en especial lo atinente al proceso de descentralización y a la autonomía funcional y administrativa.

SANCHEZ, LIDICE (1991). En su tesis La Gerencia Pública Estatal en la Descentralización Política Administrativa, se plantea como objetivo

determinar las características necesarias para la gerencia pública y para el Gobernador de Estado, a fin de poder gerenciar de manera óptima las organizaciones de la Administración Pública Estatal en el proceso de descentralización. Ello proporciona a esta investigación un insumo relevante en cuanto a las competencias y características de la gestión de las Gobernaciones. Realiza además, un diseño bibliográfico con relación a la descentralización el cual constituye un aporte significativo para esta investigación.

HERNANDEZ, OSCAR (1984). En 1984 publica un novedoso estudio denominado Los Servicios o Patrimonios Autónomos sin Personalidad Jurídica en Venezuela. En dicha investigación analiza las causas de su origen y las características administrativas y jurídicas de los mismos. Para la fecha de su realización, en los Estados no se había generalizado la utilización de la figura del servicio autónomo sin personalidad jurídica.

Los estudios antes señalados proporcionan precisión conceptual de utilidad para el presente trabajo.

3. Bases Teóricas.

A. Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. Definiciones y características

A juicio de la Dra. Cecilia Sosa Gómez(1987:35) el Estado Venezolano se caracteriza por que cada vez que tiene un conflicto entre actores sociales, o surge una necesidad social, crea una entidad, es decir, resuelve sus diferencias mediante la creación de una organización, ya sea de la Administración Central, o de la Administración Descentralizada, a la cual se denomina Empresa del Estado, Instituto Autónomo, Fondo, Oficina, Fundación, Asociación Civil, o como una nueva tendencia: los patrimonios autónomos o servicios autónomos, lo que obedece a la necesidad que tiene el Estado de flexibilizar sus mecanismos de decisión y de gestión.

Estos Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en Venezuela, constituyen patrimonios unitarios y permanentes destinados a realizar una determinada actividad, con autonomía funcional en el aspecto financiero, presupuestario, contable y de gestión.

Para Caballero (1984) los servicios autónomos “constituyen una categoría jurídica concreta con características especiales: disponen de

autonomía financiera y presupuestaria y se rigen por las normas presupuestarias destinadas a los institutos autónomos.” A pesar de que presupuestariamente tienen el mismo tratamiento, entre los Servicios Autónomos y los institutos autónomos encontramos las siguientes diferencias:

Los Institutos Autónomos poseen personalidad jurídica, cuentan con un patrimonio independiente del Fisco Nacional y sus bienes no están sometidos al régimen de bienes nacionales y poseen autonomía orgánica. Los servicios autónomos carecen de personalidad jurídica, no poseen patrimonio independiente y los bienes están sometidos al régimen de bienes nacionales. Su autonomía está restringida funcionalmente al aspecto financiero, presupuestario, contable y de gestión.

Viloria (1983) señala que en el país la figura del Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica, se ha utilizado irregularmente para crear algunos órganos que realizan un objetivo de tipo económico. Irregular ya que constituyen servicios administrativos que dependen directamente de la administración central y que gozan de una amplia autonomía funcional, sobre todo presupuestaria, para la realización de sus objetivos. El problema básico para el referido autor, radica en la falta

de legitimidad jurídica y la violación de la unidad del tesoro y la no afectación de ingresos a gastos específicos.

En Venezuela no existe una Ley de la Administración Descentralizada, a pesar de que en 1972 y 1976 se presentaron Proyectos de Ley a consideración del Congreso de la República, tal como se señaló en el punto anterior. En ambos Proyectos de reforma, se estimó que los patrimonios autónomos constituían patrimonios unitarios y permanentes destinados a realizar una determinada actividad, cuya administración, aun cuando dependiente de la jerarquía administrativa, tenía una cierta autonomía y estarían dotados de flexibilidad en el manejo de los fondos, sin que por ello adquirieran personalidad jurídica.

La COPRE(1995:1) en la exposición de motivos del Proyecto de Reforma del Reglamento de Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica establece que éstos

“constituyen una figura que logra conciliar dos aspectos conflictivos de la Administración Pública, en ocasiones contradictorios o excluyentes: la autonomía presupuestaria necesaria para una gestión flexible y dinámica, y el control, tanto interno por parte del Ejecutivo Nacional como externo, de la Contraloría General de la República.”

De manera tal que estos se ubican en el ámbito de la Administración Central y no como órganos descentralizados funcionalmente como tradicionalmente se les consideraba.

B. Precisiones terminológicas

La imprecisión que existe en cuanto a la ubicación de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Poder Público, nos lleva a establecer algunas consideraciones conceptuales a objeto de clarificar, precisar y caracterizarlos en cuanto a su autonomía y descentralización.

Autarquía: Significa etimológicamente “administración de sí mismo”, supone administración propia por delegación legal.

Autonomía: La autonomía etimológicamente significa “darse leyes a sí mismo”, es decir, el derecho de legislación propia. En su Diccionario de Derecho Público, Emilio Fernández Vázquez (1981:415) define la Autonomía como:

”la facultad inherente a algunos entes públicos de organizarse jurídicamente, de darse derecho propio, el cual no sólo es reconocido como tal por el Estado sino que, además es adoptado por éste para integrar su propio sistema jurídico y declararlo obligatorio como sus propios reglamentos y leyes”.

No obstante, Giannini citado por Caballero Ortiz (1984) señala que actualmente el término no tiene un significado preciso, que su uso

fuera del ámbito jurídico ha contribuido a que pierda el significado de especie para asumir el de género y en consecuencia, el término autonomía ha de ir siempre acompañado de un adjetivo que distinga conceptos diversos. Los conceptos de autarquía y autonomía parecieran identificarse y confundirse, pero son formas diferentes de legislación y administración. La autonomía es un concepto político (Caballero, 1984), en tanto constituye la facultad de las instituciones para gobernarse o ejercer actos de soberanía, mientras que la autarquía es un concepto administrativo asociado a la facultad que tienen las instituciones de administrarse por sí mismas.

Autonomía financiera:  consiste en el reconocimiento formal de la capacidad patrimonial propia al ente. Esa capacidad se expresa en tener un presupuesto propio, con gastos e ingresos propios que le permitan la gestión de los asuntos que constituyen su objeto, sin los controles exhaustivos a que están sujetos los órganos de la administración pública. Permite a los entes administrar e invertir sus ingresos. La autonomía financiera es una consecuencia de la personalidad jurídica en tanto, no se puede ser titular del conjunto de bienes y derechos que constituyen su patrimonio (Autonomía patrimonial). Para Cabanellas(1989:423) la autonomía financiera consiste en “la libertad económica para regirse, en cuanto a gastos e

ingresos, que se concede a las entidades públicas dependientes del Estado, ya sean provincias, municipios, asociaciones u organismos”

Autonomía administrativa “libertad que se reconoce a una región, provincia, ciudad o pueblo para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal” (Cabanellas, 1989:423).

Autonomía funcional: Se manifiesta en la independencia del organismo respecto a la administración central, no sujeto a nexos de jerarquía con ninguna de las ramas del Poder Público. En Venezuela, la Contraloría General de la República es un ente que posee autonomía funcional, al igual que la Fiscalía General de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Defensoría del Pueblo.

Desconcentración: Lares Martínez (1983) considera la desconcentración como una modalidad mediante la cual se transfieren a funcionarios subalternos dependientes del poder central, facultades de decisión ejercidas hasta entonces por el jefe supremo de la jerarquía. Debe estar basada en una disposición legal y el superior jerárquico mantiene un poder de control sobre las decisiones del órgano subordinado de acuerdo a la Ley. La desconcentración se produce siempre dentro de la misma organización.

Descentralización: implica la creación de una persona jurídica diferente del Estado. La competencia se atribuye a un nuevo ente, separado de la Administración Central, dotado de personalidad jurídica propia, mientras que en la desconcentración, se trasladan competencias, en el interior de un mismo ente, de una instancia organizativa a otra, sin que se cree una nueva persona jurídica.

Descentralización funcional: Forma de organización administrativa que permite la existencia de personas jurídicas que tienen a su cargo actividades concretas (Caballero,1984). La razón por la cual se tiende a crear entes funcionalmente descentralizados a juicio del autor, es la necesidad práctica de mantener su propia individualidad patrimonial, financiera y presupuestaria. La personalidad jurídica es un atributo de la descentralización funcional y la consideración legal de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica no implica que éstos puedan incluirse en el ámbito de la descentralización funcional, precisamente por la carencia de personalidad jurídica.

Para el autor ya referido la permanencia de esta figura en la Administración Pública, se explica porque, históricamente la descentralización funcional obedece a la necesidad de "escapar del presupuesto del Estado", es decir, los entes descentralizados tienen sus ingresos propios que manejan con relativa autonomía de decisión, sin

estar sujetos a las limitaciones que le impone un presupuesto rígido, dictado para la administración central. A partir de la consolidación de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica la independencia presupuestaria ha pasado a un segundo plano, ya que estos servicios pueden imputar sus ingresos a determinados gastos, disfrutan de autonomía presupuestaria y formulan sus presupuestos de acuerdo a las mismas normas establecidas para los Institutos Autónomos, tal como lo establece la anterior Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y ahora la Ley Orgánica de Administración Central. De forma tal, que lo importante de la descentralización funcional no es la autonomía presupuestaria sino la personalidad jurídica ya que sólo en la medida en que exista personalidad jurídica propia, distinta de la República, puede hablarse de descentralización funcional.

La autonomía de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica se refiere exclusivamente a la posibilidad de aplicar los ingresos que son resultado de su gestión, a determinados gastos, sin que se confundan con la masa común de los recursos del Tesoro Nacional, tal como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Central (1999).

El derogado Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica (1996) establecía como condición para conferir el carácter de servicio autónomo a un ente o unidad administrativa, la

realización de actividades que permitan la captación de ingresos propios para atender su financiamiento total o parcial. Esto es ratificado en la reforma realizada en Agosto de 1999 a la Ley Orgánica de la Administración Central (1999) al contemplar en su artículo 49 que “sólo podrán crearse Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan la captación de ingresos propios para atender a su financiamiento.” Posteriormente en diciembre de 1999 se reforma nuevamente la Ley Orgánica de Administración Central y desarrolla más ampliamente lo referido a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, incluyendo en ella un Capítulo referido exclusivamente a la Desconcentración Administrativa el cual señala:

“El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante Decreto y con la modificación del respectivo Reglamento Orgánico, podrá crear o atribuir el carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica a órganos de los Ministerios, en aquellos casos de prestación de servicios a su cargo que permitan efectivamente la captación de recursos financieros productos de su gestión, suficientes para su funcionamiento y para el logro de sus objetivos. Estos servicios autónomos sin personalidad jurídica dependerán jerárquicamente del Ministro correspondiente y se regirán por las normas presupuestarias de los institutos autónomos, previstas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario”.

Esto último contradice la disposición contenida en la última Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario(1999) que en su Artículo primero, Parágrafo Único establece “ a los Servicios

Autónomos sin Personalidad Jurídica se les aplicara el régimen presupuestario previsto para el Poder Nacional y sus asignaciones estarán comprendidas en la Ley de Presupuesto Anual, conforme a lo establecido en el Título II de esta Ley.” De acuerdo a esto último, los servicios autónomos presupuestariamente serán tratados como órganos del Poder Central y no como Institutos Autónomos, ya que las disposiciones presupuestarias referidas a los Institutos Autónomos están contempladas en el Título IV de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Esta discrepancia jurídica permite otorgarle a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica tratamiento de entes descentralizados y no de entes desconcentrados tal cual lo considera la propia Ley Orgánica de la Administración Central y como consecuencia de ello, se aplican las disposiciones presupuestarias aplicables a los institutos autónomos.

La doctrina jurídica de supremacía de las leyes desarrolla tres criterios para dirimir conflictos entre leyes, en orden consecutivo son los siguientes: Jerarquía de las leyes, especialidad de la materia y temporalidad. Para determinar cual de dichos criterios aplicar para dirimir esta contradicción jurídica, consideramos lo siguiente: como quiera que ambos instrumentos tienen el mismo rango jerárquico en la pirámide jurídica, y la Ley Orgánica de Administración Central desarrolla un Capítulo exclusivo para el tema de la desconcentración administrativa

y a pesar de que siendo posterior remite a la Ley de la especialidad en materia presupuestaria, es decir, a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. En tal sentido, creemos que cuando el legislador hace la remisión a otra Ley de igual rango pero de materia específicamente presupuestaria, está aplicando el criterio doctrinario de la especialidad, criterio que a nuestro entender debe privar en el plano operativo y funcional de los Servicios Autónomos.

En el caso de los Estados, la creación de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica está a cargo del Gobernador del Estado a través de Decretos con base en la potestad organizativa que constitucionalmente poseen. Acto que discrecionalmente es refrendado por el órgano legislativo.

En el Estado Lara los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica han sido creados por el Gobernador con base en lo que establece la Constitución del Estado y la Ley Orgánica de Administración del Estado, que le confieren atribuciones como Jefe del Ejecutivo del Estado y Agente del Ejecutivo Nacional, además de las atribuciones que le señalan las demás Leyes nacionales y estatales. No existe uniformidad en cuanto a los criterios para conferir la condición de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica, esto se evidencia en lo

contemplado en los Decretos correspondientes a cada una de las instituciones.

C. Personalidad jurídica. Condiciones y características que proporciona.

La personalidad jurídica consiste en la aptitud o capacidad que poseen las personas morales para ser titulares de deberes y derechos, en consecuencia, pueden actuar por sí mismas, en nombre propio y presentarse en juicio como actores o demandados, celebrar contratos en su nombre, contraer obligaciones etc. La personalidad jurídica es un atributo de la descentralización funcional. Al carecer de ella, los Servicios Autónomos no pueden ubicarse como entes descentralizados funcionalmente sino como servicios dependientes de la Administración Central.

Para Caballero (1984) entre las consecuencias más relevantes del otorgamiento de la personalidad jurídica están:

- a. Ser sujetos de derechos y obligaciones, capaces de adquirir, demandar y ser demandado y, en general, realizar actos jurídicos frente a terceros.

- b. Implica la existencia del ente, independientemente de los miembros que lo integran. Se establece así una limitación y separación de responsabilidades.
- c. Existencia de un patrimonio al cual cabe referir la responsabilidad.
- d. Ruptura de los nexos de jerarquía tal es el caso de los institutos autónomos.
- e. Sometimiento a un derecho especial, singular o específico. El uso del concepto de persona jurídica permite la aplicación de un derecho distinto del que regula la actuación de la República.

Baena Alcázar, citado por Garrido (1979) plantea que “ la personalidad jurídica constituye un supuesto jurídico - organizativo de la administración descentralizada en los siguientes casos:

- a. Cuando el acto de creación del ente deriva de la función legislativa del Estado, mediante una Ley formal emanada del Congreso o un decreto equiparado a ésta en sus efectos, emanado del Presidente de la República
- b. Cuando el acto de constitución del ente, realizado conforme al Código Civil o el Código de Comercio, tiene como agentes, conjunta o separadamente, a una persona pública territorial (República, Estado o

Municipio) o a un Instituto Autónomo, empresa del Estado o asociación estatal”

Los entes descentralizados poseen personalidad jurídica diferente de la del ente que le da origen además de poseer unas competencias transferidas y patrimonio propio.

