

214
2ES.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN

**ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO NORMATIVO
DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS GENERADOS
POR LAS DEPENDENCIAS DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN CONTABLE

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CONTADURÍA
PRESENTA:**

MINERVA ROSALIA ROSALES SORIANO

**ASESOR DEL SEMINARIO:
MTRO. Y C.P. ARTURO DÍAZ ALONSO**



MÉXICO, D.F.

1998

265397

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

MINERVA ROSALIA ROSALES SORIANO



**ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO NORMATIVO
DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS GENERADOS
POR LAS DEPENDENCIAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 1997**

AGRADECIMIENTOS

**A DIOS
QUE ME HAS DADO EL ESPÍRITU PARA VIVIR**

**A MIS PADRES
FERNANDO ROSALES Y EUFROSINA SORIANO
POR SU NOBLEZA, INTEGRIDAD Y SERENIDAD**

**A LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS
POR EL ALIMENTO A MI ESPÍRITU Y POR VERTE CRECER**

**A MI MAESTRO Y ASESOR
ARTURO DÍAZ ALONSO
POR LA CONCIENCIA Y POR CREER EN MÍ**

**A MI JEFA
ADRIANA PADILLA MORALES
POR SUS CONOCIMIENTOS Y COMPRENSIÓN**

**AGRADECIMIENTOS
A LAS PERSONAS QUE ME BRINDARON SU
APOYO Y COLABORACIÓN PARA LA ELABORACIÓN
DE ESTA TESIS**

LIC. ERIC RIVERA RIVERA.

LIC. LUIS CRUZ SOTO.

A MI AMIGA, LA ING. PATRICIA CANELA MANZO.

**LIC. FEDERICO LUNA MILLÁN
"AUNQUE YA NO ESTES CON NOSOTROS, TE RECUERDO
POR TU SINCERA AMISTAD", POR LAS OPORTUNIDADES QUE
ME DISTE, POR TU APOYO Y POR CONFIAR EN MÍ.**

ING. ERNESTO CASTILLO HUERTA

SR. PEDRO RODRIGUEZ ESCOBEDO

**AL DEPARTAMENTO DE INGRESOS EXTRAORDINARIOS DE
LA FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
A Estelita López, María. Eugenia Martínez, Sra. Esther
Gómez, Dr. Arturo Cano Guadiana, Víctor M. Aguilera y
Ma. Elena Rosas
Por su lealtad**

**A LAS SIGUIENTES PERSONAS QUE SIN SABERLO ME HAN
BRINDADO SU APOYO SINCERO:**

**Lic. Alberto Flores. Lic. Gema Martínez, Fís. Fernando García,
C.P. Felipe Gómez, Lic. Graciela Rosas, Lic. Jovv Valdespino,
Ing. Hugo Zúñiga, Lic. Claudia Landeros, Sra. Tere Cano,
Lic. Mario Pérez, Srta. Victoria Galicia**

***“Conseguirás la grandeza, cuando prescindas
de la dignidad de los que están por encima de ti
y hagas que los que están por debajo
prescindan de tu dignidad.
Cuando no seas arrogante con el humilde
ni humilde con el arrogante”***

Anthony de Mello

CONTENIDO

| | |
|-------------------|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 13 |
|-------------------|----|

CAPITULO I

GENERALIDADES DE LAS FINANZAS EN LA UNAM Y LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA APLICABLE A LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

| | |
|--|----|
| 1.1 LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA..... | 16 |
| 1.1.1 Conformación de la Legislación Universitaria..... | 17 |
| 1.1.2 Autoridades Universitarias | 19 |
| 1.2 LEGISLACIÓN VIGENTE PARA LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS..... | 25 |
| 1.2.1 Estructura Orgánica del Patronato Universitario..... | 29 |
| 1.2.2 Administración Central..... | 36 |
| 1.3 EL PRESUPUESTO EN LA UNAM..... | 37 |
| 1.3.1 Ventajas Y Desventajas Del Presupuesto..... | 40 |
| 1.3.3 El Presupuesto por Programas de la UNAM..... | 42 |

CAPITULO II

LEGISLACION Y CONTROLES VIGENTES PARA LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

| | |
|---|----|
| 2.1 ¿QUE SON LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS?..... | 47 |
| 2.1.1 Clasificación de los Ingresos Extraordinarios..... | 49 |
| 2.2 CONTROLES ESTABLECIDOS EN LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA PARA LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS | 52 |
| 2.2.1 Depósito..... | 53 |
| 2.2.2 Retención..... | 53 |
| 2.2.3 Información | 54 |
| 2.2.4 Tributación | 54 |
| 2.2.5 Intereses por inversión..... | 55 |
| 2.2.6 Patrimonial | 55 |
| 2.2.7 Vigilancia y control..... | 56 |
| 2.2.8 Deberes de los titulares de las dependencias en referencia a la aplicación de los Ingresos extraordinarios con fines específicos..... | 56 |
| 2.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS EN BASE A SU CLASIFICACIÓN PATRIMONIAL..... | 59 |
| 2.3.1 Ingresos extraordinarios con fines específicos | 59 |
| 2.3.1.1 Acuerdos y Contratos ó Convenios..... | 60 |
| 2.3.1.2 Donativos..... | 61 |
| 2.3.1.3 Derechos de autor, de invención de explotación y licenciamientos..... | 61 |
| 2.3.1.4 Docencia e Investigación | 63 |
| 2.3.2 Aplicaciones con ingresos extraordinarios destinados a fines específicos..... | 63 |
| 2.3.3 Aplicaciones con ingresos extraordinarios sin fines específicos..... | 65 |
| 2.3.4 Requisitos para presentar gastos con ingresos extraordinarios | 65 |
| 2.3.5 Prestación de servicios personales aplicados con ingresos extraordinarios | 70 |
| 2.4 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS IMPLEMENTADOS POR EL PATRONATO UNIVERSITARIO APLICABLES A LAS DEPENDENCIAS UNIVERSITARIAS..... | 72 |
| 2.4.1. Clasificación sistemática de los ingresos extraordinarios..... | 74 |
| 2.4.2 Puntos esenciales en la relación Patronato-Dependencia | 75 |
| 2.4.2.1 Generación | 75 |

| | |
|--|----|
| 2.4.2.2 Depósito | 77 |
| 2.4.2.3 Disponibilidad..... | 78 |
| 2.4.2.4 Conciliación..... | 79 |
| 2.5 EJEMPLO DE INGRESOS EXTRAORDINARIOS..... | 81 |
| 2.5.1 Evaluación del Control Interno..... | 88 |

CAPITULO III

REQUISITOS MINIMOS QUE DEBE REUNIR EL CONTROL INTERNO PARA LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

| | |
|---|-----|
| 3.1 ¿QUE REQUISITOS DEBE SATISFACER UN BUEN SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS DE LA UNAM?..... | 91 |
| 3.2 FUNCIÓN DE AUDITORÍA EN EL CONTROL INTERNO..... | 104 |

CAPITULO IV

OBSERVACIONES Y PROPUESTAS A LOS CONTROLES SOBRE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

| | |
|---|-----|
| 4.1 OBSERVACIONES Y PROPUESTAS A LOS CONTROLES SOBRE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS | 107 |
| 4.1.1 Observaciones a la Legislación Universitaria: | 107 |
| 4.2 OBSERVACIONES A LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS..... | 112 |
| CONCLUSION | 121 |
| BIBLIOGRAFÍA | 124 |

INTRODUCCIÓN

"La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública, -organismo descentralizado del estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura."¹

Es comprensible que las cuestiones administrativas de esta Institución no estén consideradas dentro de sus objetivos esenciales, sin embargo la magnitud de su población, de sus recursos materiales y los financieros, irremediamente obligan a la Universidad a contar con un área que apoye las labores sustantivas y que cumpla con los lineamientos establecidos en la Legislación Universitaria.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Estatuto General de la Universidad, el Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, así como los demás reglamentos y disposiciones de instancias administrativas como el Reglamento Interior del Patronato Universitario, crean el marco normativo para la aplicación de los controles a los recursos financieros, por lo que es necesario que esta normatividad sea actual y acorde a las necesidades universitarias y para poder implementar los controles administrativos de la Institución.

Debido a la problemática que he vivido con base a mi experiencia laboral, estoy convencida de que es necesario criticar y establecer controles que satisfagan estas necesidades de una manera eficaz y realista.

¹ Ley Orgánica de la UNAM, artículo 1.

Los ingresos propios que genera la Universidad son una fuente importante de recursos. En el año de 1997 representaron el 12.25% de los recursos universitarios (el 84.97% restante lo conformó el subsidio federal y el 2.78% el programa UNAM-BID).²

Dentro de los Ingresos Propios que genera la UNAM, se encuentran los Ingresos Extraordinarios que representan poco más del 60% (del total) una cantidad considerable digna de evaluar.

Los controles establecidos actualmente para ellos, no cumplen cabalmente su función pues han desembocado en una burocracia engorrosa y difícil, así como en la falta de información oportuna y confiable para las dependencias universitarias.

El objetivo de esta tesis es identificar la problemática del control e información de los Ingresos Extraordinarios, señalar las causas, determinar deficiencias y señalar algunas propuestas y modificaciones a la normatividad vigente, y por último proponer soluciones que mejoren los procedimientos administrativos de control.

²Gaceta de la UNAM, No. 3178, 2 de Abril de 1998 pp.1-3.

Capítulo I

GENERALIDADES DE LAS FINANZAS EN LA UNAM Y LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA APLICABLE A LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

1.1 LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

"La Universidad Nacional Autónoma de México al formar parte de la sociedad a la cual sirve, debe contemplar un ámbito jurídico que permita a su comunidad conocer los derechos y las obligaciones que le otorga, los cuales deberán ser acatados ya que traerán como consecuencia el mejor cumplimiento de los fines y objetivos de esta Máxima Casa de Estudios, así como la convivencia armónica entre sus miembros."³

El Lic. Serrano Migallón define a la Legislación Universitaria como: "El conjunto de todas aquellas disposiciones jurídicas y normas de distinta índole y jerarquía que regulan la vida académica y administrativa de la Universidad."⁴

En el Manual de Organización de la UNAM, "Normatividad Administrativa" elaborado por la Secretaría Administrativa de la UNAM, en 1996, se señala que: "Para cumplir con sus fines, la Institución se organiza, dentro de los lineamientos generales señalados en la Ley Orgánica, conforme a lo dispuesto en su Estatuto General y en los distintos reglamentos universitarios, así como en disposiciones y acuerdos del Rector, a quien corresponde dictar para fines específicos las medidas conducentes a la buena marcha de la Institución dentro del marco fijado por la Legislación". "Así el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, establece que la función docente se realiza en las Facultades, las Escuelas Nacionales, las Unidades Multidisciplinarias, la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades; la investigación queda a cargo principalmente de los Institutos y centros, mientras que la extensión universitaria y las relaciones oficiales de la Universidad quedan a cargo de instancias dependientes del Rector, pero en un nivel más específico, la estructura que cada una de estas instancias universitarias requiere para organizar sus actividades se establece, según el nivel y funciones del órgano que se trate, en

³ Serrano Migallón Fernando, abogado General de la UNAM, 1993-1995, Presentación de la Legislación Universitaria, 2ª ed. 1995, pp. 7.

⁴ Idem.

ordenamientos legales o en acuerdos y disposiciones administrativas de las autoridades correspondientes.”

“En la Legislación Universitaria se nombran los ordenamientos jurídicos derivados del ejercicio de la autonomía universitaria y que norman de manera general la estructura orgánica de la UNAM.”⁵

La Legislación Universitaria “es el marco normativo aprobado por el Consejo Universitario y por diversas autoridades universitarias en donde entre otras cosas se define el campo de acción de las autoridades universitarias y su ordenamiento dentro de la organización general de la Universidad y se señalan los lineamientos (estatutos y reglamentos) para el caso que nos atañe: a la administración de los recursos financieros.”

1.1.1 Conformación de la Legislación Universitaria

a) Ley Orgánica

b) Estatutos y

c) Reglamentos

Breve síntesis de cada una:

a) Ley Orgánica

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretó el 6 de Enero de 1945 la “Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México” en la que se legaliza la autonomía universitaria.

⁵ González Ma. Del Refugio, Abogada General de la UNAM en 1996, Oficio No. 7.1/2644/96, 9 de Septiembre de 1996.

De conformidad con lo señalado por el artículo 1 y 2 de la Ley Orgánica, "La UNAM es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica y con el derecho para emitir las disposiciones, reglas y lineamientos jurídicos y generales que señalan las formas adecuadas de su operación, manejo y aplicación; dichos lineamientos comprenden los derechos y obligaciones que facultan a la Universidad para organizarse como lo estime mejor".

De acuerdo con esta ley y como consecuencia de su autonomía, la Universidad ha expedido y puede expedir todas aquellas disposiciones jurídicas que regulen su vida académica y administrativa.

b) Estatutos

Son las disposiciones básicas y fundamentales que norman y rigen las funciones, la organización y la vida académica y administrativa de la Universidad siendo la base para sus procedimientos generales, financieros, humanos, técnicos y de ética.

El Estatuto General de la UNAM, es una norma básica que regula "la estructura que cada una de las instancias universitarias requiere para organizar sus actividades según el nivel y funciones del órgano de que se trate, en ordenamientos legales o en acuerdos y disposiciones administrativas de las autoridades correspondientes".

El tema que se abarcará esta tesis será el de:

- Autoridades Universitarias, gobierno y administración

c) Reglamentos

Son el conjunto de normas obligatorias de carácter general que definen el marco legal y el campo de acción de las autoridades universitarias para la realización de las actividades y funciones académicas y administrativas de la Universidad, incluyendo las de seguridad y

salud, escudo y lema, defensoría de los derechos universitarios, inscripciones y la participación de los alumnos y exalumnos de la Universidad, así como la administración de los recursos financieros ordinarios y extraordinarios que pudiera allegarse.

1.1.2 Autoridades Universitarias

Para llevar a cabo sus funciones dentro del marco legal, la Universidad debe contar con las autoridades universitarias como los brazos ejecutores de dicha Legislación y que ejerzan y vigilen la correcta aplicación de los lineamientos con la responsabilidad y la capacidad jurídica que la Ley les confiera.

En el artículo 12 del Estatuto General de la UNAM y en el artículo 3 de la Ley Orgánica, se mencionan los requisitos que deberán cumplir las autoridades universitarias, su conformación y funciones, capacidades, campo de actuación, requisitos para su elección, períodos de gobierno y las facultades jurídicas que la ley les confiera.

Las autoridades universitarias son:

- a) La Junta de Gobierno
- b) El Consejo Universitario
- c) El Rector
- d) El Patronato
- e) Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos y
- f) Los Consejos Técnicos

Síntesis de las funciones de cada autoridad.

a) La Junta de Gobierno

Conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica, "la Junta de Gobierno es el órgano encargado de nombrar al Rector, Directores de Facultades, Escuelas e Institutos; así como designar a los miembros del Patronato Universitario" de removerlas en su caso y de resolver los conflictos derivados de éstas relaciones.

El artículo 14 del Estatuto General de la UNAM, menciona que "Las relaciones entre la Junta de Gobierno y las restantes autoridades universitarias⁶ se mantendrán por conducto del Rector..."

b) El Consejo Universitario

Según el artículo 7 de la Ley Orgánica, el Consejo Universitario es la autoridad universitaria integrada por el Rector, los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos; por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las Facultades y Escuelas, por un profesor representante de los centros de Extensión Universitaria, y por un representante de los empleados de la Universidad.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica, "El Consejo Universitario tendrá la facultad de expedir y vigilar todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad, y de conocer de los asuntos que de acuerdo con las normas y disposiciones generales universitarias le sean sometidos".

