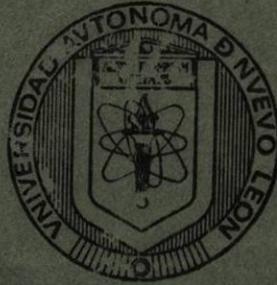


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE ECONOMIA



FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR:

UN ANALISIS DEL PROCESO DE ASIGNACION DE RECURSOS
FINANCIEROS DE LA U.A.N.L.

TRABAJO

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
OPCION "C"
PRESENTA

María de Lourdes Torres Martínez

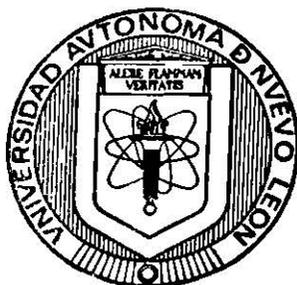
MONTERREY, N. L.

MAYO DE 1985



1080064280

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE ECONOMIA



FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR:

**UN ANALISIS DEL PROCESO DE ASIGNACION DE RECURSOS
FINANCIEROS DE LA U.A.N.L.**

TRABAJO

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
OPCION "C"**

PRESENTA

María de Lourdes Torres Martínez

MONTERREY, N. L.

MAYO DE 1985

T
LB2342
T6



Biblioteca Central
Magna Solidaridad

T. tesis



A la memoria de una gran mujer: mi madre
con amor, respeto y admiración infinitos.

a mi padre
a mis hermanos

AGRADECIMIENTO

Quiero hacer patente mi agradecimiento a todas las personas que contribuyeron a la realización de este trabajo.

A los miembros del Jurado: Licenciados Edgar López, Jorge Valero y Ernesto Bolaños, quienes con sus valiosas críticas y recomendaciones contribuyeron a enriquecer substancialmente el contenido de este estudio.

En forma especial, al Lic. Ernesto Bolaños quién fungió como mi asesor durante la elaboración de este trabajo y a todos los compañeros que laboran en la Dirección de Planeación Universitaria de la UANL quienes con su constante colaboración y su decidido apoyo hicieron posible la culminación de este trabajo.

A todos, muchas gracias.

María de Lourdes Torres Martínez.

EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR
UN ANALISIS DEL PROCESO DE ASIGNACION DE RECURSOS FINANCIEROS
DE LA U.A.N.L.

	Pág.
INTRODUCCION	1
I. EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO	4
1. Aspectos generales de la política educativa para 1983-1988	4
2. El gasto educativo en el país 1970-1980	7
3. La situación financiera en la Universidad Autónoma de Nuevo León.	9
II. EL PROCESO DE ASIGNACION FINANCIERA EN UNA INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR.	13
1. La asignación de recursos con base en un modelo racional de toma de decisiones	14
2. La asignación de recursos dentro del contexto de la planeación.	17
III. EL PROCESO DE ASIGNACION DE RECURSOS FINANCIEROS EN LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON.	27
1) Indicadores que deben estar presentes en un proceso de asignación de recursos por programas.	27
2) Marco legal en que se inscribe el proceso de asignación de recursos en la UANL.	33
3) Esquema Organizacional existente en la UANL	34
4) El sistema de presupuestación utilizado en la UANL	36
5) Incidencia de los indicadores programático-presupuestales en el caso de la UANL	39
6) Alcances y limitaciones del proceso de asignación de recursos vigente en la UANL	52
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62
V. APENDICE ESTADISTICO	65
BIBLIOGRAFIA	78

INTRODUCCION

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las autoridades de nuestro país es la prestación de servicios educativos a su población, incluida la educación profesional, pero el eficiente cumplimiento de las funciones que tienen asignadas las instituciones de educación superior en México requiere la disponibilidad de una gran cantidad de recursos financieros.

Sin embargo, la grave situación económica que actualmente enfrenta nuestro país, caracterizada por altas tasas de inflación y bajos niveles de crecimiento económico hace imperativo que en tales instituciones la asignación de los recursos se realice con racionalidad y eficiencia entre sus usos alternativos.

Ante una situación donde por un lado se observa la existencia de recursos escasos y por otro la presencia de necesidades ilimitadas, la modalidad bajo la cual sean asignados los recursos en la institución educativa es de gran trascendencia para el cumplimiento de los objetivos y metas que ésta se haya planteado.

Debe indicarse que existen varios enfoques presupuestarios que tienen por objetivo promover una asignación racional de los recursos, entre los que se encuentran; la presupuestación por fórmula, la presupuestación base cero, la presupuestación por indicadores de funcionamiento y la presupuestación por programas.

Para el caso de México, a instancias de las autoridades federales, se ha dado -- una amplia promoción a la aplicación práctica de la técnica de presupuestación -- por programas tratando de esta forma de propiciar la asignación racional de los recursos. Esta técnica de presupuestación es utilizada en todas las dependencias de la Administración Pública Federal y en algunas instituciones de educación superior públicas entre las cuales se encuentra la Universidad Autónoma de Nuevo León, (UANL).

El estudio que se presenta a continuación tiene por objetivo llegar a determinar cual es la situación que prevalece en la UANL en lo concerniente al proceso de asignación de recursos financieros que es utilizado en la misma.

La hipótesis que ha guiado este estudio es la siguiente: "La asignación de recursos que se hace en la UANL no corresponde a la que debiera hacerse bajo la --

técnica de presupuestación por programas debido a que dicha asignación no incorpora los elementos que caracterizan a esta técnica".

Adicionalmente debido a que la hipótesis que fundamenta el desarrollo de este trabajo parte del supuesto de que el presupuesto por programas garantiza la asignación racional de los recursos, trataremos de establecer si efectivamente la asignación de recursos que resulte de aplicar esta técnica de presupuestación corresponde a una asignación eficiente en el sentido económico.

La metodología utilizada para comprobar la veracidad de esta hipótesis se ha sustentado exclusivamente en investigación documental, considerando para ello la revisión y el análisis de los documentos oficiales publicados por las dependencias de la UANL responsables de la asignación financiera, así como los informes anuales de las autoridades superiores de esta institución.

En función de lo anterior, este trabajo ha sido dividido en tres apartados cuyo contenido es descrito brevemente a continuación.

En el capítulo I: El Financiamiento de la Educación Superior en México, se reseña la política en educación superior para el período 1983-1988, asimismo se analiza el comportamiento observado en el gasto educativo nacional durante la década pasada y con este marco de referencia se revisa la evolución del presupuesto de la UANL durante el mismo período.

El capítulo II; El Proceso de Asignación Financiera en una Institución de Educación Superior, comprende la identificación de los elementos que deben estar presentes al asignar los recursos conforme a un modelo racional de toma de decisiones, también se define el concepto de planeación y se describen diferentes enfoques presupuestarios haciendo hincapié en la técnica de presupuestación por programas.

El Proceso de Asignación de Recursos Financieros en la UANL, será revisado en el capítulo III. Para tal efecto se considerarán algunos indicadores derivados del capítulo II, los que permitirán revisar el sistema de presupuestación vigente en la UANL, con la información que se deriva de este análisis será posible determinar la validez de la hipótesis que sustenta este trabajo.

Dado que se podrá disponer de los elementos que permitirán comprobar si la asignación presupuestal en la UANL, incorpora los elementos que caracterizan al presupuesto por programas, serán establecidos los alcances y limitaciones del proceso de asignación financiera existente en esta institución.

Asimismo, utilizando los principios de eficiencia que se derivan de la teoría económica, en este mismo capítulo será revisada la asignación de recursos que resulta de la aplicación de la técnica de presupuestación por programas a fin de comprobar la eficiencia con que se realiza dicha asignación.

Con fundamento en lo anterior en el capítulo IV serán formuladas las conclusiones y recomendaciones resultantes de la investigación realizada. El capítulo V contiene la información estadística utilizada en este estudio.

Cabe indicar que el principal limitante enfrentado durante el desarrollo de este trabajo ha sido la poca información que se ha emitido dentro de la UANL al respecto de la metodología utilizada para la formulación del proceso de presupuestación, no obstante consideramos que este hecho no demerita la calidad de las conclusiones.

CAPITULO I

EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

Con frecuencia al hablar de financiamiento a la educación superior se señala la necesidad que existe de revisar el proceso bajo el cual son asignados los recursos en una institución educativa. Considerando esta situación, el presente capítulo trata de determinar el porque esta acción resulta indispensable.

Primeramente señalaremos las acciones de política emitidas por las actuales --- autoridades universitarias del país tendientes a hacer más eficiente el uso de los recursos financieros en las instituciones de educación superior en México.

En seguida será analizado el comportamiento observado durante la década de los 70's en el gasto educativo nacional; también se considerará el comportamiento de la población universitaria del país y sus repercusiones financieras.

Finalmente será analizado el caso de la Universidad Autónoma de Nuevo León -en su carácter de Institución Educativa Pública- considerando el aspecto financiero de la misma.

Es conveniente indicar que en virtud de la ausencia de datos sobre el gasto educativo nacional en años posteriores a 1980 el análisis se concentra durante la década pasada. Esto no ocurre en el caso de la UANL, por lo cual aquí podremos considerar un período mayor.

1. Aspectos generales de la política educativa para 1983-1988.

Al analizar el gasto educativo, éste debe vincularse con la orientación dada a la política educativa nacional, a este respecto debe observarse que el año de 1983 como resultado de las acciones realizadas por la Coordinación Nacional - para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) fue formulado un documento titulado Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) 1983-1988.^{1/}

En este documento están contenidos los lineamientos y políticas que orientarán el quehacer de las instituciones educativas de nivel superior en nuestro país en el mediano y largo plazo.

^{1/} Programa Nacional de Educación Superior 1983-1988. Dirección General de Educación Superior y Sría. General Ejecutiva de ANUIES. mimeo México 1983

Para ello han sido definidos once programas que incluyen la definición de las - estrategias, políticas, objetivos y metas hacia las cuales deberán orientar sus - acciones las instituciones educativas.

La traducción en el corto plazo de estos lineamientos de mediano y largo plazo, será realizado por las instituciones educativas a través del desarrollo de proyectos que deberán estar inscritos en los programas definidos en el PRONAES. - Estos programas han sido diseñados con el fin de subsanar las deficiencias exis- tentes en el ejercicio de las funciones de docencia, investigación, difusión -- cultural y apoyo administrativo, y son los siguientes:

1. Formación y actualización de profesores para las Instituciones de Educación Superior.
2. Fomento a la Investigación Científica y al Desarrollo Tecnológico.
3. Mejoramiento de la Difusión Cultural
4. Vinculación de la Educación Superior con la Sociedad
5. Mejoramiento del marco normativo
6. Mejoramiento de los servicios de apoyo para la Docencia y la Investiga-
ción.
7. Mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo.
8. Integración regional del Sistema de Educación Superior.
9. Sistema Nacional de Información de Educación Superior.
10. Orientación y atención a la Demanda Social de Educación Superior.
11. Participación de las comunidades de las instituciones de Educación Superior en la elaboración de planes y programas.

Estos programas son desagregados en subprogramas en los casos en que es posible hacerlo y estos a su vez en proyectos.

Para cada uno de estos programas se ha destinado para 1984 un presupuesto por - parte de la SEP, de tal forma que los proyectos que se realicen en las institu-- ciones educativas y que atiendan a los aspectos contemplados en tales programas- así como los requisitos impuestos por SEP gozarán de tal financiamiento.

Debe señalarse que en cada uno de estos programas son señalados los responsables de la coordinación y supervisión de los proyectos, entre quienes se encuentran - la propia SEP, CONPES y ANUIES.

Es conveniente indicar que como parte del programa "Mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo", se ha definido un subprograma denominado "Diseño e Implantación de Técnicas de Presupuestación en Instituciones de Educación Superior", el cual está integrado por todos aquellos proyectos orientados a mejorar el aprovechamiento de los recursos de las instituciones educativas.

Con esto se pretende aplicar criterios de asignación de recursos financieros que consideran no solo el número de alumnos a atender sino también los esfuerzos que se realizan en la Institución en favor de la calidad y la eficiencia.

Conviene señalar que a través del subprograma indicado las autoridades educativas tratan de promover la implantación de la técnica del presupuesto por programas en las instituciones universitarias.

Para tal fin se destinaron 28 millones de pesos en 1984, recursos que permitirán financiar los proyectos tendientes a capacitar recursos humanos en el área presupuestal y aquellos dirigidos al establecimiento y operación del presupuesto por programas en las instituciones de educación superior del país.

Hemos querido presentar someramente el contenido del PRONAES en virtud de que este es el documento normativo en materia de educación superior emitido por las actuales autoridades educativas, mismo que contiene los lineamientos de política -- que habrán de orientar las actividades de las instituciones de dicho nivel educativo.

Adicionalmente debe observarse que este documento contiene los esfuerzos que la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha realizado con el fin de promover la planeación y programación de las actividades en el nivel de educación superior, destacando además el apoyo que se da dentro del PRONAES a los aspectos relacionados con el proceso de asignación de recursos en una institución educativa.

A continuación será analizado el comportamiento observado en el gasto educativo a nivel nacional.

2. El Gasto Educativo en el País 1970-1980

Al analizar el comportamiento del gasto educativo en el país, debe considerarse que el Estado en observancia a los ordenamientos legales emanados de la Constitución Política en 1917 (Artículo 3o.), se ha constituido en el principal proveedor de los servicios educativos en nuestro país.

Es por esto que las decisiones en materia de política educativa deben ser consideradas dentro del contexto de la política económica general, a este respecto se observa que en México se ha atendido a la demanda por servicios educativos destinando para ello una considerable suma del presupuesto del Gobierno Federal ya que durante el período 1970-80 la Secretaría de Educación Pública (SEP) fue la dependencia que recibió mayor presupuesto de entre las existentes.

Este presupuesto representaba el 15% (7817 millones de pesos) del presupuesto total federal en 1970, alcanzando una participación del 20% en 1977, sin embargo se observa que la tendencia creciente de esta participación se ve afectada -- por la reducción que sufrió el presupuesto federal en 1980 año en el que dicha participación ascendió al 15% (Cuadro No. 1).

Otro indicador relevante que nos permite conocer los esfuerzos realizados en --- nuestro país en apoyo a la educación lo constituye la participación del gasto educativo en el Producto Interno Bruto (PIB), para el caso de México se observa que tal proporción (en términos reales) se incrementa de 1.8% en 1970 a 3.3% en 1980 (Cuadro No. 3) no obstante que esta proporción es menor que la observada en los países desarrollados donde llega a ser mayor del 6%, este comportamiento -- indica que durante 1970-80 se destinaron paulatinamente mayores proporciones -- del producto a la prestación de servicios educativos.

Un aspecto que es significativo resaltar es que la tasa a la que creció el gasto en educación a precios constantes durante el período de estudio fue mayor que la experimentada por el gasto del Gobierno Federal y del PIB (12.1% y 6% respectivamente), este comportamiento podría ser explicado en función de la concepción que existe, en el sentido de considerar el gasto en educación como una inversión de capital.

Respecto al origen de los recursos destinados a educación en el país, aún cuando no se dispone de información, el Plan Nacional de Desarrollo ^{2/} señala que para 1978, la participación del Gobierno Federal en el gasto educativo nacional ascendía al 78%, en tanto que los gobiernos estatales contribuían con el 18% y los particulares con el 4%, la primera de estas proporciones con tendencia a incrementarse.

En cuanto al destino de los fondos, se observa que estos han sido orientados primordialmente a la impartición de educación primaria ya que durante 1970-79 este nivel educativo recibió en promedio el 35% del gasto ejercido por la SEP. (Cuadro No. 4).

Considerando específicamente el gasto destinado a educación superior destaca que en ese mismo período el financiamiento otorgado a Universidades e Institutos de Enseñanza Técnica registra un comportamiento creciente llegando en 1979 a representar el 30% del gasto educativo total (28,864 millones de pesos).

Continuando con el caso de la educación superior, se encuentra que para 1970, se destinaron 1,188 millones de pesos a atender la demanda estudiantil ejercida por 221,046 alumnos, esta población se triplicó para fines de la década (704,771 alumnos inscritos), requiriendo para su atención una suma de 28,864 millones de pesos.

Es decir, en tanto que la población universitaria a nivel nacional creció a una tasa media anual de 11.1% durante el período 1970-79, los recursos destinados a ese nivel educativo durante el mismo período debieron crecer al 37.6% a fin de satisfacer la demanda existente.

Este comportamiento indica el reto que enfrenta el Estado en su calidad de principal proveedor de los servicios educativos en México. En consecuencia la existencia de una creciente demanda por este tipo de servicios se traduce en la necesidad de disponer de un número cada vez mayor de maestros, empleados, aulas, talleres, laboratorios, etc. para satisfacerla.

^{2/} Plan Nacional de Desarrollo. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983. pág. 225.