D. Régimen legal de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica

A decir de la Procuraduría General de la República (1989), “ en Venezuela la característica más resaltante en cuanto a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica es que tienen una escasa e insuficiente regulación jurídica”. Esta ausencia de normas legales que unificaran, regularan y controlaran el establecimiento y funcionamiento de órganos e instituciones descentralizadas, de manera que cumpliera efectivamente los fines públicos para los cuales habían sido creados, ha sido una de las causas de la proliferación y dispersión de diversas fundaciones e Institutos Autónomos, de carácter nacional inicialmente y en los últimos tiempos a nivel estatal.

La Comisión Para la Reforma del Estado (COPRE,1994) señala que en un estado de derecho todas las actuaciones públicas deben estar sometidas a la Ley y señala además, que es necesario que la

Administración Pública cuente con un régimen jurídico conveniente, que regule tanto la administración central como la descentralizada en el orden nacional, al igual que las administraciones estatal y municipal. En consecuencia, se requieren una o varias leyes que regulen las entidades descentralizadas, es decir, institutos autónomos, empresas del estado y otros entes y contemplen mecanismos de control de la administración central sobre ellas.

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario es el instrumento jurídico que inicialmente contempló la figura de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, posteriormente, Carlos Andrés Pérez, durante su segundo mandato, promulgó el denominado Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica publicado en la Gaceta Oficial N° 34.836 del 7-11-91, el cual señala en su artículo 1° que “sólo podrán crearse Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan la captación de ingresos propios para atender a su financiamiento y que hayan alcanzado un alto grado de desconcentración que justifique su creación.”

En noviembre de 1996 bajo la Presidencia de Rafael Caldera se deroga el Reglamento anterior y se dicta un nuevo Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, el cual contempla en su

artículo primero: “ sólo podrá atribuirse el carácter de Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica a aquellos órganos de los Ministerios, Procuraduría General de la República u Oficinas Centrales de la Presidencia cuyas actividades inherentes permitan la captación de ingresos propios para atender a su financiamiento total o parcial.” Señala igualmente, el procedimiento a emplear para el otorgamiento de la condición de servicio autónomo. De manera tal, que este Reglamento es más restringido que el anterior en cuanto a su ámbito de aplicación y no señala ni contempla su aplicación a nivel de los Estados y Municipios.

En agosto de 1999 el Presidente Hugo Chavez Frías, promulga la Reforma a la correspondiente Ley Orgánica de la Administración Central (Gaceta Oficial N° 36.777), en ella se contempla la facultad del Presidente de la República de convertir unidades administrativas de los Ministerios en Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, además de que limita su autonomía a la posibilidad de afectar los ingresos que son producto de su gestión a gastos determinados. Establece también que los servicios autónomos sólo podrán crearse en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan la captación de ingresos propios para atender a su financiamiento.

En Diciembre de 1999 se reforma nuevamente la Ley Orgánica de Administración Central (Gaceta Oficial N° 36.850) incorporando un

capítulo referido de manera exclusiva a la desconcentración administrativa en el cual se señalan normas para los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. En el aparte referido a las bases legales de los servicios autónomos, se hará referencia detallada de los instrumentos legales que actúan directa o indirectamente sobre estas instituciones.

E. Administración de recursos humanos:

Las organizaciones para alcanzar sus objetivos requieren de un conjunto de recursos entre los que se encuentran: materiales (dinero, instalaciones físicas, maquinarias y equipos), técnicos (sistemas, procedimientos, organigramas, información) y humanos en los cuales encontramos no sólo el esfuerzo y la actividad humana, sino también otros factores como experiencia, motivación, intereses vocacionales, actitudes, aptitudes, habilidades y destrezas.

La administración pública se ocupa de las estructuras gubernamentales que están destinadas a facilitar el funcionamiento del gobierno y de suministrar servicios a la población, labor ésta para la cual es fundamental la administración de los recursos humanos, desde el reclutamiento y selección hasta el desarrollo de personal, pasando por los programas de seguridad social.

La administración de recursos humanos es definida por Arias Galicia (1979:27) como “el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc., de los miembros de la organización en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general”.

Dentro de la estructura del Estado venezolano existen diversas formas de relación jurídica con los trabajadores. Empleados públicos, definidos así por la propia Ley de Carrera Administrativa (Gaceta Oficial N° 1734) que ampara a aquellas personas que laboran en ministerios, institutos autónomos y otras dependencias oficiales. Dicha Ley unificó el significado de los términos al señalar en su artículo 1° que “a los efectos de la presente Ley las expresiones funcionario público, empleado público y servidor público, tendrán un mismo y único significado “. Otro sector laboral jurídicamente diferente es el de los obreros, que se rigen por las normas laborales y por las cláusulas de las contrataciones colectivas derivadas de la Ley Orgánica del Trabajo. Además, existen trabajadores que no están amparados por las disposiciones antes mencionadas, sino que tienen su propio régimen jurídico a través de una Ley específica. En los Estados, los funcionarios se rigen por las leyes dictadas por las Asambleas Legislativas, generalmente adaptaciones similares a las que establece el Poder Central.

Hildegard Rondón de Sansó (1987:134) define a los funcionarios públicos como “aquellos sujetos que están vinculados por una relación de trabajo, de cualquier naturaleza que esta sea, con un ente público, para el ejercicio directo o indirecto de una función pública” es decir, cualquiera sea la labor que se desempeñe, basta que se lleve a cabo en una institución pública para que a juicio de la Dra. Sansó se considere funcionario público.

A juicio de la Consultoría Jurídica de la Oficina Central de Personal (1992), los empleados que laboran en los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, son funcionarios públicos y le es aplicable el régimen establecido en la Ley de Carrera Administrativa, y “ningún régimen especial, para ésta y ninguna otra dependencia de la Administración Pública Nacional puede establecerse al margen de la Ley de Carrera Administrativa, a menos que ella misma los exceptúe”. (OCP,1992).

El anteriormente mencionado Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en materia de recursos humanos establece que “la calificación de un órgano como servicio autónomo, no modifica el régimen del personal establecido en la Ley de Carrera Administrativa. No obstante, el Ministro, el Procurador General de la República o la máxima autoridad de la Oficina Central podrá solicitar

mediante el cumplimiento de los trámites correspondientes, la aprobación de escalas especiales de remuneración para el personal del servicio autónomo, cuando las condiciones del mercado laboral y los requerimientos del servicio así lo hagan procedente.” Es conveniente reiterar que este Reglamento no fue elaborado para el ámbito estatal, sino para la Administración Pública Central, el cual por analogía podrían aplicar los estados.

La vigente Ley Orgánica de Administración Central en su artículo 67 mantiene la posibilidad de que en los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica se pueda establecer una escala de sueldos y salarios especial, “... cuando la especialidad técnica de la actividad que desempeñen los funcionarios adscritos a los mismos así lo justifique.” Además, establece como condición para ello que el servicio autónomo genere recursos suficientes para cubrir las diferencias en la remuneración.

Por otra parte, la vigente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (1999) y su correspondiente en el Estado Lara (1979), establecen en su Título III la obligatoriedad de establecer el Registro de Asignación de Cargos, cuyas modificaciones previstas han de ser presentadas anexas al Proyecto de Ley de Presupuesto.

F. Administración Presupuestaria

Se entiende por Presupuesto el resumen sistemático de las previsiones de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos. Para la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP,1995) el presupuesto comprende “ todos los recursos y gastos que se suponen previamente se va a gestionar para llevar a cabo, en función de las prioridades de la política gubernamental, un plan operativo en el ejercicio fiscal. Los presupuestos también señalan el resultado económico y financiero de las transacciones programadas, así como la producción de bienes y servicios que causarán las acciones previstas”.

El presupuesto público se concibe como un sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa la producción pública(bienes o servicios) de una institución, sector o región, en función de las políticas de desarrollo previstas en los Planes. De allí que se consideren parte del sistema de planificación, instrumento de gobierno y administración. La formulación, aprobación y ejecución del mismo deberá seguir las orientaciones del plan operativo anual. La mayor parte de las finalidades del Estado requieren de la ejecución de acciones que se concretan a través de transacciones financieras, de allí que inicialmente al presupuesto se le concibió sólo como expresión financiera del plan de gobierno. La concepción actual lo concibe como un instrumento del sistema de planificación.

Tanto la derogada Constitución de 1961 en su artículo 227 y el Artículo 314 de la Constitución de 1999 acogen el principio de la unidad presupuestaria al señalar que “ no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”.

La Ley de presupuesto, junto con la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y la de Régimen Presupuestario es uno de los instrumentos que regula la actividad financiera del Estado.

En Venezuela en las últimas décadas se ha venido utilizando el presupuesto por programa, el cual se concibe como un proceso de jerarquización y congruencia de objetivos y medios y como un instrumento de control. La aplicación del presupuesto por programa se relaciona con la planificación del desarrollo y exige un amplio sistema de contabilidad e información. El presupuesto por programa “ ha transformado el modo de decisión del Estado que antes enfocaba su atención casi exclusivamente en la disponibilidad de recursos para la realización de sus atribuciones y ahora la centra, de manera prioritaria, en los resultados que se propone.” (ISOARD,1981:16). El presupuesto tradicional hacía énfasis en qué se gastó, mientras que el presupuesto por programa se centra en los objetivos perseguidos y en la medida y razón en que se alcanzan, es decir, el para qué y al cómo del gasto, en su eficacia y eficiencia.

En el presupuesto público venezolano prevalece el principio de la unidad del tesoro, con las excepciones legalmente contempladas, consiste en que todos los fondos que se recauden deben confluir en la Tesorería Nacional, en donde se formará un fondo común con el cual se atiende a la totalidad de los gastos y erogaciones autorizadas legalmente. Ello está previsto por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional cuando plantea que “el producto de las rentas nacionales debe ser enterado directamente por el deudor o contribuyente en la Oficina del Tesoro Nacional encargada de la recepción de fondos y en virtud de liquidación autorizada por un funcionario competente, conforme a la Ley”.

Para Eloy Lares Martínez (1983), conforme al principio de la unidad del Tesoro, o regla de la no asignación, no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos. Esta regla está consagrada en el artículo 16 de la anterior y en la vigente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Esta regla tiene numerosas excepciones. En efecto, el aparte del artículo citado dispone que sólo podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos:

1. Los provenientes de las operaciones de crédito público, incluidos aquellos que, estando representados en títulos de la deuda, se

empleen directamente, en cancelar obligaciones contraídas por el Fisco.

2. Los que se estipulen a favor del Fisco Nacional en regímenes especiales sobre servicios.
3. Los provenientes de donaciones, herencias, legados a favor del Fisco Nacional.
4. Los que por leyes especiales hayan de ser destinados a fondos de inversión.
5. Los que resulten de la gestión de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica.
6. El producto de contribuciones específicas

Para Brewer Carías (1991) el principio de la unidad del tesoro implica que la masa del Tesoro es una y única, de allí que todos los ingresos nacionales deben ir a esta masa general, sin afectación específica, así como todos los gastos se deben hacer con cargo a dicha masa general del Tesoro. A juicio de este autor no todas las excepciones señaladas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de régimen Presupuestario constituyen excepciones al principio de la unidad patrimonial, la cual sólo se produce si existe una separación patrimonial

mediante la creación de un patrimonio autónomo o separado con cierta autonomía de gestión tal como sucede con el Fondo de Inversiones de Venezuela (descentralización funcional), FINEXPO y los que resulten de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica.

Esta autonomía de gestión ha contribuido a que el sector público haya recurrido a la creación de esta figura cuando tiene interés en agilizar los procesos administrativos, presupuestarios y financieros fundamentalmente.

En el Estado Lara la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario contempla al igual que la ley nacional en su artículo 16, que los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica no forman parte de la unidad del tesoro.

En la vigente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario en el Parágrafo Único del artículo 1° se mantiene la contradicción de la Ley anterior en cuanto al tratamiento presupuestario de estos servicios autónomos, por cuanto señala que se es aplicará el régimen presupuestario previsto para el Poder Nacional y se regirán por el título II de la Ley, mientras que en más adelante, en el Artículo 52 hace extensivo a los servicios autónomos el régimen de los Institutos Autónomos. Esta contradicción normativa generó confusión en cuanto a su aplicación e interpretación. La Procuraduría General de la

República(1991), en Opinión respecto a esta contradicción concluyó que “los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica son órganos desconcentrados pertenecientes al Poder Nacional, por tanto su proceso presupuestario debe regularse conforme lo dispuesto en el Parágrafo Único del Artículo 1° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y es precisamente que por esa condición de ente desconcentrado, no se les puede aplicar el artículo 52 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, por cuanto esa norma está dirigida a regular el proceso presupuestario de órganos descentralizados como son los institutos autónomos, las Fundaciones y las asociaciones Civiles.”

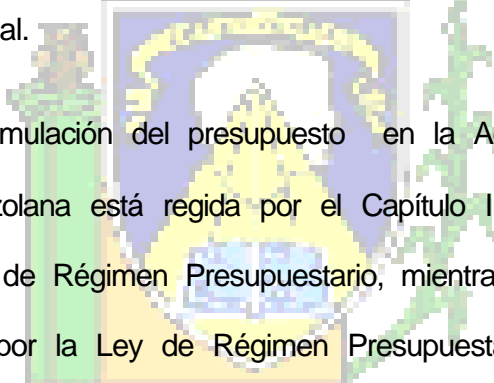
Actualmente, **creemos que esta** controversia, tal como lo señalamos anteriormente, se resolvió con la disposición contenida en la Ley Orgánica de Administración Central al homologarlos en cuanto al tratamiento presupuestario dado a los Institutos Autónomos.

Etapas del proceso presupuestario:

El proceso presupuestario es una unidad, no es posible realizar alguna de dichas etapas sin tomar en consideración las características con que se desarrollan las que anteceden, igualmente, la calidad de una etapa condiciona la calidad de las sucesivas. El proceso presupuestario venezolano a nivel nacional está regulado por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, mientras que cada Estado a su vez, posee una

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que generalmente, es una adaptación de la Ley nacional. Comprende las siguientes etapas básicas:

1. **Formulación**: para realizar una adecuada formulación presupuestaria es necesario realizar una profunda evaluación de los resultados de los ejercicios anteriores que le sirvan de sustento. Formular el presupuesto implica la realización de un conjunto de tareas que deben ser llevadas a cabo con gran precisión y profundidad, a efectos de que el presupuesto refleje la parte de responsabilidad que tiene el sector público, a través de su función productiva, en el cumplimiento de las políticas de desarrollo nacional. La formulación implica la elaboración del presupuesto de ingresos y de gastos para un ejercicio fiscal.



La formulación del presupuesto en la Administración Central nacional venezolana está regida por el Capítulo II del Título II de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, mientras que en el Estado Lara se rige por la Ley de Régimen Presupuestario correspondiente, conforme a la política presupuestaria que fije el Gobernador y a las normas que dicte la Oficina de Planificación y presupuesto.