⁶ I.e. El Rector, los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, el Presidente del Patronato Universitario y los Consejos Técnicos.

Para poder llevar a cabo sus funciones, el Consejo Universitario podrá trabajar de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 del Estatuto General de la UNAM en pleno o en comisiones que podrán ser permanentes o especiales.

En el Consejo Universitario existen dos Comisiones con carácter administrativo y permanente: la "Comisión de Presupuestos" y la "Comisión de Vigilancia Administrativa " que son los órganos que en materia administrativa y de recursos financieros tiene el Consejo Universitario. En la Legislación Universitaria existe un apartado denominado "Bases para el funcionamiento de las Comisiones del H. Consejo Universitario" en el que se mencionan los lineamientos para ejercer su función.

En la fracción V de dicho apartado, la Comisión de Presupuestos conoce, aprueba y dictamina el Presupuesto General de la Universidad así como las modificaciones y transferencias entre partidas; en la fracción IX, la Comisión de Vigilancia Administrativa "vigila el cumplimiento de la Ley Orgánica, de los estatutos y de los reglamentos de la UNAM en su aspecto administrativo, así como todas las disposiciones de carácter administrativo y económico acordadas por el Consejo Universitario."

Siguiendo con la fracción IX, las funciones de la Comisión de Vigilancia Administrativa son:

- Procurar que se establezca un adecuado sistema de control contable y administrativo de los bienes y actividades de la Universidad Nacional. En los casos en que se trate de modificar sistemas o procedimientos de control de registro, deberá ser informada la comisión sobre la bondad de las modificaciones a implantar.
- Revisar los estados mensuales de contabilidad, del ejercicio del presupuesto de egresos y del plan de arbitrios, sobre los cuales podrá solicitar las aclaraciones que considere pertinentes.

- Conocer y opinar de las bajas del mobiliario y equipo, y en general de cualquier alteración que reduzca el patrimonio fijo de la Universidad.
- Conocer las observaciones hechas por el contador público independiente, designado por el Consejo Universitario, con motivo del desarrollo de sus actividades.
- Inspeccionar y vigilar directamente o por conducto de las personas especialmente designadas, inclusive auditores administrativos externos, cualquier actividad de carácter patrimonial o administrativa que se realice en la UNAM, para cerciorarse de que son eficaces y adecuadas las necesidades de la misma y de que son ejercidas correctamente.
- Proponer a las autoridades universitarias las medidas que estime convenientes para lograr la mayor eficacia en la administración de la Universidad.
- Conocer la cuenta anual y el dictamen correspondiente del contador público independiente.

c) El Rector

De acuerdo a lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica, el Rector será el jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario; cuidará del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario y podrá vetar los acuerdos del propio consejo.

"El rector dirigirá y coordinará la realización de las funciones de enseñanza, investigación y difusión de la cultura hacia el logro de los fines sociales que le han sido encomendados a la Universidad".⁷

En los artículos 30 al 34 del Estatuto General de la Universidad se definen las condiciones, requisitos, obligaciones y facultades del Rector; destacando el artículo 34, fracción IX en

⁷ Secretaría Administrativa de la UNAM, Manual de Organización de la UNAM 1998, Normatividad Administrativa, pp. 65

donde se menciona que el Rector deberá: "Tener, en las materias no reservadas al Patronato, la dirección general del gobierno de la Universidad y ser el conducto necesario para las relaciones entre la Junta de Gobierno y el Patronato y las restantes autoridades universitarias."

d) El Patronato

Es la autoridad universitaria que señala el artículo 10 de ley Orgánica para administrar el patrimonio de la Universidad, formular el presupuesto de ingresos y egresos cuya aprobación final corresponde al Consejo Universitario, cuidar el adecuado registro de la información y establecer controles para el patrimonio y las operaciones financieras que realice la Universidad.

El Patronato Universitario hará las estimaciones financieras correspondientes de los gastos e ingresos para realizar la cuenta general anual y propondrá las modificaciones convenientes, oyendo para ello al Consejo Universitario y al Rector, designará al Tesorero, Contralor y Auditor Interno de la Universidad, los cuales tendrán a su cargo llevar la contabilidad Institucional y vigilar la correcta aplicación de los recursos y además deberá rendir los informes de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad. En el artículo 36 del Estatuto General de la Universidad, se define que "cada uno de los miembros del Patronato será designado por la Junta de Gobierno, de una terna propuesta por el Consejo Universitario".

De acuerdo al artículo 10 de la Ley Orgánica: "El Patronato Universitario estará integrado por 3 miembros que no recibirán retribución alguna y se procurará que las designaciones recaigan en personas que tengan experiencia en asuntos financieros y gocen de estimación general como personas honorables".

e) Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos

De acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica y al artículo 37 del Estatuto General de la UNAM, los directores de facultades, escuelas e institutos son las autoridades nombradas por la Junta de Gobierno de ternas que forma el Rector previa aprobación de los Consejos Técnicos y que serán los titulares de las dependencias universitarias y los responsables del desarrollo de las funciones establecidas y de cumplir con los objetivos, metas, funciones y proyectos académicos y administrativos de la entidad que representan, así como de "velar dentro de la facultad o escuela por el cumplimiento de los lineamientos legales, de los planes y programas de trabajo, y en general de las disposiciones y acuerdos que normen la estructura y el funcionamiento de la Universidad, dictando las medidas conducentes."⁸

f) Los Consejos Técnicos

De acuerdo al artículo 12 de la Ley Orgánica y al artículo 45 del Estatuto General de la UNAM, los Consejos Técnicos son órganos constituidos en Facultades, Escuelas e Institutos de consulta necesaria y de asesoría que coordinan esencialmente la labor académica y de investigación de la Universidad.

La estructura que cada una de las autoridades universitarias requiere para organizar sus funciones y actividades, se establece según los ordenamientos que le confiere la Legislación Universitaria y en el caso de las dependencias que administran y centralizan los recursos financieros, al Patronato Universitario.

⁸ Estatuto General de la UNAM, artículo 41, fracción VI.

1.2 LEGISLACIÓN VIGENTE PARA LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

El propósito de éste tema es el de conjuntar todos los ordenamientos y disposiciones legales relativos a lo Ingresos Extraordinarios y a su administración, destacando entre todos ellos al "Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México."

La Universidad Nacional Autónoma de México cuenta con un Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios vigente, aprobado el 11 de Diciembre de 1985 y publicado el 9 de Enero de 1986 en la Gaceta de la UNAM.

De la lectura cuidadosa del "Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios", considero que representa al "conjunto de disposiciones jurídicas que regulan el origen, función y aplicación de los ingresos extraordinarios generados por las distintas entidades universitarias y es el marco jurídico para su administración".

En dicho Reglamento se conceptualizan los ingresos extraordinarios, se norma su aplicación, sus alcances, objetivos y las autoridades competentes facultadas para su administración

En el artículo 1 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios se señalan los organismos universitarios a través de los cuales la Universidad puede allegarse de éstos recursos y los define como las "facultades, escuelas, Institutos, centros y demás unidades académicas o administrativas, que se denominarán genéricamente las dependencias."

El artículo 10 de la Ley Orgánica señala al Patronato Universitario como el "encargado de administrar los recursos que se alleguen por medio de ingresos extraordinarios". El Patronato Universitario será el responsable de su adecuada vigilancia y administración.

Así también el Patronato Universitario cuenta con su propio reglamento: "Reglamento Interior del Patronato Universitario", en donde se determinan las facultades que le confiere la Ley Orgánica, y respecto a la administración de los ingresos extraordinarios se menciona en el artículo 1 que: "al Patronato Universitario le corresponde administrar los ingresos ordinarios y extraordinarios que por cualquier motivo perciba la Institución", tales como: donaciones, fideicomisos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles y los rendimientos de las concesiones y derechos. En el mismo artículo se señala que al Patronato Universitario le corresponde "la gestión para incrementar el patrimonio universitario y el aumento de los ingresos."

Anualmente la Universidad Nacional Autónoma de México realiza, por medio del Patronato Universitario, un proyecto llamado "Plan de arbitrios" normado en el artículo 63 del Estatuto General de la UNAM, en el que se estiman los ingresos probables del ejercicio siguiente y se toman en cuenta los efectivamente habidos en los tres años anteriores y lo presenta ante el Consejo Universitario para su aprobación en el "Presupuesto de Ingresos".

Para fijar los ingresos probables, el Patronato Universitario considerará el subsidio del Gobierno Federal y los ingresos ordinarios y extraordinarios que hayan de percibirse.

De igual forma el Patronato Universitario realiza un informe de la "Cuenta Anual" en donde se muestran a nivel institucional, la situación financiera patrimonial y el resultado de las operaciones económicas provenientes del ejercicio presupuestario de todas las dependencias y organismos universitarios, conformándose en tres grupos: subsidio federal, ingresos propios y el Programa UNAM-BID.

A continuación se muestran algunos preceptos legales universitarios relativos a la administración de los Ingresos Extraordinarios:

"La administración y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles no destinados a la docencia, como recursos patrimoniales explotables, corresponden al Patronato."⁹

"Al Patronato corresponderá conforme a las disposiciones legales aplicables, la decisión sobre las inversiones de los recursos financieros de la Universidad y su administración a fin de obtener la más alta productividad y seguridad de las propias inversiones."¹⁰

"Al Patronato le corresponderá dictar medidas para lograr el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la Institución."¹¹

Estos preceptos demuestran la clara centralización de la administración de los Ingresos Extraordinarios al Patronato Universitario y lo señalan como el único organismo oficial encargado de dicha administración.

A efecto de mostrar una visión clara del lugar que ocupan los Ingresos Extraordinarios considerados como "Patrimonio Universitario" en la administración que realiza el Patronato Universitario, el Capítulo III, apartado X del Reglamento Interior del Patronato Universitario señala la siguiente clasificación: Patrimonio Inalienable, Patrimonio Alienable, Patrimonio de Operación

⁹ Reglamento Interior del Patronato Universitario, fracción XII

¹⁰ ibidem, fracción XV.

¹¹ ibidem, fracción XXI, inciso (21).

Elementos que intervienen en la clasificación anterior:

1) Patrimonio Inalienable

A.- Bienes muebles e inmuebles de uso docente y

B.- Recursos financieros intocables recibidos en propiedad

(legados, donaciones, fideicomisos y otros otorgados con fines específicos)

2) Patrimonio Alienable

A.- Bienes muebles e inmuebles de uso no docente

B.- Recursos financieros recibidos en propiedad

(legados, donaciones, fideicomisos y otros otorgados sin fines específicos).

3) Patrimonio de Operación:

A.- Ingresos Ordinarios

a) Subsidio del Gobierno Federal

b) Derechos y cuotas por servicios docentes

c) De explotación de bienes

d) De productos de inversiones

B.- Ingresos Extraordinarios

a) Recibidos con fines específicos

b) Recibidos sin fines específicos

1.2.1 Estructura Orgánica del Patronato Universitario

Como se menciona en el punto 1.2 de ésta tesis, el Patronato Universitario es la autoridad competente para administrar los ingresos extraordinarios, por lo que considero conveniente dar una explicación acerca de su estructura y función, conforme a lo establecido el Capítulo IV del Reglamento Interior del Patronato:

a) Presidente

b) Vicepresidente

c) Patronos

d) Funcionarios

a) Presidente

Conforme a lo dispuesto en la fracción XXII del Reglamento Interior del Patronato Universitario, el Presidente del Patronato es el representante oficial ante toda clase de autoridades, es el que regula el funcionamiento de las dependencias que lo conforman y legalmente representa al Patronato en los asuntos referentes a los bienes de la Institución. La misma fracción señala que cuando se trate de aspectos judiciales corresponderá al Abogado General de la Universidad hacerse cargo de ellos.

b) Vicepresidente

De acuerdo a la fracción XXIII del Reglamento Interior del Patronato Universitario el vicepresidente es la autoridad facultada para sustituir al Presidente cuando así lo requiera y atender los asuntos que en especial le encomiende el presidente del Patronato.

c) Patronos

De acuerdo a lo estipulado en la fracción XXIV del Reglamento Interior del Patronato Universitario, son las autoridades específicas encargadas de algún proyecto, comisión o asunto en particular y de participar, votar y decidir sobre los asuntos concernientes al Patronato.

d) Funcionarios

Se le denomina así al Tesorero y al Contralor de la Universidad. Estos funcionarios son los encargados de concentrar los recursos financieros de la Universidad y de vigilar que las operaciones que realicen las dependencias universitarias se apeguen a los lineamientos y políticas establecidas, enseguida se mencionan de manera breve sus funciones:

d.1) Tesorería

Objetivo: Planear, coordinar y controlar la actividad de las direcciones a su cargo y en consecuencia ejecutar la administración financiera y patrimonial de la Universidad.¹²

De acuerdo a lo establecido en la fracción XXV del Reglamento Interior del Patronato Universitario las funciones de la Tesorería son:

- Controlar y manejar los fondos provenientes de los recursos ordinarios y extraordinarios que por cualquier motivo obtenga la Institución.
- Llevar el registro del inventario total del patrimonio universitario que señala el artículo 15 de la Ley Orgánica.
- Tramitar el cobro del subsidio federal y de otros recursos que se obtengan

¹² Consejo Universitario, UNAM, Presupuesto 1996. pp. 326.

- Recaudar los fondos procedentes de los derechos y cuotas que por los diversos servicios de la Institución deben cubrirse y cualquier otro ingreso por utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamiento y esquilmos, procedentes de los bienes muebles e inmuebles.
- Controlar y autorizar los movimientos bancarios de los recursos de la Universidad.
- Cuidar el oportuno pago de sueldos y otras prestaciones al personal de la Institución.
- Cuidar el oportuno pago de los compromisos que se generen con motivo del ejercicio presupuestal.
- Elaborar los calendarios de egresos y pagos, correspondientes a cada ejercicio presupuestal.
- Mantener la posición de solvencia y liquidez de la Universidad
- Programar los financiamientos que requiera la Institución para cumplir con las metas fijadas.
- Suscribir mancomunadamente con otro funcionario autorizado del Patronato, cheques, títulos de crédito y demás documentos propios del manejo de fondos en Tesorería.
- Participar en la formación del proyecto definitivo del presupuesto anual de la Institución.
- Invertir en lo posible y en la forma más conveniente los recursos patrimoniales siguiendo los acuerdos del Patronato.
- Con base en los ingresos y egresos, rendir la posición diaria de recursos.
- Solicitar a la contraloría la verificación del manejo de fondos de las diversas dependencias, cuando así lo considere conveniente.

- Proponer a las autoridades del Patronato el personal necesario para cumplir con sus funciones.

- Atender cualquier otra función que expresamente le señale el Patronato.

d.2) Contraloría

Objetivos: "Coadyuvar en el control interno del ejercicio del presupuesto, así como en todos los procedimientos administrativos de la Universidad".¹³ Su función primordial es : "Llevar el registro contable de todas las operaciones financieras y presupuestales de la Institución".

De acuerdo a lo establecido en la fracción XXVI del Reglamento Interior del Patronato Universitario, corresponde al contralor:

- La supervisión del manejo de los fondos y valores que haga la Tesorería, debiendo informar directa y periódicamente al Patronato, según lo decida éste.

- Llevar el registro contable de todas las operaciones financieras y presupuestales de la Institución.

- Vigilar la ejecución del presupuesto

- Realizar auditorías periódicas o especiales, conforme a programas aprobados por el Patronato, a las diferentes dependencias de la Universidad.

- Informar al Patronato sobre el resultado de las auditorías

- Verificar y controlar en forma sistemática que las operaciones se realicen con apego a los instructivos, contratos, legislación y políticas de la Institución.