La información considerada nos permite conocer la situación que prevalece en torno al financiamiento educativo, enseguida será analizado dentro de este contexto la situación financiera que prevalece en la UANL.

3. La situación financiera en la Universidad Autónoma de Nuevo León.

La Universidad Autónoma de Nuevo León se ubica como parte del sistema educativo nacional dentro del esquema del dinámico crecimiento tanto de la población escolar como del gasto educativo descrito en la sección anterior.

Analizando el caso de la UANL, se observa que ésta a partir de 1971 como resultado de una política educativa de pase automático incrementa su población escolar en un 27.2% pues de 21,759 alumnos inscritos en 1970 esta cifra se incrementa a 27,762 alumnos en 1971.

Asímismo se observa que en la década de los 70's la población escolar total de esta institución creció a una tasa media anual del 13%, es decir, su población escolar se multiplicó por cuatro durante este lapso, debiendo la institución hacer frente a una población de 83,500 alumnos en 1980. Para 1984 la población universitaria es de 97,123 alumnos. (Cuadro No. 6).

Por niveles escolares el crecimiento observado en el período señalado fue: 12.8% en Preparatorias Generales, 12.5% en el nivel Técnico y 13.2% en el nivel de Licenciatura.

La creciente demanda por servicios educativos que enfrentó la UANL originó fuertes necesidades financieras, de tal forma que para atender a la población inscrita esta institución hubo de incrementar su presupuesto en mas de un mil por ciento, pues de 91 millones de pesos que se ejercían en 1970 este presupuesto llegó a ser de 1,916 millones de pesos para 1980^{-2/} En otras palabras, el presupuesto universitario (a precios corrientes) creció a una tasa media anual del 32% a fin de poder atender a una demanda por servicios educativos cuyo crecimiento fue del 13% en promedio anual (Cuadro No. 7).

Esto implica que el costo por alumno pasó de 4162 pesos en 1970 a 22,943 en 1980. Este rápido crecimiento en el presupuesto universitario, indudablemente se ha visto afectado por la tasa de inflación, la cual ha minado los recursos financieros

1./La información se refiere al presupuesto ejercido.

de que disponen las instituciones de educación superior para su funcionamiento y desarrollo, puesto que en términos reales el presupuesto universitario creció a una tasa del 15% ligeramente superior a la de la población escolar.

El dinámico crecimiento observado en los recursos financieros con que opera la UANL es de gran trascendencia en virtud de la dependencia financiera que ésta guarda en sus dos principales fuentes de ingresos: el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal, esto es evidente al analizar el presupuesto universitario de acuerdo a sus fuentes de ingreso.

A este respecto se observa que en 1970 esta institución educativa recibía el 65% de sus ingresos vía subsidios; de estos ingresos la Federación participaba con el 12% y el Gobierno Estatal de Nuevo León con el 53% (Cuadro No. 7).

Esta relación cambia sustancialmente para fines de la década, ya que en 1979, la participación del subsidio federal asciende al 60% del presupuesto universitario y el subsidio estatal desciende a un 29%, obteniendo el resto por medio de ingresos provenientes de servicios educativos.

La tendencia de estas proporciones se mantiene en el año de 1984, pues de los 9,062 millones de pesos que se ejercen, el 62% de estos fueron obtenidos a través del subsidio federal, el 36% vía Gobierno Estatal y solamente el 2% a través de ingresos por servicios educativos.

En este sentido se comprueba la mayor dependencia que existe en la UANL con respecto al financiamiento otorgado por la Federación, en virtud de la imposibilidad del Gobierno Estatal de financiar este nivel educativo, observándose que a pesar de que durante la década de los 70's, el Gobierno Estatal destinó a la educación un promedio del 49% de su gasto ejercido total, estos recursos fueron canalizados mayoritariamente a pago de las remuneraciones del personal docente de los niveles escolares básico y medio básico (81.5% en promedio durante 1970-78), en tanto que la proporción destinada al financiamiento de la educación superior fue en promedio del 16% en el mismo período (Cuadros Nos. 8 y 9).

Por otra parte, el comportamiento observado en los ingresos que provienen por servicios de educación indica una tendencia decreciente. Este rubro en 1970 contribuía con el 13.3% en el presupuesto total y para 1980 su participación se redu

ce a un 6.3%. A este respecto conviene señalar que a pesar de que el H. Consejo Universitario aprobó en 1982 un plan financiero que contempló una alza en las cuotas escolares, este rubro para 1984 representa solamente el 2% del presupuesto total.

Otro aspecto que debe analizarse al estudiar el aspecto financiero de la Universidad es el destino que se da a los recursos de que ésta dispone, considerando esto se observa que en 1975 ^{4/}, el 82% del presupuesto se destinaba a cubrir el costo de operación de la institución, en tanto que solamente el 2% se dirigía a inversión.

Esta relación cambia para 1980 año en el cual el 72% corresponde a costo de operación y el 6% a inversión. Para 1984 estas proporciones son de 75% y 2% respectivamente (Cuadro No. 10).

Asímismo se observa, analizando el presupuesto universitario de acuerdo a la clasificación por funciones que en 1975 el 78% de este se dedicó a docencia, el 2% a investigación, el 3% a difusión cultural y 17% restante a servicios de apoyo; para 1980 a la función de docencia se destina el 79%, investigación el 3%, difusión cultural 2% y 16% a servicios de apoyo. Para 1984 esta participación se modifica aunque no sustancialmente en favor de la función de investigación, ya que en este año se destina el 6% del presupuesto universitario a esta función en tanto que las actividades de difusión reciben solamente el 1% del presupuesto, la proporción que se destina a docencia se reduce a un 77% y el presupuesto destinado a servicios de apoyo permanece constante. (Cuadro No. 11).

De la información analizada, destaca el hecho de que la proporción del subsidio estatal dentro del presupuesto universitario total tiende a reducirse en contra de las aportaciones federales, es por ello que dada la gran dependencia de la UANL con respecto al financiamiento otorgado por la Federación es posible vislumbrar el panorama que deberán enfrentar tanto el Gobierno Federal como la UANL, caracterizado por la necesidad de solventar a una demanda creciente por servicios educativos y la existencia de limitados recursos financieros; aunado a esto, la situación recesiva en que actualmente se encuentra la economía nacional.

^{4/} El desglose del presupuesto universitario de acuerdo a las clasificaciones funcional, por objeto y naturaleza del gasto solo se dispone a partir de 1975.

En este sentido, en virtud de que la U.A.N.L. debe cumplir con las funciones de docencia, investigación y difusión cultural y que para tal efecto dispone de una cantidad limitada de recursos, es necesario que estos sean asignados con racionalidad y eficiencia entre sus usos alternativos.

Esta problemática demanda la revisión de la modalidad bajo la cual son asignados los recursos en la U.A.N.L., ya que la técnica de presupuestación utilizada debe permitir que los recursos sean orientados hacia el cumplimiento de aquellas actividades que tengan carácter prioritario.

Por consiguiente, en el capítulo II procederemos a revisar los elementos cuya -- presencia sería recomendable a fin de promover una asignación racional de recursos en el caso de una institución educativa. Además, dado que los recursos deben orientarse hacia la satisfacción de las actividades prioritarias, esto implica -- la estrecha relación que existe entre la asignación racional de recursos y el desarrollo de actividades de planeación, razón por la cual en el mismo capítulo describiremos brevemente algunos enfoques presupuestarios en su relación con la racionalidad y la planeación.

CAPITULO II

EL PROCESO DE ASIGNACION FINANCIERA EN UNA INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR

Es innegable que el contar con una población con altos niveles de escolaridad se traduce en un mayor bienestar social y que el promover actividades de investigación tiende a reducir el estado de atraso económico y de dependencia científica y tecnológica que guarden los países entre sí.

Bajo esta perspectiva, el desarrollo de actividades educativas afecta los niveles de bienestar que se pueden alcanzar en una sociedad; observándose que estas actividades generalmente constituyen una de las prioridades fundamentales que gozan del financiamiento por parte de los gobiernos de los diferentes países, por lo cual la educación es considerada como un bien público.

Sin embargo la disponibilidad de recursos no es ilimitada, razón por la cual los gobiernos deben analizar los usos alternativos que pudieran dar a sus recursos y los beneficios y costos sociales que se derivan de cada uno de ellos puesto que la construcción de carreteras y hospitales, viviendas y la promoción de medios de transporte son actividades que también benefician a la sociedad.

Por consiguiente las instituciones de educación superior deben concursar con otro tipo de instituciones a fin de obtener recursos que les permitan continuar operando y cumplir con las siguientes funciones: docencia, investigación y difusión cultural, las cuales requieren para su cumplimiento de servicios de apoyo administrativo. Ante esta situación las universidades se enfrentan con la necesidad de determinar la forma en que deberán asignar sus recursos entre sus diferentes usos alternativos a fin de que puedan satisfacer las preferencias que hayan determinado.

En otras palabras la problemática que se presenta se refiere a la forma en que deberán tomarse las decisiones al momento de asignar los recursos; en este momento conviene señalar que dado el tipo de organización prevaleciente en la universidad, éste ha sido clasificado dentro de un modelo colegiado de toma de decisiones y la característica fundamental de este tipo de organización es que las decisiones son tomadas por consenso.

También se ha llegado a considerar que el proceso de asignación financiera en las instituciones de educación superior constituye un proceso político, lo que se traduce en que aquellos grupos escolares que tengan un mayor poder de negociación recibirán una mayor proporción de recursos. Este hecho puede provocar que los recursos no necesariamente sean asignados a su mejor uso alternativo.

No obstante lo anterior, consideramos que para el caso de una institución universitaria es posible que la asignación de los recursos sea realizada con base en un modelo racional de toma de decisiones. A continuación señalamos las características que sería conveniente que estuvieran presentes al asignar los recursos conforme a este modelo de toma de decisiones.

1. La asignación de recursos conforme a un modelo racional de toma de decisiones.

En una institución de educación superior la asignación de los recursos forma parte de un proceso de decisión ya que con los recursos disponibles se deben satisfacer las metas educativas.

Estas metas constituyen el valor cuantitativo que toma cada variable argumento de su función-objetivo, una vez definidas las metas el valor de estas puede establecerse en términos del número de alumnos a aceptar; el número de investigaciones a desarrollar en las diferentes áreas científicas, el número de eventos de difusión cultural que se desee proporcionar a la comunidad.

Para efectos de este análisis vamos a partir del supuesto de que las metas han sido determinadas exógenamente; por lo que el fijar las metas es equivalente a fijar el valor que toma la función-objetivo (esto implica determinar el nivel de los beneficios sociales que se quieren alcanzar).

En este sentido la asignación de los recursos deberá orientarse hacia la obtención de las metas educativas, sin embargo el cumplimiento de éstas se encuentra sujeto a los recursos disponibles.

Ante esta situación, el problema económico a que se enfrenta la institución educativa consiste en tratar de alcanzar las metas establecidas al mínimo costo posible.

Por consiguiente, partiendo de que las metas ya han sido establecidas, la asignación financiera con base en un modelo racional de toma de decisiones sería -- recomendable que considerara los siguientes elementos.

- 1.1 Identificar las alternativas de gasto entre las cuales distribuir los recursos y que permitan el cumplimiento de las metas educativas.
- 1.2 Analizar las consecuencias de cada alternativa.
- 1.3 Elegir la alternativa que minimice el costo de obtener el nivel de beneficios sociales asociados a las metas seleccionadas.

A continuación describiremos estos elementos:

1.1 Identificación de alternativas

Partiendo de la existencia de metas ya establecidas se deberán identificar las diferentes alternativas de gasto que permitan el cumplimiento de dichas metas.

La información sobre los gastos alternativos de los diferentes proyectos requiere que estos sean proporcionados por los administradores de las dependencias -- de la institución. De esta forma es posible disponer de una lista secuencial-- de gastos alternativos los cuales deberán ser compatibilizados con los recursos existentes.

1.2 Consecuencias

Esta condición implica relacionar las peticiones de las dependencias universitarias con las metas establecidas al inicio del proceso presupuestal y además confirmar el entendimiento que tienen los administradores de las dependencias entre las causas y efectos de sus peticiones de fondos; para ello se requiere conocer los costos que se derivan de cada una de las alternativas presentadas así como disponer de información acerca del impacto o contribución de cada alternativa a las metas educativas establecidas al inicio del proceso de asignación financiera.

1.3 Elección de Alternativas

Con la información derivada de los dos elementos anteriores es posible tener conocimiento de los cursos alternativos de acción, esta información deberá ser considerada al realizar la asignación presupuestal entre las diferentes dependencias y proyectos académicos.

La disponibilidad de información acerca de las alternativas existentes y de su costo permitirá reducir las alternativas y elegir el curso de acción que permita la obtención de las metas que fueron determinadas al inicio del proceso y que sea compatible con la restricción financiera existente.

Aquí se hace necesario señalar que el proceso que se inicia con las metas educativas y que termina con el curso de acción elegido constituye un proceso iterativo puesto que la alternativa seleccionada debe conducir a una solución de costo mínimo. Es decir, si el costo de obtener las metas educativas es menor que la restricción financiera existente, es posible incrementar la cuantía de dichas metas, por lo cual deberán revisarse éstas y redistribuir los recursos de tal forma que se puedan alcanzar una mayor cantidad de cada una de las metas definidas con los recursos disponibles.

Si por el contrario, el costo de obtener las metas educativas sobrepasa la disponibilidad de recursos, se debe proceder a revisar las metas planteadas y reducir su cuantía hasta que el costo de obtenerlas sea igual a los recursos existentes.

Con base en lo anterior es observable que en una institución de educación superior es factible que las decisiones sobre el destino de los recursos sean tomadas aplicando un modelo racional de toma de decisiones.

En el siguiente apartado serán definidos el concepto de planeación y varios enfoques presupuestarios en su relación con la planeación.

2. La asignación de recursos dentro del contexto de la planeación

El inicio de esta sección debe partir de una definición clara del concepto de planeación, debe considerarse que dado que nuestro objetivo es el promover una asignación racional de los recursos, una visión racional del proceso de planeación comprende: "una secuencia racional y comprensiva de los elementos de la planeación e incluye la formulación de la misión^{1/} de la institución, basada -- en una apreciación de la situación existente, el desarrollo de metas y objetivos, el establecimiento de estrategias para la administración de los recursos, la -- selección, diseño, implementación y revisión de programas de acción"^{2/}. Esta -- concepción de la planeación forma un ciclo completo de actividades que se auto-regula y auto-corrige. Este proceso está basado en el supuesto racional de que la misión y objetivos pueden ser formulados por parte de la institución educativa y guían al resto de las actividades que comprende el proceso de planeación^{3/}.

Partiendo de estas conceptualizaciones y en virtud de que "el proceso de asignación de recursos está constituido por el conjunto de estrategias, mecanismos, instancias y procedimientos por medio de los cuales se toman decisiones en cuanto al destino y monto de los recursos entre los diferentes programas de acción, se canalizan estos recursos hacia las unidades operativas y se controla el uso de los mismos"^{4/}, se desprende que para el caso de una institución educativa -- dicho proceso puede ser utilizado como un instrumento que coadyuva el desarrollo institucional.

1/ La misión de una institución educativa comprende las aspiraciones sociales e intelectuales de la misma. En el capítulo III se tratará más ampliamente este concepto.

2/ Peterson Marvin W: Analyzing Alternative Approaches to Planning. Improving Academic Management. A Handbook of Planning and Institutional Research -- Jossey Bass Publishers, p. 127.

3/ Ibid. p. 127

4/ Chapela José: Asignación de los recursos: Centralización o Descentralización. FINANCIAR A LA ESCUELA: DESAFIO O DILEMA. GEFE. RIE. México 1983. p. 85.

Sin embargo, para tal efecto se requiere que este proceso se enmarque en el con texto de la planeación, es decir la presupuestación no debe limitarse a ser un-
mero instrumento administrativo y contable, sino que debe ser utilizado como --
un mecanismo de planificación al traducir las metas y objetivos de una institu-
ción en acciones concretas, a través de la asignación de los recursos.

Bajo esta perspectiva, es conveniente conocer los diferentes enfoques para la -
presupuestación, a fin de identificar aquel que se enmarque en el contexto de -
la planeación.

2.1 Enfoques presupuestarios

A continuación describimos brevemente cinco enfoques presupuestarios regularmen-
te utilizados en instituciones de educación superior, cada uno de los cuales --
trata de aplicar el principio de racionalidad en la asignación de los recursos,
las diferencias entre los mismos radican en su concepción general y en las ca-
racterísticas de su aplicación.^{5/}

Estos enfoques son los siguientes: 2.1.1) Presupuestación Incremental; 2.1.1) Presu-
presupuestación por Fórmula; 2.1.3) Presupuestación Base Cero; 2.1.1) Presu-
presupuestación por Indicadores de Funcionamiento y 2.1.5) Presupuestación por Pro-
gramas.