La asignación presupuestaria del Ejecutivo Estadal a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en la Ley de Presupuesto se realiza a través de la partida de Transferencias. La

formulación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de los Servicios Autónomos se realiza según instructivos de la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE).

De acuerdo a la Ley de Presupuesto los proyectos de Presupuesto de los entes descentralizados, incluidos los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, deben ser aprobados por el Gobernador en fecha posterior a la aprobación legislativa a través de la Ley de Presupuesto del ejercicio correspondiente. Es decir, se aprueba el monto global a ser transferido a cada servicio autónomo y su distribución institucional se elabora una vez aprobada y sancionada la Ley.

2. **Aprobación y sanción de la Ley de Presupuesto:** en el ámbito nacional es una facultad que la Constitución confiere al Poder Legislativo, no obstante, de acuerdo a la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario sólo los programas que están bajo responsabilidad directa del Poder Nacional, así como los aportes que se le asignan a los Entes de la administración descentralizada son objeto de aprobación por el órgano legislativo. Los presupuestos correspondientes a las Empresas Públicas e Institutos Autónomos sin fines empresariales los aprueba el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Es decir, un grueso de las inversiones que

realiza el sector público está excluido del ámbito de aprobación del Parlamento. Al conferírseles a los Servicios Autónomos el tratamiento presupuestario de Instituto Autónomo pareciera que también se les excluye de la aprobación parlamentaria.

En los Estados, constitucionalmente, la aprobación de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal está a cargo del Poder Legislativo por el Consejo Legislativo, con las consideraciones mencionadas anteriormente. La Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1999 en su artículo 18 establece que una vez que el Gobernador apruebe el presupuesto de los entes descentralizados, incluidos los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, dichos presupuestos deben remitirlos a la Comisión de Finanzas del órgano legislativo para su conocimiento y a la Contraloría General del Estado, constituyendo requisito formal para que se puedan emitir las ordenes de pago correspondientes a los aportes asignados.

3. **Ejecución:** Está regulada por la Ley Orgánica de Régimen presupuestario y consiste en la aplicación del presupuesto para obtener en términos de resultados, mayoritariamente tangibles, mensurables y evaluables, los objetivos planteados en dicho presupuesto. La ejecución del presupuesto se efectúa física y financieramente. La ejecución física consiste en la “movilización de

la administración a efectos llevar a cabo las acciones y procesos necesarios, utilizando recursos humanos, materiales y demás insumos, a objeto de lograr los productos en la cantidad y calidad adecuada y en el tiempo y lugar previstos "(AVPP,1995), mientras que el aspecto financiero se refiere tanto a los ingresos como a los gastos y consiste respectivamente en el "uso de las asignaciones presupuestarias en gastos corrientes o de capital para aumentar los activos o disminuir los pasivos financieros " y en la "obtención de recursos presupuestarios mediante el incremento de los pasivos y la disminución de activos financieros" todo esto como resultado de la aplicación de una política financiera deliberada y previo cumplimiento de las normas legales correspondientes.

La ejecución del presupuesto es competencia de la administración activa y requiere la coordinación e integración de todos los subsistemas de la organización: producción, compras, contabilidad, recursos humanos, dirección, etc. La ejecución de los ingresos y los gastos contemplados en el presupuesto aprobado implica un conjunto de acciones fundamentadas en la máxima racionalidad posible en el uso de los recursos y a aminorar las desviaciones, por lo cual es importante la programación y coordinación de la de la ejecución.

4. **Control presupuestario**: es un proceso de verificación del grado de cumplimiento de las previsiones presupuestarias para determinar las fortalezas o debilidades de la gestión y establecer las responsabilidades del caso, para orientar la futura acción administrativa y corregir las deficiencias de la misma. El control presupuestario puede ser externo al órgano ejecutor e interno, cuando lo realiza el órgano ejecutor. La Asociación Venezolana de Presupuesto Público(1995) los define de la siguiente manera:

Control externo: es el conjunto de actividades realizadas por los Poderes Legislativo y Judicial, a fin de verificar los actos que sobre el proceso presupuestario realice la Administración Activa.

Control Interno o Administrativo: es toda actividad ejercida por un órgano competente para verificar, de acuerdo a las disposiciones legales, el correcto manejo que de los ingresos, gastos y bienes nacionales haga toda entidad, funcionario o particular a quien se haya encomendado su gestión, administración, recaudación o transferencia.

En el anterior Reglamento sobre los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica se establece en su artículo 11 que el control previo y perceptivo de las adquisiciones de bienes y servicios que realicen estos entes y de los contratos que impliquen compromisos

financieros estará a cargo de las contralorías internas de los Ministerios, mientras que el control posterior lo ejercerá la Contraloría General de la República.

En la Ley Orgánica de Administración Central se establece un Título especial denominado “Del control sobre órganos desconcentrados y entidades descentralizadas funcionalmente”, el cual señala que los resultados de la evaluación del desempeño institucional tendrá incidencia en la asignación presupuestaria, es decir, que si no alcanzan los resultados previstos se les afectará el presupuesto, y señala que corresponde al Ministerio de Finanzas y de Planificación y Desarrollo **determinar los indicadores e índices de gestión aplicables para la evaluación del desempeño institucional.** Estas disposiciones ubican al control más allá del aspecto meramente presupuestario para considerarse como control de gestión, el cual ha sido de poco desarrollo en el ámbito del sector público. Evidentemente, **representa un avance en los mecanismos de control de la administración pública, en especial en este tipo de instituciones,** siempre y cuando se cumpla con lo establecido en la Ley como es la determinación de indicadores de gestión a objeto de que la evaluación institucional no quede a discreción de funcionario alguno.

En el caso del Estado Lara, en la normativa correspondiente no hay mención específica sobre el control presupuestario de este tipo de ente.

G. Contabilidad

La contabilidad gubernamental es un instrumento de control indispensable para la administración financiera del estado y según Ferro (1980), “ se ocupa de las normas, convenciones y métodos para registrar las operaciones y estados financieros de las entidades de derecho público.” Es competencia de la Contraloría General de la República dotar al sector público del marco legal normativo que regule su contabilidad. En tal sentido, en 1996 se establecieron las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (Gaceta Oficial N° 36.100) entendidas como:

“...los supuestos fundamentales, conceptos básicos o postulados que tienen como propósito que la contabilidad logre el objetivo de producir sistemática y estructuralmente información cuantitativa, expresada en unidades monetarias, veraz, útil y oportuna sobre las transacciones que realiza una unidad entidad económica y de ciertos eventos económicos identificables y cuantificables que la afectan, todo ello con el objeto de facilitar el proceso de toma de decisiones en relación con dicha entidad económica”.

Esta normativa establece además, los principios de contabilidad del sector público, los requisitos de la información contable y los sistemas de contabilidad fiscal a ser aplicados.

El anterior Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, establece que el Proyecto de Presupuesto deberá llevar anexo los estados financieros proyectados, así como también toda la información económica, financiera y administrativa requerida para su seguimiento y evaluación.

En virtud de que la Ley Orgánica de Administración Central menciona que el Decreto de creación deberá contener entre otros aspectos “ el destino que deba dársele a los beneficios obtenidos en el ejercicio” plantea la posibilidad de que existan servicios autónomos que obtengan lucro debido a su actividad empresarial, aspecto que amerita ser dilucidado jurídica y administrativamente pues plantea el problema de la carencia de personalidad jurídica y el rompimiento con los fines sociales de los servicios autónomos. Además, no está claro qué sucede con un servicio autónomo que alcance su autofinanciamiento por la vía de los ingresos propios, ¿ se mantendrá o dejará de recibir los aportes presupuestarios anuales?.

H. Creación y disolución de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica.

Antes de 1996 en nuestro ordenamiento jurídico no existían precisiones sobre el modo de cómo debían ser establecidos los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario no ha especificado los mecanismos de creación de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. El Reglamento que regulaba el funcionamiento de los servicios autónomos no contemplaba el término creación sino de “conferir el carácter,” mientras que la vigente Ley Orgánica de Administración Central sí establece en el artículo 65 que “el Presidente de la República en Consejo de Ministros y mediante Decreto podrá crear o atribuir el carácter de Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica a órganos de los Ministerios en aquellos casos de prestación de servicios a su cargo que permitan efectivamente la captación de recursos financieros producto de su gestión, suficientes para su funcionamiento y para el logro de sus objetivos”. No señala la normativa la necesidad de la anuencia parlamentaria.

La mencionada Ley desarrolla un aspecto de suma importancia para la administración como es que el Decreto de creación de cada servicio autónomo deberá contener: la asignación de sus competencias, una relación de sus ingresos y sus fuentes, el grado de autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión que se le adjudique, mecanismos de control a que estará sometido, el destino que

deba dársele a los beneficios obtenidos en el ejercicio y el rango que tendrá dentro de la respectiva organización. Esta norma unifica al menos los requisitos para la creación de Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica.

Tampoco existen normas para la disolución de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, no obstante el Reglamento establecía en su artículo 10 que el órgano de adscripción del servicio autónomo correspondiente deberá realizar trimestralmente una evaluación de la gestión física y financiera de los mismos y si esta evaluación no es satisfactoria, el Ministro procederá a su reestructuración o propondrá su supresión, se infiere que al Consejo de Ministros.

La Ley Orgánica de Administración Central señala expresamente en su artículo 68 que el Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá acordar la reestructuración o supresión de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, cuando en la evaluación respectiva se concluya que los mismos no generan recursos financieros suficientes para su funcionamiento o no cumplen con sus objetivos. Es decir, se condiciona su existencia a que sean capaces de generar recursos para su autosostenimiento, sin establecer plazos que el órgano alcance su autofinanciamiento. Además, deberán previamente definirse

los índices e indicadores de gestión propios para este tipo de institución para poder efectuar las evaluaciones correspondientes.

Los servicios autónomos estatales, son creados por Decreto del Ejecutivo Estatal y sobre ellos actúa la misma legislación que para la Gobernación y demás organismos públicos.

La Constitución del Estado Lara en su artículo 17 establece como competencia del Estado la organización de sus Poderes Públicos mientras que en su artículo 30 numeral 14, establece como atribuciones de la Asamblea Legislativa “crear, dotar, modificar o suprimir y vigilar los servicios públicos del Estado, no determinados en esta Constitución”. No obstante ello, la creación de los servicios autónomos en este Estado se realiza con base al artículo 57, que establece las atribuciones del Gobernador, específicamente los numerales 6 y 19 que se refieren respectivamente a “el establecimiento de políticas que contribuyan a promover la descentralización administrativa” y “velar por el normal desenvolvimiento del trabajo de las oficinas públicas del Estado, y dictar las medidas que juzgue conveniente para el mejoramiento de las mismas”. Esta situación respecto a la creación de los servicios autónomos genera incertidumbre respecto a si los mismos deben ser creados por el órgano legislativo estatal. Igualmente, no señala mecanismos ni condiciones para la supresión de estas instituciones.

4. Bases legales.

Comprende una síntesis de la legislación nacional y estatal vigente que regula directa o indirectamente los servicios autónomos, entre las cuales se encuentran:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: En el Capítulo III, denominado “Del Poder Público Estatal “ establece que es de la competencia de cada Estado “ dictar su Constitución para organizar los poderes públicos...” y “creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales”. De allí que la creación de cualquier ente estatal, descentralizado o desconcentrado, se sustenta en la potestad organizativa que la Constitución consagra.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: en su artículo 5° numerales 2 y 6, al definir el ámbito de competencia del ente contralor y al precisar quienes están sujetos a su control, vigilancia y fiscalización, ubica a “ los órganos de los Estados...” y “ las fundaciones, asociaciones y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que ejecuten obras y presten servicios por parte del Estado”. En consecuencia, los servicios autónomos sin personalidad jurídica están sujetos a la acción fiscalizadora y de control de la Contraloría General de la República

Ley Orgánica de la Administración Central: Consagra legalmente la posibilidad de crear servicios autónomos cuando así lo requiera su naturaleza o convenga al funcionamiento y financiamiento de la administración. Además, precisa que la autonomía de estos servicios, se restringe a la posibilidad que tienen de afectar los ingresos que son producto de su gestión, sin que se confundan con la masa común de los recursos del Tesoro Nacional y, establece los requisitos para su creación y disolución.

Decreto con rango y Fuerza de Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado: readscribe servicios autónomos nacionales a diversos Ministerios en función de la afinidad funcional. En la práctica equipara los servicios autónomos sin personalidad jurídica con los institutos autónomos y Fundaciones del Estado.

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario: Establece un sistema presupuestario único para el sector público venezolano, contiene disposiciones básicas generales aplicables a todos los organismos públicos además de normas específicas para el Poder Nacional, Estados, Municipios y entes descentralizados.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y sus Reglamentos. En su artículo 3°, numeral 1° establece como competencia exclusiva de los Estados

conforme a lo establecido en la Constitución, la organización de sus Poderes Públicos y de sus Municipios. Igualmente establece como competencia exclusiva de los Estados “ la administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que correspondan.” En el Capítulo III referido a la Transferencia a los Estados de Competencias Reservadas al Poder Nacional no existe referencia alguna de cómo ha de ser la organización para la ejecución de dichas competencias. En el párrafo Único del referido Capítulo, establece que “hasta tanto los Estados asuman estas competencias por Ley especial, dictada por las respectivas Asambleas Legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad.”, lo cual significa que sin la intervención del órgano legislativo no es posible modificar el régimen jurídico y administrativo de estas nuevas competencias estatales.

Constitución del Estado Lara: Establece la potestad organizativa del Estado Lara. Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Lara se han creado invocando el artículo 57, en el cual se señalan los deberes y atribuciones del Gobernador.

Ley Orgánica de Administración del Estado Lara: Desarrolla y regula la competencia constitucional de los Estados de organización de sus Poderes Públicos a través de la organización, estructura y funcionamiento

de la Administración Pública Estatal y establece las atribuciones de cada uno de ellos.

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del Estado Lara:

Gaceta Oficial Ext. 127 de fecha 13-12-79: establece las normas para la formulación, ejecución y control presupuestario de las Administración Pública estatal.

Ley de Presupuesto del Estado Lara para el Ejercicio Fiscal de

1999: Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara están incorporados al presupuesto del Ejecutivo y los recursos se les asignan por la partida 407 denominada transferencias. El artículo 9 de esta Ley establece la obligatoriedad del ejecutivo y demás organismos descentralizados que tengan créditos asignados en esta Ley, están obligados a depositar los recursos disponibles no operativos durante la ejecución de sus presupuestos, en instituciones financiera solventes, sólidas, en instrumentos financieros que ofrezcan tasas de intereses iguales o superiores al valor de la tasa promedio de los seis principales bancos comerciales.

Decreto del Ejecutivo del Estado Lara por medio del cual se

autoriza a los entes descentralizados para ejecutar el presupuesto anual: autorización anual para la ejecución presupuestaria de los entes

descentralizados incluidos los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica.