¹³ Ibidem, pp.327.

- Planear e integrar sistemas y procedimientos para el registro oportuno y adecuado de las transacciones.

- Atender a cualquier otra función que expresamente le señale el Patronato Universitario.

d.3) Auditoría Interna

Esta dependencia es la encargada de realizar las auditorias a las dependencias universitarias y de "vigilar el cumplimiento de las políticas, disposiciones y legislación universitaria vigente relacionadas con el patrimonio universitario. El manejo de los fondos, valores patrimoniales de la UNAM y la operación de los ingresos y egresos."¹⁴

El Titular es el Auditor Interno de la Universidad, quien debe verificar la correcta aplicación de los recursos financieros y en su caso hacer sugerencias y observaciones a los controles que juzgue no son los más convenientes.

d.4) Patrimonio

Objetivos: "Administrar el patrimonio de la UNAM constituido por sus bienes muebles e inmuebles, tangibles e intangibles; promover la mayor eficiencia en su utilización y en el servicio a la comunidad universitaria y al público en general."¹⁵

En la práctica esta Dependencia se identifica por su función de verificar y "dar de alta" como un "Patrimonio Universitario" a los bienes muebles e inmuebles que adquiera la Universidad, así como las gestiones necesarias para dar de baja legalmente a los bienes que así lo requieran.

¹⁴ *ibidem*, pp. 338

¹⁵ *idem*.

d.5) Control e Informática.

Objetivos: "Registrar las operaciones financieras y presupuestales de la Universidad Nacional Autónoma de México y de formular oportunamente los estados patrimoniales y la cuenta anual, así como generar la información del ejercicio presupuestal a todas las dependencias universitarias. Desarrollar sistemas y procedimientos encaminados al control de las operaciones financieras de la Institución, proporcionando la información derivada de las mismas."¹⁶ En esta dependencia se encuentra la Contaduría de la Universidad.

Este organismo es vital para el adecuado control financiero de la Universidad, por lo que considero que si llegase a existir fallas en la misma, la repercusión desencadenaría graves problemas en la información financiera de las dependencias Universitarias.

d.6) Finanzas

De acuerdo al documento oficial del presupuesto definitivo aprobado por el Consejo Universitario en Marzo de 1996, la Dirección general de Finanzas tiene como objetivos:

- Administrar y controlar los fondos de la Institución provenientes de subsidios y de los ingresos propios ordinarios y extraordinarios.
- Promover la mejor utilización y aprovechamiento de los mismos.
- Planear, dirigir y controlar el plan financiero anual.
- Preparar y vigilar el plan de arbitrios, así como autorizar los programas de flujos de fondos.
- Vigilar que los compromisos financieros de la institución sean oportunamente liquidados.¹⁷

¹⁶ *ibidem*, pp.339

¹⁷ *idem*.

d.6.1) Departamento de Ingresos de la UNAM

Es el área de la Dirección General de Finanzas que tiene la función de centralizar institucionalmente el control de los recibos oficiales que se entregan a las dependencias universitarias, así como de la entrega de nuevas dotaciones y vigilar su utilización adecuada por medio de verificaciones físicas; además de expedir los recibos oficiales que en "casos especiales" se requieran como los donativos; "certificados de entero" por los ingresos que perciba físicamente de las dependencias (devoluciones de sueldos, intereses por reportar a la Tesorería, etc.) y de coordinar con las dependencias universitarias la recaudación de los ingresos propios que genere la Universidad.

d.6.2) Unidad de Proceso Administrativo (UPA)

Departamento de la Subdirección de Egresos de la Dirección General de Finanzas, que tiene como función: "la recepción de documentación y la validación de las operaciones financieras que presentan las dependencias universitarias" y verificar que se cumplan con los requisitos fiscales y normativos que establezca la Universidad al respecto.

Recibe los Reportes de Depósito en Moneda Nacional o Extranjera que amparan los ingresos extraordinarios generados por las dependencias universitarias para transferirlos a sus cuentas correspondientes; y envía sistemáticamente la información validada a la Dirección General de Control e Informática para su registro contable.

Teóricamente existen los organismos suficientes para implantar e implementar los controles adecuados en la administración de los ingresos extraordinarios y demás recursos financieros de la unam; de que se vigile y verifique la aplicabilidad de los procedimientos correspondientes y de darles seguimiento oportuno y efectivo.

1.2.2 Administración Central

"Las actividades de la Administración Central de la Universidad se llevan a cabo a través de cuatro secretarías: General, Administrativa, de Servicios Académicos y de Asuntos Estudiantiles; además de la Oficina del Abogado General y de las direcciones generales de Intercambio Académico y de Información."¹⁸

Para el caso que nos ocupa, la Secretaría General Administrativa maneja los bienes y servicios que requiere la UNAM para su funcionamiento y se ocupa de las normas, procedimientos y sistemas para mantener la eficiencia del trabajo del personal y el aprovechamiento de los recursos materiales y financieros, así como del sistema general de administración y de los asuntos relativos a las relaciones laborales con los sindicatos de trabajadores universitarios.

Las dependencias de la Secretaría General Administrativa que se relacionan con la aplicación de los ingresos extraordinarios son:

- a) Dirección General de Personal, autoriza mediante los formatos autorizados por el Abogado General los pagos a remuneraciones personales con cargo a los ingresos extraordinarios.
- b) Dirección General de Normatividad y Sistemas Administrativos, propone sistemas de control administrativos internos para el control de los recursos financieros.

¹⁸ Página web de la UNAM, <http://serpiente.dgsca.unam.mx/.../liadmccen.html> (internet).

1.3 EI PRESUPUESTO EN LA UNAM

La principal fuente de recursos financieros de la Universidad Nacional Autónoma de México la proporciona el gobierno de México mediante el subsidio federal que se conoce como "Presupuesto universitario".

El presupuesto universitario representa aproximadamente entre el 80% y a veces hasta poco más del 90% del total de los recursos financieros universitarios.

Me parece conveniente hacer una breve síntesis de lo que son los "presupuestos" antes de entrar al caso universitario.

El presupuesto "es un plan financiero de un organismo cualquiera en el que se realizan estimaciones y proyecciones de ingresos y egresos por un período determinado y se formulan políticas de acción. Dicho proceso varía de acuerdo a la organización de la entidad que se trate, haciéndose cada vez más laborioso y sistemático en relación con el grado de desarrollo."

"Un sistema de presupuestos exige una previsión sistemática, basada en la experiencia del pasado y en las condiciones que se prevén para el futuro. El presupuesto es un plan para financiar un organismo durante un período de tiempo definido, el cual es preparado y sometido por un funcionario responsable o un organismo representativo (u otro agente debidamente nombrado) y cuya aprobación y autorización son necesarias antes de que el plan pueda ejecutarse".¹⁹

"La importancia de un presupuesto radica en su utilidad como un medio importante de control, coordinación, dirección y desarrollo".²⁰

¹⁹ PATON W.A. Manual del Contador, pp.1260.

²⁰ Ibidem, pp. 1259.

Paton, profesor de la Universidad de Michigan EEUU hace énfasis en la asociación del Presupuesto con la Administración Pública ya que lo considera como un instrumento de la administración oficial debido a las características y ventajas para el control de los recursos financieros, así como el sistema de información que desencadena; cuestión en la que estoy de acuerdo porque es un medio práctico, para los funcionarios, de conocer sus recursos y responsabilizarse y de rendir fácilmente cuentas de su gestión y para realizar planes futuros.

De acuerdo al Manual del Contador de Paton, "Un presupuesto debe constar de tres partes esenciales"

- a) Formular un plan financiero suficientemente comprensivo, claro y amplio.
- b) Trazar las normas para poner un plan en ejecución y definir los métodos para llevarlo a la práctica.
- c) Comprobar los resultados.

El presupuesto en la Universidad Nacional Autónoma de México es un proyecto que abarca tres puntos:

- a) Presupuesto de Ingresos
- b) Presupuesto de Egresos
- c) Cuenta anual

A continuación se menciona una breve explicación:

a) El Presupuesto de Ingresos

Este proyecto consiste en presentar ante el Consejo Universitario el techo presupuestal con que contará la Universidad para el próximo ejercicio considerando a los ingresos propios, subsidio federal y el Programa UNAM-BID.

Es preparado por el Patronato Universitario en base al subsidio otorgado y a los ingresos generados en el ejercicio inmediato anterior.

La Dirección General de Programación y Presupuestación Universitaria señala que "el presupuesto de ingresos lo va conformando el Patronato Universitario con base en resultados de ejercicios anteriores, tendencias y proyecciones financieras, hace una estimación de los ingresos propios con los que podrá contar la Institución para el presupuesto del año siguiente"²¹ de tal forma que se pueda proyectar la situación financiera de la Universidad y gestionar los recursos necesarios para que se pueda allegar de recursos si es el caso.

b) El Presupuesto de Egresos

Proyecto que estima las erogaciones de las dependencias universitarias en base a sus comportamientos de ejercicios anteriores y a las cifras plasmadas en el "Anteproyecto de Presupuesto."²² "Durante el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto, cada dependencia informa sobre el monto anual de Ingresos Extraordinarios que estima recibir."²³

También es presentado ante el Consejo Universitario para su aprobación y es elaborado por el Patronato Universitario en coordinación con la Dirección General de Programación y Presupuestación.

c) Cuenta Anual

Este informe es un análisis de los ingresos generados en el ejercicio inmediato anterior (Ingresos propios) depositados en la Tesorería de la UNAM, en tránsito, en transferencias, etc., y de las erogaciones totales efectuadas por las dependencias universitarias.

²¹Dirección General de Programación y Presupuestación, Manual del Presupuesto por programas en la UNAM, conceptos básicos, estructuras y características, pp. 31.

²² I.e. Informe elaborado por las dependencias universitarias en el mes de Octubre para estimar los gastos del ejercicio siguiente, en base a la clasificación presupuestal programática de la UNAM.

"Incluye los resultados financieros del presupuesto institucional al término del período anual. Este ejercicio presenta un perfil del gasto total universitario sobre los recursos presupuestales asignados, incluyendo los Ingresos Extraordinarios ejercidos durante ese período por la dependencia generadora de los mismos."²⁴

Se presenta al Consejo Universitario para su aprobación en la misma sesión e inmediatamente después que el presupuesto de Ingresos y Egresos.

Además de presentar los anteriores tres proyectos se discuten las cifras y se hace énfasis en que los gastos planteados en el "presupuesto de egresos"²⁵ deben estar en una sana relación con los ingresos relativos.

1.3.1 Ventajas Y Desventajas Del Presupuesto

El autor W.A. Paton en su obra: "Manual del Contador" numera las ventajas del presupuesto como a continuación se detalla:

1. Fijar una meta definida

Toda organización tiene determinados fines ya sea a corto o largo plazo, el relacionarlos directamente con la actividad financiera permite corroborarlos y en su caso establecer las medidas necesarias para que se alcancen.

2. Establecer medios de control

²³ Dirección General de Programación y Presupuestación, Manual del Presupuesto por programas en la UNAM, conceptos básicos, estructura y características, pp. 35.

²⁴ Dirección General de Programación y Presupuestación, Preguntas y respuestas sobre el presupuesto de la UNAM, conceptos y aspectos básicos, pp 17.

²⁵ i.e. corresponde a la distribución de los recursos disponibles en el presupuesto de ingresos, para sufragar los gastos futuros que plantea realizar la Institución para el cumplimiento de sus funciones.

Un sistema de presupuestos conlleva a crear otros medios de control para las organizaciones ya sean simultáneos o independientes ya que la información plasmada en dicho sistema proviene de otros procesos formales como conciliaciones, análisis de cuentas por cobrar, proveedores, acreedores, contratos y/o convenios establecidos, etc.

3. Asegurar la coordinación de las actividades.

Los controles pueden involucrar a diversas áreas que deben coordinarse para proporcionar la información a las personas correspondientes de una forma predeterminada y en tiempos ya establecidos.

Las desventajas de un sistema de Presupuestos según Paton son:

1. Se basa en cálculos estimativos.
2. Exigen datos que pueden aumentar los gastos de oficina, según el tipo de organización empleado.
3. No es de ninguna manera un sustituto de la administración y la dirección eficientes.
4. El preparar y poner en práctica un presupuesto exige mucho tiempo, antes de que se consigan los resultados apetecidos.

Es conveniente mencionar que un sistema de presupuestos tiene otros aspectos no favorables que están fuera de su control, como puede ser el caso de una crisis financiera en el país, poca honorabilidad de ciertos funcionarios al inflar las cifras, monopolizar el uso de la información y la inversión de tiempo de la elaboración puede ser costosa.

1.3.3 El Presupuesto por Programas de la UNAM

En la Universidad Nacional Autónoma de México, se utiliza la técnica de el "Presupuesto por programas".

"El presupuesto por Programas correlaciona los aspectos financieros con los programas de trabajo. Estos, a su vez, presuponen la determinación de objetivos y metas por un lado, y por el otro, de instrumentos para alcanzar tales metas y objetivos."²⁶

La técnica presupuestaria del "Presupuesto por Programas" es la implementada en la Universidad Nacional Autónoma de México, fue impulsada e implantada dentro de la reforma administrativa por el Rector Javier Barrios Sierra en 1969, teniendo como objetivos:²⁷

- a) correlacionar los programas de trabajo, expresados en objetivos y metas, con los recursos financieros disponibles,
- b) establecer un orden de prioridades para normar las erogaciones y
- c) obtener el máximo aprovechamiento económico y social de acuerdo con los recursos disponibles y los fines básicos de la Universidad.

"El presupuesto de la UNAM es una técnica presupuestaria que permite correlacionar los programas y subprogramas con los recursos financieros, teniendo como sustento los objetivos y las metas de las dependencias que conforman la Institución."²⁸

Para llevar a cabo estos fines se creó en 1976 la Dirección General de Programación y Presupuestación de la UNAM con las siguientes funciones:

²⁶ Rodolfo Coeto Mota, El Presupuesto, Planeación y Elaboración, pp. 51.

²⁷ Dirección General de Programación y Presupuestación, Manual del Presupuesto por Programas en la UNAM, pp. 4.

²⁸ Idem.

*Colaborar con el Patronato Universitario en la formulación del presupuesto anual de ingresos y egresos; llevar a cabo estudios económicos para evaluar el ejercicio presupuestal de las dependencias universitarias, y elaborar la información necesaria para que las autoridades puedan efectuar una toma de decisiones adecuada y obtener de esta forma el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros de la UNAM.²⁹

Sus funciones son:

- a) Realizar la planeación presupuestaria
- b) Realizar el análisis y la operación presupuestal
- c) Realizar el registro y control.

Los objetivos y metas del presupuesto por programas son producto de las actividades de una planeación que considera las condiciones del entorno y los resultados del desempeño obtenido en años anteriores.

"La Programación presupuestaria consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos humanos, materiales y financieros. Es un proceso que transforma las metas de largo plazo en metas de corto plazo, definiendo su contenido a través de programas específicos de trabajo."³⁰

El presupuesto por programas tiene como punto de partida los objetivos y metas a alcanzar, de los cuales se derivan los recursos presupuestales necesarios para su realización; "un programa comprende un conjunto de actividades homogéneas encaminadas a cumplir con

²⁹ Secretaría Administrativa, Manual de organización de la UNAM, Normatividad Administrativa, pp. 434.