2.1.1) Presupuestación Incremental

Bajo este enfoque de presupuestación se asigna a cada unidad o departamento el-
mismo porcentaje de incremento que el obtenido por la institución como un todo.

El supuesto implícito sobre el que se sustenta este enfoque es el de que las -
necesidades relativas y las prioridades entre los diferentes departamentos de--
la institución educativa permanecen sin cambiar entre un ciclo presupuestario -
y otro, de manera que el incremento que se observa en los recursos asignados --
es el requerido por concepto del crecimiento criginado en el nivel de precios -

^{5/} Orwing D. Melvin & Caruthers J. Kent. Select Budget Strategies and Prioriti-
ties Improving Academic Mangement. A Handbook of Planning ard Institutio--
nal Research Jossey-Bass Publishers 1980, pp. 341-363.

Este enfoque es muy simple y no establece ninguna vinculación con el enfoque -- de planeación.

2.1.2) Presupuestación por Fórmula

Este enfoque intenta establecer relaciones entre programas y costos. Las dos - formas más generales en que es utilizado son las siguientes: en la primera se - calcula el gasto directo de una institución y luego se le agrega en forma de por - centaje el resto de los gastos, por ejemplo un 3% para viáticos, un 10% para li - bros, etc.

La otra modalidad en que es aplicado este enfoque consiste en utilizar una rela - ción funcional, en la cual se establece por ejemplo: el número de horas de labo - ratorio, el costo de los libros, etc. La clave de esta modalidad es que los re - cursos son distribuidos de acuerdo a criterios que han sido deliberadamente esta - blecidos para este propósito.

Este enfoque considera la planeación dado que establece parámetros que son impor - tantes y que guardan relación con los requerimientos existentes. Asimismo estos parámetros pueden ser definidos con base en una determinada intensidad en el uso de los factores, lo cual puede asociarse a niveles de eficiencia en la utiliza - ción de los factores existentes, tratando de esta forma de optimizar el uso de - los recursos. Por ejemplo las cargas de trabajo a maestros, las horas de utili - zación de laboratorios.

La crítica más importante que se hace a este enfoque es que los costos que utili - za son costos promedio lo cual afecta el resultado de la fórmula obtenida puesto que no se considera si dichos costos son constantes, crecientes o decrecientes.

2.1.3 Presupuestación Base Cero

El presupuesto base cero ha sido diseñado con la finalidad de transformar los -- objetivos de una institución en un eficiente plan de operación. La utilización - de este enfoque en la asignación de los recursos se traduce en que "todos los -- programas son revisados desde su base y no meramente en términos de cambios ----

propuestos para el año presupuestal"^{6/}

La esencia del presupuesto base cero es que un departamento defiende sus peticiones presupuestales sin hacer referencia a las asignaciones financieras de ejercicios presupuestales anteriores,^{7/} además este enfoque descansa en gran medida en el desarrollo de paquetes de decisión que contengan los diferentes programas a realizar. Cada programa debe describir las actividades a desarrollar de forma que se pueda evaluar su prioridad y necesidades relativas en comparación con otras alternativas de la asignación, su resultado es el eliminar los programas obsoletos u inefectivos.

2.1.4) Presupuestación por Indicadores de Funcionamiento

Este enfoque es definido como "el proceso presupuestario que intenta distribuir los recursos sobre la base de resultados anticipados a pasados"^{8/}. La estructura de este enfoque se orienta hacia aquellas actividades que producen resultados y para los cuales pueden identificarse los recursos que se requieren; combina la contabilidad, la necesidad de realizar programas que tradicionalmente no son evaluados y un continuo interés por enfatizar la calidad del funcionamiento de la institución.

Este enfoque está dirigido a medir el desempeño observado, es decir "mide lo que fue hecho, por consiguiente adquiere un carácter retrospectivo o evaluativo y está orientado hacia la revisión de los métodos utilizados en los diferentes programas"^{9/}.

En vista de que este enfoque está orientado a medir el desempeño de la institución, desde el punto de vista económico implica hacer consideraciones acerca de los costos y beneficios sociales que se deriven de diferentes programas educativos. Por ejemplo, si es observable que existe una sobre-oferta de servicios educativos en una área académica determinada, este enfoque presupuestario debe medir el impacto de seguir financiando esa área educativa.

^{6/} Merewitz L. & Sosnick S.H.: The Budget's new cloths, (A critique of planning-programming-budgeting and benefit-cost analysis). Markham Series in Public Policy Analysis, 1971, p. 60.

^{7/} Ibid. p. 61

^{8/} Orwing D. Melvin & Caruthers J. Kent. Op. Cit. p. 359

^{9/} Merewitz L. & Sosnick, S.H.: Of. Cit. pp. 20-21

2.15) Presupuestación por Programas

Este enfoque de presupuestación se desarrolla dentro del esquema de la planeación^{10/} ya que la atención se centra en la elaboración de programas específicos en los -- cuales son enfatizados los objetivos que deben alcanzarse por la institución y -- las actividades son organizadas y reunidas en proyectos que tienen por objeto dar cumplimiento a los programas formulados.

Esta técnica de presupuestación vincula tres elementos: planeación, programación y presupuestación. En virtud de que la Universidad Autónoma de Nuevo León-institución objeto de nuestro estudio- aplica esta técnica de presupuestación para --- asignar los recursos financieros dentro de la misma, analizaremos este enfoque -- más ampliamente que los anteriores con la finalidad de disponer de referencia al momento de analizar el caso de la UANL.

A continuación describiremos los elementos que integran el presupuesto por programas.

Planeación

Como ya fue establecido esta función implica adoptar una conducta racional, es -- decir en virtud de los objetivos de una institución se deben reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a una pocas compatibles con los recursos disponibles. Asimismo, esta conducta racional se transforma en actividad a través de la cual se coordinan objetivos, se prevén hechos y se proyectan tendencias. De esta forma, la planeación conlleva la fijación concreta de metas dentro de un plazo determinado y la asignación de los recursos necesarios para el logro de tales metas. Implica en consecuencia la formulación de planes de largo y mediano plazo.

En esencia puede decirse que planeación significa ordenar racional, sistemática-- y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se deben realizar para lograr ciertos objetivos y metas, vigilar que la ejecución de las mismas corresponda a dicho orden y se encamine a la consecución de tales objetivos y metas.

^{10/} MARTNER GONZALO: Planificación y Presupuesto por Programas Siglo XXI Editores, S.A. México 1978. Décima Edición.

Programación

La programación implica la fijación de metas cuantitativas a la actividad, destinando los recursos humanos, financieros y materiales necesarios, definiendo los métodos de trabajo y a emplear, fijando la cantidad y calidad de los resultados y determinando la localización especial de las obras y actividades.

En síntesis, la programación implica la prevención de las acciones y la adecuación de los recursos a los objetivos y metas establecidas. Además el diseño de programas debe reunir los elementos indispensables que permitan el cumplimiento de los objetivos planteados.

Presupuestación

La presupuestación llega a ser parte de la planeación en cuanto que contiene metas para cumplir con determinados medios. En función de lo anterior, el proceso de asignación de recursos llega a ser un proceso crítico y racional que permite distribuir los recursos entre su mejor uso alternativo.

El Concepto de Estructura Programática

Como parte auxiliar en la instrumentación del presupuesto por programas este se encuentra integrado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales se distribuyen los recursos para alcanzar los objetivos y metas.

Las categorías programáticas recomendadas y generalmente aceptadas, establecen una primera división de las actividades de un gobierno o institución de acuerdo a las FUNCIONES que desarrolla, por ejemplo: Educación, Salud, Transporte, etc.

La función se divide en SUBFUNCIONES, cuyas finalidades son congruentes y están subordinadas al sentido y objetivos de la función.

Cada función se divide en PROGRAMAS, los cuales son instrumentos destinados a cumplir con las funciones de la dependencia, en éstos se establecen objetivos y metas cuantificables, expresados en términos de productos finales, a cumplirse mediante el desarrollo de acciones integradas y proyectos específicos coordinados con los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario determinado.

Estos programas pueden ser de operación o inversión. Dependiendo de los programas estos pueden dividirse en SUBPROGRAMAS, a través de los cuales son agrupados los proyectos que tengan características homogéneas entre sí.

Los componentes de los programas y subprogramas pueden desagregarse dependiendo de si son de operación o inversión. De esta forma los programas de operación se dividen en ACTIVIDADES y éstas en TAREAS, en tanto que los programas de inversión se dividen en PROYECTOS y éstos en OBRAS.

Conviene señalar los criterios que pueden utilizarse para la apertura de programas durante el proceso de implantación de la técnica que se describe:

El Criterio Institucional. Bajo este criterio los programas se establecen de acuerdo al esquema organizacional que existe en la institución.

El Criterio Funcional. La apertura de programas se realiza considerando las funciones que deben desarrollarse para obtener los objetivos y metas establecidas. Este criterio se ubica dentro del marco de las funciones legales pero sin atender a la función por ley.

El Criterio Combinado. Este incorpora los dos anteriores y se les concibe como un criterio de transición al sistema de programación-presupuestación.

Fases del ciclo presupuestario

La técnica de presupuestación por programas, permite que a través de la asignación, ejecución y evaluación del gasto sean asignados los recursos a su mejor uso alternativo.

Bajo esta técnica, las fases del ciclo presupuestario son:

- Formulación
- Aprobación
- Ejecución
- Control
- Evaluación

Estas fases implican partir del punto en que las metas y objetivos contenidos en los planes de largo plazo de las instituciones, son traducidos en acciones -- de corto plazo a través de la formulación de programas y proyectos en los que son cuantificados los costos y recursos requeridos por estas acciones, hasta llegar a la evaluación que permita medir el desempeño de la institución y el cumplimiento de los objetivos y metas planteados. En el caso de encontrarse desviaciones entre lo planeado, lo programado y lo presupuestado, se establecen -- las medidas correctivas que sean pertinentes. A continuación describiremos brevemente de cada una de estas fases.

Formulación

Esta fase se inicia con el diagnóstico del universo a que debe servir la unidad ejecutora, enseguida se proyectan las tendencias observadas y posteriormente, -- conforme a las líneas generales definidas, se determinan los objetivos y las metas concretas de acción.

Los objetivos constituyen la expresión cualitativa de los propósitos para los -- cuales se realizan las actividades en la institución y las metas representan la cuantificación de los objetivos a alcanzar en sus ámbitos temporal y espacial.

Este es el fundamento con base en el cual serán formulados los programas correspondientes, incorporando la determinación de las actividades a realizar, además se estiman los costos en que se incurrirá y las metas a alcanzar; estos costos y metas --son además calendarizados a fin de facilitar la fase de control.

En esta fase se involucran un diagnóstico, las proyecciones de las variables -- estudiadas, la definición de políticas y lineamientos y la determinación de objetivos y metas.

Aprobación

Dentro de la etapa de formulación, como aspecto último se puede considerar el -- proceso de negociaciones hasta la aprobación final del anteproyecto de presupuesto de la institución.

Las negociaciones son de carácter interno y consisten por un lado, en aquellas que se realizan de manera ascendente entre las unidades de la institución y la instancia encargada del proceso de asignación de recursos; y por otro lado, -- posteriormente el anteproyecto es puesto a la consideración y aprobación de -- las autoridades de la institución.

Ejecución.

El presupuesto por programas supone toda una infraestructura administrativa y particularmente informática, en la cual los mecanismos establecidos deben captar, procesar, informar y retroalimentar a todas las operaciones a que da origen el presupuesto en esta que es su fase operativa.

De esta forma una vez aprobado el programa-presupuesto, las unidades que integren la dependencia estarán en condiciones de iniciar la ejecución de éste.

En la ejecución del presupuesto intervienen dos instrumentos, el Plan de Trabajo y el Plan Financiero. El primero incorpora la calendarización de las actividades durante el ejercicio presupuestario, en tanto que el segundo se refiere a la aplicación de los recursos financieros durante el ejercicio.

La combinación de ambos permite la administración de los resultados alcanzados -- en cuanto al cumplimiento de las metas y los recursos ejercicios, es decir la -- técnica del presupuesto por programas presupone la calendarización de actividades metas y recursos financieros.

Es así como mediante la ejecución del presupuesto son involucrados los insumos y actividades como elementos indispensables para que se lleven a cabo los objetivos esperados.

Control

Esta fase se sustenta con la información generada en la fase anterior (realizaciones físicas y financieras). Y se refiere al seguimiento de los distintos pasos de la ejecución del presupuesto con el objetivo de asegurar el correcto uso de los recursos y de las metas previstas.

Debe señalarse que las metas se determinan como elementos básicos del control, mediante los cuales pueden introducirse la medición de eficiencia y eficacia.

El control físico-financiero del ejercicio del gasto permite conocer las causas de las desviaciones con respecto a lo programado, establecer y definir responsabilidades y la obtención de información para definir las acciones correctivas.

Evaluación.

En el desarrollo del presupuesto por programas, existe una estrecha relación entre las fases de ejecución, control y evaluación, pero particularmente entre -- las dos últimas.

En tanto que la fase de control consiste en verificar periódicamente si la ejecución se realiza de acuerdo a lo programado y suministra información acerca de las desviaciones; la evaluación comprende fundamentalmente, medir la eficiencia y eficacia con que se ejecuta un programa que tiene recursos, metas y costos -- determinados; implica la recomendación de medidas correctivas para rectificar -- las desviaciones y evitar el desperdicio de recursos.

En consecuencia esta fase retroalimenta a todo el ciclo de programación-presupuestación. Es decir, como resultado de la planeación es posible que las metas y objetivos inicialmente planteados sean revisados, de esta forma se permite -- que exista flexibilidad en los planes de largo plazo que fundamentan el ciclo -- presupuestario. Esto implica que como resultado de cambios en el medio ambiente o la aparición de fenómenos no controlables ni contemplados inicialmente en las actividades de planeación, provoquen la necesidad de modificar los planes -- inicialmente formulados. La evaluación permite identificar la necesidad de realizar este tipo de acciones.

CAPITULO III

EL PROCESO DE ASIGNACION DE RECURSOS FINANCIEROS EN LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

Dentro de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el proceso de asignación de recursos vigente se desarrolla utilizando la técnica de presupuestación por programas. Como quedó establecido en el capítulo anterior, la utilización de esta técnica se enmarca bajo un esquema de planeación y conlleva la asignación racional de los recursos a través de la selección del mejor curso de acción.

En consecuencia, el objetivo del presente capítulo consiste en determinar si efectivamente el proceso de asignación de recursos vigente en la UANL se realiza dentro del contexto de la planeación e incorpora en su formulación los postulados de la técnica señalada.

Para efecto de cumplir el objetivo indicado este capítulo ha sido organizado de la siguiente forma: primeramente serán identificados y definidos los indicadores que deben estar presentes en un sistema de presupuesto por programa; en seguida analizaremos el marco legal que rige la asignación de recursos en la UANL, identificando las instancias responsables de su formulación, posteriormente será descrito el proceso de programación-presupuestación de la institución; los indicadores previamente definidos serán analizados para el caso de la Universidad de tal forma que esta acción nos permita señalar los alcances y limitaciones del proceso de asignación existente.

1. Indicadores que deben estar presentes en un proceso de asignación de recursos por programas.

En el capítulo anterior fueron definidas las fases que conforman la técnica del presupuesto por programas, de éste se derivan algunos elementos que son indispensables en su formulación. Los indicadores que serán identificados y definidos a continuación derivan de tales elementos y permiten la vinculación entre la planeación, la programación y la presupuestación; estos indicadores son:

- 1.1 Aplicación del enfoque de planeación dentro de la institución.
- 1.2 Definición de la misión, objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

- 1.3 Definición de criterios para la apertura de programas.
- 1.4 Congruencia de los programas de trabajo anuales.
- 1.5 Vinculación entre las instancias responsables de la planeación y la presu puestación en la institución.
- 1.6 Formulación de lineamientos de gasto por parte de un Departamento de Pre-supuesto.
- 1.7 Calendarización de metas y gastos y reportes sobre avance de las metas - programadas y gastos ejercidos.
- 1.8 Revisión periódica de los instrumentos de captación de información progra mática-presupuestal de las dependencias.
- 1.9 Utilización de clasificaciones de gasto.

Debe señalarse que estos indicadores no son independientes entre sí, por el - contrario todos ellos se encuentran estrechamente interrelacionados, de tal - forma que al analizar alguno de ellos quizás se requiera involucrar a otro.

En seguida se definen estos indicadores de manera general en su relación con - la técnica del presupuesto por programas.

1.1 Aplicación del enfoque de planeación dentro de la institución

A través de la programación-presupuestación son realizadas en el corto plazo - las actividades que permiten alcanzar las metas de largo plazo de la institu- ción.

Para ello es indispensable la aplicación del enfoque de planeación mediante el cual sea definida la imagen-objetivo de la institución y sean establecidos los lineamientos y políticas institucionales.