Normas Generales de Contabilidad del Sector Público:

Emanadas de la Contraloría General de la República con base en la facultad que le confiere la Constitución como órgano rector de los sistemas de control externo e interno de la Administración Pública Nacional, central y Descentralizada. Estas normas deberán ser observadas por todos los órganos de la Administración Pública, por lo cual se hacen extensivas a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica.



1. Naturaleza de la investigación.

La investigación planteada es de naturaleza descriptiva debido a que se orientó a estudiar un fenómeno en particular. El diseño de la investigación es documental y de campo. Documental o bibliográfica por cuanto se

revisaron y analizaron fuentes impresas o secundarias para construir el marco teórico respecto al tema, así como también se efectuó una revisión y análisis de los instrumentos jurídicos que dieron origen o regulan a los servicios autónomos hasta 1999. Es de campo por cuanto gran parte de los datos son de fuente primaria, extraídos de la realidad, directamente por el investigador, a través de la aplicación de instrumentos de recolección de información diseñados para tal efecto así como entrevistas no estructuradas a especialistas en el área.

Tal como se señaló en el planteamiento y justificación de esta investigación, la construcción del marco teórico, como resultado de un proceso de indagación documental, constituye un aporte al conocimiento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, por cuanto no existe un texto actualizado que recoja los aspectos administrativos y legales de este tipo de institución y en especial en el Estado Lara.

El análisis institucional se realizó considerando a la organización como un todo integrado por un conjunto de componentes interrelacionados e interdependientes, entre los cuales son fundamentales los elementos legales y administrativos y dentro de éstos últimos los recursos financieros y humanos, asumiendo el enfoque de sistemas como opción metodológica.

Esta investigación además de los académicos persigue fines de aplicación directa de sus resultados, en tanto se aspira que estos

constituyan un insumo para los agentes y funcionarios gubernamentales encargados de tomar decisiones en el Estado Lara e igualmente, pueda servir de fuente documental para la actividad docente.

2. Universo.

La población universo objeto de la investigación la constituyeron los funcionarios que ejercían la dirección superior de todas las instituciones estatales adscritas al Ejecutivo del Estado Lara cuya figura jurídica era la de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica en 1999. Dichas instituciones fueron las siguientes:

- Comisión Para la Reforma Integral del Estado Lara (COPREL)
- Servicio Autónomo Imprenta del Estado Lara
- Servicio Autónomo Parque Zoológico Bararida
- Servicio Autónomo Biblioteca Pública Central "Pío Tamayo"
- Servicio Autónomo Escuela de Policía del Estado Lara

También formaron parte de la población universo especialistas en la materia quienes fueron consultados a objeto de dilucidar aspectos conceptuales fundamentales para esta investigación.

3. Técnicas de recolección de datos.

Para la recolección de información se aplicó un instrumento tipo cuestionario a los funcionarios que ejercían la dirección superior de las instituciones objeto de esta investigación o los administradores de las mismas. Se realizaron también entrevistas no estructuradas como forma complementaria de recopilación de información en dichos organismos además de entrevistas no estructuradas a especialistas en el campo del derecho administrativo y de la administración a objeto de validar la información recabada.

4. Instrumento.

Se diseñó un instrumento que combina preguntas cerradas tipo Si y No y preguntas abiertas. Estructurado en las siguientes tres partes:

Parte I. Información general: Referida a la institución, denominación, tiempo de creación, tiempo como servicio autónomo, instrumento legal que le confiere condición de servicio autónomo. Con esta parte del instrumento se pretendía conocer las características generales de la Institución en cuanto a descentralización y autonomía así como determinar la base legal en la que se sustentó su creación.

Parte II. Características administrativas del organismo: en la cual se recabó información respecto a los aspectos presupuestarios,

financieros, contables, de control y de administración de personal. Se pretendía con ello, determinar las características específicas de la administración de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica así como determinar si la misma se ajusta a la legislación vigente al momento de la investigación.

Parte III. Observaciones: en esta parte se determinaron las fortalezas y debilidades de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara y además se plantean alternativas y recomendaciones relacionadas con el organismo.

5. Validez y Confiabilidad del Instrumento.

A objeto de cumplir con los requerimientos metodológicos relativos a la validez y confiabilidad del instrumento, se sometió a un proceso de consulta a expertos para que validaran técnicamente el instrumento mediante su opinión sobre la pertinencia de los ítems que lo conforman y si los mismos poseían la claridad y cobertura suficiente para medir las variables del estudio.

La confiabilidad del instrumento se determinó aplicando una prueba piloto a un total de cinco personas con características similares a la muestra. Los resultados fueron sometidos al método de consistencia interna

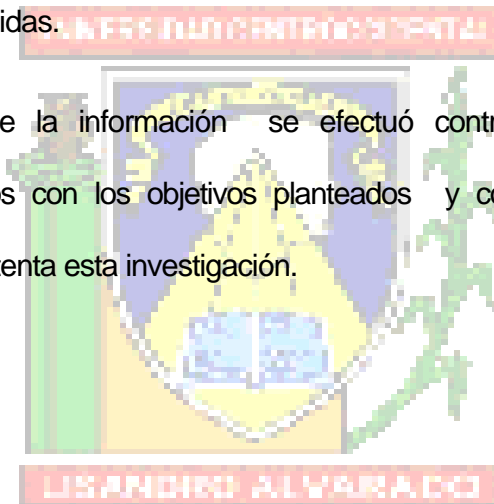
aplicando el método de Alpha de Cronbach, obteniéndose un índice de 0.79 lo que indica la alta confiabilidad del instrumento.

6. Análisis de la Información.

La información recabada a través del instrumento señalado se analizó tomando en consideración lo siguiente:

Se separaron los datos cuantitativos de los cualitativos. Los datos numéricos se procesaron directamente, se agruparon, se vaciaron en cuadros cuando fue necesario y se elaboraron los gráficos correspondientes. Los datos cualitativos se codificaron, se tabularon y graficaron de acuerdo a las técnicas establecidas.

El análisis de la información se efectuó contrastando los datos obtenidos y agrupados con los objetivos planteados y con el contenido del marco teórico que sustenta esta investigación.



CAPITULO IV ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Aplicado el instrumento diseñado para la recolección de la información así como la revisión documental, se efectuó el análisis e interpretación de los datos, el cual se presenta a continuación.

Los resultados se presentan en gráficos y en algunos casos en cuadros, los datos se expresan en promedios o porcentajes para representar las respuestas emitidas por los directores o administradores de los siguientes Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara: Comisión para la Reforma Integral del Estado Lara (COPREL), Parque Zoológico y Botánico Bararida, Biblioteca Pública Central "Pío Tamayo", Escuela de Policía del Estado Lara e Imprenta del Estado.

El análisis se presenta en forma integral, en tres grandes bloques siguiendo el esquema de distribución de los datos establecido en el instrumento de recolección de información.

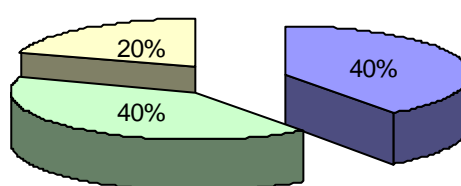
1. INFORMACIÓN GENERAL

En cuatro de los servicios autónomos la información fue suministrada por el Director, mientras que en el restante fue suministrada por el Administrador de la institución. Para el momento de la aplicación del instrumento, dos de los consultados tenían un año en el cargo (40 %), dos

tenían cinco años (40%) y uno de los ellos veintitrés años en el cargo (20%) (Ver Gráfico No. 1). Esto evidencia que los directivos de estos servicios poseen experiencia en la gerencia del sector público, aspecto importante en la gestión institucional para el logro de sus objetivos. Igualmente, el 60% de los directores encuestados ha permanecido en la institución correspondiente desde antes de que fuese convertida a servicio autónomo, es decir, bajo las dos figuras administrativas, mientras que el 40% ingresa a la institución teniendo ésta ya la figura de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica (Ver Gráfico No. 2). En consecuencia dada la experiencia gerencial acumulada deberían conocer las diferencias que se producen en la institución cuando se adopta otra figura jurídica.



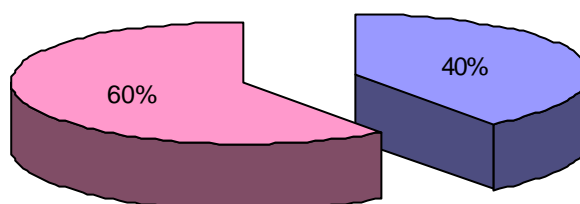
GRAFICO No. 1
Experiencia de los Directores
en la Gerencia Pública



■ 1 año ■ 5 años ■ 23 años

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

GRAFICO No. 2
Ingreso de los Directores
al Servicio Autónomo



■ Antes cambio figura jurídica ■ Después cambio figura jurídica

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

A las instituciones objeto de esta investigación les fue otorgado el carácter de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica por el Gobernador del Estado Lara en las fechas y mediante Decretos señalados en el cuadro N° 1. En él se observa la distancia que existe entre la fecha de creación de las instituciones y la fecha de conversión en Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica. Es decir, todas las instituciones fueron creadas como unidades funcionales de la Gobernación del Estado y posteriormente fueron convertidas a Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, condición en la cual todas tienen menos de cinco años.

CUADRO No. 1

INSTITUCIONES DEL ESTADO CONVERTIDAS A SERVICIOS

AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA, FECHAS Y DECRETO

CORRESPONDIENTE

Institución	Año de creación	Conversión a Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica	Decreto Gobernador N°
Biblioteca Pública Central "Pío Tamayo"	1911	08-10-97	431
COPREL	1990	24-07-96	139
Parque Zoológico Bararida	1967	02-01-97	270
Imprenta del Estado Lara	1870	03-02-97	271
Escuela de Policía del Estado Lara	1965	01-06-99	095

Elaborado: E. Villegas.1999 Fuente: Gacetas Oficiales correspondientes.

Cuatro (80%) de las cinco instituciones poseen reglamento interno y al momento de la investigación una (20%) de las instituciones estaba en proceso de elaboración del mismo, igualmente cuatro(80 %) de las instituciones poseen manuales de normas y procedimientos y una de ellas (20%) carece de estos.

La existencia de estos instrumentos revela la necesidad que tienen las instituciones de normar y formalizar su funcionamiento y sus procesos. No obstante, muchos de estos instrumentos se elaboraron antes de que las instituciones fuesen convertidas en Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica y los mismos no han sido adaptados a esta nueva condición, no obstante que los Decretos que originan estas instituciones contemplan que el Servicio Autónomo tendrá la estructura técnica, administrativa y funciones que se establezcan en su Reglamento Interno.

Tres (60%) de los servicios autónomos señalan que están adscritos y rinden cuenta directamente al Despacho del Gobernador, mientras que los otros dos (40%) señalan que están adscritos a la Secretaría General de Gobierno. Esto contradice lo contemplado en cada uno de los Decretos ya referidos por cuanto señalan que estarán adscritos al Despacho del Gobernador, lo que evidencia que no hay claridad en cuanto al órgano o la unidad de adscripción.

2. INFORMACION ADMINISTRATIVA

Se presenta un cuadro resumen de los aspectos jurídicos y administrativos de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara extraídos de cada uno de los Decretos del Ejecutivo del Estado, instrumento legal que crea o le otorga la figura jurídica antes mencionada.

CUADRO Nº 2
SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA EN EL ESTADO LARA
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS EXTRAIDOS DE LOS DECRETOS DE CREACIÓN

DENOMINACION	ALCANCE CONDICION SERVICIO AUTONOMO	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	CONTROL	RECURSOS HUMANOS
Comisión para la Reforma Integral del Estado Lara COPREL	Decreto Nº 139 Será un Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica de esta entidad Federal, cuyo objeto fundamental será la integración de un foro pluralista, analítico, creativo, de un activo factor de asesoría, impulso e inducción de los fines que señala el Decreto.	Sus gastos serán financiados con recursos asignados en la Ley de Presupuesto y con los ingresos propios que obtuviere producto de sus actividades institucionales.	En el Decreto no contempla mecanismos ni instancias de control.	Podrá establecer acuerdos y convenios de cooperación y actuación con universidades, organismos y entes públicos y privados. Podrá contratar para casos concretos, personal calificado que fuere indispensable y necesario para la procuración y cumplimiento de la misión institucional.



<p>Imprenta del Estado Lara</p>	<p>Decreto Nº 271 Considerando. Que es necesario crear organismos y emplear mecanismos institucionales que mejoren el funcionamiento y desarrollo del Estado y tengan posibilidad de generar ingresos propios.</p> <p>Se reestructura la Imprenta Oficial del Estado Lara como un Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica cuyos objetivos son la impresión y elaboración de materiales.</p>	<p>Artº3: Cubrirá sus gastos de funcionamiento con recursos asignados en la Ley de Presupuesto a través de la Partida de Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica y mediante los ingresos provenientes de sus actividades específicas, así como de todo lo que obtenga por concepto de donaciones y contribuciones.</p> <p>Artº 6: Compete al Director fijar las tarifas y mover los fondos</p>	<p>En el Decreto no contempla mecanismos ni instancias de control</p>	<p>Podrá contratar en casos específicos, el personal necesario para dar cumplimiento a sus objetivos.</p>
---------------------------------	---	--	---	---

		del Servicio.		
Parque Zoológico Bararida	Decreto N° 270, Artº 1: Se le otorga el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica para facilitar la obtención de su objeto principal, que es el de difundir el conocimiento sobre el Patrimonio Natural para su valoración y comprensión, y contribuir con el desarrollo de una cultura ambiental.	Artº4: cubrirá sus gastos de funcionamiento con recursos asignados en la Ley de Presupuesto a través de la Partida de transferencia a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica y mediante los ingresos provenientes de sus actividades específicas, así como de todo lo que obtenga por concepto de donaciones y contribuciones.	En el Decreto no contempla mecanismos ni instancias de control.	Podrá establecer acuerdos y convenios de cooperación y actuación con organismos públicos o privados y contratar, en casos específicos, el personal necesario para dar cumplimiento a sus objetivos.
Biblioteca Pública"	Considerando: que la	Entre las funciones de	En el Decreto	Podrá establecer acuerdos y

<p>Pio Tamayo”</p>	<p>prestación de los servicios de bibliotecas e información requieren por naturaleza de su actividad, de procedimientos ágiles, de personal debidamente capacitado ...</p> <p>Se le otorga el carácter de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica para facilitar la obtención de su objeto principal.</p>	<p>la Biblioteca está Gestionar u obtener recursos adicionales a los aportados por el Estado, para financiar programas y proyectos especiales en su área de competencia.</p> <p>Artº4: cubrirá sus gastos de funcionamiento con recursos asignados en la Ley de Presupuesto a través de la Partida de transferencia a los servicios autónomos sin personalidad jurídica y mediante los ingresos provenientes de sus actividades</p>	<p>no contempla mecanismos ni instancias de control.</p>	<p>convenios de cooperación y actuación con organismos públicos o privados y contratar, en casos específicos, el personal necesario para el logro de su objeto.</p>
--------------------	---	---	--	---



		específicas, así como de todo lo que obtenga por concepto de donaciones y contribuciones.		
Escuela de Policía del Estado. Lara	Considerando que la Escuela de Policía ha alcanzado un alto grado de desconcentración, que se encuentra en condiciones de captar ingresos propios para atender los gastos que deriven de dicha gestión, lo que a corto o mediano plazo concluirá en su autofinanciamiento. Decreto 095, Artº 1:	Cubrirá sus gastos de funcionamiento con recursos asignados en la Ley de Presupuesto a través de la partida de transferencia a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica y mediante los ingresos propios provenientes de actividades específicas y de servicios, así como los que se obtengan por con-	Artº8: Control previo y perceptivo de los ingresos y egresos. A cargo de la Contraloría Interna de la Gobernación. Control posterior a cargo de la Contraloría General del Estado.	Podrá contratar el personal docente necesario para dar cumplimiento a los objetivos y metas de la Institución.