³⁰ Rodolfo Coeto Mota, El presupuesto, planeación y elaboración, pp. 53

los propósitos expresados en una función y un subprograma es la desagregación de un programa, debido a la diversidad de las metas contempladas en éste".³¹

Los programas de trabajo en la UNAM se fundamentan en sus funciones sustantivas: Docencia, Investigación, Extensión y Apoyo.³²

De acuerdo con el manual del "Presupuesto por Programas de la UNAM" elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuestación, las funciones sustantivas de la Universidad (docencia, investigación, investigación y apoyo) se relacionan directamente con los programas presupuestales para integrar una estructura programática, en ésta estructura se conjugan sistemáticamente los recursos financieros con los programas y subprogramas que conducen a la realización de las funciones de la Institución; ésta técnica permite mostrar con claridad los recursos asignados a cada una de las funciones y programas universitarios establecidos.

La estructura programática tiene el fin de automatizar el ejercicio y la administración de los recursos financieros así como de identificar a los recursos por niveles; éstos niveles se llevan en forma automatizada por medio del código programático.

³¹ Dirección General de Programación y Presupuestación, Manual del presupuesto por programas en la UNAM, pp.4.

³² Ley Orgánica de la UNAM, artículo 1, y Estatuto General de la UNAM, artículo 1.

Cabe mencionar que la aplicación operativa para afectar los Ingresos Extraordinarios, es la misma que la del Presupuesto por Programas sólo que las autorizaciones se pedirán directamente al Patronato Universitario siguiendo los lineamientos establescidos con la Administración Central, en lugar de la Dirección General de Programación y Presupuestación.

CAPITULO II

LEGISLACION Y CONTROLES VIGENTES PARA LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

2.1 ¿QUE SON LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS?

La Universidad Nacional Autónoma de México cuenta con distintas fuentes que generan recursos financieros independientes del subsidio federal, a estas fuentes se les llaman "ingresos propios", sin embargo los ingresos extraordinarios, objeto de ésta tesis, son los que generan las dependencias universitarias derivados de servicios y/o productos propios de su función.

De acuerdo al Manual de "Preguntas y Respuestas" del presupuesto de la UNAM, elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuestación, los ingresos propios se integran por los siguientes cuatro rubros:

1.- Servicios de Educación. "Son los ingresos que obtiene la Institución por el cobro de inscripciones, reinscripciones, concurso de selección, cuotas de incorporación y derechos por revalidación de estudios, colegiaturas y exámenes."

Estos ingresos están íntimamente relacionados con la función sustantiva de la Universidad que es la "Docencia", de ahí su nombre de "Educación", Son los ingresos "oficiales", no se consideran patrimonio de la dependencia generadora (escuelas y facultades) sino de la Universidad y el 100% es aplicado a un fondo que administra el Patronato Universitario.

2.- Ingresos Extraordinarios (propios por servicios y productos). Corresponden a los Ingresos Extraordinarios que generan las dependencias por la venta de servicios y productos, como la realización de estudios y proyectos, asesorías, conciertos, libros, etc. (sin fines específicos).

En este rubro también se incluyen las aportaciones que se reciben de organismos como CONACYT, para la realización de proyectos de investigación, (con fines específicos) y los donativos que eventualmente se obtienen.

3.- Productos del Patrimonio. Este rubro comprende principalmente los rendimientos que la UNAM obtiene por inversiones, renta de inmuebles, concesiones, etc.

4.- Otros Ingresos. Corresponde a los recursos obtenidos por cuotas voluntarias y esporádicamente de las utilidades adquiridas por la venta de algún activo dado de baja.

En el artículo 2 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios se define que "son ingresos extraordinarios los no incluidos en los presupuestos programáticos anuales (presupuesto de Ingresos) aprobados a las dependencias por el Consejo Universitario".

Una definición que considero propia de los ingresos extraordinarios, es la que se menciona en el "Manual de preguntas y respuestas" acerca del presupuesto de la UNAM" elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuestación de la Universidad:

"Los ingresos extraordinarios son los recursos financieros que las dependencias universitarias generan u obtienen de los servicios o bienes que ofrecen de acuerdo a la naturaleza de sus actividades y de los donativos que eventualmente recibe. Estos ingresos forman parte de los ingresos propios de la UNAM como del presupuesto de egresos que la dependencia genera."³³

La naturaleza de las actividades de las dependencias universitarias que generan ingresos extraordinarios son las derivadas de proyectos y asesorías patrocinadas y/o de servicios y bienes ofrecidos y vendidos por las dependencias."³⁴

Cabe mencionar que los ingresos extraordinarios son un producto del patrimonio de operación y como resultado son los rendimientos y otros productos financieros (productos líquidos) derivados de la aplicación y la operatividad de las actividades subsidiarias y de la inversión de recursos monetarios.

³³ Dirección General de Programación y Presupuestación, Manual de Preguntas y Respuestas, pp. 6

³⁴ Dirección General de Programación y Presupuestación, Manual del Presupuesto por programas, pp. 34

2.1.1 Clasificación de los Ingresos Extraordinarios.

En el artículo 2 del Reglamento sobre lo Ingresos Extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México se señalan y clasifican las fuentes generadoras de ingresos extraordinarios como a continuación se detalla:

I PRESTACIÓN DE SERVICIOS, como los de carácter profesional (médicos, odontológicos, veterinarios, asesorías, consultorías); los técnicos (mantenimiento y construcción de equipo, uso de laboratorios); los relacionados con aspectos educativos (cursos, incluyendo los de educación continua, conferencias, seminarios ó congresos); y los que deriven de contratos, convenios o acuerdos.

II. ENAJENACIÓN Y ARRENDAMIENTO, como la venta de materiales (publicaciones, libros, apuntes, fotocopias, programas o equipos); y la renta de bienes.

III DONATIVOS Y APORTACIONES CON O SIN FINES ESPECÍFICOS, como los efectuados por sociedades de alumnos, y ex alumnos, organizaciones profesionales, empresas y fundaciones; los legados; y otros.

IV. LICENCIAMIENTO DE TECNOLOGÍA Y USO DE PATENTES;

V. CUALQUIER OTRA CAUSA DIFERENTE A LAS ANTERIORES, como el uso de recintos culturales, deportivos e instalaciones universitarias y otros.

Considerando a los ingresos extraordinarios como un patrimonio de operación, se clasifican de acuerdo a lo establecido en la fracción "X" inciso (3-B) del Capítulo III "De la Administración de la Clasificación del Patrimonio" del Reglamento Interior del Patronato Universitario en:

Recibidos con fines específicos y

Recibidos sin fines específicos

Esta clasificación obedece a la aplicación, objeto o destino que tendrán los ingresos extraordinarios percibidos por las dependencias universitarias y que representa ciertas especificaciones individuales para su control.

A continuación se mencionaran los fundamentos básicos del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios para su clasificación:

1. Ingresos Extraordinarios con fines específicos

“Se considerarán ingresos extraordinarios destinados a un fin específico aquellos cuya recepción queda sujeta a una aplicación determinada o que continua como propósito la realización concreta de una actividad.”³⁵

Generalmente los ingresos que tienen un fin específico, son los de “apoyo a la docencia o a la Investigación” que de acuerdo al artículo 3 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios son “los que se reciban de dependencias o entidades del sector público o de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, y que tengan como exclusivo objetivo promover, subsidiar o desarrollar estudios, investigaciones, desarrollos tecnológicos, programas específicos de docencia, o de cualquier otro similar”.

³⁵ Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, artículo 15.

2.- Ingresos Extraordinarios recibidos sin fines específicos

De acuerdo al artículo 11 del reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, "los ingresos extraordinarios sin fines específicos son aquellos cuya recepción no queda sujeta a una aplicación determinada ni tiene como propósito la realización concreta de una actividad."

"Los ingresos por cursos de educación continua se considerarán extraordinarios sin fines específicos."³⁶

³⁶ Ibidem, artículo 14.

2.2 CONTROLES ESTABLECIDOS EN LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA PARA LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

En este tema se mencionarán los lineamientos que se establecen en la Legislación Universitaria y que son la base para el establecimiento de los controles administrativos relativos a los ingresos extraordinarios; en el siguiente tema se tratarán sus características propias atendiendo a su clasificación patrimonial.

Al Patronato Universitario corresponde "la administración de los Ingresos Extraordinarios incluidos lo de apoyo a la docencia o la investigación a que se refiere el Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica."³⁷

Existen 8 puntos básicos que considero que abarcan los aspectos administrativos y normativos de los Ingresos Extraordinarios:

1. Depósito
2. Retención
3. Información
4. Tributación
5. Intereses por inversiones
6. Patrimonial
7. Vigilancia y control
8. Deberes de los titulares.

³⁷ Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, artículo 4.

2.2.1 Depósito

Todos los Ingresos Extraordinarios recibidos por "las dependencias de la UNAM deberán concentrarlos en la Tesorería-Contraloría o depositar en las cuentas bancarias autorizadas por ella, dentro de los dos días hábiles siguientes a aquél en que se reciban."³⁸

"El destino específico de los ingresos no exime de concentrarlo en la Tesorería-Contraloría, la cual deberá controlar por cuenta separada dichos ingresos."³⁹

2.2.2 Retención

Los ingresos extraordinarios generados por las dependencias universitarias causan una retención del 20%; "esta retención se canalizará por la Coordinación de Planeación, Presupuesto y Estudios Administrativos, a los programas prioritarios o emergentes de la UNAM que determine el Rector."⁴⁰

En el caso de los ingresos extraordinarios recibidos sin fines específicos: "La dependencia que los generó, dispondrá del 80% a fin de sufragar las erogaciones necesarias para cubrir costos, los bienes o servicios que generen dichos ingresos extraordinarios, conforme a los programas y presupuestos que al efecto formule".⁴¹

Para el caso de los Ingresos extraordinarios recibidos con fines específicos "el 20% se destinará al presupuesto general de la UNAM por concepto de gastos de administración, costos por la utilización de la infraestructura de la UNAM, mantenimiento de instalaciones, y

³⁸ *ibid.*

³⁹ *ibidem*, artículo 18.

⁴⁰ *ibidem*, artículo 12.

⁴¹ *ibidem*, artículo 13.

demás apoyos indirectos a la investigación o docencia. El Rector de la UNAM, previa solicitud del titular de la dependencia, que deberá contar con el apoyo del consejo interno o asesor del área de investigación de que se trate, y en su defecto del consejo técnico que corresponda, podrá disminuir dicho porcentaje en casos específicos, cuando así se requiera.⁴²

De los intereses generados por la inversión de las cuentas de Ingresos Extraordinarios se retendrá un 35% a los programas prioritarios que señale la Rectoría y el 65% restante quedará a disposición de las dependencias que lo generaron, para su ejercicio.⁴³

2.2.3 Información

"La Tesorería-Contraloría informará trimestralmente de los saldos que tengan a su favor las dependencias⁴⁴, derivados de ingresos extraordinarios y de sus inversiones.

De acuerdo al artículo 5 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, "el Consejo universitario será informado anualmente del ejercicio y control de los Ingresos Extraordinarios a que se refiere este reglamento."

2.2.4 Tributación

Cabe mencionar que "los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la Ley

⁴² *ibidem*, artículo 17.

⁴³ *ibidem*, artículo 6.

⁴⁴ *idem*.

respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad".⁴⁵ Sin embargo dichos ingresos están sujetos a retenciones por la propia Universidad y en beneficio de ésta misma.

2.2.5 Intereses por inversión

El Patronato Universitario por medio de la Tesorería y la Contraloría, será el encargado de que las cuentas bancarias mantengan un óptimo nivel de redituabilidad procurando inversiones convenientes a la Universidad.

De las inversiones que realice el Patronato Universitario por medio de la Tesorería-Contraloría, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios "el 65% de los intereses o producto de la inversión quedará a disposición de las dependencias que lo generaron, para su ejercicio."

2.2.6 Patrimonial

"El patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México estará constituido por los bienes y recursos que a continuación se enumeran."⁴⁶

(sólo mencionaré los involucrados para el caso que nos ocupa)

- a) El efectivo, valores créditos y otros bienes muebles, así como los equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad.
- b) Los legados y donaciones que se le hagan, y los fideicomisos que en su favor se constituyan.

⁴⁵ Ley Orgánica de la UNAM, artículo 17.

⁴⁶ *ibidem*, artículo 15.

c) Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude.

d) Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles, y

d) Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el Gobierno Federal le destine y el subsidio anual que el propio Gobierno le fijará en el presupuesto de egresos en cada ejercicio fiscal.

"Los bienes que sean adquiridos con ingresos extraordinarios y en todos los casos pasarán a formar parte del patrimonio de la UNAM y deberán ser debidamente inventariados".⁴⁷

2.2.7 Vigilancia y control

Para vigilar el cumplimiento de su aplicación, se menciona en el artículo 9 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM que "El Patronato y la Rectoría a través de las unidades competentes, ejercerán sus funciones de vigilancia y control en los términos de este reglamento".

De igual forma, la Comisión de Vigilancia Administrativa del Consejo Universitario, ejercen funciones de apoyo a la administración universitaria.

2.2.8 Deberes de los titulares de las dependencias en referencia a la aplicación de los Ingresos extraordinarios con fines específicos.

En el artículo 26 del reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, se menciona que los titulares de las dependencias deberán:

⁴⁷Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, artículo 8.

I.- Hacer del conocimiento previo del Rector los acuerdos, contratos o convenios a celebrar y entregar los mismos o la información correspondiente, incluyendo presupuesto y calendarios, previamente al ejercicio del gasto, a las unidades administrativas competentes, para su control;

II.- Informar a las unidades administrativas competentes:

Semestralmente o con la periodicidad que éstas indiquen conjuntamente, de los avances o terminación de los proyectos;

Cualquier modificación al presupuesto, al calendario para ministración de fondos o al ejercicio del gasto, así como de cualquier desviación o irregularidad que conocieren en la materia.

III.- Someter a la consideración del Rector de la UNAM y a la aprobación jurídica del Abogado General, cualquier modificación sustancial a los contratos, convenios o acuerdos celebrados;

IV.- Autorizar el ejercicio del gasto correspondiente conforme a lo previsto en el presente reglamento, e informar a los consejos internos, asesores o técnicos correspondientes;

V.- Precisar él o los responsables del proyecto, investigación o programa que genere Ingresos Extraordinarios;

VI.- Establecer sistemas internos de control, vigilancia y evaluación del debido ejercicio de los fondos encomendados.

El mismo artículo 6 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios señala que: "Las unidades administrativas competentes a que se refiere el presente artículo son: la Secretaría General Administrativa, la Coordinación de Planeación, Presupuesto y Estudios

Administrativos, y por lo que se refiere a información relacionada con el calendario de ministración de fondos: la Tesorería-Contraloría."

"En caso de duda sobre el tratamiento que deba darse a algún ingreso a que se refiere el presente reglamento (reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM), la resolución quedará a cargo del Abogado General de la UNAM, así como la debida interpretación del propio ordenamiento".⁴⁸

⁴⁸ Ibidem, artículo 7.

2.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS EN BASE A SU CLASIFICACIÓN PATRIMONIAL

Tal y como se menciona en el punto 2.1.1 de esta tesis, los ingresos extraordinarios se clasifican basándose en su aspecto patrimonial, en:

- * Destinados a fines específicos
- * Destinados sin fines específicos

A continuación se tratarán las características propias de la clasificación de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM.

2.3.1 Ingresos extraordinarios con fines específicos

“Para que los Ingresos Extraordinarios recaudados por las dependencias se destinen a fines específicos, será necesario que quién lo aporte exprese el fin o el proyecto para el cual lo hace.”⁴⁹

De acuerdo a lo establecido en el Capítulo III del Reglamento sobre los Ingresos extraordinarios de la UNAM, considero que los Ingresos Extraordinarios destinados a fines específicos se clasifican en:

- Acuerdos y Contratos ó Convenios
- Donativos

⁴⁹ Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, artículo 15.