También se requiere definir la modalidad bajo la cual se llevará a cabo la pla neación, ya sea centralizada o descentralizada y además el horizonte de tiempo a considerar, es decir corto, mediano y largo plazo

1.2 Definición de la misión, objetivos y metas de la institución educativa.

Es conveniente la existencia de algún documento normativo y prospectivo donde se encuentre definida la misión que persigue la institución, así como sus objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

Debe entenderse que "la misión de una institución comprende las aspiraciones sociales e intelectuales de la misma y constituye el fundamento con base en el cual son definidos el tipo de programas a desarrollar y el campo de acción en el cual se enmarcan".^{1/} Esto permite disponer de un marco normativo que dirija el funcionamiento de la institución educativa.

Los objetivos constituyen la expresión cualitativa de los propósitos para los cuales se realizan las actividades en la institución y las metas representan la cuantificación de los objetivos a alcanzar en sus ámbitos temporal y espacial.

La definición de la misión, objetivos y metas de la institución llega a ser resultado del ejercicio de actividades de planeación y en consecuencia se encuentra estrechamente relacionada con el primer indicador descrito.

1.3 Definición de criterios para la apertura de programas

Considerando que la programación genera por resultado la selección del mejor curso alternativo de acción, la existencia de una adecuada estructura programática en la institución es de gran importancia en virtud de que la misma coadyuva a una mayor congruencia entre plan-programa-presupuesto.

En este sentido es conveniente definir los criterios conforme a los cuales deben ser formulados los programas en la institución, con ello la estructura programática contiene el conjunto de programas, subprogramas, proyectos y actividades que se realizan a fin de cumplir con las funciones de la institución.

Asimismo, los costos y las metas son estimados para cada tipo de categoría pro

^{1/} Caruthers J. Kent, Lott Gary B: Mission Review: Foundation for Strategic Planning National Center for Higher Education Management Systems. Colorado 1981.

gramática y son identificados los responsables por programa lo que permite un mayor control físico y financiero.

En el capítulo anterior quedaron establecidos los criterios que existen para la apertura de programas.

1.4 Congruencia de programas anuales de trabajo

Una vez definida la estructura programática, esta es utilizada como guía para la formulación de los programas de trabajo anuales de las dependencias de la institución, de esta forma se traduce en operación el curso de acción seleccionado. Estos programas anuales deben ser congruentes con los planes de largo plazo de la institución y contienen la cuantificación de los recursos humanos y materiales a utilizar en un año, así como la determinación de los objetivos y metas para el mismo período.

Estos programas de trabajo anteceden a la formulación de los presupuestos de las dependencias dado que en estos se distribuyen los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas formulados.

1.5 Vinculación entre las instancias de planeación y presupuestación en la institución.

Un sistema de presupuestación como el que se estudia, conlleva una estrecha vinculación entre la planeación y la presupuestación.

Por un lado a través de la planeación son determinadas la misión, objetivos, metas y lineamientos de mediano y largo plazo de la institución; sin embargo se deben evaluar las diversas alternativas que permitan en el corto plazo alcanzar tales objetivos.

Por otro lado dado que el presupuesto es un instrumento que cuantifica las erogaciones en que se incurrirá para hacer efectiva la planeación, proporciona la información sobre los costos, ventajas y desventajas de cada alternativa. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos en que se incurre al

ejecutar una acción planeada^{2/}.

La vinculación entre planeación y presupuestación permite disponer de un sistema de asignación financiera mediante el cual se reduce el desperdicio de los recursos y se elevan al máximo los resultados al movilizar el financiamiento educativo hacia las prioridades determinadas a través de la planeación.

1.6 Formulación de lineamientos de gasto por parte del Departamento de Presupuesto.

El Departamento de Presupuesto debe formular como elemento normativo en el proceso de programación-presupuestación de la institución los lineamientos de gasto a que deben sujetarse las dependencias de la institución.

Para ello debe considerarse que una vez que han sido definidos la misión, objetivos y políticas institucionales, los lineamientos de gasto que se emitan deberán contemplar las formas en que serán asignados los recursos a fin de dar cumplimiento a los mismos.

Esto implica definir políticas como las referentes a la distribución del gasto en investigación dentro de la institución, la especificación de los rubros de gasto que serán manejados centralizada y descentralizadamente, los requisitos que deberán cubrirse en la contratación de personal docente y administrativo; las condiciones bajo las cuales se acepta la compra de mobiliario y equipo, el tipo de eventos de difusión cultural que gozarán de apoyo financiero, la forma en que serán utilizadas las instalaciones físicas y el equipo existente en las dependencias.

1.7 Calendarización de metas y gastos

Como instrumento auxiliar para el seguimiento y control físico-financiero del

2/ Martner Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas Siglo XXI Editores, S.A. México, 1978 Décima Edición, p.p. 61-65 y 198

gasto es conveniente que las metas y gastos contenidos en los programas de corto plazo, sean calendarizados durante el ejercicio presupuestal. La periodicidad de esta calendarización debe realizarse según se considere adecuada.

La disponibilidad de este tipo de información proporciona elementos útiles para la evaluación a través de la comparación de las metas alcanzadas con las programadas y los gastos ejercidos con los presupuestados.

1.8 Revisión periódica de los instrumentos de captación de información programática-presupuestal.

Es conveniente realizar una revisión periódica de los instrumentos de captación de la información programática-presupuestal a fin de que los formatos que se utilicen durante el proceso de programación-presupuestación incorporen cada vez mayores elementos de información que permitan una mejor integración entre la planeación, la programación y la presupuestación, un mayor control en el ejercicio del gasto y que faciliten la evaluación del proceso y de las metas y gastos programados.

1.9 Clasificaciones de gasto utilizadas

Es recomendable clasificar el presupuesto y disponer de series históricas de datos sobre el mismo de manera que sea factible analizar la evolución observada en el presupuesto universitario y de esta forma contribuir a una adecuada toma de decisiones sobre el destino de los recursos

A continuación se indican de forma general algunas clasificaciones de gasto:

A través de la clasificación funcional del gasto universitario es posible conocer el monto de los recursos que se destinan a docencia, investigación, difusión cultural y apoyo administrativo.

La clasificación del gasto según su naturaleza permite conocer el costo de operación de una institución, así como los recursos que se destinan a inversiones y

prestaciones en la misma.

En tanto que mediante la clasificación por objeto del gasto es posible determinar las erogaciones por concepto de servicios personales y no personales, artículos y materiales de consumo, mobiliario y equipo, inmuebles, servicios complementarios y prestaciones.

La clasificación por programa permite conocer cuantos recursos se destinan a cada uno de los programas presupuestales en la institución.

2. Marco legal en que se inscribe el proceso de asignación de recursos en la UANL.

El marco legal de las acciones que se realizan dentro de la UANL, está contenido en su Ley Orgánica promulgada en junio de 1971, en ésta fueron establecidas las funciones que tiene encomendadas: docencia, investigación, difusión cultural y la prestación de servicios sociales. Asimismo son definidas las autoridades universitarias y las funciones que deben cumplir, siendo éstas: La Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, la Comisión de Hacienda, los Directores y las Juntas Directivas de las Facultades y Escuelas.

Específicamente nuestro punto de atención lo constituye la Comisión de Hacienda, ya que ésta con fundamento en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la UANL^{3/}, tiene por atribuciones:

- I. Administrar el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, - así como los extraordinarios que por cualquier concepto pudieran allegarse.
- II. Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, - oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al Rec-

^{3/} Ley Orgánica de la UANL, Diario Oficial del Estado de Nuevo León 6 de Junio de 1971.

tor. El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario.

- III. Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva previa revisión de la misma, que practique un contador público independiente designado con antelación por el propio Consejo Universitario.
- IV. Designar al Tesorero de la Universidad y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar los fines de administración a que se refiere la Fracción I de este artículo.
- V. Designar al contralor o auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan los que tendrán a su cargo llevar al día - la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente a la Comisión de Hacienda - un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad.
- VI. Determinar los cargos que requieran fianza para su desempeño, y el - monto de ésta.
- VII. Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución.
- VIII. Las facultades que sean conexas con las anteriores.

Aunado a lo anterior, otro documento legal es el Estatuto General de la Institución el cual en su Capítulo Segundo, artículos 1 al 14 define y determina el funcionamiento tanto de la Comisión de Hacienda como de los departamentos de - Tesorería, Contraloría y Auditoría.

No obstante lo señalado, en los documentos considerados no queda formalmente - establecido un departamento responsable de formular dentro de la institución - el proceso de presupuestación, se observa que dentro de la UANL existe un Departamento de Presupuesto encargado de la conducción del proceso de asignación financiera, sin embargo éste depende jerárquica y funcionalmente de la Contraloría General de dicha Institución, lo cual es incongruente con los ordenamientos legales analizados puesto que de los mismos se desprende que éste último - departamento es el responsable de realizar la contabilidad de la institución, así como de vigilar la correcta ejecución del presupuesto, más no de formular internamente el proceso de programación-presupuestación en la institución.

3. Esquema organizacional existente en la UANL

Con objeto de comprender adecuadamente como son tomadas las decisiones dentro

de la UANL en esta sección describiremos el esquema organizacional existente - en la misma.

Como ya fue indicado el marco jurídico para el desempeño de las actividades - universitarias esta conformado por la Ley Orgánica y el Estatuto General de la UANL^{4/}.

La organización existente dentro de la UANL permite que las escuelas y facultades que la integran gocen de autonomía interna, esto implica que las propias - dependencias docentes a través de sus Juntas Directivas tomen las decisiones - concernientes al funcionamiento de las mismas, así como al establecimiento de sus metas y objetivos.

Este hecho es significativo en virtud de que las mismas dependencias realizan la estimación de sus necesidades financieras y la forma en que se asignaran los recursos, partiendo para ello de los lineamientos establecidos por las autoridades universitarias.

Debe señalarse que las decisiones tomadas por las escuelas y facultades de la UANL está sujeto a la aprobación del Consejo Universitario, no obstante es destacable la autonomía que tienen dichas dependencias en la toma de decisiones - de los asuntos que les competen.

En lo que concierne a los departamentos no docentes que existen en la UANL estos realizan actividades abocadas a las siguientes áreas: asesoría y apoyo, finanzas, académica, administración escolar y servicios.

A excepción de los departamentos integrados en el área de finanzas (Auditoría, Tesorería, Contraloría, Recursos Humanos y Nóminas y el de Promoción y Recursos Propios) quienes dependen de la Comisión de Hacienda, el resto de las dependencias depende directamente del Rector.

^{4/} Estatuto General de la UANL aprobado en sesiones de Consejo Universitario realizadas en los años de 1980 y 1981.

4. El sistema de presupuestación utilizado en la UANL

A partir de 1977 la UANL encauza sus esfuerzos hacia la implantación de la técnica del presupuesto por programas como el procedimiento a través del cual se rían asignados los recursos en la institución.

Como resultado de estos esfuerzos paulatinamente se han tratado de incorporar en la práctica los elementos que son inherentes a dicho proceso de presupuestación.

Debe recordarse que las instancias responsables de formular el proceso de programación y de presupuestación en la UANL, son el Departamento de Presupuesto y la Contraloría General de la misma.

Dentro de la institución las características generales de las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de la asignación de los recursos son las siguientes:^{5/}

4.1 Formulación

El inicio de esta fase parte del supuesto de que las dependencias docentes y administrativas de la UANL programan sus actividades de una manera tácita, es decir no existe ningún lineamiento ni documento normativo que rijan la programación de actividades es por ello que la variable más importante que determina los niveles de actividad institucional es la demanda estudiantil que se enfrenta, en consecuencia la programación que se realiza por las dependencias es básicamente de carácter marginal.

La formulación del anteproyecto de presupuesto se realiza en función del análisis de necesidades originadas por el incremento en la matrícula, derivado de este análisis y con base en los resultados históricos son definidos los objetivos y metas para el ejercicio presupuestal.

^{5/} Chapa M. Roberto. Experiencia del proceso de implantación de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Memoria del VI Curso Nacional sobre Presupuestación Programática. S.E.P. I.T.S.O. México 1981, p.p. 119-122.

Después de haber sido establecidos los objetivos y metas, son estimados los re cursos humanos, materiales y financieros para su consecución, atendiendo para tal efecto a los lineamientos emitidos por el Departamento de Presupuestos y - la Contraloría General de la UANL.

Esta estimación de recursos se realiza de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) Se presupuestan las erogaciones por concepto de pago a los recursos humanos existentes y se estima el impacto de erogaciones adicionales por concepto - de nuevas contrataciones de personal correlacionando esta información con - las metas programadas.
- b) Los gastos por servicios no personales son estimados considerando las variaci ones en el precio de los artículos y materiales.
- c) Las necesidades de mobiliario y equipo son estimadas de acuerdo a su fin, - es decir, si implican compra de nuevos equipos y aquellos que cubren las re posiciones del mismo.
- d) Las erogaciones en construcciones y remodelaciones se dejan al criterio del Departamento de Construcción y Mantenimiento de la Institución, quien es el encargado de establecer las prioridades en este rubro.

Posterior a la estimación de los recursos, los departamentos responsables del proceso revisan conjuntamente con los directores de las dependencias docen tes y administrativas su anteproyecto de presupuesto, tratando con ello de de- terminar las prioridades a que debe atender el gasto, considerando para tal - efecto los objetivos y metas planteadas por las dependencias indicadas.

4.2 Aprobación del Presupuesto

Una vez que ha sido revisada la consistencia entre objetivos y metas propuestas en los programas de las unidades presupuestales y los recursos estimados, es - formulado el anteproyecto de presupuesto global de la UANL.

Este anteproyecto contiene la exposición de motivos de la petición presupuestal,

el presupuesto desglosado por fuentes de ingreso y egreso y una comparación en tre estos rubros y los ejercidos un año anterior al que se presupuesta, infor mación escolar, la clasificación del gasto de acuerdo a su función, objeto y - naturaleza así como la erogación por dependencia. Asimismo es presentada la - erogación por programas presupuestales.

Este documento es enviado para su consideración: a las autoridades universita rias siguientes: Comisión de Hacienda, Rector de la UANL, y la Comisión de - Presupuesto del H. Consejo Universitario, quienes después de revisar este docu mento lo remiten al H. Consejo Universitario para su aprobación.

4.3 Ejecución del Presupuesto

Dentro de la UANL, la ejecución del presupuesto se refleja en los registros fi nancieros y contables que se realizan, los cuales combinan métodos contables, estadísticos y procedimientos de auditoría, así como el apoyo de sistemas de información computarizados.

El grado de avance en el cumplimiento de las metas programadas se determina - considerando los informes periódicos que emiten los diversos departamentos cen trales tales como Escolar y Archivo, Construcción y Mantenimiento, Auditoría, etc.

4.4 Control del Presupuesto

El control del presupuesto se realiza con la finalidad de: a) asegurar la co rrecta aplicación de los recursos; b) conocer las causas de las desviaciones; c) Obtener información que permita realizar las acciones correctivas y d) re troalimentar el proceso de programación.

Para cumplir estos propósitos las acciones que se realizan son:

- a) La asignación de recursos para cada dependencia es clasificada de acuerdo - al objeto del gasto, esta información conjuntamente con los registros conta re

bles permite conocer la aplicación que mensualmente se dá a los recursos; - esta información es a su vez relacionada con los informes periódicos que - proporcionan las dependencias centrales señaladas.

- b) La identificación de las causas de las variaciones entre lo presupuestado y lo ejercido se realiza globalmente.
- c) Las medidas correctivas que se han implementado para corregir las desviaciones observadas en el ejercicio presupuestal están orientadas a controlar - evitar o disminuir las erogaciones que pudieran realizarse por concepto de adquisiciones de mobiliario y equipo y contratación de personal con plazas de nueva creación.
- d) Las acciones anteriores permiten disponer de información destinada a retroalimentar el proceso de programación en la UANL, y en consecuencia a hacerlo más efectivo.

4.5 Evaluación del Proceso

En lo que se refiere a la evaluación programática-presupuestal se ha iniciado el análisis de identificación de las variables que permita determinar el grado de eficiencia y eficacia de las metas programadas y los recursos ejercidos. - Por lo que aún no se dispone de instrumentos idóneos para el caso de la UANL.

La información anterior nos permite conocer como se lleva a cabo la asignación de recursos en la UANL. En la siguiente sección será analizado el grado en - que son incorporados los indicadores definidos, ello como un auxiliar para determinar en que medida el proceso de asignación financiera de la UANL se enmarca dentro del esquema de la planeación y conforme a criterios de racionalidad.

5. Incidencia de los indicadores programático-presupuestales en el caso de la U.A.N.L.

En este apartado será revisado el grado en que son incorporados en el proceso

de asignación de recursos de la UANL los indicadores previamente definidos .