LEONARDO ALVARADO

	Se modifica la condición legal de la Escuela de Policía a servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía financiera, de gestión en sus recursos físicos presupuestarios y de personal.	cepto de donaciones y contribuciones, de acuerdo a lo previsto en el artº 16 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.		
--	--	--	--	--

Elaborado por E. Villegas, 1999. Fuente: Gacetas Oficiales del Estado Lara



Administración de Recursos Presupuestarios y Financieros

La principal fuente de ingresos de los servicios autónomos lo constituye la asignación presupuestaria, es decir las aportaciones de recursos financieros que el Estado Lara asigna anualmente a cada Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica. Estos créditos presupuestarios de los diferentes servicios autónomos se imputaron por la partida Transferencias Corrientes a otros Organismos del Sector Público, la conocida como partida 407.

En el 100% de los casos, el presupuesto del servicio autónomo está incorporado al Presupuesto del Ejecutivo del Estado Lara desagregado de acuerdo al Programa Presupuestario a que pertenezca la institución, y como tal fue sometido al conocimiento y aprobación del órgano Legislativo correspondiente, por ejemplo, los aportes al Parque Zoológico y Botánico Bararida se imputan al Sector Turismo y Recreación, programa funcionamiento de Parques. Los aportes a la Biblioteca Pública Central Pío Tamayo se asignan por el Sector 09: Cultura y Comunicación Social, Programa 01: Red de Bibliotecas Públicas.

Adicionalmente a las asignaciones presupuestarias, los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara han venido generando ingresos propios a través de las siguientes actividades:

- Servicio de fotocopiado
- Asesorías
- Capacitación a particulares y a otras instituciones
- Taquilla
- Arrendamientos de espacios y locales
- Donaciones
- Estacionamientos
- Diseño e impresión de textos
- Rendimiento financiero
- Otros

Es de hacer notar que al momento del levantamiento de información, la Escuela de Policía del Estado apenas comenzaba su proceso de recaudación de ingresos propios por el escaso tiempo que tenía como servicio autónomo.

CUADRO N° 3
Composición del presupuesto del año 1999

Presupuesto	Biblioteca	Imprenta	Escuela de Policía (estimado 2000)	COPREL	Parque Bararida
Ingresos Propios	10%	9,4%	15-10%	4,4%	37%
Asignación Presupuestaria	90%	90,6%	85-90%	95,6%	63%

Elaborado por E. Villegas. 1999. Fuente: Encuestas

Se observa en el Cuadro N° 3 que son relativamente bajos los porcentajes de recaudación de ingresos propios además de que tienen muy poco tiempo llevando a cabo esa recaudación. No obstante, el Parque Zoológico y Recreacional Bararida recaudó para 1999 el 37 % de sus

ingresos a través de la taquilla. Ninguno de estos servicios se autofinancia totalmente. De manera tal que dependen casi exclusivamente de los aportes que hace el Ejecutivo del Estado.

En un 40% de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara, los precios o tarifas de los bienes o servicios que éstos prestan son establecidos por la máxima autoridad de la institución, en un 20% son fijados por el Departamento de Administración, en otro 20% en la fijación de los precios participan varios departamentos de la institución incluida la dirección y en una (20%) de las instituciones la fijación de precios compete a un Comité de ingresos. Es decir, no hay uniformidad en cuanto a quien está facultado para establecer y modificar el monto de los precios y tarifas (Ver Gráfico No. 3).

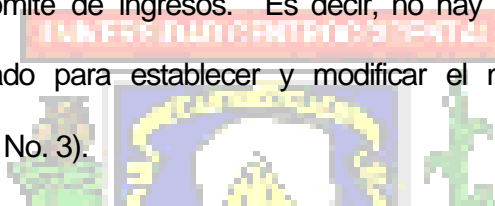
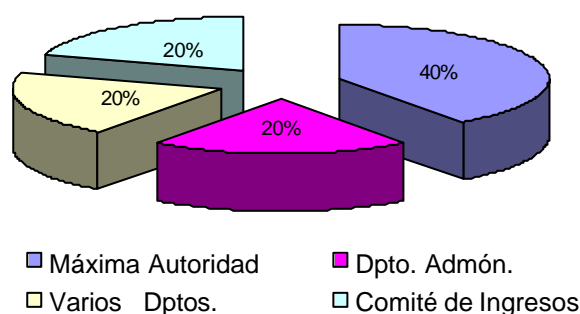


GRAFICO No. 3
Unidad facultada para establecer
los precios o tarifas



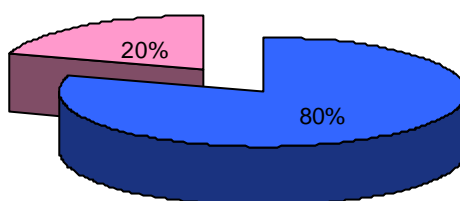
Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

Sólo en el caso de la Imprenta del Estado el Decreto de conversión a Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica (ver Cuadro N° 2) contempla como competencia del Director la fijación de las tarifas, mediante un acto de delegación de autoridad emanado del Gobernador, mientras que en los restantes no hay mención alguna al respecto, generando en consecuencia, un vacío jurídico-administrativo que contribuye a esta imprecisión.

En ninguno de los casos se observa que exista participación del Ejecutivo del Estado en el establecimiento de políticas para el autofinanciamiento de estas instituciones.

Los ingresos propios obtenidos como producto de la actividad desarrollada por cuatro (80%) de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica se depositan en instrumentos financieros a la vista a nombre de la Institución aparte de las asignaciones presupuestarias, mientras que el 20 % restante incorpora dichos ingresos a las cuentas bancarias de las asignaciones presupuestarias. En el primero de los casos es más fácil determinar los ingresos financieros que generan adicionalmente estos recursos, a pesar de que no existe una norma al respecto, no obstante, no por razones de buena práctica administrativa y de control es recomendable que los recursos se depositen en varias instituciones bancarias (Ver Gráfico No. 4).

GRAFICO No. 4
Colocación de Ingresos Propios



■ Instrumentos Financieros a la vista ■ Cuentas Bancarias

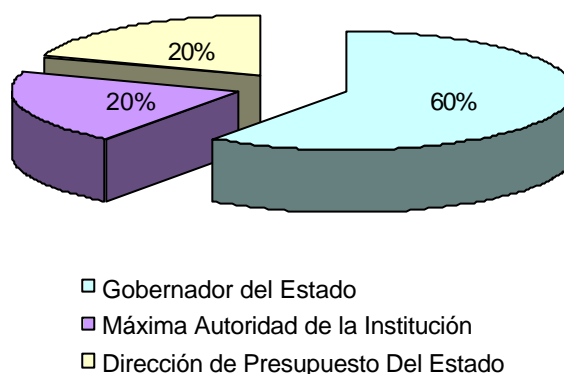
Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

El 100 % de los entrevistados afirma que están autorizados para ordenar gastos con cargo a los ingresos propios, autorizados por el Gobernador del Estado en un 60 % de los casos, por la máxima autoridad de la institución en un 20%, y otro 20 % por la Dirección de Presupuesto del Ejecutivo. Esto evidencia que no existe consistencia respecto a quién autoriza los gastos de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara (Ver Gráfico No. 5).

En el 100% de los casos las cuentas bancarias son movilizadas en forma conjunta por dos funcionarios del Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica. Tales funcionarios son el Director o Presidente y el Administrador,

lo que se ajusta a las normas de control interno y a la sana práctica administrativa.

GRAFICO No. 5
Autorización de los gastos con cargo
a los ingresos propios



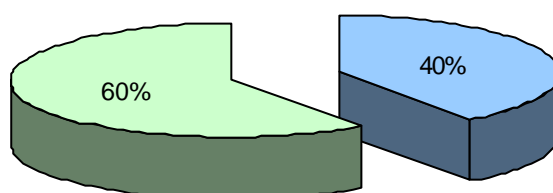
Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

El 100% de los consultados afirma que elaboran un cronograma de ejecución financiera para el autofinanciamiento, el cual va incorporado al presupuesto y se envía a la Dirección de Planificación y Presupuesto de la Gobernación del Estado.

El 40% de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara otorga subsidios derivados de los ingresos propios a particulares o personas jurídicas. También se hacen descuentos en los precios de los bienes o servicios, mientras que el 60% restante no otorga subsidios de ninguna naturaleza. La existencia de una política institucional respecto a subsidios a personas naturales o jurídicas pudiera contribuir a

incrementar el ámbito de acción institucional en el mediano y largo plazo y además contribuir a los fines sociales del Estado, como por ejemplo: descuentos a escuelas, comunidades, descuentos para ediciones de materiales impresos, etc. (Ver Gráfico No. 6).

GRÁFICO No. 6
Política Institucional respecto
a los Subsidios

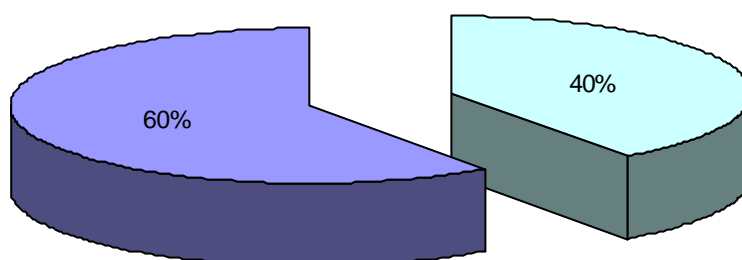


■ Si otorga subsidios ■ No otorga subsidios

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara están facultados legalmente para recibir contribuciones y donaciones. El 40 % de los servicios autónomos recibe contribuciones y donaciones no monetarias de personas naturales y jurídicas, generalmente reciben donaciones en especie, es decir, bienes, servicios, material bibliográfico, entre otros. El 60 % de estas instituciones no recibe contribuciones o donaciones (Ver Gráfico No. 7).

GRÁFICO No. 7
Porcentaje de Servicios Autónomos que Reciben
Contribuciones y Donaciones



■ Si recibe contribuciones y donaciones ■ No recibe contribuciones y donaciones

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

Las contribuciones y donaciones requieren de unas normas y un sistema que permita mantener su registro y control, por cuanto, desde el punto de vista administrativo implica un incremento en los bienes y por consiguiente en el inventario o en los ingresos según sea donación o contribución en especie o monetaria. Por otra parte, desde el punto de vista social, representan un reconocimiento o aceptación de la función social del organismo. Además, debe quedar evidencia documental de la persona o institución que efectúa la donación.

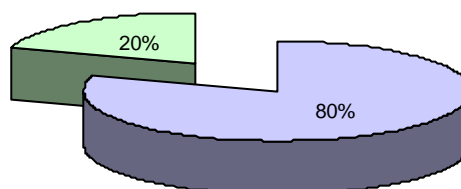
La formulación del presupuesto de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara, se hace en un 100 % con base a lineamientos de la Gobernación del Estado a través de la Oficina de Planificación y Presupuesto.

Como un acto de delegación de autoridad, en los Decretos de los referidos Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica se señala que el Director dictará las decisiones sobre la distribución institucional de las asignaciones presupuestarias y será cuentadante de los recursos administrativos. Esta distribución institucional se realiza con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuesto Anual del Ejecutivo del Estado, por cuanto se les da tratamiento presupuestario de ente descentralizado y se le asignan los recursos como aportes o transferencias globales, teniendo treinta días para someterlo a consideración de la Oficina de Planificación y Presupuesto para después ser aprobado por el Gobernador del Estado.

El 80 % de los servicios autónomos señalan que al final del ejercicio fiscal los saldos que queden en caja son enterados al Tesoro del Estado Lara y solicitan a la Dirección de Presupuesto que dicho remanente sea reincorporado al presupuesto de la institución para el ejercicio siguiente. Mientras que uno de ellos(20%) no reintegra dichos saldos por cuanto alega que siendo el aporte del Ejecutivo a través de la partida de transferencia no está sujeta a reintegro. Efectivamente las transferencias a Institutos

autónomos por constituir entes descentralizados no están sujetas a reintegro de los saldos de caja. No obstante, no existe uniformidad al respecto ni una norma basada en una política presupuestaria para este tipo de instituciones (Ver Gráfico No. 8).

GRÁFICO No. 8
Porcentaje de Instituciones que Reintegran saldos al Tesoro al Final del Ejercicio Fiscal

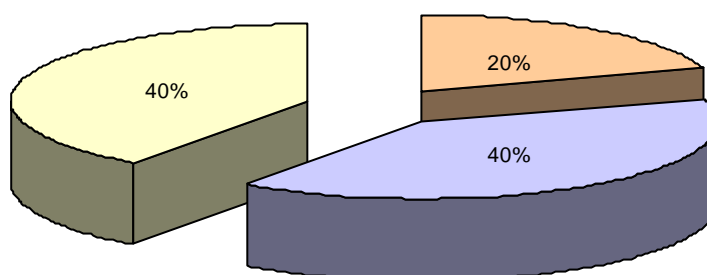


- Entregan saldos
- No reintegran saldos

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

El 100% de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica respondieron que **elaboran un informe trimestral** de ejecución financiera para ser evaluado. Dicha evaluación según los encuestados la lleva a cabo la Contraloría General del Estado (20%), la Contraloría Interna del Ejecutivo del Estado (40%), la Dirección de Planificación y Presupuesto del Ejecutivo del Estado (40%) (Ver Gráfico No. 9).

GRÁFICO No. 9
Organismos que Evalúan la Ejecución Financiera
de los Servicios Autónomos



■ Contraloría General del Estado Lara
 ■ Contraloría Interna de Ejecutivo del Estado
■ Dirección de Planificación y Presupuesto

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

La Ley de Presupuesto Anual de 1999 establece en su artículo 10 que los organismos públicos estatales están obligados a entregar mensualmente los resultados de la ejecución de su presupuesto de gastos y del cumplimiento de las metas programadas, para que la Dirección de Planificación y Presupuesto presente trimestralmente al Gobernador y al órgano legislativo el informe correspondiente y efectúe la evaluación pertinente. La evaluación financiera es competencia de la Oficina Central de Planificación y Presupuesto (OCEPRE) y en los Estados le compete a la Dirección de Planificación y Presupuesto del Ejecutivo Estatal.

La información suministrada permite inferir que se cumple con el requisito formal de elaborar los informes trimestrales de ejecución financiera

pero no existe información clara y precisa de a quien corresponde la evaluación de la ejecución financiera tampoco hay retroalimentación por parte del Ejecutivo del Estado respecto los resultados de dicha evaluación.