- Derechos de autor, de invención, de explotación y licenciamientos y
- Docencia e investigación

Se mencionan los fundamentos legales en que se ampara esta clasificación:

2.3.1.1 Acuerdos y Contratos ó Convenios.

Para que se generen ingresos extraordinarios con fines específicos, deben ser autorizados previamente por el Rector. "Las dependencias universitarias someterán previamente a consideración del Rector los acuerdos, contratos o convenios cuya suscripción propongan, los cuales serán revisados y sancionados en su aspecto legal, por el Abogado General de la UNAM, quién cuidará que se ajusten a la Legislación Universitaria. Aquellos acuerdos en que se pacte la prestación de servicios, cuyo monto de operaciones no exceda de tres salarios mínimos anuales del Distrito Federal, las dependencias podrán establecerlos independientemente, teniendo la obligación de informar a la rectoría, conforme a los formatos que se establezcan para dicho efecto".⁵⁰

Cabe mencionar que: "La elaboración de acuerdos, contratos o convenios, no deberá implicar la modificación sustancial de las metas que se contengan en los programas anuales que se hubiesen autorizado a las dependencias".⁵¹

"Los acuerdos, contratos o convenios cuya suscripción propongan los titulares de las dependencias para que con fondos o recursos aportados por una dependencia, entidad o persona de los sectores público, social o privado, se efectúen por parte de la UNAM actividades relacionadas con asesorías, consultorías, investigación, desarrollo tecnológico y

⁵⁰ ibidem, artículo 21.

⁵¹ idem.

otras similares, deberán ser conocidos por los consejos internos, asesores o técnicos respectivos".⁵²

2.3.1.2 Donativos

"Los donativos cuyos fines específicos sean distintos a los señalados en el artículo precedente (fines académicos) se destinarán íntegramente para el fin propuesto."⁵³

Conforme a lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios: "Los donativos destinados a la creación de cátedras y estímulos especiales no se registrarán por las disposiciones de este reglamento".

2.3.1.3 Derechos de autor, de invención de explotación y licenciamientos.

"Salvo lo dispuesto en la ley o lo establecido en los acuerdos, contratos o convenios correspondientes, los derechos de invención y de explotación de los resultados obtenidos o propiedad industrial serán a favor de la UNAM, reservándose el derecho de licenciamiento o de hacer la debida difusión cultural o científica".⁵⁴

"De los ingresos que percibe la UNAM por la explotación o licenciamiento se destinará."⁵⁵

I.- Un 30% a la dependencia en donde se generó la invención. Si esta tuvo su origen en varias dependencias, el 30% que se indica se prorrateará entre ellas

⁵² Idem, artículo 17.

⁵³ Idem, artículo 18.

⁵⁴ Idem, artículo 19.

⁵⁵ Idem.

II.- Un 40% a la persona o personas que sean autoras de la invención, en tanto presten sus servicios en la UNAM.

El artículo no menciona el restante 30%, pero en la práctica se aplica a "ingresos Institucionales".

"La distribución que se tenga que efectuar entre varias personas autoras de la invención se fijará por el consejo interno o similar de la dependencia correspondiente. Cuando participen en un proyecto varias personas de distintas dependencias entre las que se deba efectuar dicha distribución, ésta se hará por los Consejos Técnicos de la Investigación Científica o de Humanidades, según corresponda o por el Colegio de Directores si quienes intervinieron pertenecen solamente a escuelas y facultades."⁵⁶

"Si los participantes corresponden a dependencias encuadradas en más de uno de los cuerpos colegiados mencionados, se integrará una comisión ad hoc con tres representantes de cada uno de ellos a los que pertenezcan dependencias involucradas, la cual resolverá al respecto."⁵⁷

"En el caso de los derechos de autor, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable y a los convenios específicos que celebre la UNAM con los autores. En el caso de los derechos de autor obtenidos para la protección de programas de computación se procederá de acuerdo al artículo 19."⁵⁸

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Ibidem, artículo 19.

⁵⁸ Ibidem, artículo 20.

2.3.1.4 Docencia e Investigación

Respecto a los Ingresos Extraordinarios generados para apoyo a la docencia o la investigación "se sujetará en lo conducente para su ejercicio y control a lo dispuesto en el Capítulo IV"⁵⁹ llamado "Ejercicio del gasto y Control de Ingresos Extraordinarios Destinados a Fines Específicos" del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 43 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios: "La Tesorería-Contraloría llevará registro y control por cuenta separada de los ingresos correspondientes al apoyo a la docencia o la investigación, debiendo informar periódicamente a la Secretaría General Administrativa, a la Coordinación de Planeación, Presupuesto y Estudios Administrativos y a la dependencia de que se trate".

Como podemos darnos cuenta los Ingresos Extraordinarios destinados a fines específicos tienen varios lineamientos legales y restricciones que delinear su administración seguramente porque son más conocidos y hasta cierto punto predecibles, mientras que los ingresos extraordinarios sin fines específicos se desconocen su objetivo y probablemente hasta su aplicación.

2.3.2 Aplicaciones con ingresos extraordinarios destinados a fines específicos

Ante la necesidad de normar la aplicación de los ingresos extraordinarios y precisamente los que se destinan a fines específicos, en el Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM se creó el Capítulo IV titulado: "Ejercicio del Gasto y Control de Ingresos Extraordinarios Destinados a Fines Específicos" que incluye a los anticipos de dichos recursos si es que los hubiera.

⁵⁹ *ibidem*, artículo 39.

A continuación se mencionan algunos preceptos legales relativos a dicho capítulo:

Una vez señaladas las funciones de la Tesorería en el punto 1.2 de ésta tesis, el artículo 23 del reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios señala:

I.- Los casos en los que se podrán abrir por las dependencias correspondientes, cuentas de cheques o de inversión a nombre de la UNAM, para el manejo y control de los Ingresos Extraordinarios;

II.- La institución de crédito en la que se podrán abrir, y el tipo de depósito o de inversión que se podrá realizar, la forma de efectuarlos y destino de los productos o intereses que se obtengan;

III.- Los funcionarios que podrán hacer retiro de dinero y los responsables del manejo de los recursos, por cuenta y orden de la Tesorería-Contraloría.

"Las reglas a que se refiere el artículo anterior deberán ser de carácter general y podrán comprender una o varias dependencias. En lo posible, serán similares a las que rigen para el ejercicio del gasto normal⁶⁰ de la UNAM y deberán prever sistemas de presupuesto por programas y de ejercicio uniforme del gasto y su eficaz control".⁶¹

Respecto a los anticipos de ingresos extraordinarios con fines específicos de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios: "En tanto reciben los Ingresos Extraordinarios destinados a fines específicos, una vez formalizado el acuerdo, contrato o convenio, las dependencias podrán solicitar que la Tesorería-Contraloría, de existir disponibilidad presupuestal, financie el pago de ciertas remuneraciones por prestación de servicios o para la adquisición de bienes. El costo de éste financiamiento será cubierto con cargo a los Ingresos Extraordinarios derivados del

⁶⁰ En el punto 1.3.3 "El presupuesto por programas de la UNAM" de esta tesis, se trata el "gasto normal".

⁶¹ Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, artículo 24.

correspondiente acuerdo, contrato o convenio. En el caso de no obtenerse los recursos extraordinarios, la Tesorería-Contraloría afectará las cuentas del presupuesto corriente para cubrir el monto del financiamiento”.

2.3.3 Aplicaciones con ingresos extraordinarios sin fines específicos

En el Capítulo II del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM "Ingresos Extraordinarios sin Fines Específicos", se mencionan algunos preceptos relativos al ejercicio del gasto con ingresos extraordinarios sin fines específicos:

"Los ingresos que perciban las dependencias como recuperaciones por la enajenación o arrendamiento de bienes o prestación de servicios producidos con recursos provenientes de partidas presupuestales que tienen asignadas, deberán reincorporarse por el Patronato a la misma partida de donde se originaron hasta el monto del gasto o inversión efectuada".⁶²

"Los excedentes si los hubiera se considerarán Ingresos Extraordinarios sin fines específicos".⁶³

2.3.4 Requisitos para presentar gastos con ingresos extraordinarios

En este punto se abarcarán los preceptos legales de la Legislación Universitaria que norman el gasto con ingresos extraordinarios.

De acuerdo al artículo 27 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios "todo gasto efectuado con Ingresos Extraordinarios deberá estar amparado con la documentación comprobatoria correspondiente, debidamente requisada."

⁶² *Ibidem*, artículo 11.

⁶³ *Idem*.

“Mediante reglas generales se indicará el tipo de documentación comprobatoria, su destino, el responsable de su control y la forma en casos de excepción, con la que se subsanará la falta de documentación comprobatoria por el tipo de servicio o del bien de que se trate.”⁶⁴

De acuerdo a lo establecido en el artículo 28 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios “las erogaciones correspondientes a ingresos extraordinarios con fines específicos se efectuarán”:

I.- Por las unidades de la Secretaría General Administrativa⁶⁵, conforme al procedimiento normal que tiene establecido la UNAM, tratándose de:

- Remuneraciones adicionales al personal académico y pago de tiempo extraordinario al personal administrativo.
- Pago de honorarios y en general cualquier remuneración por prestación de servicios o por obra determinada que tenga que efectuar la UNAM.
- Becas.
- Adquisición o arrendamiento de maquinaria, equipo y toda clase de bienes.
- Construcción, reparación y mantenimiento de obra.
- Pagos que correspondan a derechos de autor o de invención.

II.- Directamente por las dependencias, previa autorización de carácter general, otorgada por la Secretaría General Administrativa, tratándose de:

a) Adquisición o arrendamiento de mobiliario, maquinaria y equipo.

⁶⁴ *Ibidem*, artículo 27.

⁶⁵ Instancia Universitaria facultada por el Rector para controlar procedimientos y vigilar aspectos administrativos de la Universidad.

b) Viáticos.

c) Gastos menores vinculados a proyectos, estudios o investigaciones.

d) Los demás gastos no comprendidos en la fracción anterior.

Un claro aspecto de la administración universitaria centralizada que mantienen las dependencias universitarias principalmente en cuestión de remuneraciones personales es la autorización previa de la Secretaría General Administrativa.

A través de sus instancias la Secretaría General Administrativa da autorizaciones para que se puedan ejercer con cargo a los Ingresos Extraordinarios los gastos anteriormente mencionados.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 29 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios "Las erogaciones a que se refiere la fracción I del artículo ya mencionado se efectuarán conforme al programa calendario correspondiente y contra la entrega de factura, recibo o comprobante respectivos, que reúnan los requisitos fiscales, los pagos deberán ser cubiertos por la UNAM dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de documentos por parte de la instancia administrativa central correspondiente".

"Las remuneraciones por prestación de servicios a personal de la UNAM se pagarán conforme a los procedimientos y conductos normales que tiene establecidos la UNAM sobre el particular".⁶⁶

"La Secretaría General Administrativa y la Tesorería-Contraloría, en el ámbito de su competencia, deberán establecer sistemas descentralizados para agilizar los pagos relativos a actividades que generan Ingresos Extraordinarios destinados a un fin específico".⁶⁷

⁶⁶ Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, artículo 29.

⁶⁷ *Idem*.

"Las erogaciones a que se refiere la fracción II, del artículo 28 del reglamento sobre los ingresos extraordinarios, se efectuarán conforme al programa y calendario correspondiente mediante la entrega periódica de fondos a las dependencias, por concepto de gastos pendientes de comprobación".⁶⁸

"Los anticipos de gastos pendientes de comprobación y la reposición de los gastos efectuados con cargo a ingresos extraordinarios destinados a fines específicos, se deberán entregar por la Tesorería-Contraloría dentro de las 48 horas siguientes a la presentación de la solicitud en una forma única, firmada por el Director o titular de la dependencia de la UNAM y por el secretario administrativo⁶⁹ o jefe de unidad administrativa respectivamente, salvo que no le hubiere demostrado que efectivamente se hubieran erogado las cantidades previamente entregadas."⁷⁰

"En casos especiales, la Tesorería-Contraloría podrá establecer mecanismos alternativos para otorgar anticipos de gastos pendientes o para la reposición de gastos efectuados."⁷¹

Cuando una dependencia universitaria se allega de recursos para realizar algún proyecto, investigación o programa (ingresos extraordinarios destinados a fines específicos), y este llegue a su fin "dentro de los 30 días siguientes... se deberá contar con toda la documentación comprobatoria correspondiente."⁷²

Los recursos financieros necesarios para la elaboración de un proyecto universitario, son proporcionados por las instancias universitarias facultadas para ello y se van aplicando por medio de la Tesorería a la dependencia universitaria correspondiente en erogaciones calendarizadas que son llamadas "ministraciones".

⁶⁸ Ibidem, artículo 30.

⁶⁹ Funcionario universitario responsable de la administración de la dependencia a la que pertenezca.

⁷⁰ Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, artículo 31.

⁷¹ Idem.

⁷² Ibidem, artículo 32.

"La rectoría, el Patronato o el titular de la dependencia correspondiente, podrán suspender la ministración de recursos en caso de que con la periodicidad que se requiera no se hubiera demostrado, con la documentación comprobatoria adecuada que se hubieran hecho las erogaciones programadas y calendarizadas".⁷³

"La suspensión de ministración de fondos a un programa específico, que contenga un proyecto, estudio o investigación, no se podrá hacer extensiva a otros de la misma dependencia".⁷⁴

Las dependencias universitarias cuentan con un "fondo fijo de operación" que son recursos asignados por el Patronato Universitario necesarios para sufragar las erogaciones en efectivo o de disponibilidad inmediata, respecto a este punto el Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios menciona en el artículo 33 que "No se podrá efectuar ningún pago con cargo a los fondo fijos de las dependencias cuando los gastos, en los términos de la fracción I del artículo 28 del reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios, se deban efectuar directamente por las unidades administrativas de la Secretaría General Administrativa".

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 27 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios: "Todo gasto efectuado con Ingresos Extraordinarios deberá estar amparado con la documentación comprobatoria correspondiente, debidamente requisada y mediante reglas generales se indicará el tipo de documentación comprobatoria, su destino, el responsable de su control y la forma en casos de excepción, con la que se subsanará la falta de documentación comprobatoria por el tipo de servicio o del bien de que se trate."

La Secretaría General Administrativa (administración central) participará al establecer reglas generales para la aplicación de los gastos efectuados con ingresos extraordinarios para

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Idem.*

controlar la documentación comprobatoria, requisitos, destino, responsables y las excepciones a que haya lugar.

2.3.5 Prestación de servicios personales aplicados con ingresos extraordinarios

En el capítulo V del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM se nombran las reglas básicas para los pagos por servicios profesionales.

Respecto al personal involucrado en los proyectos con Ingresos Extraordinarios, el artículo 34 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios menciona que: "Cada dependencia notificará el personal que colabore en los proyectos de Ingresos Extraordinarios, y cuya participación implique el pago de alguna remuneración por tal concepto." "Las remuneraciones correspondientes y el periodo que comprenden se harán del conocimiento de la Secretaría General Administrativa".⁷⁵

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios: "Para la ejecución de los acuerdos, contratos o convenios celebrados, las dependencias de la UNAM sólo podrán contratar personal mediante contratos civiles de prestación de servicios profesionales o para la realización de una obra determinada, debiendo ajustarse a las condiciones que establece la legislación aplicable y conforme a los formatos aprobados por el Abogado General de la UNAM".

"La prestación de servicios personales, requeridos localmente, en labores de campo, que no excedan de 28 días, quedará exenta de esta formalidad".⁷⁶

⁷⁵ *ibidem*, artículo 34.

⁷⁶ *ibidem*, artículo 35.