Para tal fin serán analizados los diferentes estudios que se han realizado ---- sobre planeación e investigación educativa; las publicaciones anuales de presu-- puesto por programas de la UANL; los informes anuales del Rector de esta insti-- tución educativa; así como los manuales e instrumentos de captación de informa-- ción programática-presupuestal que han sido utilizados en cada ejercicio presu-- puestal.

La información que será analizada cubre el período 1978-1984, el cual es el lapso que tiene de estar operando la técnica del presupuesto por programas -- en la Universidad.

5.1 Aplicación del enfoque de planeación en la UANL.

Revisando la estructura organizacional de la UANL, se encuentra que a partir de 1969 ^{6/}, por acuerdo del H. Consejo Universitario, se establece un Departamento de Planeación Universitaria con objetivos y funciones claramente definidos.

Los objetivos al crear este departamento fueron:

- El planeamiento de algunos problemas inherentes al crecimiento de la educación superior experimentada en Nuevo León durante la última década y su aceleramiento previsible para el futuro cercano.
- La necesidad de redefinir la misión, objetivos y funciones de la Universidad, así como los planes de estudio existentes.

Las funciones generales encomendadas a este departamento fueron:

- Realizar estudios y formular continuamente planes académicos, físicos, - administrativos y financieros que delinear el desarrollo de la educación superior pública en el Estado de Nuevo León.

^{6/} Bolaños L. Ernesto. Los esfuerzos de la Planeación en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Parte III. Dirección de Planeación. Boletín de la DPU, UANL, Monterrey, N.L., Mayo de 1981. Año IV. Núm.36

- Asesorar y hacer recomendaciones a la Rectoría y al H. Consejo Universitario en lo relativo a la implementación de las políticas establecidas en -- los planes generales de desarrollo.
- Hacer recomendaciones a la Rectoría y al H. Consejo Universitario en asuntos relativos a la asignación de recursos en los diferentes programas de - la Universidad.
- Diseñar y establecer un sistema de evaluaciones que permita el análisis - de los resultados obtenidos en los programas implementados y la investigación de las causas de resultados no esperados en el proceso de planeamiento.

Sin embargo estos objetivos y funciones no pudieron ser cumplidos en forma inmediata en la UANL, en virtud de que los esfuerzos realizados en apoyo a la - consolidación de la función de planeación se vieron afectados por los problemas políticos que privaron en las universidades del país a finales de la década de los 60's. Afortunadamente, esta función es de nuevo impulsada en 1974, - que es cuando bajo un clima de tranquilidad y estabilidad institucional se determina que la misma debería ser solamente de apoyo, es decir que si bien podría participar en el estudio y evaluación de proyectos, no debería encargarse de la implementación de los mismos.

En cumplimiento a esta función, esta dependencia universitaria se ha preocupado por el establecimiento de un sistema permanente de información estadística como un instrumento auxiliar a la toma de decisiones en la institución.

Asímismo se han realizado algunos estudios básicos que proporcionan elementos de juicio en materia educativa, tales como estudios que permiten conocer la - demanda social que enfrentan las carreras que se imparten en la UANL, la situación en que se encuentran los egresados de la misma en el mercado laboral y otros acerca de los sistemas de enseñanza en la institución.

También han sido efectuados estudios de planeación prospectiva. Se ha analizado la evolución de la matrícula universitaria y se han realizado proyec--

nes de población estudiantil con base en las cuales han sido estimadas las -- necesidades de la institución en términos de recursos humanos, materiales y -- financieros.

Además se ha tratado de determinar la eficiencia con que opera la UANL a través de la realización de autoestudios ^{7/} y de una evaluación de su funcionamiento. ^{8/}

Las anteriores actividades han sido realizadas en apoyo a la función de planeación en la UANL, en este sentido los esfuerzos realizados por la dependencia han sido orientados a proporcionar la información, asesoría y estudios -- básicos que coadyuven a una mejor toma de decisiones en materia educativa en el corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, la estructura administrativa de la institución permite que cada dependencia académica realice actividades de planeación que les permitan tomar una mejor decisión en aspectos académicos, de investigación, construcción de -- instalaciones, recursos humanos, etc.

Siguiendo con las dependencias docentes y administrativas, esta misma Dirección de Planeación Universitaria realizó un estudio con el fin de conocer los esfuerzos realizados en la materia por dichas dependencias. ^{9/}

Como resultado de este estudio se encuentra que tanto en las dependencias docentes (facultades) como administrativas de la UANL, la planeación que se realiza se limita al corto plazo, esto puede comprobarse revisando el siguiente -- cuadro el que proporciona mayor información acerca del número de actividades -- según el tiempo que se planean en ambos tipos de dependencias universitarias

7/ Auto Estudio 1975-76 Dirección de Planeación Universitaria, UANL, Monterrey, N.L., 1976.

8/ Evaluación de la UANL, Diagnóstico y Pronóstico de la Demanda por Educación, Eficiencia Externa e Interna. Dirección de Planeación Universitaria, UANL, Monterrey, N.L., 1979.

9/ Los esfuerzos de la planeación en la UANL. Avance de una investigación. Boletín, DPU, UANL, Monterrey, N.L., Febrero de 1981. Año IV No. 33

Número de actividades por tipo de dependencia	Dependencias Docentes (Facultades)		Dependencias Administrativas.	
	Abs	%	Abs	%
Menos de 1 año	97	71.3	55	96.5
Más de un año a 5 años	15	11.0	2	3.5
Más de 5 años	5	3.7	-	-
No hay planeación	19	14.0	-	-
T O T A L :	136	100.0	57	100.0

Las actividades que son planeadas en el corto plazo por las dependencias docentes son las referentes a la contratación de nuevos maestros, la impartición de cursos regulares, organización de seminarios, programas de investigación y la admisión de alumnos.

Actividades como la apertura de nuevas carreras y construcción de nuevas aulas, aún cuando algunas dependencias las planean a mediano plazo, una proporción considerable no realiza ninguna actividad de planeación al respecto (39% y 40% para cada actividad).

Para el caso de las dependencias administrativas no se dispone de información sobre el tipo de actividades que planean.

También se encontró que los principales limitantes que enfrentan las dependencias docentes para ejercer una mayor planeación son la ausencia de recursos humanos especializados (señalado por el 13.5% de los entrevistados), la falta de suficientes recursos financieros (11.3%) y la falta de información estadística (10.3%)

En las dependencias administrativas los limitantes más importantes para una debida planeación lo constituyen la falta de recursos financieros (25%) y la falta de coordinación con otras dependencias (señalado por el 15.6%)

La información anterior permite visualizar la situación en que se encuentra el desarrollo de la función de planeación en la institución, destacando de este hecho que aún cuando existe un consenso generalizado sobre la necesidad de planear las actividades de la UANL, esta planeación al ser realizada casi totalmente en el corto plazo limita su enfoque puesto que la misma no es utilizada como un instrumento de desarrollo institucional.

Asímismo, en función de la información analizada se observa que el Departamento de Planeación ha operado aisladamente, además de que no ha sido definido el modelo de planeación que debe ser utilizado en la UANL.

5.2 Definición de la misión, objetivos y metas de la UANL, en el corto, mediano y largo plazo.

Al respecto de este indicador se observa que en la UANL no existe ningún documento en el cual se encuentre definida de forma explícita, la misión de la UANL, entendida esta como: "La determinación de las aspiraciones sociales e intelectuales de esta institución y el fundamento con base en el cual son definidos -- los programas y actividades a desarrollar".

Si bien en la Ley Orgánica de la UANL se establecen la naturaleza y fines de la institución, éstos han sido definidos en forma general, es por ello que a efecto de conocer si las autoridades universitarias han definido la misión de la UANL, han sido revisados los informes anuales de actividades presentados por el actual Rector.

Como resultado de esta revisión encontramos que las actividades de la Rectoría de la UANL se han enfocado a la consecución de los siguientes fines:

- I.- Definición de los objetivos generales de las carreras existentes en la Universidad Autónoma de Nuevo León, de tal manera que satisfagan por una parte las necesidades espirituales y de conocimiento de los participantes del fenómeno educativo -profesores y estudiantes- y que al mismo tiempo resuelva los problemas tanto individuales como colectivos que tuvieran los receptores del quehacer universitario.
- II.- Se pugnaré para que las escuelas y facultades de la UANL robustezcan y conserven su autonomía interior, apoyados en una reglamentación respetuosa de los derechos de todos los integrantes de la Comunidad Universitaria y del Estado de Nuevo León.
- III. Como es connatural la necesidad de excelencia de la especie humana, se pugnaré para que ésta se desarrolle al máximo, bajo la toma de conciencia de nuestras cualidades y defectos, y al mismo tiempo se pretenderá que quede libre de la vanagloria que da la soberbia y que entorpece la autocrítica.
- IV. Finalmente, con la idea de que las distintas dependencias a todos los niveles, puedan asegurar la realidad y la continuidad de sus programas, se favorecerá el desarrollo de captación de recursos propios que paralelos al

quehacer universitario garanticen, en cuanto a la aportación de bienes materiales, el éxito en la consecución de los fines correctos que cada dependencia tenga".^{10/}

Las declaraciones anteriores permiten identificar la misión y objetivos que persiguen las actuales autoridades universitarias, sin embargo, es evidente la ausencia de algún Plan Institucional en que se encuentren claramente definidos la misión, objetivos y metas de la institución en el mediano y largo plazo.

A este respecto debemos recordar que dada la estructura legal y administrativa vigente en la UANL, el Consejo Universitario es la máxima autoridad en esta institución, esto deriva en que las decisiones sean tomadas con base en un modelo colegiado, es decir, los representantes de las dependencias universitarias interactúan en el proceso de toma de decisiones sobre las actividades que afectan el quehacer universitario.

Asimismo, la relativa autonomía que tienen las dependencias docentes impide que se hagan explícitos, la misión, objetivos y metas que se hayan trazado estas dependencias a través de sus Juntas Directivas.

El planteamiento claro y explícito de estos conceptos requiere la aplicación de un modelo de toma de decisiones formal-racional que permita la identificación de misión, objetivos y metas, la selección del mejor curso de acción para alcanzarlos y la implantación de medidas que permitan evaluar y retroalimentar el proceso de toma de decisiones.

5.3 Definición de criterios para la apertura de programas.

Por lo que respecta a este indicador al analizar los anteproyectos de presupuesto se encuentra que no han sido definidos los criterios conforme a los cuales sean formulados los programas presupuestales de la UANL.

La aplicación práctica del concepto de estructura programática ha sido incorporada a partir de 1984; en este año, el anteproyecto de presupuesto contiene la estructura programática de la UANL y las categorías programáticas utilizadas son la función y el programa.

^{10/}Piñeyro López Alfredo. Informe de Actividades. Septiembre 1979- Septiembre 1980.

No obstante que no se especifica, es evidente que los programas presupuestales son establecidos con base en un criterio institucional-funcional puesto que los programas definidos reúnen las actividades a desarrollar con base en el esquema organizacional de la Universidad y las funciones que ésta tiene asignadas.

En el Cuadro No. 12 están contenidos los diferentes programas presupuestales de la UANL y las dependencias docentes y administrativas que participan en cada uno de ellos.

El criterio utilizado para la apertura de los programas de las dependencias docentes es el crecimiento observado en la población escolar, sin embargo se observa que no se establece ningún criterio que permita evaluar la calidad de la enseñanza. Tampoco se hace explícito si existe interrelación entre los diferentes programas presupuestales.

5.4 Formulación de programas de trabajo por parte de las dependencias docentes y administrativas de la U.A.N.L.

En la institución que estudiamos observamos que ninguna dependencia universitaria realiza este tipo de acciones de forma explícita, ni se publica ningún documento que contenga el programa de trabajo anual para la UANL; en cambio si presentan anualmente un informe de actividades donde se reporta la consecución de algunas metas y objetivos.

Este hecho limita la utilidad práctica del presupuesto por programas en virtud de que a través de la programación de actividades al evaluar las alternativas existentes es como se selecciona el mejor curso de acción y se incorpora la racionalidad en la asignación de recursos.

5.5 Vinculación entre las instancias de planeación y presupuestación en la UANL

Al analizar el comportamiento de este indicador, debe considerarse que en el esquema organizacional de la UANL, están definidas las instancias responsables de la planeación y la presupuestación.

Sin embargo, el marco legal existente no contempla la vinculación que debe prevalecer entre ambas instancias y que asegure que la asignación de recursos se oriente hacia la satisfacción de las necesidades más prioritarias.

En la práctica se observa por un lado, que a través de las actividades de -- planeación centralizada ha sido realizada una serie de estudios que permiti- ten conocer la demanda potencial que enfrentará la UANL, y por otro se en--- cuenta que la asignación de recursos se concentra en la estimación de las ne-- cesidades financieras de esta institución educativa, pero sin considerar para - ello los resultados de la planeación.

En esta institución la formulación de los programas presupuestarios no va acom- pañada de los lineamientos ni criterios que los fundamenten; además analizando las exposiciones de motivos para cada ejercicio presupuestal se observa que la justificación primordial para la asignación de recursos lo es el incremento -- observado en la población escolar.

A este respecto debe tomar en consideración el hecho ya demostrado de que den-- tro de la UANL las actividades de planeación que realizan las dependencias do-- centes y administrativas son primordialmente de corto plazo; además la inexis-- tencia de un plan institucional en el que estén definidos los lineamientos de - mediano y largo plazo que deben guiar la asignación de recursos hace evidente - la desvinculación que existe entre las actividades de planeación y presupuesta- ción en la UANL.

5.6 Existencia de lineamientos de gasto formulados por el Departamento de Pre- supuestos.

En lo concerniente a este aspecto se observa que es a partir de 1983 cuando se emiten lineamientos generales para la solicitud de recursos financieros en la UANL.

Estos lineamientos generales son los siguientes:^{11/}

- "Se deberá partir de lo que se pretende lograr, estimando los recursos nece- sarios para ello.
- Deberá mantenerse un criterio de austeridad para cualquier evento que se pre- tenda organizar.
- Deberá aprovecharse al máximo las plazas existentes. Se pretende aprovechar la misma planta de recursos humanos para el próximo ejercicio presupuestal".

Analizando los lineamientos anteriores se observa que si bien se solicita la - aplicación de un criterio de austeridad no se especifica en qué consiste di-- cho criterio.

^{11/} UANL. Manuales de Elaboración de Presupuesto 1984 y 1985.

Tampoco se hace explícito si se realiza una evaluación costo-beneficio de las peticiones presupuestales, ni se informa si se aceptarán ampliaciones presupuestales para las diversas dependencias. Además no se especifican los rangos de gasto en los cuales se pueden ubicar las erogaciones de las dependencias de la UANL.

Por consiguiente, estos lineamientos son demasiado generales en su formulación y aún cuando parten de los objetivos que se pretenden lograr no establecen las prioridades a que se dirigirá el financiamiento, no contemplan la evaluación de alternativas de gasto ni las consecuencias de éstas.

5.7 Calendarización de metas y gastos

A efecto de analizar este aspecto en el caso de la UANL, hemos procedido a la revisión de los formatos contenidos en los Manuales de Elaboración del Presupuesto publicados a partir de 1982 y los anteproyectos de presupuesto para los años 1978 a 1985.

Durante el período 1978-1983, se observa que no existe uniformidad en cuanto a definición, cuantificación y calendarización del concepto de meta para cada programa presupuestal. En tanto que durante todo el período no existe calendarización de los gastos.

Revisando la información para los diferentes años se observa que en 1978 y 1979 las metas son definidas globalmente para cada programa en términos de los objetivos que se pretenden alcanzar, pero no son calendarizadadas.

Para los años de 1980 a 1982, no se definen, cuantifican ni calendarizan las metas para ningún programa, solamente se definen objetivos de cada uno de ellos; para 1980 y 1981 se incluyen los costos para cada programa pero para el último año la información presupuestal solamente se presenta a nivel de dependencia.

El anteproyecto de presupuesto de 1984, es el más completo en lo concerniente al concepto de meta ya que para los programas de Docencia, Investigación, --- Actividades Artísticas y Servicios Educativos son definidas y cuantificadas - las metas que se pretenden lograr durante el ejercicio presupuestal, pero para el resto de los programas no se definen las metas a alcanzar y en general no - se calendarizan las metas ni los gastos.

Además se observa que a pesar de que se incorporan los elementos de una meta: definición, unidad de medida y cantidad, la información publicada indica que - estos elementos no son diferenciados entre sí.

La ausencia de calendarización en las metas y los diferentes rubros de gasto, - impide el cumplimiento de las fases de seguimiento, control y evaluación ----- física-financiera del gasto en la UANL.

La falta de una calendarización en las metas programadas por las dependencias - universitarias hace imposible comparar las metas programadas con las alcanzadas, en tanto que el no calendarizar los gastos origina que no sean comparables las erogaciones ejercidas con las originalmente presupuestadas.