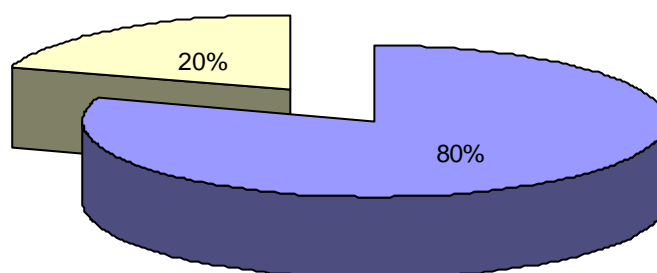
Administración de Recursos Humanos

Respecto a la Administración de Recursos Humanos se puede señalar que es uno de los procesos o subsistemas más importantes ya que a través de él la organización selecciona los recursos humanos que van a realizar las labores que se requieren para alcanzar los fines institucionales. De acuerdo a lo ya mencionado, en la Administración Pública coexisten varios regímenes de personal además de las contrataciones colectivas basadas en una norma general.

En el Estado Lara encontramos que en cuatro de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica (80%) el reclutamiento y selección de personal es autorizado por el Ejecutivo del Estado Lara, mientras que una de las instituciones (20%) no solicita autorización para ello. No obstante, como observación generalizada se manifestó que en muchas ocasiones se designa personal desde el Ejecutivo sin ser tomado en cuenta la institución. Sin entrar en demás consideraciones, esto se compadece con las desviaciones clientelares que se producen en el seno de la Administración Pública y de la cual no escapan los Estados, lo que desvirtúa muchas veces, el carácter técnico de la selección de personal y en consecuencia, podría

ingresar personal que no responda a necesidades reales de la institución(Ver Gráfico No. 10).

GRÁFICO No. 10
Solicitud de Autorización al Ejecutivo para
Reclutar y Seleccionar Personal



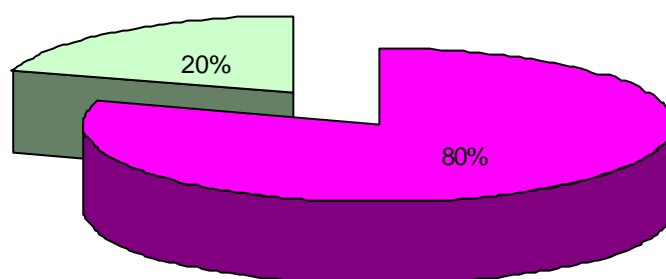
■ Si Solicita Autorización □ No Solicita Autorización

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

En un 100% de los casos la estructura de cargos de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica es autorizada por el Ejecutivo del Estado, pero por la naturaleza de sus labores, en un 80% de los casos cada servicio autónomo mantiene una estructura de cargos específica, distinta parcialmente al resto de las instituciones del Ejecutivo, tal es el caso de la Escuela de Policía, la Biblioteca, el Parque Zoológico y la Imprenta del Estado, cuyos cargos son autorizados por el Ejecutivo del Estado y se incorporan al Manual de Cargos del Ejecutivo. Práctica que se considera conveniente dado que cada una de las instituciones requiere personal especializado en determinadas áreas. No obstante, los cargos comunes

deben tener una descripción uniforme en el Manual de Cargos del Ejecutivo (Ver Gráfico No. 11).

GRÁFICO No. 11
Similitud de la Estructura de Cargos de los
Servicios Autónomos al Resto de las
Instituciones del Ejecutivo



■ Estructura de Cargos Distinta □ Estructura de Cargos Igual

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

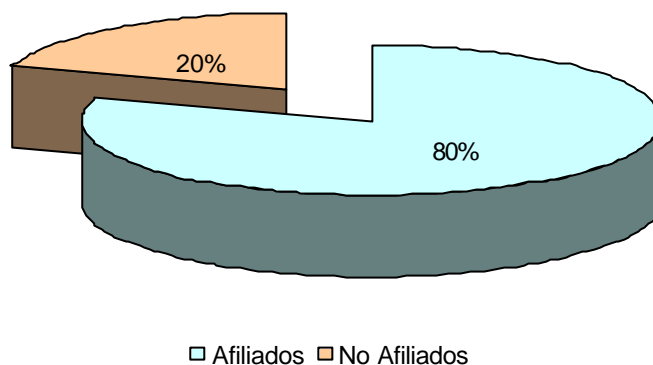
En un 100 % la estructura de sueldos y salarios es similar a la del Ejecutivo del Estado, no obstante en una de las instituciones señalaron que para casos específicos de contrataciones por producción establecen una remuneración diferente. En todos los servicios está contemplada, en el Decreto correspondiente, la posibilidad de que pueda contratar el personal necesario para dar cumplimiento a sus objetivos, sin mención alguna a la escala de sueldos y salarios. Sólo la Ley de Presupuesto establece que las remuneraciones deberán ajustarse en lo posible a las establecidas para la

Administración Pública Estatal. Esto abre la brecha para que los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica establezcan, previa justificación, un sistema de remuneración propio.

En un 80% de los casos a los funcionarios de los servicios autónomos no se les otorga el nombramiento que establece la Ley de Carrera Administrativa, mientras que uno de los servicios se otorga nombramiento sólo a quien funge como máxima autoridad de la institución. No se cumple con el requisito formal pero son considerados funcionarios públicos, y en consecuencia están sujetos a los derechos, deberes y obligaciones que tal condición proporciona.

En un 80% de los casos los trabajadores están afiliados a sindicatos. De estos en un 100% los empleados están afiliados al Sindicato del Ejecutivo del Estado, mientras que los obreros en un solo caso poseen sindicatos específicos en la institución en la cual laboran, el otro 80% de los obreros está afiliado a alguno de los sindicatos de obreros del Ejecutivo del Estado Lara. Sólo en una de las instituciones no están sindicalizados los empleados ni los obreros. Esto ratifica que los empleados de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara asumen la condición de empleados del Ejecutivo Estatal (Ver Gráfico No. 12).

GRÁFICO No. 12
Porcentaje de Trabajadores de los Servicios
Autónomos que Pertenecen a Sindicatos



Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

Las relaciones laborales en los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Lara están reguladas por la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento y por la contratación colectiva para el caso del personal profesional y del personal administrativo, mientras que el personal obrero se rige por la Ley Orgánica del Trabajo y la contratación colectiva. Por la naturaleza de sus funciones como cuerpo de seguridad, la Escuela de policía se rige además por el Código de Policía y el reglamento de la Comandancia General.

Alcance de las Actos administrativos

En un 60% de los casos señalan que la modificación de la estructura organizativa de la institución no requiere la aprobación del Ejecutivo del

Estado, mientras que un 40% considera que si es necesaria la aprobación del Ejecutivo. Por otra parte, para resolver o tramitar asuntos jurídicos, las instituciones en un 60% se apoyan en la Consultoría Jurídica de la Gobernación, en un 20% hay profesionales del Derecho adscritos a la institución y otro 20% contrata los servicios de un abogado cada vez que lo considere necesario. Además de los anteriores, en un 60% de los servicios autónomos del Estado, solicitan apoyo a la Procuraduría General del Estado si el caso lo amerita. Los Decretos correspondientes establecen que en los Reglamentos Internos se establecerá la estructura técnica, administrativa y funcional de cada servicio autónomo, no obstante tal como se mencionó anteriormente, dichos Reglamentos no se corresponden con la nueva condición jurídica de la institución (Ver Gráfico No. 13).

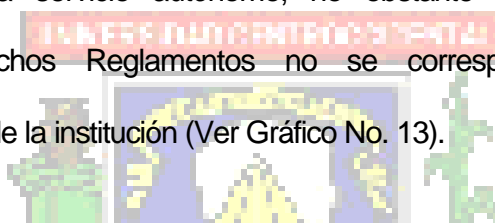
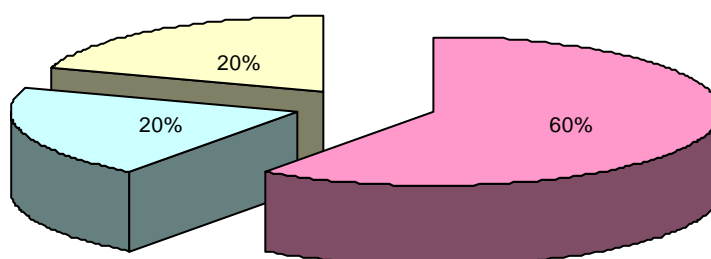


GRÁFICO No. 13
Tramitación de Asuntos Jurídicos



■ Consultoría Jurídica de la Gobernación ■ Abogados adscritos a la Institución
□ Contratación de abogados

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

A juicio de un 40% de los representantes de los servicios autónomos, los actos administrativos que requieren autorización del Ejecutivo del Estado son: ingreso y desincorporación de personal, mientras que un 20% opina que todos los actos administrativos, otro 20% considera que requieren aprobación del Ejecutivo los gastos mayores (construcciones de obras) y el manejo presupuestario en general. Un 20% considera que ningún acto administrativo requiere autorización del Ejecutivo del Estado por cuanto los montos no son significativos. Estos resultados se asocian a la carencia de una normativa única para los servicios autónomos y un desconocimiento de la naturaleza de la institución. Si constituyen entes descentralizados tendrán un tratamiento pero al ser entes desconcentrados deben tener claridad en cuanto a cual es el alcance de la delegación. (Ver Gráfico No. 14).

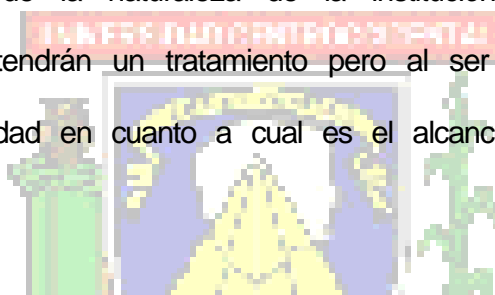
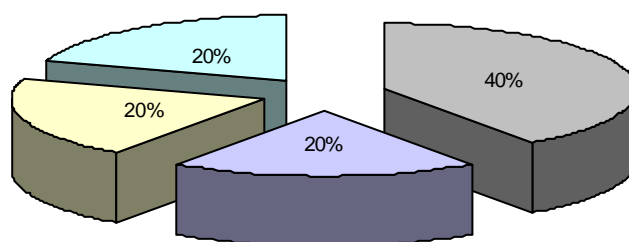


GRÁFICO No. 14
Actos Administrativos que Requieren Autorización



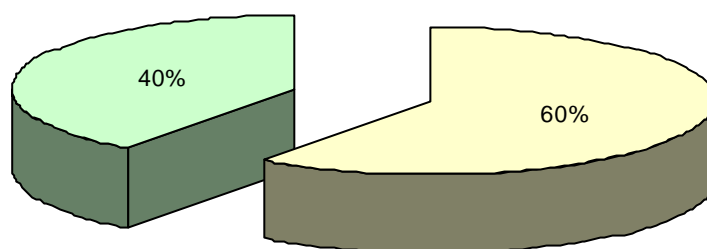
- ▣ Ingreso y Desincorporación de personal
- ▣ Todos los actos administrativos
- ▣ Gastos mayores y ppto. en general
- ▣ Ninguno

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

Esto evidencia que los instrumentos jurídicos por los cuales se crean los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica no son lo suficientemente explícitos en cuanto a las competencias de dichos servicios, lo que aunado a la dispersión de normas en materia presupuestaria, de personal, de licitaciones, etc., se manifiesta en desconocimiento por parte de quienes dirigen los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en cuanto a los actos administrativos que pueden aprobar y para cuales deben solicitar autorización del Gobernador, dando origen a la discrecionalidad del director de turno para determinados actos administrativos, pudiéndose incurrir por desconocimiento y vacíos jurídicos en ilícitos administrativos.

El 60% de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica realiza directamente los procesos de licitación requeridos para la adquisición de bienes y servicios, mientras que el 40% restante no ejecuta procesos de licitación por cuanto alegan que los montos no ameritan tal proceso. Las adquisiciones se realizan por adjudicación directa o se solicitan tres cotizaciones. En todos los casos el Ejecutivo no participa de dichas adquisiciones. Esta práctica puede proporcionar más agilidad a los procesos de adquisición de bienes y servicios, pero dependiendo de los montos de las operaciones, debe aplicarse la Ley de Licitaciones para lo cual es conveniente apoyarse en la estructura funcional del Departamento de Compras del Ejecutivo. (Ver Gráfico No. 15).

GRÁFICO No. 15
Proceso de Adquisiciones



Si Realizan Licitaciones No Realizan Licitaciones

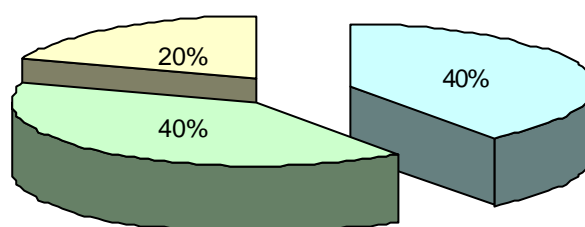
Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

Control

En un 40 % los encuestados señalan que el control previo de los gastos de los servicios autónomos lo lleva a cabo la Contraloría General del Estado, otro 40 % que lo lleva a cabo la propia institución a través de la Unidad Administrativa correspondiente y un 20 % que lo realiza la Contraloría interna del Ejecutivo del Estado. Sólo una de las instituciones tiene una Contraloría Interna. De acuerdo a las normas de control, el control previo lo lleva a cabo la administración activa a través de la Contraloría Interna, quedando el control posterior a cargo de la Contraloría General. Sólo en el caso de la Escuela de Policía (Ver Cuadro N° 2) se contempla a quien compete el control previo, perceptivo y posterior, en el resto de las instituciones no se señalan instancias ni mecanismos de control. Este vacío

en la normativa pudiera contribuir a que quede fuera de control del Estado una masa de dinero público transferida a diversas instituciones (Ver Gráfico No. 16).

GRÁFICO No. 16
Entes que Realizan el Control Previo

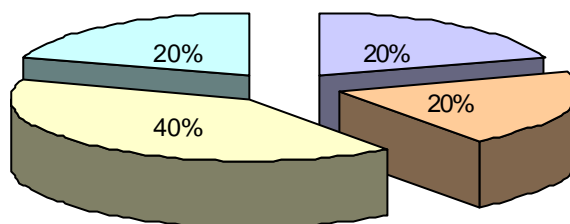


- Contraloría General del Estado
- La propia Institución
- Contraloría Interna del Ejecutivo

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

El control perceptivo de los bienes lo lleva a cabo en un 20% la propia institución a través de su Contraloría Interna, en un 40 % la Contraloría Interna del Ejecutivo del Estado, en un 20 % la Contraloría General del Estado y otro 20 % la propia institución a través de su unidad administrativa. En algunos casos, la misma persona que adquiere los bienes es la que efectúa el control perceptivo, práctica contraria a la sana administración (Ver Gráfico No. 17).