"En caso de la participación de becarios se deberá previamente dar la intervención que corresponda a los órganos competentes de la dependencia, debiéndose ajustar a las condiciones que establece la Legislación Universitaria".⁷⁷

En el caso de pagos al personal académico de la UNAM, "El personal académico de la UNAM sólo podrá participar en proyectos, investigaciones y programas relacionados con Ingresos Extraordinarios, previo acuerdo de los consejos internos, asesores o técnicos correspondientes, para que no se afecten los programas normales de trabajo aprobados a cada dependencia".⁷⁸

Para que se pueda pagar una remuneración con Ingresos Extraordinarios al personal académico se deberá considerar lo siguiente: "Las remuneraciones adicionales que se paguen al personal académico en los términos del presente reglamento, requerirán, previamente, de la firma de un acuerdo conforme a los formatos que para tal efecto autorice el Abogado General de la UNAM, en donde se precisen la materia de trabajo excepcional, los derechos y obligaciones del personal en relación con la actividad a realizar, y en donde se haga constar el carácter excepcional de pago y el término del mismo. Estas remuneraciones no quedarán comprendidas dentro del tabulador de salarios ni lo modificarán, y cesarán cuando terminen las causas o motivos que le dieron origen, no pudiéndose prolongar más allá de la materia de trabajo excepcional."⁷⁹

Cuando se requiera pagar tiempo extra con Ingresos Extraordinarios al personal administrativo "se solicitará a la Secretaría General Administrativa y su pago se efectuará conforme a los procedimientos y conductos normales de la UNAM".⁸⁰ Realmente todos los pagos con cargo a los ingresos extraordinarios de cualquier remuneración personal deberán ser autorizados previamente por la Dirección General de Personal.

⁷⁷ *Ibidem*, artículo 36.

⁷⁸ *Ibidem*, artículo 37.

⁷⁹ *Ibidem*, artículo 38.

⁸⁰ *Ibidem*, artículo 38.

2.4 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS IMPLEMENTADOS POR EL PATRONATO UNIVERSITARIO APLICABLES A LAS DEPENDENCIAS UNIVERSITARIAS.

En este tema se tratarán los puntos críticos que en base a mi experiencia laboral, nacen de los controles administrativos implementados por el Patronato Universitario y sus instancias, derivados de la relación con las dependencias universitarias.

Los lineamientos básicos de esta administración se sustentan en la Ley Orgánica, en el Reglamento Interior del Patronato Universitario y en el Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, lineamientos que establecen los ordenamientos jurídicos para su tratamiento general y en algunos casos el particular.

La relación que guardan las dependencias universitarias con el Patronato Universitario se sustenta en el Capítulo VIII fracción XXXIV del Reglamento Interior del Patronato Universitario en donde se menciona que "para cumplir con sus funciones de administración del patrimonio universitario, el Patronato, los funcionarios y empleados de éste, coordinarán sus actividades con las de las otras dependencias de la Institución".

El Patronato Universitario por medio de sus instancias administrativas (ver punto 1.2.1 de esta tesis) coordina los procesos administrativos de las dependencias universitarias, para lograrlo necesita de una gran infraestructura y del personal capacitado para ello.

Dicha coordinación la establece al centralizar los recursos en la Tesorería, controlar los procesos en la Contraloría y verificándolos por medio de auditorías internas, emitiendo a través de circulares, manuales, calendarios y formatos los procedimientos a establecer o modificar y considerando los acuerdos con la Secretaría General Administrativa.

Respecto al registro, la Dirección General de Control e Informática emite los estados de cuenta de cada una de las operaciones de una dependencia validadas por la Dirección

General de Finanzas, en los que muestra la disponibilidad de recursos de Ingresos Extraordinarios.

La Contraloría de la UNAM, desempeña un papel muy importante porque es la instancia del Patronato Universitario que conforme a lo dispuesto en la fracción XXVI, inciso (B) e inciso (14) del Reglamento Interior del Patronato Universitario "Corresponde verificar y controlar en forma sistemática, que las operaciones se realicen con apego a los instructivos, contratos, legislación y políticas de la Institución, así como planear e integrar sistemas y procedimientos para el registro oportuno y adecuado de las transacciones."

Independientemente de la relación que mantengan las dependencias con el Patronato Universitario, tienen la facultad de establecer los controles internos a los ingresos extraordinarios que consideren convenientes, siempre y cuando se sustenten en la Legislación Universitaria y a las políticas y procedimientos emitidos por el Patronato Universitario y de la Administración Central.

En la administración interna de las dependencias universitarias los ingresos extraordinarios se controlan en el área administrativa llamada "Secretaría Administrativa" para el caso de Facultades, Escuelas e Institutos; y "Unidad Administrativa" para los demás centros. En la mayoría de las áreas administrativas de cada dependencia, existe sólo un "responsable de los recursos financieros" que controla: ingresos extraordinarios, presupuesto y registra en la contabilidad, en las dependencias que tienen áreas administrativas con mayor volumen de operaciones existe un responsable para cada área.

2.4.1. Clasificación sistemática de los ingresos extraordinarios

El Patronato Universitario ha establecido una clasificación para los ingresos extraordinarios que permite conocer su origen y aplicación, además de crear un Sistema Contable Institucional que le permita identificarlos y registrarlos convenientemente.

Esta clasificación sistemática se conforma por una referencia de tres dígitos que identifica a los ingresos extraordinarios por sus fines y al tipo de moneda ya sea nacional o extranjera.

Ingresos Extraordinarios en moneda nacional:

- 218 "Sin fines específicos"
- 282 "Apoyo a la docencia, investigación y donativos especiales"
- 283 "Licenciamiento y uso de patentes"
- 284 "Con fines específicos"

Ingresos Extraordinarios en moneda extranjera:

- 291 "Sin fines específicos"
- 292 "Con fines específicos"
- 293 "Apoyo a la docencia, investigación y donativos especiales"
- 294 "Licenciamiento y uso de patentes"

En el punto 2.3.1 de esta tesis se explican los conceptos de la clasificación anterior.

2.4.2 Puntos esenciales en la relación Patronato-Dependencia

- Generación
- Depósito
- Disponibilidad
- Conciliación

2.4.2.1 Generación

La generación de ingresos extraordinarios es un proceso muy delicado que involucra de una manera intrínseca a las dependencias con el Patronato Universitario.

El Patronato a través de la Dirección General de Finanzas y esta a su vez por el Departamento de Ingresos de la UNAM, han establecido los siguientes controles:

Emisión de Recibos Oficiales, menores, internos y de donativos.

El Departamento de Ingresos de la Dirección General de Finanzas de la UNAM, está facultado para mandar a imprimir los recibos oficiales de la UNAM, que son las "facturas" de la Universidad y para proporcionarlos a las dependencias universitarias previa solicitud por escrito. Estos recibos amparan la venta de un bien o servicio universitario y tienen los rangos básicos de información: nombre del cliente, domicilio, registro federal de contribuyentes, importe, concepto, fecha, dependencia emisora y observaciones; cuentan con los requisitos fiscales y un folio consecutivo, se imprimen en un original y dos copias (original: cliente, copia amarilla: dependencia-área generadora; copia azul: liquidación ante el Departamento de Ingresos). Se utilizan cuando el monto del bien o servicio es mayor a \$30.00 (treinta pesos 00/100 M.N.).

Los recibos menores no tienen requisitos fiscales, se utilizan cuando el importe es menor a \$30.00 (treinta pesos 00/100 M.N.). Se imprimen en original (cliente) y una copia (dependencia-área generadora).

Los recibos internos también son facturas que cuentan con todos los requisitos fiscales, pero los utilizan las dependencias que tengan necesidades de información sistemática específica que un recibo oficial "no contempla" como ocurre en el control de inventarios (existencia, entradas y salidas) en el caso de las librerías y de artículos promocionales. En este caso, el Departamento de Ingresos de la Dirección General de Finanzas autoriza la impresión previa solicitud y justificación de la dependencia.

Los recibos internos constan de un original y dos copias (original, cliente, copia amarilla: área generadora, copia verde: administración de la dependencia).

Los recibos de Donativos los controla directamente el Departamento de Ingresos de la UNAM a solicitud de la dependencia.

Dotaciones de recibos oficiales y menores

El Departamento de Ingresos de la UNAM previa solicitud de la Dependencia, le hace entrega de una cantidad determinada de recibos oficiales y/o menores; la entrega se identifica con una referencia llamada "dotación". Esta operación se registra en un estado de cuenta elaborado por el Departamento de Ingresos de la UNAM en el que anota los siguientes datos: fecha, folios de los recibos oficiales, y número de dotación con el fin de controlar la entrega de folios y para enviar mensualmente al titular de cada Dependencia, esta información.

Liquidaciones

Una vez que se generaron ingresos extraordinarios amparados con un recibo oficial, fueron depositados en las cuentas autorizadas por la Contraloría y reportados a la Dirección General de Finanzas, las dependencias deben rendir un informe ante el Departamento de Ingresos de la UNAM, llamado "liquidación".

La liquidación es un procedimiento de control interno implantado por la Dirección General de Finanzas que consiste en la entrega física de los recibos oficiales utilizados (copia azul) por las dependencias, empatados con sus fichas de depósito, a manera de comprobar que los ingresos generados se integraron y depositaron oportunamente.

Una vez que el informe de liquidación es revisado y validado por el Departamento de Ingresos, se eliminan del estado de cuenta de la dependencia los folios de los recibos oficiales, a modo que solo queden "vivos" los folios sin liquidar (cuentas por cobrar).

Considero que este procedimiento es muy importante porque demuestra el depósito de los ingresos extraordinarios y su oportunidad.

2.4.2.2 Depósito

Al igual que los recibos oficiales, el Departamento de Ingresos de la UNAM también entrega a las dependencias universitarias las fichas de depósito bancario foliadas y con el número impreso de la cuenta autorizada por la Tesorería; las entrega por dotaciones a las dependencias pero a diferencia de los recibos oficiales no se liquidan.

En los formatos de las fichas de depósito establecidos por la Tesorería se deben mencionar la clave de la dependencia y subdependencia depositante, así como la partida a la que aplicarán: (218, 282, 293, etc.) los ingresos extraordinarios.

2.4.2.3 Disponibilidad

Para que las dependencias universitarias dispongan de los ingresos extraordinarios depositados y sus respectivos productos financieros, deben "transferirlos" de la cuenta "centralizadora" a la cuenta "individual" por medio de un procedimiento administrativo llamado "Reporte de Depósito".

El Reporte de Depósito es un formato establecido por la Dirección General de Control e Informática que deben llenar las dependencias universitarias y acompañarlo de la ficha de depósito sellada por el banco (ya sea en moneda nacional o extranjera), con el fin de sean validados los depósitos de los ingresos extraordinarios y para que puedan ser transferidos a su respectiva cuenta. La validación se realiza en las Unidades de Proceso Administrativo (UPA's), instancias de la Dirección General de Finanzas.

Cuando el Reporte de Depósito es validado es considerado en la cuenta de la dependencia que lo generó y a partir de ese momento se generan sus productos financieros.

La Tesorería es la encargada de manejar esta cuenta "individual", y los estados de cuenta en que se registran los movimientos validados por las Unidades de Proceso, son elaborados por la Dirección General de Control e Informática.

En el momento en que la Unidad de Proceso Administrativo (UPA) valida el Reporte de Depósito, la Dirección General de Control e Informática recibe la información de la Dirección General de Finanzas y realiza los estados de cuenta mensuales reflejando los siguientes

movimientos financieros: saldos, cargos, abonos, retenciones por depósitos, rendimientos por inversiones, retenciones por rendimientos obtenidos y la tasa de interés generado

El procedimiento para disponer de los recursos se relaciona directamente con la "transferencia" que es una segunda acción de la dependencia.

En algunas dependencias universitarias (generalmente las que manejan grandes cantidades de ingresos extraordinarios) trasladan los valores contratando un "servicio de protección". En este caso, la ficha de depósito bancaria sellada "tarda" más tiempo en regresar a la Dependencia (aproximadamente una semana) y es hasta entonces que se elabora el Reporte de Depósito.

2.4.2.4 Conciliación

Es usual que existan diferencias entre los registros de las dependencias y los del Patronato Universitario, ya sean por partidas en tránsito o por omisiones de alguna ó ambas instancias, sin embargo hay operaciones que registra la Dirección General de Control e Informática desconocidas para las dependencias como es el caso de intereses, ajustes por paridad cambiara, telefonía celular, etc. El motivo de estas diferencias obedece a que ciertas operaciones son centralizadas por algunas dependencias universitarias.

Para aclarar diferencias, el Patronato Universitario creó un procedimiento de conciliación entre las dependencias universitarias y la Dirección General de Control e Informática; ésta conciliación se realiza en un formato establecido por esta última y que las dependencias presentan una vez al mes, cita en la que se aclaran las partidas en conciliación y se realizan los ajustes correspondientes.

Los estados de cuenta de ingresos extraordinarios que elabora la Dirección General de Control e Informática, presentan la información clasificada sistemáticamente en las partidas:

218, 282, 293, etc. correspondientes en informes por separado y desagregado en dependencias y subdependencias según sea el caso.

2.5 EJEMPLO DE INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Con el propósito de conocer personalmente la práctica diaria de los controles establecidos para los ingresos extraordinarios en la UNAM, acudí a una dependencia universitaria académica que genera considerables sumas de Ingresos Extraordinarios; apliqué un cuestionario para conocer y evaluar el control interno que maneja la Unidad Administrativa. Además tuve una entrevista con el Titular y el Coordinador Administrativo quienes amablemente me abrieron las puertas y me asesoraron.

Entrevista con el Coordinador Administrativo.

La función del Coordinador Administrativo es implantar e implementar los controles convenientes a la dependencia para la generación y protección de los recursos financieros y en especial de los ingresos extraordinarios, de su depósito oportuno, de agilizar las gestiones necesarias para recuperar los recursos a crédito, y de vigilar que se apeguen a la normatividad universitaria.

A continuación presento el cuestionario que preparé para conocer las ventajas y deficiencias del control interno:

¿Cuál es el origen de los ingresos extraordinarios que se generan en la Dependencia?

¿Cómo se integra el Personal del área de ingresos extraordinarios?

¿Cómo controlan la recaudación de los ingresos extraordinarios?

¿Con qué frecuencia depositan los recursos en el banco, y qué controles tienen establecidos para tal efecto?

¿Cómo reportan a la Administración Central, es decir al Patronato Universitario los recursos?

¿Sus ingresos son al contado o a crédito?

¿Qué sistema de contabilidad o registro se maneja?

¿Hacen conciliaciones periódicas con el Patronato Universitario?

¿Están de acuerdo con la retención del 20% que realiza el Patronato Universitario sobre los ingresos extraordinarios?

¿Cual es su opinión acerca de la inversión de los intereses generados por los Ingresos Extraordinarios?

¿Qué políticas tienen para el gasto con ingresos extraordinarios?

¿Tienen alguna guía o manual que explique la aplicación de los recursos con ingresos Extraordinarios?

¿Qué fuentes de información tienen para el manejo que deben tener los Ingresos Extraordinarios?

¿Han tenido algún entrenamiento o capacitación relativo al control de los Ingresos extraordinarios?

¿Han leído la "Legislación Universitaria" en especial el "Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios" y el "Reglamento del Patronato Universitario"?, en caso afirmativo ¿cuál es su opinión?

¿Han tenido auditorías internas por parte del Patronato Universitario para revisar y evaluar el control interno?, ¿Cuál es su opinión?

¿Qué observaciones, sugerencias y propuestas tienen para un adecuado control de los ingresos extraordinarios?

La siguiente información es el resultado de las respuestas al cuestionario.