Lo anterior impide la oportuna detección y el control de las desviaciones ob- servadas en la consecución de las metas y el ejercicio del gasto dentro de la UANL, con lo cual se quebranta uno de los objetivos fundamentales del presu- puesto por programas.

A este respecto es conveniente recordar que en la UANL el grado de avance en las metas programadas por las dependencias universitarias se determina revisan- do los informes periódicos que emiten los departamentos centrales como Escolar y Archivo, Construcción y Mantenimiento, Auditoría; en tanto que la aplicación de los recursos se revisa a través del análisis de los registros contables exis- tentes.

Esto permite reafirmar lo arriba señalado, puesto que es evidente que en esta - institución no existe integración entre el control físico y el financiero; de - tal forma que esto evita asegurar un correcto uso de los recursos y el cumpli- miento de las metas previstas.

5.8 Revisión periódica de los instrumentos de captación de información - programática-presupuestal.

Este indicador será analizado a través de la revisión de los formatos utilizados en el proceso de programación-presupuestación de la UANL durante el período de estudio.

Durante el período 1978-1983, los formatos para la captación de información - han sido objeto de sustanciales modificaciones, puesto que cuando se implanta esta técnica de presupuestación (1978), los formatos utilizados solamente captaban las erogaciones por concepto de servicios personales y no personales, -- artículos y materiales de consumo, prestaciones, mobiliario y equipo.

Es decir, en este año la información presupuestal no se encuentra vinculada a - aspectos programáticos.

Conforme fue avanzando el tiempo, se observa que los formatos utilizados fueron incorporando mayores elementos de la técnica señalada, encontrándose que para el año de 1982, son utilizados 17 formatos en los que se capta información - acerca del programa en que participa la dependencia universitaria, se solicita que sean estimadas las proporciones de los diferentes tipos de gasto que se --- aplicarán en cada una de las funciones señaladas. Además se incluyen cuatro for-
matos destinados a la captación de los requerimientos financieros para la reali-
zación de los proyectos de investigación y de superación académica.

Los formatos utilizados en 1983, varían sustancialmente en relación a los de ¶ años atrás, ya que fue diseñado un formato para captar la información sobre los objetivos y metas de cada programa.

Sin embargo, en virtud de que a partir de 1983 los Centros de Investigación de la UANL fueron incorporados a las facultades correspondientes, los formatos -- para la información sobre la función de investigación tuvieron que ser modificados y solamente es posible conocer el nombre y número de proyectos de investigación a realizar y si éstos son de nueva creación o si son de continuación.

También se solicita que sea especificada la proporción de los diferentes tipos de gasto -servicios no personales, mobiliario y equipo, inmuebles, artículos y

materiales de consumo, etc.- que se destina a docencia, investigación, difusión cultural y apoyo administrativo.

Para 1984 además de utilizar los mismos formatos que el año anterior, se incorporan otros que permiten conocer las necesidades de las dependencias de plazas de nueva creación.

En conclusión se observa que aún cuando ha existido una revisión anual de los instrumentos de captación de información utilizados en la UANL, los formatos -- utilizados aún no permiten una adecuada vinculación entre información programática e información presupuestal, esto se manifiesta por el hecho de que el monto de los diferentes rubros de gasto que se destinan a las funciones de docencia, investigación, difusión cultural y apoyo administrativo debe ser estimado indirectamente a través de las proporciones que estiman las propias dependencias universitarias.

Así mismo se observa que la calendarización de metas durante el ejercicio presupuestal no está contemplada en los formatos, en cuanto a los gastos solamente se solicita la calendarización trimestral de las erogaciones por concepto de mobiliario y equipo. Este hecho origina los problemas señalados al revisar el indicador 5.7.

5.9. Clasificaciones de gasto utilizadas en el presupuesto de la UANL.

En cuanto a las clasificaciones de gasto utilizadas se observa que durante el período 1978-1984 el presupuesto ha sido desglosado de acuerdo a las siguientes clasificaciones: por funciones, por naturaleza del gasto y por objeto del gasto.

Asímismo han sido utilizadas algunas clasificaciones combinadas tales como la funcional-naturaleza del gasto; funcional -por objeto del gasto y por programas -naturaleza del gasto.

Debe señalarse que la clasificación por programas presupuestales indispensable bajo esta técnica de asignación de recursos ha sido utilizada durante el período 1978-1981 pero en los años de 1982 y 1983 las publicaciones sobre el presupuesto universitario para esos años no las incorporan.

Sin embargo, la distribución del gasto de acuerdo a diferentes clasificaciones- con-excepción de la clasificación por programas presupuestales- no significa que se esté aplicando la técnica del presupuesto por programas.

La información puede ser organizada de manera que se dé una adecuada aplicación de las clasificaciones de gasto existentes y esto es útil en la medida en que auxilia la toma de deiciones para la asignación de los recursos, pero el clasifi-- car el gasto se puede hacer bajo cualquier sistema de presupuestación.

La información revisada hasta este momento, nos permite establecer los alcances - y limitaciones que resultan de la forma como son asignados los recursos en la -- institución que se estudia.

6. Alcances y limitaciones del proceso de asignación de recursos vigente en la U.A.N.L.

Retomando los elementos que derivan de las dos secciones anteriores así como el contenido del Capítulo II, procederemos a revisar la correspondencia que existe entre la forma como son asignados los recursos en la UANL y la técnica de presu-- puestación por programas, de esta forma será posible establecer si la aplicación del presupuesto por programas en la UANL incorpora los elementos que caracteri-- zan a esta técnica y los alcances y limitaciones que se derivan de su aplicación.

Posteriormente serán utilizados los elementos que deberán estar presentes en una asignación racional de recursos, mismos que fueron identificados en el capítulo II, así como los principios de eficiencia económica en el sentido Paretiano.---- Esto permitirá comprobar si efectivamente el presupuesto por programas conduce a una asignación eficiente de los recursos

6.1. La asignación de recursos en la UANL y su congruencia en el presupuesto por programas.

Como quedó establecido en el capítulo anterior, la técnica cuya aplicación se -- está revisando se fundamenta en el desarrollo de actividades de planeación y programación, la primera adquiere un carácter normativo e implica la definición de los lineamientos institucionales, objetivos y metas para el mediano y largo plazo.

La programación comprende la evaluación de los cursos alternativos de acción que permitan alcanzar en el corto plazo y con los recursos disponibles los objetivos y metas definidos en la fase anterior.

Una vez seleccionado el curso de acción, se procede a estimar los recursos humanos, físicos y financieros necesarios, de esta forma la presupuestación queda -- subordinada a la planeación y a la programación de actividades y se establece una vinculación entre estas tres funciones.

Para el caso de la UANL la investigación documental realizada refleja que en esta institución las actividades de planeación que se realizan son fundamentalmente de corto plazo y en consecuencia los objetivos y metas son también anuales.

Asimismo no existe ningún documento normativo que oriente la asignación de recursos y en el cual estén definidos la misión, objetivos y metas de la institución educativa para el mediano y largo plazo.

Además se encuentra que el principal limitante que enfrentan las dependencias universitarias para realizar una adecuada planeación es la falta de recursos humanos capacitados, esto nos hace pensar que el tipo de planeación que realizan las de--pendencias universitarias no necesariamente es la más adecuada. Otro aspecto que debe mencionarse es que tampoco se encuentra definido el modelo de planeación a -- aplicar.

Estas características limitan el enfoque del proceso de asignación de recursos financieros en la Universidad, puesto que se carece de los lineamientos y políticas institucionales a mediano y largo plazo que permitan la identificación de las prioridades educativas a que debe orientarse el gasto en el corto plazo.

En lo que se refiere a la fase de programación, ésta se realiza tácitamente es decir no existe ningún mecanismo o instancia formal por medio del cual la programa--ción quede instituída en la UANL como un elemento normativo de la asignación finan--ciera, tampoco se definen criterios para la apertura de programas.

Se observa que las prioridades educativas son establecidas entre los responsables del proceso de asignación y los titulares de las dependencias; no obstante, la ausencia de lineamientos a mediano y largo plazo que rijan la programación de actividades deriva en que la variable más importante que determina la asignación financiera sea la demanda estudiantil.

Por consiguiente, la programación de actividades dentro de la UANL no garantiza una asignación racional de recursos puesto que no se observa la aplicación de ningún procedimiento explícito que incorpore la evaluación de las relaciones costo-beneficio para cada una de las alternativas de acción existentes, así como la interrelación que se da entre los diferentes programas que existen.

Al respecto de la fase de presupuestación, la formulación del presupuesto en la Universidad se realiza en función del análisis de las necesidades originadas por el incremento en la matrícula, derivado de este análisis y con base en los resultados históricos son definidos los objetivos y metas para el ejercicio presupuestal^{12/} Sin embargo los lineamientos de gasto que se emiten son demasiado vagos lo cual impide una clara orientación para las peticiones presupuestales de las dependencias universitarias.

Esta situación es indicativa de que en la UANL las actividades de planeación -- que sustentan la asignación de los recursos son de corto plazo, lo cual refuerza las consideraciones emitidas anteriormente.

El realizar actividades de planeación únicamente a corto plazo limita la utilidad práctica del presupuesto por programas dado que los recursos no son orientados hacia el logro de una imagen-objetivo ni incorporan --al menos explícitamente elementos de tipo cualitativo sino solamente información cuantitativa basada en el número de alumnos inscritos.

^{12/} Chapa Martínez Roberto, Op. cit.

En otras palabras, la aplicación del presupuesto por programas en la UANL no in corpora los elementos que caracterizan a esta técnica puesto que no están defini das las prioridades institucionales para un horizonte de mediano y largo plazo - y no hay garantía de la realización de actividades de programación.

En virtud de que es durante la fase de programación cuando se promueve el ejer-- cicio de una conducta racional en la asignación de los recursos, si esta fase no se cumple se desprende que la asignación de los recursos en esta Universidad no - corresponde a una asignación racional.

Hasta aquí hemos supuesto que la técnica de presupuestación por programas genera una asignación racional de recursos, retomando los elementos sobre el concepto - de racionalidad contenidos en el capítulo II y utilizando los principios de efi-- ciencia económica en el sentido paretiano en la siguiente sección trataremos de - comprobar si esta racionalidad puede ser efectivamente alcanzada a través del -- presupuesto por programas.

6.2. La racionalidad y la eficiencia económica como elementos del presupuesto por programas.

Como se recordará, en el capítulo anterior al revisar la asignación de recursos - con base en un modelo racional de toma de decisiones, quedó establecido que una - vez definidas las metas educativas el problema económico consiste en tratar de - alcanzar dichas metas al mínimo costo posible.

Esto requiere identificar las alternativas de gasto entre las cuales distribuir - los recursos y que permitan el cumplimiento de las metas educativas; analizar -- las consecuencias de cada alternativa y elegir la alternativa que minimice el -- costo de obtener los beneficios sociales asociado a las metas seleccionadas. -- Esto conduce a un proceso de selección iterativo en el cual continuamente se es - tán revisando la cuantía de las metas y el costo de obtenerlas dada la restric-- ción de los recursos disponibles.

Bajo el presupuesto por programas, se observa que la racionalidad se promueve -- durante la fase de programación en la cual son evaluados los diferentes cursos - de acción que permitan el cumplimiento de las metas que hayan sido establecidas.

Sin embargo, aún cuando el presupuesto por programas fuese aplicado correctamente, consideramos que esta técnica carece de los mecanismos que conduzcan a una asignación racional de recursos, mediante la cual sean obtenidas el máximo número de cada meta educativa al mínimo costo posible, enseguida explicaremos este argumento.

Al presupuestar de acuerdo a la técnica señalada, primero se establecen las metas educativas; es decir, se han determinado el número de investigaciones a realizar, el número de alumnos a atender etc. todo esto como resultado de actividades de planeación.

El paso siguiente es seleccionar el curso de acción que se va a seguir para cumplir tales metas y enseguida estimar los recursos que se requieren para tal fin.

Una vez seleccionado el curso de acción, supongamos que la metodología de aplicación del presupuesto por programas ha sido correcta y que al final del ejercicio presupuestal los recursos hacen evidente el total cumplimiento de las metas inicialmente establecidas. Aquí es procedente cuestionar si el cumplimiento de las metas educativas y del nivel de beneficios sociales asociado a las mismas es si nónimo de una asignación eficiente de recursos.

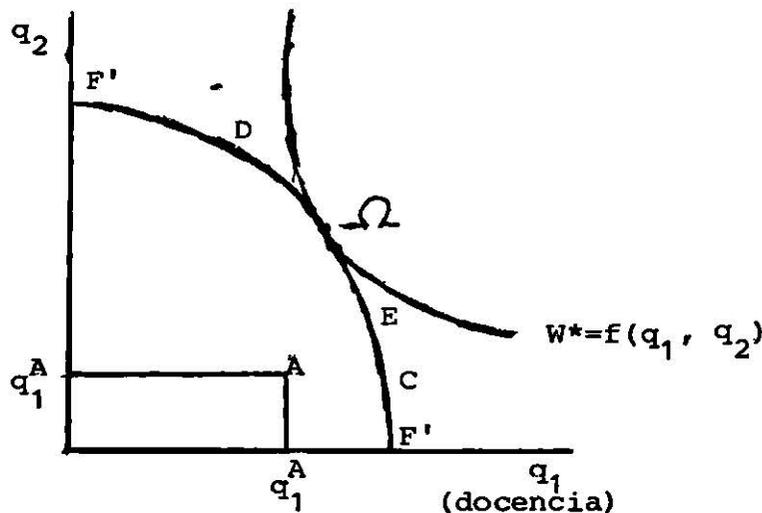
Consideramos que la respuesta es negativa puesto que la técnica de presupuestación que se está considerando no garantiza que las metas educativas y los beneficios sociales que se derivan de ellas hayan sido obtenidos al mínimo costo y a través de una asignación eficiente de recursos.

Utilizando las herramientas de la teoría económica trataremos de explicar más --- adecuadamente esta afirmación.^{13/}

^{13/} La asignación eficiente de los recursos requiere del cumplimiento de algunas condiciones en el consumo y la producción de bienes. Estas condiciones conocidas como óptimos de Pareto establecen que una asignación es eficiente en el sentido Pareto si no hay forma de reorganizar la producción o la distribución de recursos que incrementen la utilidad de uno o más individuos sin reducir la utilidad de los restantes.

El criterio de óptimo de Pareto también es aplicado en el problema de la maximización del bienestar social. Considerando exclusivamente este caso vamos a remitirnos al contenido del libro Teoría Micro-económica de J.M. Hecsher y R.L. Gaudt con el fin de fundamentar las condiciones que deben cumplirse para que se permita una asignación eficiente de recursos.

Partiendo de una dotación fija de recursos (x_1 y x_2), estas disponibilidades determinan la cantidad de bienes (q_1 y q_2) que es posible obtener; gráficamente -- esto se refleja en una curva de transformación o curva de posibilidades de producción ($F'F'$) tal como la siguiente:



Cada punto a lo largo de esta curva refleja una asignación eficiente de recursos pues indica la máxima producción de un bien que puede obtenerse cuando el volumen de producción del otro bien está constante; implica que el incremento en la producción de un bien (q_1) necesariamente se traducirá en una disminución en la producción del otro bien (q_2), dadas las cantidades fijas de recursos, las cuales son utilizadas plenamente. Es decir no hay desperdicio de recursos.

(continuación nota de pie 13/)

Para analizar este caso, supongamos:

- Una sociedad compuesta por dos individuos con sus respectivas funciones -- de utilidad
 - 1) $U_1 = U_1(q_{11}, q_{12}, x_1 - x_1)$; $U_2 = U_2(q_{21}, q_{22}, x_2 - x_2)$
 donde: q_{1j} = cantidad del j-ésimo artículo consumido por el 1-ésimo -- individuo.
 x_1 = cantidad de trabajo llevada a cabo por este mismo individuo.
- Una función de producción total de la sociedad;
 - 2) $F(q_{11} + q_{21}, q_{12} + q_{22}, x_1 + x_2) = 0$
- Una función de bienestar social
 - 3) $W = W(U_1, U_2)$

El objetivo de la sociedad es maximizar su función de bienestar social (ecuación 1) sujeta a la condición dada por su función de producción (ecuación 2), por lo tanto se debe:

$$\text{Maximizar: } W^* = W \left[U_1(q_{11}, q_{12}, x_1 - x_1), U_2(q_{21}, q_{22}, x_2 - x_2) \right] + \lambda F(q_{11} + q_{21}, q_{12} + q_{22}, x_1 + x_2)$$

Asimismo, considerando una función de bienestar social $W^* = f(q_1, q_2)$, se observa que el nivel de bienestar de la sociedad está en función de las cantidades consumidas de q_1 y q_2 , que son los bienes producidos.