GRÁFICO No. 17
Entes que Realizan el Control Perceptivo
de los Bienes



- Contraloría General del Estado
- La propia Institución a través de su Contraloría Interna
- Contraloría Interna del Ejecutivo
- La propia Institución a través de su Unidad Administrativa

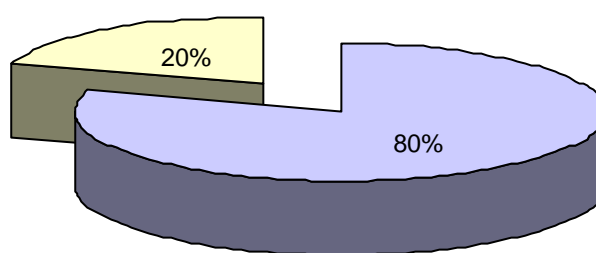
Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

El control posterior de los gastos en un 100% lo lleva a cabo la Contraloría General del Estado, lo cual se corresponde con la normativa vigente al respecto, lo que proporciona mayor agilidad a los procesos administrativos.

En el 80 % de los casos la máxima autoridad del organismo debe presentar una caución al asumir el cargo, constituyendo un requisito para la emisión de la orden de pago a favor de la institución. En una de las instituciones señalaron que la caución también le fue requerida al administrador del servicio. Un 20 % señala que no le fue requerida dicha caución. Esto ratifica que no existen mecanismos de control uniforme y

único para los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica.(Ver Gráfico No. 18).

GRÁFICO No. 18
Presentación de Caución al Asumir
Cargos Directivos



Sí Requiere Caución No Requiere Caución

Elaborado por: E. Villegas. Fuente: Encuestas

En un 100% de los casos el propio servicio autónomo sin personalidad jurídica realiza el inventario de bienes y mobiliario. Sólo en uno de los casos dicho inventario se realiza conjuntamente con la Contraloría General del Estado. Significando esto que hay un conjunto de bienes propiedad del Estado sobre los cuales éste no tiene conocimiento ni control.

En el 80% de los casos se señala que no existe una norma que establezca condiciones y procedimientos para la disolución de la institución. Una de las instituciones señaló que sí existe, pero efectuada la revisión de

los decretos de creación de los Servicios Autónomos en el Estado Lara se determinó que en dichos decretos no se contemplan las causas para la disolución.

3. OBSERVACIONES: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Tal como se ha señalado a lo largo del trabajo, en la mayoría de las instituciones consultadas se produjo un cambio en la figura jurídica, pasando a ser Servicio Autónomo sin Personalidad jurídica. Como parte de esta investigación se indagó respecto a los beneficios que supone la figura adoptada, considerando a los mismos como **fortalezas** institucionales.

A juicio de los consultados, los beneficios que reporta a la institución poseer la condición de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica son los siguientes:

1. La posibilidad de recibir fondos asignados por el Ejecutivo del Estado a través de la partida transferencia
2. Capacidad de administración propia de los recursos asignados mediante autorización.
3. Capacidad de generación de recursos propios
4. Captación de recursos financieros y la posibilidad de invertirlos en bienes y servicios que fortalezcan a la institución.
5. Crecimiento del personal.

6. Discrecionalidad que se le otorga a la institución para formular planes y proyectos.
7. Posibilidad de establecimiento de acuerdos y convenios institucionales.
8. Flexibilidad administrativa y para las políticas generales de la institución.
9. Se le otorga legalidad al gasto amparado por un Decreto Nacional y otro local.
10. Mayor autonomía funcional y administrativa.

Como se observa la mayoría de las bondades de la figura jurídica están asociadas al incremento de la capacidad de gestión por la vía de la obtención y administración de recursos, establecimiento de convenios, etc.

También se consultó con respecto a los beneficios que la figura de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica reporta a la **comunidad**, destacándose los siguientes:

1. Mayor capacidad de respuesta a las demandas de la comunidad debido a que existen menos controles.
2. Diseñar, elaborar y ejecutar programas y actividades orientadas a la comunidad en materia de educación no formal (ambiente)
3. Se amplía la cobertura ya que se dan precios preferenciales o subsidiados

4. Brindar servicios y recursos de mayor calidad
5. Facilitar los locales de la institución para actividades comunitarias
6. Dar cursos a la comunidad

La lista anterior está asociada a la posibilidad de ampliar las actividades institucionales en y hacia la comunidad. No obstante, consideramos que parcialmente se asocian a la figura jurídica y en mayor medida se vinculan con las características de la gerencia y la visión que se tenga del rol social de la institución.

Debilidades

Considerando como debilidades aquellos elementos internos a la institución que obstaculizan el logro de sus objetivos, los encuestados afirman que sus mayores debilidades son:

1. Las restricciones que establece la Gobernación a la institución
2. Imposibilidad de seleccionar recursos humanos.
3. Restricciones administrativas en cuanto a su personal: ingreso, ascensos, remuneraciones, etc.
4. Imposibilidad de convenios internacionales para consecución de recursos

5. Impedimentos y retrasos que impone la superioridad administrativa o Contraloría que limitan la fluidez de la gestión
6. Asignación de recursos no acordes con los objetivos y metas previstas.

La mayoría de estas debilidades más que de carácter interno, se vinculan con la relación que existe entre la institución y la Gobernación y el órgano de control lo cual, a decir de los encuestados afectan la institución, restándole autonomía de gestión.

Como parte de la investigación se determinaron algunas sugerencias que a juicio de los directivos de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara debían ser aplicadas para optimizar la gestión de dichas instituciones. Siendo las siguientes:

1. Designar un contralor interno permanente en cada uno de los servicios para agilizar los procesos.
2. Que haya asesoramiento y seguimiento a las diferentes actividades financieras por parte de la Gobernación del Estado
3. Evaluar el impacto, la imagen y servicio que la institución presta a la comunidad.
4. Establecimiento del control posterior para un mayor número de actividades, limitando el control previo a lo estrictamente necesario.

5. Creación de una unidad de Consultoría Jurídica en cada servicio autónomo para dar legalidad a los actos y agilizar los procesos.
6. Elaboración de un reglamento a nivel gubernamental común a todos los servicios autónomos
7. Que disminuya el número de tramitaciones, mayor agilidad y responsabilidad en los funcionarios.
8. Modernización y sistematización de los procesos.
9. Desarrollo de un programa de profesionalización del personal y reestructuración de los servicios.

Como se observa, la mayoría de estas sugerencias que efectúan los propios directivos de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara están más vinculadas a la calidad y agilidad de los procesos administrativos y a los mecanismos de control que a la propia forma organizativa y condición jurídica del servicio. Además, dejan entrever estas sugerencias, que los procesos que lleva a cabo el Ejecutivo obstaculizan la gestión de estos servicios autónomos. Significando entonces, que no necesariamente la modificación de la condición jurídica trae consigo cambios en las rutinas, procesos y procedimientos administrativos.

El examen de todas estas sugerencias así como de las fortalezas y debilidades, hace suponer que en las instituciones consideradas en el presente trabajo, se produjeron cambios en cuanto a la condición jurídica

pero que se mantuvo la estructura funcional y procedimental que tenían antes de ser convertidos a Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. Además de que las restricciones y los procesos del entorno inmediato con el cual se relacionan como es el Ejecutivo y demás instituciones del poder público estatal, influyen en la gestión de dichos servicios.



CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Históricamente desde su utilización inicial, ha venido existiendo respecto a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica imprecisión sobre su ubicación en la organización del Estado, específicamente si constituyen entes descentralizados, desconcentrados o forman parte de la administración central. Análisis éste que por analogía se traslada a las entidades federales, Estados o administración regional debido a que en ellos se ha generalizado la utilización de esta figura jurídica-administrativa. En el caso específico del Estado Lara el Poder Ejecutivo le ha transferido a estas instituciones, funciones de diversa naturaleza, como lo son: recreación, servicios de imprenta y reproducción, servicios bibliotecarios, servicios policiales, etc.

Efectuado el análisis de la información, considerando como referencia la teoría respecto a los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica y partiendo de la caracterización de los mismos, es decir, la inexistencia de personalidad jurídica no siendo en consecuencia personas de derecho público, la ausencia de patrimonio independiente, el que operan con aportes presupuestarios del Estado, que están exceptuados de la unidad del tesoro,

que pueden obtener recursos propios y además la vinculación jerárquica con el órgano de adscripción, se llega a las siguientes conclusiones:

- En el ordenamiento jurídico venezolano no existe una definición de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, tampoco una reglamentación específica para ellos además de que existe una clara dispersión en las normas complementarias que le son aplicables.
- En virtud de lo anterior, sólo a partir de su caracterización es posible ubicarlos conceptualmente como **entes desconcentrados administrativamente**, adscritos a órganos del Poder Central a los que presupuestariamente se le otorga tratamiento de entes descentralizados. Esta mezcla conceptual de desconcentración y descentralización operativamente simultánea en un mismo órgano, contribuye a crear mayor confusión e incertidumbre respecto a las implicaciones administrativas de dichos entes.
- Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara son creados mediante Decreto por el Gobernador del Estado, basado en la potestad organizativa que le confiere la Constitución del Estado Lara. Este acto no es aprobado ni refrendado por el poder legislativo regional. En el ordenamiento jurídico larense, al igual que a nivel nacional, no existe precisión sobre cuándo y cómo crear los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, ni tampoco sobre las normas que deben regular su

funcionamiento y cuál sería el grado de autonomía. Esta situación podría producir una fragmentación del Tesoro del Estado en variedad de Cajas autónomas e independientes, en contradicción con los principios y las políticas que caracterizan el presupuesto venezolano y que se expresan mediante Ley.

- En concordancia con lo anterior, en el Estado Lara tampoco existen normas que regulen la disolución de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, ni existen indicadores que permitan calificar la gestión de dichos servicios.
- Se caracterizan estos Servicios por poseer **autonomía presupuestaria**, la cual se manifiesta en la facultad para destinar sus ingresos a gastos determinados, como excepción al principio de la Unidad del Tesoro, además de que su presupuesto no es sometido a la aprobación parlamentaria y su distribución institucional es posterior a la aprobación del presupuesto del Ejecutivo del Estado Lara. Su **autonomía financiera** está dada por la **facultad para recaudar ingresos propios**. Poseen además, **autonomía de gestión**, en algunos casos de hecho y no derecho, por cuanto realizan actividades y actos administrativos que no están contemplados en el decreto que les da origen. En todo caso, hay un vacío respecto a cual es el alcance de dicha autonomía, quedando entonces la

realización de algunos actos a la discrecionalidad de los funcionarios directivos de turno.

- Los recursos propios que generan los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara provenientes de sus actividades específicas son cuantitativamente poco significativos, en consecuencia, no son suficientes para lograr su autofinanciamiento. No existe una normativa al respecto ni tampoco unos criterios formalmente establecidos respecto a la autoridad a la cual compete determinar o modificar los precios o tarifas de los servicios, ni su periodicidad.
- Los empleados de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara se rigen por la Ley de Carrera Administrativa, en consecuencia son funcionarios públicos. Su sistema de remuneración es similar a la establecida en la Gobernación, salvo contratos especiales. No poseen sistemas de incentivos asociados a la productividad, a su contribución a la generación de recursos propios. Además, están afiliados a los sindicatos del Ejecutivo Estatal. Todo su sistema de administración de recursos humanos está vinculado a la Gobernación del Estado.
- Como órganos desconcentrados del poder central en los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Lara, tanto el control previo como el control posterior son realizados por unidades externas a

ellos: la Contraloría General de la República o la Contraloría Interna del Ejecutivo Estadal.

- Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara poseen un conjunto de **fortalezas** asociadas a la capacidad de gestión institucional, a la posibilidad de administrar sus propios recursos y a la flexibilidad de sus procesos. Igualmente, presentan un conjunto de **debilidades** asociadas a la relación con el Ejecutivo del Estado y a su normativa y procesos, y a los órganos externos de control que restringen la agilización de su gestión.



RECOMENDACIONES

Dadas las características de los mencionados Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara, y considerando que la organización del Estado debe contribuir a que éste alcance sus fines, basado entre otros aspectos, en la legalidad, la transparencia, la sana administración y en el permanente seguimiento y evaluación de sus logros, presentamos algunas propuestas que, a nuestro juicio, pudieran contribuir a aminorar la problemática planteada a lo largo de toda la investigación. Propuestas cuya aplicación escapan del ámbito académico y que competen mayoritariamente a la Gobernación del Estado Lara.

- Proponer al Ejecutivo del Estado Lara que se efectúe una evaluación integral de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica que existen en el Estado Lara a objeto de determinar si es conveniente a los fines del Estado la existencia de tales servicios en función a los objetivos que se trazaron inicialmente cuando fueron creados y que examine a su vez, la potencialidad real que tienen de generar recursos como producto de sus actividades específicas. A tal efecto pudiera establecerse un convenio con la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado para que enmarcado en la política de cooperación interinstitucional se lleve a cabo la mencionada evaluación.

- Recomendar al Ejecutivo del Estado Lara que suspenda la creación de Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, hasta tanto se realice lo contemplado en el punto anterior.
- Establecer una normativa (Reglamento, Instructivo, etc) específica para los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara, en base a la normativa nacional, que contemple entre otros aspectos: condiciones para su creación y disolución, delimitación de su autonomía, alcance, sistemas de control y de rendición de cuentas, manejo presupuestario, destino de sus ingresos, indicadores de desempeño que permitan valorar su gestión y demás aspectos que puedan contribuir a definir con precisión tales servicios.
- Reforma de la Ley Orgánica de Administración del Estado Lara a objeto de que se contemplen todas las formas jurídicas de organización del aparato público estatal.
- Que se establezca un límite porcentual en cada presupuesto anual destinado a la transferencia de recursos a los Servicios de esta naturaleza.
- Que se establezca un sistema integral de control presupuestario y de Tesorería del Ejecutivo del Estado, que permita controlar la diversidad

de Cajas que por concepto de Servicios Autónomos existen en el Estado Lara.



BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO JUAREZ, JOSE. 1993. Contratos de Gestión de Servicios Públicos. En Revista de la Fundación Procuraduría General de la República año 8, N° 8. Caracas. 19-39.
- ARIAS GALICIA, FERNANDO. 1979. Administración de Recursos Humanos. Editorial Trillas, México.
- ASOCIACION VENEZOLANA DE PRESUPUESTO PÚBLICO. 1995. Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano. Tercera Edición, Caracas.
- BREWER CARIAS, ALLAN 1975. Derecho Administrativo. U.C.V. Caracas.
- _____. 1987. “La Administración Pública Regional” en Jornadas Para un Mejor Conocimiento de la Administración Pública Ediciones Fundación Procuraduría General de la República. Caracas. 59-70.
- BREWER CARIAS, ALLAN y ENRIQUE VILORIA. 1986. El Holding Público. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- CABALLERO ORTIZ, JESUS. 1987. La Administración Descentralizada. Coordinación y Control en Jornadas Para un Mejor Conocimiento de la Administración Pública. Ediciones Fundación Procuraduría General de la República. Caracas. 97-108.
- _____. 1984. Los Institutos Autónomos. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- _____. 1986. Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano. Caracas

CABANELLAS, GUILLERMO. 1989. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ediciones Heliasta.