Los ingresos extraordinarios como resultado de los servicios que proporciona la Dependencia se dividen en:

a) Diplomados.- Son los ingresos generados por la impartición de diplomados a un grupo determinado como pueden ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Instituciones Bancarias.

b) Diplomados abiertos.- Impartición de diplomados al público en general.

c) Vinculación Empresarial.- Ingresos obtenidos por la impartición de seminarios a empresas.

d) Actualización Profesional.- Recursos derivados de seminarios abiertos a todo el público interesado.

El área de ingresos extraordinarios se integra por el siguiente personal:

Jefe del Departamento de ingresos extraordinarios.- Supervisión y Coordinación.

Cajera.- Recaudación de los ingresos extraordinarios.

Técnico de confianza.- Elabora informes, Registra cuentas por cobrar, elabora pagarés, acude a la Administración Central cuando así se requiera, etc.

Técnico de base.- Realiza las conciliaciones bancarias, de ingresos, y liquidaciones.

Mensualmente se elabora el informe de ingresos extraordinarios clasificado por área generadora, se concilia con la Dirección General de Control e Informática y se entrega la documentación al Departamento de Contabilidad para su registro.

Para la recaudación de los ingresos extraordinarios en la División, se utilizan los recibos oficiales y los menores emitidos por el Departamento de Ingresos de la UNAM, de la siguiente forma:

- Recibos mayores.- Para los ingresos mayores a \$ 30.00

- Recibos menores. - Para cantidades menores a \$ 30.00.

El recibo original se entrega al cliente, la copia azul es para realizar el procedimiento de "liquidación de folios" ante el Departamento de Ingresos de la UNAM y la copia amarilla es para el control interno de la Dependencia.

Los recibos oficiales se adquieren por dotaciones (serie de folios) ante el Departamento de Ingresos de la UNAM que se tienen que liquidar o comprobar para justificar su uso y para que puedan ser descargados de la cuentas por cobrar del Patronato Universitario y poder reiniciar el ciclo de entrega de nuevas dotaciones.

En la dependencia hay una caja abierta al público, el control para la recaudación es el siguiente:

Se realizan dos cortes diarios (matutino y vespertino), que consisten en verificar la suma de los folios consecutivos de los recibos y empatarlos con el efectivo y/o documentos recaudados, estos valores son depositados en una caja fuerte que pertenece al "servicio de protección" llamado "protección continúa de efectivo" (PCE) que tiene un acceso restringido.

Dos veces a la semana acude el "servicio de protección" para trasladar los valores a la Institución bancaria autorizada por el Patronato Universitario para el depósito de ingresos extraordinarios.

Una vez a la semana un gestor de la dependencia acude al banco por las fichas de depósito selladas, con el fin de que la dependencia pueda respaldar el depósito efectuado de sus valores y para elaborar los siguientes procedimientos:

a) Reporte de Depósito en Moneda Nacional o Extranjera según el caso

b) Liquidación

La dependencia elabora el Reporte de Depósito y lo presenta ante la Unidad de Proceso Administrativo (UPA) con el fin de tener disponibilidad.

Liquidación de folios.- Una vez validado el procedimiento de Reporte ante la "Unidad de proceso administrativo" se realiza la liquidación de folios que tiene como objetivo comprobar la utilización de los folios expedidos a cargo de la dependencia. El Coordinador Administrativo resalta la importancia de realizar este procedimiento con oportunidad porque de lo contrario el Departamento de Ingresos de la UNAM, no entregará nuevas dotaciones de "recibos oficiales".

En la Dependencia se realiza en paralelo la liquidación con la presentación del Reporte de Depósito ya que los "recibos oficiales" son vitales para el cobro de los Ingresos Extraordinarios.

En la dependencia se otorgan créditos con la facilidad de pagarlo en parcialidades y sin intereses. Para tal efecto el Coordinador Administrativo lleva personalmente un registro del control de cuentas por cobrar en un sistema contable integral automatizado, que como el mismo comenta "es un gran auxiliar para el control oportuno de las cuentas por cobrar".

Mensualmente concilian sus ingresos extraordinarios con el estado de cuenta del Patronato Universitario emitido por la Dirección General de Control e Informática; el Coordinador

Administrativo acude personalmente a ésta instancia universitaria para las aclaraciones a que haya lugar.

Respecto a la retención sobre los ingresos extraordinarios, el Coordinador Administrativo comenta que está de acuerdo con la retención del 20% que se aplica a los ingresos generados, pero desconoce en que se emplean.

Una observación muy importante que realizó el Coordinador Administrativo respecto a la retención que se aplica sobre los Ingresos Extraordinarios es que en ciertos casos disminuyen considerablemente después de aplicar los gastos correspondientes.:

A manera de ejemplo se muestra el siguiente caso:

La Dependencia va a realizar una conferencia anual, los gastos son los siguientes.:

| | |
|--|-----------|
| - Pago a expositores por: | 13,500.00 |
| - Compra de agua, refrescos, café, etc.: | 1,500.00 |
| - Renta de la sede: | 4,000.00 |
| Total de Gastos | 19,000.00 |
| El ingreso por cuotas de inscripción es de: | 50,000.00 |
| Menos retención del 20% según artículo 14 del | |
| Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de | |
| La UNAM: | 10,000.00 |
| Ingreso después de retención; | 40,000.00 |

Menos gastos efectuados: 19,000.00

Ingreso neto 21,000.00

El Coordinador considera que los intereses generados por el manejo de las cuentas de Ingresos Extraordinarios son convenientes pero desconoce si es el óptimo nivel que maneja el Patronato Universitario.

La política de gasto con ingresos extraordinarios que emplea la dependencia es la de "aplicar los ingresos extraordinarios razonablemente para fines que convengan a las funciones universitarias y para aumentarlos".

Entrevista con el Titular

La función que tiene el titular en materia administrativa y en especial a los ingresos extraordinarios:

"Lograr que se cumplan efectivamente los objetivos de la dependencia" y respecto a los ingresos extraordinarios "maximizar los recursos mediante procedimientos convenientes y efectivos, reducir en la medida de lo posible costos de operación sin llegar a limitar actividades esenciales pero comprendiendo la situación económica de la Universidad".

El Titular de la dependencia comentó que tiene propuestas para aumentar los ingresos extraordinarios de la Universidad, y mostró una gran disposición para proponer y colaborar en los proyectos que tengan como objetivo: "elevar la calidad académica de los universitarios en su extensión universitaria específicamente en Educación Continua en conjunción con la modernidad necesaria".

Algunas de las propuestas sugeridas por el Titular para generar Ingresos Extraordinarios en la Universidad Nacional Autónoma de México, son:

1) Organizar una coordinación específica para realizar proyectos de educación continua en la Universidad. Organizar funciones y coordinar labores para generar recursos provenientes de éstos servicios.

2) Dicha coordinación podría operar por medio de proyectos que tendrían como objetivo primordial "elevar el nivel académico de los participantes en conjunción con una tecnología de punta, lo cual invariablemente traería repercusiones financieras importantes para la Universidad.

2.5.1 Evaluación del Control Interno

La dependencia cuenta con un "adecuado" sistema de control interno respecto al manejo de sus Ingresos Extraordinarios, apegándose a las políticas y lineamientos establecidos tanto externos (Administración Central) como internos.

Sin embargo convendría instaurar las siguientes sugerencias para optimizar la efectividad del control interno:

La información de los ingresos extraordinarios turnada al Departamento de Contabilidad se presenta mensualmente, convendría presentarla en forma más periódica (diaria en la medida de lo posible) con el fin de analizar las cifras con mayor tiempo y de evitar cargas de trabajo excesivas en el cierre mensual.

Conciliar con el Departamento de Ingresos de la UNAM que efectivamente sean eliminados los registros de las liquidaciones presentadas y validadas a fin de evitar futuras observaciones en auditorías.

Considerar las gestiones necesarias para que el "servicio de protección" acuda por lo menos tres días a la semana, a fin de evitar que los valores permanezcan el fin de semana en la Dependencia.

Realizar las gestiones con las instituciones bancarias para que se entreguen diariamente las fichas de depósito "selladas" a fin de contar lo antes posible con la disponibilidad de los recursos.

Cabe mencionar que la dependencia académica ha tenido un importante avance en el período de una nueva reestructuración y administración; al leer el informe anual de la dependencia me percaté del considerable aumento de los ingresos extraordinarios, lo cual representa una adecuada labor de promoción; además de los ingresos recuperados de cuentas por cobrar originadas en períodos anteriores que demuestra el establecimiento de controles efectivos y políticas internas adecuadas.

CAPITULO III

REQUISITOS MINIMOS QUE DEBE REUNIR EL CONTROL INTERNO PARA LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

3.1 ¿QUE REQUISITOS DEBE SATISFACER UN BUEN SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS DE LA UNAM?

Al estudiar y laborar en la administración de los recursos financieros de la Universidad Nacional Autónoma de México me he dado cuenta de que existen 2 ámbitos para el control interno:

- 1) De la dependencia generadora de recursos
- 2) Del Patronato Universitario.

A la combinación de los ámbitos le llamaré "control coordinado", para lograr una efectividad en el control, es necesario que los dos ámbitos se lleven a cabo en sincronía, sin embargo no me corresponde en ésta tesis evaluar el control interno del Patronato Universitario sino al que se relaciona con las dependencias universitarias.

En éste capítulo, se dará un panorama básico de cómo debiera ser el control interno de los ingresos extraordinarios en las dependencias universitarias y a la relación inherente que mantiene con el Patronato Universitario; guiándome por sus principios y elementos.

Los objetivos de cualquier sistema de control interno son:

- Que se cumplan los objetivos de la empresa.
- La protección de activos.
- Maximización de utilidades.
- Minimización de costos y pérdidas.
- Promoción de eficiencia.

- Presentación de información oportuna.
- Que permita el logro de objetivos superiores.

En principio cualquier sistema de control interno debe contar con los elementos y principios básicos para que tenga éxito. Estoy de acuerdo con el Mtro. Abraham Perdomo Moreno, autor de "Fundamentos de Control interno" cuando afirma que el control interno es "un plan de organización entre la contabilidad, funciones de empleados y procedimientos coordinados que adopta una empresa pública, privada o mixta, para obtener información confiable, salvaguardar sus bienes, promover la eficiencia de sus operaciones y la adhesión a su política administrativa".

Un adecuado sistema de control interno de ingresos extraordinarios debe garantizar a la entidad sistemas eficientes, en la UNAM debe apegarse a la normatividad establecida al respecto que es la legislación Universitaria y los manuales y circulares emitidas por el Patronato Universitario y la Secretaría Administrativa; además de organizar un control interno en cada dependencia de acuerdo a sus necesidades y de un sistema de información permanente y actualizado.

Analizando una definición del Mtro. Perdomo Moreno para el control interno, en el caso de las dependencias universitarias, este debe tener:

- a) Un plan de organización
- b) Una contabilidad
- c) Funciones de empleados
- d) Procedimientos coordinados
- e) Empresa pública, privada o mixta

f) Información confiable

g) Salvaguardar sus bienes

h) Promover la eficiencia de operaciones

i) Adhesión a la política administrativa

Análisis de los puntos de la definición del control interno aplicado a los Ingresos Extraordinarios:

a) Un plan de organización consistente en la elaboración de un programa que debe precisar qué actividades se tendrían que desarrollar para generar y aumentar el patrimonio de ingresos extraordinarios; recaudación ágil, depósito oportuno y registro conveniente. Así como establecer un plan de "ejercicio del gasto con ingresos extraordinarios" principalmente los que no tienen un fin específico; y el establecimiento claro de las relaciones de conducta entre las autoridades universitarias, dependencias, personal y el lugar de trabajo.

b) Una contabilidad que satisfaga las necesidades de información de las dependencias y del Patronato Universitario, estableciendo un sistema de registro estándar y un catálogo de cuentas uniforme.

Una contabilidad debe registrar sistemáticamente todas las operaciones relativas a los Ingresos Extraordinarios: generados, en tránsito, depositados, por transferir, por liquidar y cuentas por cobrar, etc.

c) Funciones de empleados distribuidas en forma clara y precisa, además del establecimiento de las funciones desarrolladas por las dependencias universitarias y por las instancias del Patronato Universitario y la Secretaría General Administrativa.

d) Procedimientos coordinados Consisten en el establecimiento de: "Procedimientos contables, estadísticos, físicos, administrativos, etc. armonizados entre sí para la mejor consecución de los objetivos establecidos por la empresa."⁸¹

Establecer controles administrativos inherentes a los dos ámbitos de control (patronato-dependencias) y sistemas de información ágiles.

Respecto a los procedimientos ya establecidos el Patronato Universitario debe agilizar los procedimientos de disponibilidad de los ingresos extraordinarios de la dependencia para que sea inmediata, por medio de la creación de una cuenta directa.

En la actualidad los procedimientos coordinados suelen confundir a las dependencias por lo que este punto es vital para establecer un control efectivo con el Patronato Universitario.

El Patronato Universitario debe dar todas las facilidades para que las dependencias puedan "depositar" en una o en varias cuentas bancarias los ingresos extraordinarios y reconocerlos en ese momento como recursos de la dependencia y hacerla participe de los intereses generados ya que si la dependencia no realiza la transferencia a su cuenta, el recurso no será disponible.

La "liquidación de recibos oficiales" que presentan las dependencias universitarias ante el Departamento de Ingresos de la UNAM es un procedimiento que consume un tiempo muy considerable en su elaboración, al igual que la revisión y validación que realiza Departamento de Ingresos de la UNAM. Por medio de un sistema automatizado podría agilizarse este procedimiento.

⁸¹ Perdomo Moreno Abrahm, Fundamentos de Control Interno, pp. 3

e) Empresa pública, privada o mixta. Perdomo Moreno define lo siguiente: "Empresa pública u organismo social integrado por elementos humanos, técnicos, materiales, inmateriales, etc. cuyo objetivo natural es la prestación de servicios a la colectividad." En el caso de la Universidad es la de prestar servicios de "educación."

f) Información confiable, oportuna y segura producida por un adecuado sistema de control interno, en la Universidad debe ser clara y entendible para los titulares de las dependencias que en la mayoría de los casos no comprenden el lenguaje contable ni administrativo porque su formación académica es diferente a la administrativa.

Se debe presentar información financiera confiable y oportuna, por medio de sistemas de planeación efectivos "tales sistemas podrán incluir planeación estratégica, presupuestos, pronósticos, planeación de utilidades y contabilidad por áreas de responsabilidad".⁸²

g) Salvaguardar sus bienes protegiendo los valores, propiedades, activos, etc. En el caso de los ingresos extraordinarios es proteger los valores depositándolos y oportunamente, en algunas dependencias se contrata un "servicio de protección" debido a los montos diarios que se manejan.

Lo anterior no exime la probabilidad de un mal manejo de los recursos sobre todo si el control interno es vulnerable. Estoy convencida que la clave de un control interno efectivo es el depósito oportuno de los ingresos extraordinarios y agilizar las gestiones necesarias para su pronta recuperación tanto en cuentas por cobrar como de la cuenta centralizadora del Patronato Universitario.

Cabe mencionar que en la UNAM no esta permitida la entrada de la "seguridad pública", y aunque se cuenta con personal de vigilancia propio, es insuficiente por eso considero esencial destacar el aspecto del depósito oportuno.