La eficiencia económica en el sentido Paretiano para obtener el máximo bienestar social está sujeta al cumplimiento de la siguiente condición: La igualdad entre la tasa marginal de sustitución en el consumo y la tasa marginal de transformación en la producción. Es decir la tasa a la cual la sociedad está dispuesta a sustituir un bien por otro debe ser igual a la tasa a la cual la sociedad puede incrementar la producción de un bien a costa de reducir la de otro bien.

El punto en el que se cumple esta condición es aquel en el cual ambas curvas son tangentes (punto en que las pendientes de estas curvas son iguales) tal como Ω .

Asimismo un punto como Ω refleja el punto en el cual se maximiza el nivel de bienestar social dadas las dotaciones de factores existentes.

Regresando al caso de la UANL y utilizando los elementos anteriores debemos considerar en primer lugar que las dotaciones de recursos de que ésta dispone le permi

(continuación nota de pie 13/)

Iguando a cero las derivadas parciales de esta función tenemos:

$$\begin{aligned} 1) \frac{JW^*}{Jq_{11}} &= w_1 \frac{JU_1}{Jq_{11}} + \lambda F_1 = 0 & 4) \frac{JW^*}{Jq_{21}} &= w_2 \frac{JU_2}{Jq_{21}} + \lambda F_1 = 0 \\ 2) \frac{JW^*}{Jq_{12}} &= w_1 \frac{JU_1}{Jq_{12}} + \lambda F_2 = 0 & 5) \frac{JW^*}{Jq_{22}} &= w_2 \frac{JU_2}{Jq_{22}} + \lambda F_2 = 0 \\ 3) \frac{JW^*}{Jx_1} &= -w_1 \frac{JU_1}{J(x_1^0 - x_1)} + \lambda F_3 = 0 & 6) \frac{JW^*}{Jx_2} &= -w_2 \frac{JU_2}{J(x_2^0 - x_2)} + \lambda F_3 = 0 \end{aligned}$$

$$7) JW^* = F(q_{11} + q_{21}, q_{12} + q_{22}, x_1 + x_2) = 0$$

J es utilizada para denotar la derivada parcial

Trasladando al lado derecho los segundos términos de las seis primeras ecuaciones-- y dividiendo la primera ecuación por la segunda y la tercera y después, la cuarta ecuación por la quinta y la sexta respectivamente, obtenemos:

$$8) \frac{J'_{11} / Jq_{11}}{JU_1 / Jq_{12}} = \frac{F_1}{F_2} = \frac{JU_2 / Jq_{21}}{JU_2 / Jq_{22}}$$

$$9) \frac{JU_1 / Jq_{11}}{JU_1 / J(x_1^0 - x_1)} = \frac{F_1}{F_3} = \frac{JU_2 / Jq_{21}}{JU_2 / J(x_2^0 - x_2)}$$

J es utilizada para denotar la derivada parcial

Las condiciones de eficiencia económica en el sentido Paretiano establecen que la maximización del bienestar requiere que las Tasas Marginales de Sustitución entre los bienes q_1 y q_2 deben ser las mismas para ambos consumidores e iguales a las correspondientes Tasas Marginales de Transformación en la producción de los bienes.

ten obtener diferentes combinaciones de los servicios que proporciona a la comunidad, consideremos el caso de los dos bienes: docencia (q_1) e investigación (q_2). Recordando que las metas educativas se refieren al número de investigaciones a desarrollar, el número de docentes a contratar, etc.

Nuestra primera objeción al analizar el caso de la UANL es que la función de bienestar social es la que debe determinar las metas educativas que son deseables para la sociedad, sin embargo esta función de bienestar no es conocida por lo cual las metas educativas que hayan sido definidas son arbitrarias desde el punto de vista social.

Por otra parte, dado que las metas se han determinado de forma arbitraria esto implica que la combinación de docencia (identificándola como q_1) e investigación (q_2) a obtener, no constituye un punto dentro de la curva de posibilidades de producción, en ese caso considerando un punto como A, este refleja un punto ineficiente puesto que con los recursos disponibles es posible incrementar la cantidad de q_1 (como en el punto C) o bien la cantidad de q_2 (como en D) o bien la de ambos a la vez (punto E). Por consiguiente en A se presentaría un desperdicio de recursos. En tanto que B está fuera de las posibilidades de producción de la institución educativa.

Lo anterior implica que dada la arbitrariedad con que son establecidas las metas bajo la técnica de presupuestación por programas, esto se traduce en que aun y cuando las mismas fuesen cumplidas totalmente, estas no se están obteniendo a costo mínimo (caso del punto A), lo cual quiere decir que al utilizar el presupuesto por programas fácilmente se incurre en un desperdicio de recursos ya que los recursos son orientados al cumplimiento de metas definidas pero no se tienen elementos que garanticen que los mismos sean obtenidos a través de una asignación eficiente y por consiguiente al mínimo costo posible.

Otro problema económico reside en el hecho de que estas metas no reflejan el bienestar de la sociedad, razón por la cual es imposible alcanzar un punto eficiente en el que haya igualdad entre la tasa marginal de transformación y la tasa marginal de sustitución en el consumo.

Las observaciones anteriores nos obligan a considerar la utilización de una técnica de presupuestación alternativa que conduzca a una asignación eficiente de recursos. A este respecto revisando nuevamente el contenido del capítulo II, encontramos que de los enfoques presupuestarios considerados el presupuesto por indicadores de funcionamiento constituye una alternativa.

Este enfoque de presupuestación tiene un carácter evaluativo y por consecuencia es posible establecer indicadores específicos a través de los cuales sea medido el beneficio social que se deriva de la utilización de los recursos entre sus diferentes usos alternativos.

Utilizando el presupuesto por indicadores de funcionamiento es posible definir un indicador que permita evaluar si la asignación de recursos entre los diferentes usos alternativos es eficiente, puesto que el uso que se dé a los recursos proporciona un bienestar social determinado; por ejemplo si se realizan tres investigaciones estas requieren de una cantidad determinada de recursos para su obtención y además proporcionan un determinado nivel de bienestar social, igual sucede con la contratación de maestros o con cualquier otra actividad que se realice. Esto implica que el uso que se dé a los recursos afecta el nivel de bienestar social que se deriva de su asignación y en consecuencia cada uso que se dé a los recursos tiene asociado un beneficio marginal social por peso gastado.

Por consiguiente, el presupuesto por indicadores de funcionamiento permite que a través del beneficio marginal social por peso gastado los recursos sean asignados en los diferentes usos alternativos. Esto quiere decir que el beneficio marginal social que se deriva de gastar un peso en investigación debe ser igual que el que se derive de gastar un peso en docencia, si esto no sucede se deben redistribuir los recursos hasta que se alcance esta igualdad.

En este sentido, la utilización del presupuesto por indicadores de funcionamiento permite considerar aspectos cualitativos al medir el desempeño de la institución educativa y además evaluar la eficiencia con que son asignados los recursos. al establecer que el beneficio marginal social por peso gastado debe ser igual ----

en sus diferentes usos se garantiza la obtención del mayor nivel de bienestar social posible y además se promueve la asignación eficiente de los recursos, situación que está ausente en el caso del presupuesto por programas.

No obstante debemos considerar que el principal limitante para utilizar el presupuesto por indicadores de funcionamiento sería la dificultad para calcular los costos y beneficios sociales que se derivan de los usos alternativos de los recursos. De existir algún mecanismo adecuado para imputar los valores de estas variables sería ampliamente recomendable su utilización.

Sin embargo existen otros indicadores que pueden utilizarse para medir la eficiencia en el funcionamiento de las dependencias universitarias y el cumplimiento de los programas educativos, por ejemplo podría considerarse la aplicación de métodos de costeo^{14/} a través de los cuales se deriven algunos indicadores que auxilien a una asignación racional y eficiente de los recursos de que dispone la institución educativa. De esta forma mediante la estimación y análisis de diversas clasificaciones de costos tales como costos totales, promedio, marginales, directos, indirectos e incrementales es posible asignar los recursos entre los usos alternativos que se les pueden dar.

El análisis de los diversos tipos de costo podría realizarse utilizando análisis de regresión y correlación lo que permitiría medir las relaciones e identificar las fuentes de variación en los costos de operación entre las dependencias que integran la institución educativa.

^{14/} Ahumada Martin Miguel: Costs at the Universidad de Monterrey (México). A prospectus for a dissertation in Higher Education. The University of Arizona (1981.).

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones a las cuales hemos llegado como resultado de la investigación realizada son en dos sentidos:

En primera instancia, queremos señalar que la información revisada nos permite afirmar que la aplicación práctica del presupuesto por programas en la UANL no incorpora los elementos que caracterizan a esta técnica.

En segunda instancia consideremos que aun y cuando la técnica estudiada fuese aplicada correctamente ésta no promueve una asignación eficiente de los recursos.

Al respecto de nuestra primera conclusión debe recordarse que la fase de formulación del presupuesto en la UANL descansa en el supuesto de que cada dependencia programa sus actividades antes de realizar sus peticiones financieras, no obstante de estudios realizados se deriva que estas dependencias carecen de recursos humanos capacitados en las actividades de planeación en consecuencia es factible cuestionar la calidad de las actividades de programación que se realizan en tales dependencias.

Asimismo a nivel institucional no existe ningún documento normativo que incluya los lineamientos de mediano y largo plazo que permitan identificar las prioridades hacia las cuales deberá dirigirse la asignación de los recursos. Esto hace evidente la limitada aplicación del enfoque de planeación destacando que ésta no es utilizada como el marco normativo que debe regir la formulación de las peticiones presupuestales, postulado básico de la presupuestación por programas, esto hace notoria una desvinculación entre planeación y presupuestación.

Adicionalmente, la ausencia de integración entre la información programática y la información presupuestal y la falta de una adecuada calendarización de metas y gastos implica que no se dispone de los mecanismos que permitan realizar eficientemente las fases de control y evaluación del ejercicio presupuestal.

Lo anterior hace pensar que dentro de la U.A.N.L. aún no se tiene una correcta conceptualización de la técnica que se está considerando razón por la cual ésta no ha sido adecuadamente aplicada en dicha institución.

En lo que corresponde a la segunda conclusión a que hemos llegado, a través de la utilización de las herramientas de la teoría económica hemos comprobado que aún y cuando la aplicación del presupuesto por programas en la UANL incorporase los elementos que caracterizan a esta técnica, la arbitrariedad en la forma como son eleccionadas las metas (motivado esto por el desconocimiento de la función de bienestar social), impide que éstas sean obtenidas al mínimo costo posible.

Asimismo ese mismo desconocimiento de la función de bienestar social obstaculiza una asignación eficiente de recursos en el sentido económico pues la teoría económica establece que dicha eficiencia se alcanza mediante la igualdad entre la tasa marginal de transformación y la tasa marginal de sustitución en el consumo.

Lo anterior apoya la aprobación de la hipótesis sustentada en el desarrollo de este trabajo dadas las evidencias de que la aplicación práctica del presupuesto por programas no incorpora los elementos que caracterizan a esta técnica de asignación de recursos, además de la inexistencia de los elementos que permitan una asignación eficiente de recursos.

Por consiguiente nuestra recomendación principal está orientada a revisar la conveniencia de mantener dicha técnica de presupuestación.

Esta técnica no sólo requiere la presencia de algunos elementos que no se encuentran en la UANL, sino que también requiere de la disponibilidad de grandes cantidades de información cuyo manejo repercute en los costos de administración. Además es necesario contar con recursos humanos capacitados. Este impacto en los costos si no es compensado con una asignación eficiente de recursos hace aún más cuestionable la utilización del presupuesto por programas.

Como alternativa al presupuesto por programas ya hemos señalado al presupuesto por indicadores de funcionamiento, el cual está orientado a medir el desempeño de la institución educativa e implica como ya vimos, hacer consideraciones acerca de los costos y beneficios sociales que se derivan de los programas educativos. Adicionalmente este enfoque tiene un carácter evaluativo y permite la revisión de los métodos utilizados en los programas de la institución educativa--ya que a través de la igualdad del beneficio marginal social de cada peso gastado en los diferentes usos alternativos, los recursos son asignados con fundamento en información específica sobre la eficiencia en el funcionamiento de las dependencias universitarias.

Como ya lo señalamos el principal limitante para la aplicación de esta técnica es la dificultad de estimar los costos y beneficios sociales, sin embargo, consideramos que a través de la utilización de los costos que se derivan de la operación de la institución educativa es posible disponer de indicadores que puedan ser utilizados para alcanzar una asignación eficiente de recursos.

Estamos conscientes de que el cambio en la técnica de presupuestación en una institución tan grande y compleja como la UANL, no se puede presentar de inmediato sino que a fin de evitar efectos negativos sobre el funcionamiento de la institución los cambios se deben ir realizando paulatinamente, por esto creemos que mientras se siga aplicando el presupuesto por programa es recomendable que las instancias responsables de la presupuestación incorporen en el análisis de las peticiones financieras la identificación de las alternativas de gasto existentes y además de que sean revisadas las consecuencias de las mismas a fin de que se garantice que las metas planteadas por las dependencias universitarias--sean obtenidas al mínimo costo posible.

V. APENDICE ESTADISTICO

CUADRO No.1

GASTO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL Y EL SECTOR EDUCATIVO EN RELACION AL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1970-1980

(Millones de pesos a precios corrientes)

A ñ o	Producto Interno Bruto (1)	Gasto del Go- ¹ / _{bierno Federal} (2)	Relación 3=(2):(1)x100	Gasto del Sector Educativo (4)	Relación 5=(4):(1)x100	6=(4):(2)x100
1970	444271	52656	11.9	7817	1.8	14.8
1971	490011	55786	11.4	9445	1.9	16.9
1972	564727	77230	13.7	11760	2.1	15.2
1973	690891	102241	14.8	15140	2.2	14.8
1974	899707	135795	15.1	20795	2.3	15.3
1975	1100050	200416	18.2	31115	2.8	15.5
1976	1370968	238062	17.4	42496	3.1	17.9
1977	1849263	311097	16.8	61761	3.3	19.9
1978	2337398	430672	18.4	77562	3.3	18.0
1979	3067526	626002	20.4	102670	3.3	16.4
1980	4276490	909988	21.3	139971	3.7	15.4
Tasa de crecimiento anual.	22.9	29.6		30.0		

NOTAS:

1/ Excluye el gasto ejercido por el sector paraestatal.

CUADRO No. 2

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1970-1980

1970=100

A Ñ O	%
1970	100.0
1971	105.9
1972	112.5
1973	126.9
1974	155.8
1975	180.3
1976	215.6
1977	281.2
1978	328.3
1979	394.7
1980	508.0

F U E N T E: Indicadores Económicos. Banco de México
Enero-Marzo 1984

CUADRO No.3

GASTO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL Y EL SECTOR EDUCATIVO EN RELACION AL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1970-1980.

(Millones de pesos a precios constantes 1970=100)

AÑO	Producto Interno Bruto (1)	Gasto del Gob. Federal (2)	Relación 3=(2):(1)=100	Gasto del Sector Educativo (4)	Relación 5=(4):(1)x100	Relación 6=(4):(2)x100
1970	444271	52656	11.9	7817	1.8	14.8
1971	462711	52678	11.4	8919	1.9	16.9
1972	501979	68649	13.7	10453	2.1	15.2
1973	544438	80568	14.8	11931	2.2	14.8
1974	577476	87160	15.1	13347	2.3	15.3
1975	610122	111157	18.2	17257	2.8	15.5
1976	635885	110418	17.4	19711	3.1	17.9
1977	657633	110632	16.8	21963	3.3	19.9
1978	711970	131182	18.4	23625	3.3	18.0
1979	777179	158602	20.4	26012	3.3	16.4
1980	841829	179132	21.2	27553	3.3	15.4
Tasa de crecimiento mensual anual.	6%	11.8		12.1		

F U E N T E: Elaborado con los datos contenidos en los Cuadros No.1 y 2

CUADRO No. 4

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO BRUTO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL EN SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES^{1/}
1970-79. (Millones de pesos a precios corrientes).