COMISIÓN DE ESTUDIO Y REFORMA FISCAL. 1983. La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Caracas

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO. 1991 Constitución y Reforma. Un Proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho. Caracas.

_____ 1994. La situación actual de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. Mimeografía. Caracas.

_____ 1995. Proyecto de Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. Mimeografía. Caracas.

FERNANDEZ VAZQUEZ, EMILIO. 1981. Diccionario de Derecho Público. Ediciones Astrea. Buenos Aires.

FERRO FARIAS, JAIME. 1980. Contabilidad Gubernamental en Venezuela. Ediciones Contraloría General de la República. Caracas.

FUNDACION PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1987. Jornadas Para un Mejor Conocimiento de la Administración Pública. Caracas.

GARRIDO ROVIRA, JUAN. En Revista Venezolana de Presupuesto Público. N° 2. Enero - Marzo 1979. Caracas

GOBERNACION DEL ESTADO LARA 1979. Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del Estado Lara. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 127.

- _____. 1996. Decreto N° 139. Decreto sobre Reestructuración de la Comisión para la Reforma del Estado Lara (COPREL). Barquisimeto.
- _____. 1997 Ley Orgánica de Administración del Estado Lara. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 267. Barquisimeto.
- _____. 1997. Decreto N° 270. Decreto mediante el cual se le otorga al Parque Zoológico y Botánico Bararida la condición de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica Barquisimeto.
- _____. 1997. Decreto N° 271. Decreto sobre Reestructuración de la Imprenta del Estado Lara.
- _____. 1997. Decreto N° 431. Decreto mediante el cual se le otorga a la Biblioteca Pública central "Pío Tamayo" el carácter de Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica Barquisimeto.
- _____. 1998. Reforma Parcial a la Constitución del Estado Lara. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 708. Barquisimeto.
- _____. 1999. Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1999. Barquisimeto.
- _____. 1999. Decreto N° 095. Modificación condición legal de la Escuela de Policía General de División "Juan Jacinto Lara". Barquisimeto.
- GUERRA CORDOVA, ALEXIS. 1997. El Federalismo, la descentralización y la Globalización en América Latina. UCLA.
- HERNANDEZ, OSCAR. 1984. Los Servicios o Patrimonios Autónomos sin Personalidad Jurídica en Venezuela. En Suplemento Técnico N° 32, FUDECO. Barquisimeto.
- HERNANDEZ, ROBERTO, CARLOS FERNANDEZ y PILAR BAPTISTA. 1998. Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill. México.

ISOARD, CARLOS Y JIMENEZ DE SANDI. 1979. Auditoría de las Operaciones de Gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica. México

LARES MARTINEZ, ELOY. 1983. Manual de Derecho Administrativo. U.C.V. Caracas.

MUCHABRAHAM, JOSE. 1976. El Control de la Gestión Administrativa. Ediciones Contraloría General de la República.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860 . Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA.1975. Ley de Carrera Administrativa. Gaceta Oficial N° 1734. Caracas

_____. 1989. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153. Caracas.

_____. 1994. Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 4.718. Caracas.

_____. 1994. Ley Orgánica de la Contraloría General de República. Gaceta Oficial N° 4.017. Caracas.

_____. 1996. Resolución N° 01-00-00-032 de la Contraloría General de la República. "Normas Generales de Contabilidad del Sector Público". Gaceta Oficial N° 36100. Caracas.

_____. 1996. Decreto N° 1.580 Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. Gaceta Oficial N° 36.095. Caracas.

- _____ 1999 Decreto N° 253. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Central. Gaceta Oficial N° 36777. Caracas.
- _____ 1999. Decreto N° 257. Adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado. Gaceta Oficial N° 36777. Caracas.
- RONDON DE SANZO, HILDEGARD. 1987. “El Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos en el Derecho Venezolano”, en Jornadas Para un Mejor Conocimiento de la Administración Pública. Ediciones Fundación Procuraduría General de la República. Caracas. 127-168
- SALAZAR, MARIA EUGENIA. 1996. La Actividad Financiera del Estado y los Recursos Públicos. Serie Ensayos 5. Ediciones SENIAT. Caracas.
- SALINAS, ALBERTO. 1975. La Reforma Administrativa. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- SANCHEZ, LIDICE. 1991. La Gerencia Pública Estatal en la Descentralización Política Administrativa. UCLA.
- SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1976. El Control Público. Ediciones Contraloría General de la República.
- VILORIA, ENRIQUE. 1983. Las Empresas Públicas en Venezuela. Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, Caracas.
- _____. 1984. Los Institutos Autónomos. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL LISANDRO ALVARADO

DECANATO DE ADMINISTRACIÓN Y CONTADURÍA
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADO
MAESTRIA EN GERENCIA EMPRESARIAL

CUESTIONARIO

INSTITUCIÓN _____

DIRECCIÓN _____

_____ TELEFONO _____

El presente instrumento ha sido elaborado con la finalidad de recopilar información sobre las características generales y del proceso administrativo de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica en el Estado Lara, con propósitos estrictamente académicos, por cuanto constituye un requisito para optar al título de Magíster en Gerencia Empresarial.

La información por Usted proporcionada será manejada con absoluta confidencialidad, por lo que se agradece la mayor colaboración que pueda prestar para el desarrollo de esta investigación. Igualmente, agradecemos anexe a la presente el organigrama de la institución y cualquier otro documento que considere conveniente a los fines de esta investigación.

Sin más, atentamente, Lic. Esperanza Villegas Poljak

I. INFORMACIÓN GENERAL

1. Nombres y apellidos:

UNIVERSIDAD CENTRAL DE COSTA RICA

2. Cargo que desempeña:

3. Tiempo en el cargo: _____

4. Fecha de creación como servicio autónomo _____

5. Instrumento jurídico por el cual se crea la institución:

Decreto • Reglamento • Ley • Decreto Ley • Otro •

N° _____

7. ¿ Poseen Reglamento Interno?

Si • No • desconoce

8. ¿Poseen Manuales de Normas y procedimientos?

Si • No • desconoce

9. Unidad u órgano de adscripción de la Institución:

II. INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

1. ¿ Está incorporado el presupuesto de la Institución al presupuesto del Ejecutivo del Estado Lara? Si • No • Constituye un anexo •

Explique:

2. ¿ La Asamblea Legislativa conoció y aprobó el presupuesto anual 1999 de la Institución? Si • No • Desconoce •

3. Denominación y número de la partida presupuestaria por la cual se imputan los créditos presupuestarios de la Institución:

4. Señale las fuentes de ingresos propios de la institución:

<u>Monto</u>	<u>Concepto</u>	<u>Periodicidad</u>

--	--	--

5. Funcionario que establece o autoriza el monto del precio de los bienes o servicios que generan recursos propios a la institución (señalados en la pregunta anterior):

6. Composición del presupuesto del año 1999:

Ingresos propios _____ %

Asignación presupuestaria _____ %

7. Indique porcentajes de recaudación de ingresos propios respecto al presupuesto total ejecutado de los últimos 3 años

Año	Ingresos Propios	Total Presupuesto De Ingresos Ejecutado

8. Los ingresos propios de la institución son:

- Ingresados a las Cuentas del Tesoro del Estado

- Depositados en instrumentos financieros a la vista a nombre de la institución aparte de las asignaciones presupuestarias

- Mantenedos en cuentas bancarias a la orden de la Tesorería

- Incorporados a las cuentas bancarias de las asignaciones presupuestarias

- Otros. Explique:



9. ¿ Están autorizados para ordenar gastos con cargo a los ingresos propios?

Si • No • Si su respuesta es afirmativa, indique quien autoriza y

denominación de su cargo _____

10. ¿La institución otorga subsidios derivados de los ingresos propios?

Si • No •

11. ¿La institución recibe contribuciones y donaciones?

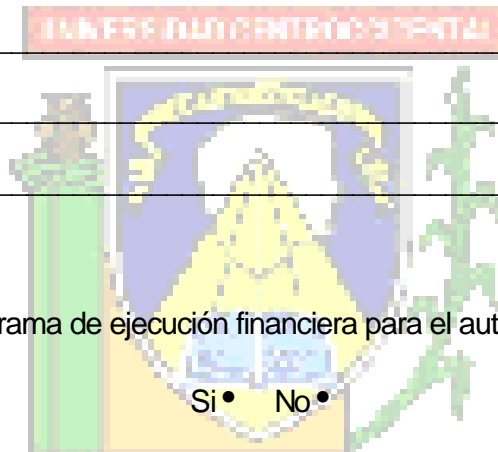
Si • No • Si su respuesta es afirmativa, explique brevemente el

procedimiento correspondiente: _____

12. ¿ Pueden hacer uso del dinero colocado en instituciones bancarias antes de que sean liquidados a favor del Tesoro?

Si • No •

13. A efectos de la formulación del Presupuesto de la Institución, ¿ utilizan Instructivos de la OCEPRE? Si • No • Otro • Explique:



14. ¿ Elaboran cronograma de ejecución financiera para el autofinanciamiento?

Si • No •

15. Funcionarios que movilizan las cuentas bancarias

16. Los saldos de caja al final del Ejercicio Fiscal son enterados al Tesoro Estatal ?

Si • No • Justifique su respuesta



17. ¿Se efectúa una evaluación de la ejecución financiera?

Si • No • . Si la respuesta es positiva, indique frecuencia y responsable

18. ¿ El reclutamiento y selección de personal es autorizado por el Ejecutivo del Estado?

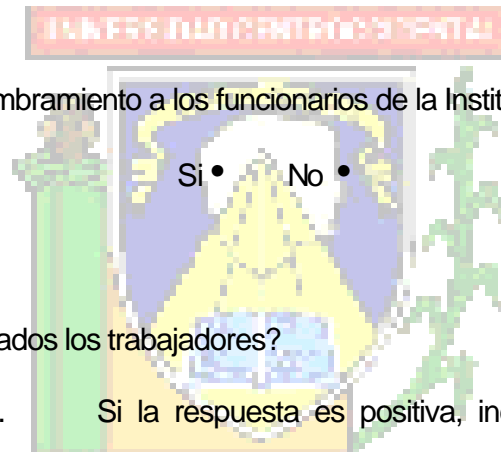
Si • No •

19. ¿La estructura de cargos de la institución es distinta a la del Ejecutivo del Estado?

Si • No • Explique:

20. ¿ La estructura de sueldos y salarios de la Institución es diferente a la del Ejecutivo? Si • No • Explique:

21 ¿ Se les otorga nombramiento a los funcionarios de la Institución?



Si • No •

22 ¿ Están sindicalizados los trabajadores?

Si • No • .

Si la respuesta es positiva, indique si el Sindicato es específico de la Institución o es del Ejecutivo del Estado _____

23. Indique la normativa laboral que regula las relaciones con:

Personal profesional

Personal administrativo

Personal obrero

24. ¿ La modificación de la estructura organizativa de la Institución requiere la aprobación del Ejecutivo del Estado?

Si • No •

25. Para resolver o tramitar aspectos jurídicos:

Hay personal profesional adscrito a la institución •

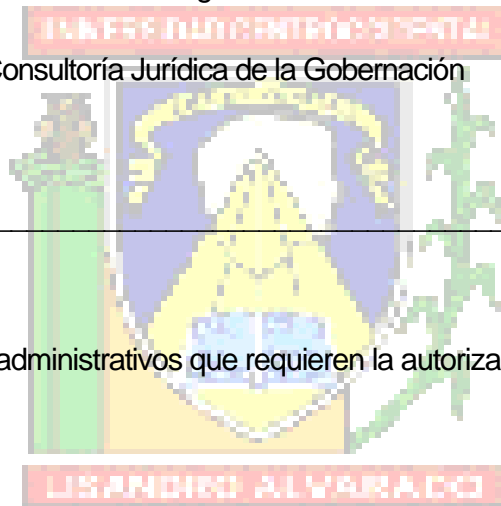
Contratan los servicios de un abogado •

Se apoyan en la Consultoría Jurídica de la Gobernación •

Otra



26. Indique los actos administrativos que requieren la autorización del Ejecutivo del Estado



27. ¿ La institución realiza directamente los procesos de licitación para adquisición de bienes y servicios?

Si • No • Si su respuesta es negativa, explique cómo se realiza este proceso



28. El control previo de los gastos lo realiza:

La Contraloría General del Estado •

La Contraloría Interna del Ejecutivo del Estado •

La Institución a través de la Unidad Administrativa •

Otro •

29. Indique la Unidad u órgano que realiza el control perceptivo de los bienes

Indique la Unidad u órgano que realiza el control posterior de los gastos

30. ¿ La máxima autoridad del organismo presenta una caución al asumir el cargo?

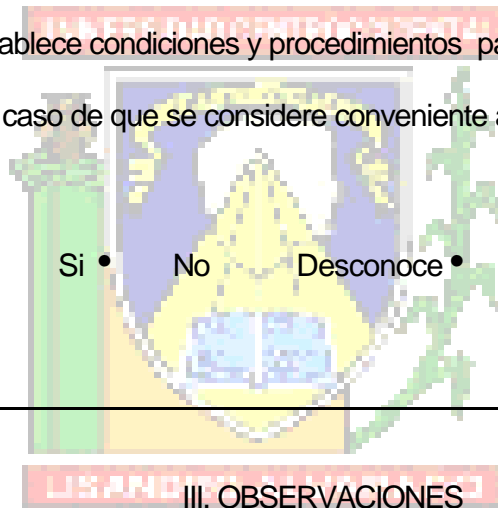
Si • No •

31. ¿ La institución lleva a cabo el inventario de los bienes y mobiliario?

Si • No •

32. ¿ La normativa establece condiciones y procedimientos para la disolución de la institución en caso de que se considere conveniente a los fines del Estado?

Si • No • Desconoce •



III. OBSERVACIONES

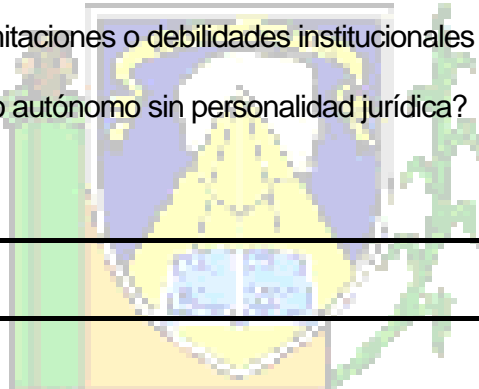
1. A su juicio, ¿ qué beneficios reporta poseer la condición de servicio autónomo sin personalidad jurídica?

A la Institución _____

A la comunidad

UNIVERSIDAD CENTRAL DE PATATE

2. A su juicio, ¿ qué limitaciones o debilidades institucionales confiere la condición de servicio autónomo sin personalidad jurídica?



LISANDRO ALVARADO

3. ¿ Qué recomendaciones en materia de control aplicables a los servicios autónomos sin personalidad jurídica sugiere Ud. ?

4. Señale y explique cualquier observación o recomendación que considere pertinente a los efectos de optimizar la gestión institucional.



Firma: _____ Fecha _____

Elaborado por: Esperanza Villegas Poljak