CONCEPTO	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
- Educación Preescolar	145	2.0	156	1.8	177	1.6	251	1.8	361	1.9	324	1.1	2124	5.3	1156	2.0	1432	2.0	2455	2.6
- Educación Primaria	3184	44.3	3483	39.9	4110	37.2	4879	34.6	6270	32.5	9895	33.8	9479	23.8	19012	33.2	25588	35.2	35741	37.2
- Segunda Enseñanza	1265	17.6	1475	16.9	1624	14.7	1953	13.9	2558	13.2	2587	8.9	4751	11.9	9238	16.1	11324	15.6	17321	18.0
- Enseñanza Normal	154	2.1	130	1.5	220	2.0	284	2.0	403	2.1	367	1.3	-	-	746	1.3	814	1.1	2501	2.6
- Universidades, escuelas e instituciones de enseñanza técnica, profesional y cultural.	1188	16.5	1475	16.9	2041	18.5	2764	19.6	4487	23.2	6197	21.3	11906	29.9	15659	27.3	20185	27.7	28864	30.1
- Otras enseñanzas	58	0.8	83	1.0	236	2.1	437	3.1	721	3.7	784	2.7	237	0.6	330	0.6	4395	6.0	5025	5.2
- Servicios de Bibliotecas, hemerotecas y Museos.	71	1.0	63	0.7	122	1.1	106	0.8	144	0.7	230	0.8	15	0.0	28	0.0	472	0.6	177	0.2
- Construcciones y Conservaciones escolares.	744	10.3	1476	16.9	1973	17.8	2697	19.1	3155	16.3	4572	15.7	5056	12.7	7260	12.7	4401	6.0	457	0.5
- Otros servicios	380	5.3	385	4.4	556	5.0	723	5.1	1213	6.3	4197	14.4	6208	15.6	3830	6.7	4139	5.7	3465	3.6
T O T A L:	7189	100.0	8726	100.0	11059	100.0	14094	100.0	19312	100.0	29153	100.0	39776	100.0	57259	100.0	72750	100.0	96006	100.0

NOTAS:

1/ El total reportado bajo el rubro Servicios Educativos y Culturales difiere del presupuesto ejercido por la SEP debido a que la información de este último corresponde a la clasificación administrativa del gasto del Gobierno Federal.

F U N T E: Información sobre gasto público 1970-1980. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.

CUADRO No. 5
POBLACION UNIVERSITARIA DEL PAIS *
1970-1980

CICLO ESCOLAR	ALUMNOS
1970-71	221,046
1971-72	254,713
1972-73	278,244
1973-74	328,032
1974-75	376,862
1975-76	423,050
1976-77	471,062
1977-78	503,724
1978-79	597,654
1979-80	667,171
1980-81	704,771

* Incluye exclusivamente a la población de Universidades e Institutos de Educación Superior Públicas.

F U E N T E: i) Ciclos 1970-71 y 1971-72 IV Informe de Gobierno:
Anexo Estadístico-Histórico 1979.
ii) Ciclos 1972-73 hasta 1980-81 VI. Informe de Gobierno
Anexo Estadístico Histórico 1982

CUADRO No. 6

POBLACION ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
POR NIVEL EDUCATIVO 1970-1980

CICLO ESCOLAR	PREPARATORIA GENERAL		PREPARATORIA TECNICA		LICENCIATURA		T O T A L	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs	%
1970-71	7426	34.1	2310	10.6	12023	55.3	21759	100.0
1971-72	10775	38.9	2339	8.5	14558	52.6	27672	100.0
1972-73	12347	39.5	2575	8.2	16363	52.3	31285	100.0
1973-74	14255	40.2	2551	7.2	18621	52.6	35427	100.0
1974-75	19253	41.5	3373	7.3	23722	51.2	46348	100.0
1975-76	23987	44.7	4022	7.5	25686	47.8	53695	100.0
1976-77	27581	42.0	4978	7.6	33075	50.4	65634	100.0
1977-78	27523	40.5	5977	8.8	34510	50.7	68010	100.0
1978-79	31381	39.2	7426	9.3	41214	51.5	80021	100.0
1979-80	27093	33.6	8086	10.0	45507	56.4	80686	100.0
1980-81	27978	33.5	8401	10.1	47121	56.4	83500	100.0
1981-82	31900	35.6	9052	10.1	48737	54.3	89689	100.0
1982-83	34042	36.9	9692	10.5	48445	52.6	92179	100.0
1983-84	34246	35.3	12728	13.1	50149	51.6	97123	100.0

F U E N T E: Universidad en Cifras 1983. D.P.U. , UANL

CUADRO No. 7
 PRESUPUESTO EJERCIDO EN LA UANL POR FUENTES DE INGRESO
 1970-1980

(Millones de pesos a precios corrientes)

FUENTE AÑO	SUBSIDIO TOTAL		SUBSIDIO ESTATAL		SERVICIOS EDUCATIVOS		OTROS INGRESOS		T O T A L	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
1970	11	12.2	48	53.8	12	13.3	19	21.1	90	100.0
1971	12	11.1	62	57.4	12	11.1	22	20.4	108	100.0
1972	18	17.0	72	68.6	12	11.4	3	2.9	105	100.0
1973	34	19.9	95	55.5	15	8.8	27	15.8	171	100.0
1974	103	33.7	128	41.8	26	8.5	49	16.0	306	100.0
1975	172	43.4	155	39.1	49	12.4	20	5.1	396	100.0
1976	229	39.1	182	31.1	69	11.9	105	17.9	585	100.0
1977	440	55.4	226	28.5	75	9.4	53	6.7	794	100.0
1978	645	60.3	300	28.0	110	10.3	15	1.4	1070	100.0
1979	817	60.0	400	29.4	122	9.0	23	1.6	1362	100.0
1980	1140	59.5	549	28.7	129	6.7	98	5.1	1916	100.0
1981	1592	61.8	798	30.9	130	5.0	60	2.3	2582	100.0
1982	2433	63.8	1237	32.5	142	3.7	-	-	3812	100.0
1983	3687	63.0	2019	34.5	150	2.5	-	-	5856	100.0
1984	5629	62.1	3271	36.1	162	1.8	-	-	9062	100.0

F U E N T E: i) Años 1970-1974 Universidad en Cifras 1983, D.P.U. U.A.N.L.
 ii) Años 1975-1981 Chapa Martínez Roberto. Análisis del
 Presupuesto Universitario 1975-1982.
 U.A.N.L., Monterrey, N.L. 1981.
 iii) Años 1982-1984 Presupuesto por Programas UANL para los
 años 1982-1984
 Contraloría General UANL

CUADRO No. 8

GASTO EDUCATIVO EJERCIDO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SEGUN DESTINO 1970-1980
(Millones de pesos a precios corrientes)

	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Remuneraciones al personal docente	240	85.4	270	81.1	333	78.7	435	80.6	566	79.1	819	81.3	1063	82.0	1552	84.7	1919	60.3
Universidades	39	13.9	60	18.0	86	20.3	98	18.1	134	18.7	154	15.3	189	14.6	227	12.4	300	12.5
Construcción y Conservación de escuelas.	-	-	-	-	-	-	-	-	12	1.7	25	2.5	32	2.5	30	1.6	134	5.6
Mobiliario para escuelas	1	0.4	1	0.3	1	0.2	1	0.2	1	0.1	1	0.1	4	0.3	5	0.3	35	1.5
Deportes y actividades cívicas y culturales	1	0.4	2	0.6	3	0.7	5	0.9	3	0.4	9	0.9	9	0.7	18	1.0	3	0.1
OTROS gastos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
T O T A L:	282	100.0	333	100.0	423	100.0	539	100.0	716	100.0	1008	100.0	1297	100.0	1832	100.0	2391	100.0

F U E N T E: Información sobre gasto público 1970-1980. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983.

CUADRO No.9

GASTO TOTAL Y GASTO EN EDUCACION EJERCIDOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEON 1970-1980
(Millones de pesos a precios corrientes y constantes)

AÑO	GASTO TOTAL		GASTO EDUCATIVO		RELACIONES	
	(1) NOMINAL	(2) REAL	(1) NOMINAL	(2) REAL	5=(3÷1)x100	6=(4÷2)x100
1970	643	643	282	282	43.9	43.9
1971	733	692	333	314	45.3	42.8
1972	872	775	423	376	48.5	43.1
1973	1297	1022	539	425	41.6	41.6
1974	1358	872	716	460	52.7	52.8
1975	1985	1101	1008	559	50.8	50.8
1976	2629	1219	1297	602	49.3	49.4
1977	3673	1306	1832	651	49.9	49.8
1978	4381	1334	2391	728	54.6	54.6
1979	6088	1542	3290	834	54.0	54.1
1980	8771	1727	4382	863	50.0	50.0
Tasa de Crec. Med. Anual	26.8	9.4	28.3	10.7		

FUENTE: i) Valores Nominales: Información sobre gasto público 1970-1980. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983.

ii) Valores Reales: Se calcularon utilizando la información contenida en el Cuadro No. 2

CUADRO No. 10

CLASIFICACION DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO SEGUN LA NATURALEZA DEL GASTO
1975-1984

(Millones de pesos a precios corrientes)

GASTO AÑO	COSTO DE OPERACION		PRESTACIONES		INVERSIONES		T O T A L	
	#	%	#	%	#	%	#	%
1975	327	82.6	60	15.1	9	2.3	396	100.0
1976	467	79.8	83	14.2	35	6.0	585	100.0
1977	650	81.9	128	16.1	16	2.0	794	100.0
1978	767	71.7	218	20.4	85	7.9	1070	100.0
1979	1000	73.4	270	19.8	92	6.8	1362	100.0
1980	1373	71.7	426	22.2	117	6.1	1916	100.0
1981	1875	72.6	592	22.9	115	4.5	2582	100.0
1982	2774	72.8	845	22.2	193	5.0	3812	100.0
1983	4341	74.1	1315	22.5	200	3.4	5856	100.0
1984	6820	75.3	2042	22.5	200	2.2	9062	100.0

F U E N T E : i) Años 1970-74 Universidad en Cifras 1983. D.P.U. U.A.N.L.
 ii) Años 1975-81 Chapa Martínez Roberto. Análisis del Presupuesto Universitario 1975-1982 U.A.N.L. Monterrey, N.L. 1981.
 iii) Años 1982-84 Presupuesto por Programas UANL para los años 1982-84 Contraloría General UANL

NOTA: La información se refiere al presupuesto ejercido

CUADRO No. 11

CLASIFICACION DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO POR FUNCIONES
1975-1984

(Millones de pesos a precios corrientes)

AÑO	DOCENCIA		INVESTIGACION		DIFUSION CULTURAL		APOYO ADMVO.		T O T A L	
	#	%	#	%	#	\$	#	%	#	%
1975	307	77.5	9	2.3	11	2.8	69	17.4	396	100.0
1976	443	75.8	13	2.2	16	2.7	113	19.3	585	100.0
1977	647	81.5	24	3.0	19	2.4	104	13.1	794	100.0
1978	833	77.9	33	3.1	24	2.2	180	16.8	1070	100.0
1979	1066	78.3	35	2.6	25	1.8	236	17.3	1362	100.0
1980	1504	78.6	62	3.2	37	1.9	313	16.3	1916	100.0
1981	2074	80.3	59	2.3	25	1.0	424	16.4	2582	100.0
1982	1914	50.2	324	8.5	83	2.2	1491	39.1	3812	100.0
1983	2757	47.1	371	6.3	85	1.5	2643	45.1	5856	100.0
1984	6939	76.5	588	6.5	115	1.3	1420	15.7	9062	100.0

NOTA: Consideramos que las diferencias observadas en la clasificación funcional del presupuesto para los años 1982 y 1983 son debido a un cambio en los instrumentos de captación de información.

F U E N T E: i) Años 1974-1981 Chapa Martínez Roberto. Análisis del Presupuesto Universitario 1975-1981, UANL, Monterrey, N.L. 1981
ii) Años 1982-1984 Presupuesto por Programas UANL, para los años 1982-1984 Contraloría General, U.A.N.L.

NOTA: La información se refiere al presupuesto ejercido

ESTRUCTURA PROGRAMATICA DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON 1984

FUNCION	PROGRAMA	DEPENDENCIAS RESPONSABLES
<u>DOCENCIA</u>	<p>Educación Media Superior Educación Técnica Educación Superior Auxiliar de Docencia</p>	<p>Todas las Preparatorias generales de la U.A.N.L. Escuelas de Música, Esc. Y Prepa Técnica Pablo Livas Esc. Ind. Y Prep. Alvaro Obregón. Prepa Técnica Médica y Esc. Artes Escénicas. Todas las Facultades de la UANL Capilla Alfonsina, Coordinación General de Preparatorias, Dirección Gral. de Estudios de Posgrado, Dirección Gral. de Deportes y Depto. de Educación Audiovisual.</p>
<u>INVESTIGACION</u>	<p>Investigación en Ciencias Investigación en Humanidades</p>	<p>Las Facultades del Area de Ingeniería y del Area Bio-Médica de la UANL Las Facultades del Area de Humanidades y Ciencias Sociales de la UANL</p>
<u>EXTENSION UNIVERSITARIA</u>	<p>Actividades Artísticas y Culturales Servicios Editoriales</p>	<p>Secretaría Particular, Capilla Alfonsina y Promoción y Recursos Depto. de Difusión y Fac. de Ciencias de la Comunicación.</p>
<u>APOYO</u>	<p>Dirección Planeación Servicios Administrativos Generales Servicio Social Construcción y Mantenimiento. Servicios Complementarios</p>	<p>Rectoría, Junta de Gobierno, Secretaría General H. Comisión de Hacienda y Vice-Rectoría Dirección de Planeación Universitaria Contraloría General, Auditoría General, Tesorería General, Depto. Jurídico, Depto. de Vigilancia, Depto. Escolar y de Archivo, Dirección General de Recursos Humanos y Nóminas, Depto. de Sistemas e Informática Depto. Servicio Social y Servicio Social Area Bio-Médica Dirección General de Construcción y Mantenimiento Servicios Médicos Servicios Generales</p>

F U N T E : Resumen del Presupuesto por Programas UANL.
Misión de Hacienda y Contraloría General

BIBLIOGRAFIA

- AHUMADA MARTIN MIGUEL: Costs at the Universidad de Monterrey (México). A prospectus for a dissertation in Higher Education. The University of Arizona (1981).
- ASOCIACION NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR; Problemas y Propuestas de Solución, respecto del Financiamiento de la Educación Superior en México, mimeo, Sinaloa, 1981.
- BATOR FRANCIS M. The Simple Analytics of Welfer Maximization. Readings in Microeconomics. Second Edition Breit W. & Hochman H.M. pp. 455-483.
- BOLAÑOS LOZANO, ERNESTO: Los esfuerzos de la Planeación en la UANL, Avance de una Investigación. Boletín de la Dirección de Planeación Universitaria, UANL No. 33 Monterrey, N.L. 1981.
- _____ Los Esfuerzos de la Planeación en la UANL, Partes II y III. Boletines de la Dirección de Planeación Universitaria UANL. Nos. 34 y 36. Monterrey, N.L.
- CARUTHERS J. KENT & LOTT GARY B.: Mission Review. Foundation for Strategic Planning, National Center for Higher Education Management Systems. Colorado, 1983.
- CHAPA MARTINEZ ROBERTO: Análisis del Presupuesto Universitario 1975-1981 UANL, Monterrey, N.L. 1981.
- EARLE, CHAFFEE ELLEN: Rational Decision Making in Higher Education, National Center for Higher Education Management Systems. Colorado 1983.
- _____ The Role of Rationality in University Budgeting, Research in Higher Education, Vol. 19, No. 4 1983 pp 387-406
- HENDERSON J.M. & QUANDT R. E.: Teoría Microeconómica. Editorial Ariel, S.A.
- MARTNER GONZALO: Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI Editores, S.A. México 1978. Décima Edición.
- MEREWITZ L. & SOSNICK S.H.: The Budgets New Clothes (A critique of planning, programming and benefit-cost analysis). Markham Series in Public Policy Analysis.
- MUÑOZ IZQUIERDO CARLOS: Educación, Estado y Sociedad en México. Revista de Educación Superior, ANUIES, No. 34 México 1980.
- NATIONAL CENTER FOR HIGHER EDUCATION MANAGEMENT SYSTEMS (NCHEMS): Integrating Academic Planning and Budgetary in a Rapidly Changing Environment: Process and Technical Issues. NCHEMS. Colorado, 1983.
- ORWING D. MELVIN & CARUTHERS J. KENT: Select Budget Strategies and Priorities Improving Academic Management. A Handbook of Planning and Institutional Research Josey-Bass Publishers 1980, p.p. 341-363.
- PETERSON MARVIN W. Analyzing Alternative Approaches to Planning. Improving Academic Management. A Handbook of Planning and Institutional Research Jossey-Bass Publishers, pp. 113-163.

- PIÑEYRO LOPEZ, ALFREDO: Informes Anuales 1979-1984 UANL.
- QUINTERO H. JOSE LUIS: Estado del Arte del financiamiento de la Educación, Mecanismos Alternativos GEFE, SEP, SPP, SHCP, México. 1982.
- SALDAÑA ADALBERTO: Teoría y Práctica del Presupuesto pro Programas. Instituto de Administración Pública. México, 1976.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRÉSUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México 1983.
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA: Programa Nacional de Educación Superior 1983-1988 mimeo, México. 1983.
- UANL: Presupuestos por Programas 1978-1984, UANL Monterrey, N.L.
- VIELLE JEAN-PIERRE ET AL. Financiar a la Escuela. Desafío o Dilema GEFE, RIE, México 1983.
- VI CURSO NACIONAL UNIVERSITARIO SOBRE PRESUPUESTACION PROGRAMATICA. SEP, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Memoria, México 1982.