⁸² Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Normas y Procedimientos de auditoría pp. 3050-16

Deben realizarse más revisiones periódicas por personal ajeno al área en donde se generen los ingresos, empatando documentos contra depósitos, haciendo pruebas selectivas y revisando periódicamente el control interno.

h) Promover la eficiencia de operaciones contando con el personal necesario y capacitado para realizar sus funciones combinándolo con los controles adecuados, capacitándolo adecuadamente en materia de finanzas universitarias.

i) Adhesión a su política administrativa, en el caso de la UNAM hay que tomar en cuenta la política del Sindicato Único de Trabajadores Universitarios (STUNAM), ya que tienen particularidades que son lineamientos establecidos en el "Contrato Colectivo de Trabajo de la UNAM" que deben considerarse en la implementación de las políticas administrativas.

Principios del control interno

A continuación mencionaré los cinco principios del control interno que establece el Mtro. Perdomo Moreno:

1o. Separación de funciones: el que capta los ingresos extraordinarios del que los deposita, del que los registra y concilia; en resumen: de operación, custodia y registro.

2o. Dualidad o plurilateral, en la administración universitaria existe, de esencia, una dualidad entre el Patronato Universitario y las dependencias al intervenir el primero en la operación, custodia y registro de los ingresos extraordinarios y la segundas en generación, depósitos, aplicación y conciliación.

3o. Ninguna persona debe tener acceso a los registros contables que controlen su actividad. Deben estar separadas el área de ingresos extraordinarios del área de contabilidad.

4o. El trabajo de empleados será de complemento y no de revisión.

Los empleados realizarán funciones operativas y el jefe será el responsable de revisar y de coordinar las actividades.

5o. La función de registro de operaciones será exclusivo del departamento de contabilidad. Se relaciona con el principio No. 3 del control interno.

El Patronato Universitario tiene sus instancias definidas y establecidas en: Tesorería, Dirección General de Finanzas y Dirección General de Control e Informática que incluye a la Contaduría; y en la administración de las dependencias universitarias el área de recursos financieros deberá estar dividida en: ingresos extraordinarios, presupuesto y contabilidad.

Elementos del control interno

A continuación se mencionan los siete elementos que establece el Mtro. Perdomo Moreno, que conforman el control interno:

- 1) Organización
- 2) Sistema de contabilidad
- 3) Catálogo de cuentas
- 4) Estados financieros
- 5) Presupuestos y pronósticos
- 6) Entrenamiento de personal, y
- 7) Difusión

A continuación se explicará cada uno de los elementos enfocado a la UNAM:

1) Organización.

Es el establecimiento formal de las relaciones de trabajo entre las autoridades universitarias encargadas de la administración central. La organización en la Universidad Nacional Autónoma de México debe establecerse en los siguientes cuatro aspectos:

1. Una estructura organizacional de acuerdo a la Legislación universitaria.
2. Determinación de autoridades, responsabilidades y niveles del Patronato Universitario, la Secretaría Administrativa y las dependencias universitarias.
3. Sobre la base del punto anterior, dividir los procesos de trabajo y sus funciones.
4. Elaborar los instructivos y los documentos relativos al control administrativo de la Universidad, el manual de organización y la actualización de los procedimientos coordinados.

2) Sistema de Contabilidad.

“Es el conjunto de principios y mecanismos técnicos aplicables para registrar, clasificar, resumir y presentar sistemática y estructuralmente, información cuantitativa expresada en unidades monetarias, de las operaciones que realiza una entidad económica.”⁸³

⁸³ *ibidem*, pp 13.

Un sistema de contabilidad debe tener como objetivos:

- Conocer la situación financiera de la dependencia, lo que le permitirá al usuario prever, analizar, planear y controlar hechos futuros que en una u otra forma puedan afectarla.
- Conocer el resultado de sus operaciones y determinar utilidades o pérdidas.
- Elaborar estados financieros capaces de transmitir información que satisfaga al usuario en general.
- Poder controlar los bienes, recursos, obligaciones, deudas y demás aspectos monetarios de la empresa, de una manera eficiente.
- Poder tomar decisiones acertadas y alcanzar las metas preestablecidas por la empresa.
- Ayudar a que la administración sea eficiente y oportuna de la empresa.
- Ayudar al desarrollo integral de la empresa.

En la Universidad Nacional Autónoma de México existe un sistema de contabilidad institucional y un segundo que establece cada dependencia.

El sistema de contabilidad institucional es desarrollado por el Patronato Universitario que es el encargado de llevar los registros universitarios oficiales por medio de la Contaduría General. Esta contabilidad se constituye por los resultados financieros de todas las dependencias y se presenta anualmente ante el Consejo Universitario.

El sistema de contabilidad de cada dependencia es un control interno de información que no es obligatorio y se establece a consideración de ellas.

3) Catálogo de cuentas.

Es una "relación del rubro de las cuentas de activo, pasivo, capital, costos, resultados y de orden, agrupados de conformidad con un esquema de clasificación estructuralmente adaptado a las necesidades de la Institución, para el registro de sus operaciones."⁸⁴

Los objetivos de un catálogo de cuentas son:⁸⁵

- a) Registro y clasificación de operaciones similares en cuentas específicas.
- b) Facilitar la preparación de estados financieros.
- c) Facilitar la actividad del contador general, de costos, auditor, etc.
- d) Servir de instrumento en la salvaguarda de los bienes de la empresa.
- e) Promover la eficiencia de las operaciones y la adhesión de la política administrativa prescrita.

En la Universidad Nacional Autónoma de México la Contraloría ha realizado un análisis de las cuentas contables "estándar" para unificar los criterios en las dependencias universitarias y ha propuesto un catálogo de cuentas básico acompañado de un sistema de registro; por otro lado la Dirección General de Normatividad y Sistemas Administrativos también ha propuesto un catálogo con un sistema de registro desarrollado en ella. La Contaduría de la UNAM que como ya se mencionó "elabora la contabilidad institucional" de la Universidad, cuenta con su propio catálogo.

Prácticamente no existe un sistema contable uniforme en la Universidad para las dependencias universitarias.

⁸⁴ Perdomo Moreno Abrahm, Fundamentos de control interno, pp. 29.

⁸⁵ ibidem, pp. 30.

4) Estados Financieros

Son los "documentos que muestran la situación económica de la empresa, la capacidad de pago de la misma, a una fecha determinada, pasada o futura; o bien el resultado de operaciones obtenidas en un período o ejercicio pasado o futuro; en situaciones normales o especiales."⁸⁶

En la UNAM, los estados financieros oficiales son elaborados por el Patronato Universitario, y deben mostrar todos los ingresos extraordinarios obtenidos durante el año, su comparación con lo estimado y sus aplicaciones.

5) Presupuestos

"El Presupuesto es el conjunto de estimaciones programadas de las condiciones de operación y resultados que prevalecerán en el futuro dentro de un organismo social público, privado o mixto."⁸⁷

En la Universidad como ya se explicó en el punto 1.3 de ésta tesis, el presupuesto es el techo financiero que pretende cumplir con las actividades sustantivas de la Universidad, y que se desarrolla en base a los programas ya establecidos. El Patronato Universitario debe coordinar la labor para que se realicen los proyectos convenientes para presupuestar los gastos con ingresos extraordinarios, así como la proyección de lo ingresos que estimen recaudar.

⁸⁶ *Ibidem*, pp 41.

⁸⁷ *Ibidem*, pp.63.

6) Entrenamiento de Personal

"Elemento del control interno, que tiene por objeto que todos los empleados lleguen a poseer preparación, conocimientos y experiencia para alcanzar las metas y objetivos de la empresa pública, privada o mixta."⁸⁸

La UNAM debe contar con una dependencia que tenga facultades de capacitar al personal para elevar su productividad, aunque en la actualidad se cuenta con la Dirección General de Personal y la Dirección General de Normatividad y Sistemas Administrativos –instancias de la Secretaría General Administrativa- no hay planes concretos en materia de capacitación administrativa financiera.

7) Difusión

Este punto es muy importante porque si no existe una adecuada difusión del conocimiento, se pueden tener resultados poco satisfactorios para el establecimiento de un adecuado sistema de control interno.

Es necesario establecer un control interno efectivo entre el Patronato Universitario y las dependencias generadoras de ingresos extraordinarios con el fin de apoyar a las funciones sustantivas de la Universidad y de detectar oportunamente fallas que repercutan en aspectos negativos para la Universidad.

La Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos cuenta con el boletín "3050" relativo al "Estudio y Evaluación del Control Interno" que señala la importancia de la implantación, implementación y seguimiento de un sistema de control interno en cualquier organismo con el objetivo de que tenga éxito:

⁸⁸ *ibidem*, pp. 73.

"El establecimiento y mantenimiento de una estructura de control interno, representa una importante responsabilidad de la administración, para proporcionar una seguridad razonable de que se logran los objetivos de una entidad. La gerencia deberá vigilar de modo constante, la estructura de control interno, para determinar si ésta opera debidamente y se modifica oportunamente, de acuerdo con los cambios en las condiciones existentes."

Para finalizar este punto considero que un adecuado sistema de control interno en la Universidad Nacional Autónoma de México debe tener los siguientes cinco puntos:

- 1) Legislación universitaria fácil y entendible**
- 2) Establecimiento de un sistema contable uniforme y efectivo**
- 3) Creación de manuales o guías de los controles administrativos**
- 4) Coordinación entre el Patronato Universitario, Secretaría General Administrativa y las dependencias universitarias**
- 5) Capacitación adecuada del personal**

3.2 FUNCIÓN DE AUDITORÍA EN EL CONTROL INTERNO

Un elemento importante para evaluar el control interno de una entidad es la función de "Auditoría interna."

En el boletín 3050 de la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, se definen los lineamientos que marcan las directrices que deberán seguir los auditores al realizar su labor de evaluación del control interno en una entidad y menciona que "el conocimiento y evaluación del control interno deben permitir al auditor establecer una relación específica entre la calidad del control interno de la entidad y el alcance, oportunidad y naturaleza de las pruebas de auditoría. Por otra parte, el auditor deberá comunicar las debilidades o desviaciones al control interno del cliente..."

En la UNAM, la Contraloría realiza auditorías periódicas que evalúan el control interno implantado por las dependencias universitarias para el manejo de los ingresos extraordinarios.

La labor de evaluación del control interno por un auditor es importante porque detecta la vulnerabilidad de los ingresos extraordinarios que no perciben el personal que está envuelto en la saturación de la operación cotidiana; un auditor puede y tiene la capacidad para percatarse de las debilidades o fallas en el control interno y confirmarlas por medio de pruebas y otros procedimientos.

El boletín 3050 del Instituto Mexicano de Contadores Públicos menciona que: "la función de auditoría interna en una entidad, es una actividad independiente que permite examinar y evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura del control interno."

"Es común en todas las empresas la tendencia humana de apartarse de las reglas establecidas, generalmente, en aquéllas donde se siguen procedimientos monótonos y de rutina, de ahí que resulte útil, práctica y conveniente su vigilancia y revisión periódica y metódica, para que el sistema de control interno no decaiga ni pierda eficiencia".⁸⁹

Para lograr un buen desempeño de la labor de auditoría, el boletín menciona que: "Una función de auditoría interna efectiva debe contar con relaciones de autoridad e información adecuada, personal capacitado y recursos suficientes para llevar a cabo su función."

Además se debe contemplar la "utilización de métodos apropiados para investigar desviaciones a las expectativas y tomar acciones correctivas oportunas y adecuadas, así como el establecimiento y vigilancia de políticas para desarrollar y modificar los sistemas contables y los procedimientos de control, incluyendo el desarrollo, modificación y uso de programas de cómputo y archivos de datos relacionados".⁹⁰

En la práctica, en la Universidad Nacional Autónoma de México, tanto la Contraloría como Auditoría Interna –ambas dependencias del Patronato Universitario- realizan auditorías a las dependencias universitarias; la primera revisa los controles implantados para el manejo de los recursos, evalúa su efectividad y sugiere mejoras y cambios en los procedimientos; la Auditoría Interna analiza cifras y aplicaciones de los recursos (auditoría integral), cuando hay un cambio de administración en las dependencias (auditoría de entrega) o para evaluar el desempeño de la administración (auditoría de diagnóstico).

⁸⁹ *Ibidem*, pp.6

⁹⁰ Normas y Procedimientos de Auditoría 1998, IMCP, boletín 3050 "Estudio y Evaluación del Control Interno", pp.16.

CAPITULO IV

OBSERVACIONES Y PROPUESTAS A LOS CONTROLES SOBRE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

4.1 OBSERVACIONES Y PROPUESTAS A LOS CONTROLES SOBRE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

El propósito de éste tema es identificar la problemática administrativa que viven los Ingresos extraordinarios por la inconveniencia de controles efectivos aplicados, y el de realizar una evaluación de los controles establecidos considerando sus aspectos legales y prácticos; y sugerir las alternativas más convenientes.

Empezaré por mencionar las observaciones a la Legislación Universitaria y posteriormente a los controles administrativos.

4.1.1 Observaciones a la Legislación Universitaria:

- a) Ley Orgánica
- b) Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM
- c) Reglamento interior del Patronato Universitario;

a) Ley Orgánica

a.1) En el artículo 10, fracción V, se menciona que corresponderá al Patronato: "Designar al Contralor o Auditor Interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan...". Actualmente la Contraloría y Auditoría Interna son dos instancias designadas por el Patronato Universitario independientes entre sí y con sus propias funciones. Sería conveniente mencionar "Contralor y al Auditor Interno", a modo de que así se identifiquen.

b) Reglamento interior del Patronato Universitario

b.1) En el capítulo II, "De las Dependencias", fracción VIII se listan las dependencias que conforman el Patronato Universitario, sin embargo algunas de ellas ya han sido modificadas tal es el caso de "Egresos" y "Pagaduría" que en realidad son la "Dirección General de Finanzas", la "Contaduría" que pertenece a la "Dirección General de Control e Informática" y de "Control Presupuestal" que es la "Dirección General de Control e Informática".

b.2) En el capítulo III "De los Recursos Financieros" fracción XV, se menciona que al Patronato Universitario "corresponderá conforme a las disposiciones legales aplicables, la decisión sobre las inversiones de los recursos financieros de la Universidad y su administración..." y en el capítulo IV "De los Funcionarios", fracción XXV, inciso (13) se le confiere la facultad a la Contraloría para "invertir en lo posible y en la forma más conveniente los recursos patrimoniales siguiendo los acuerdos del Patronato". Las aseveraciones anteriores son adecuadas pero en realidad la dependencia desconoce el manejo de la inversión. Esta información ayudaría a la dependencias para medir sus ingresos y generar más rendimientos.

c) Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM

c.1) El artículo 2 señala que "son ingresos extraordinarios los no incluidos en los presupuestos programáticos anuales aprobados a las dependencias por el Consejo Universitario..."

Realmente esta definición confunde porque al presentar el "Presupuesto de Ingresos" el Patronato Universitario considera los ingresos extraordinarios generados en el período anterior, además en el presupuesto definitivo programático aprobado a cada dependencia se señala en la partida 721 "erogaciones condicionadas al presupuesto de ingresos" los ingresos extraordinarios que se estiman generar.

c.2) En el Capítulo I, "Disposiciones Generales", fracción II "Enajenación y arrendamiento" se considera a la renta de bienes como un ingreso extraordinario, mientras que en el Capítulo III, "De la Administración de la Clasificación del Patrimonio", fracción X, inciso 3-A, se consideran como ingresos ordinarios a la "explotación de bienes" y a los "productos por inversiones"; mientras que en el Capítulo II, "Ingresos Extraordinarios sin Fines Específicos", artículo 11, se menciona que cuando una dependencia tenga recuperaciones por enajenación o arrendamiento de bienes, se reincorporarán a su partida presupuestal, y "si hubieran excedentes se considerarán ingresos extraordinarios."

Los lineamientos anteriores contradicen y confunden al considerar la "enajenación y renta de bienes" como ingresos ordinarios o extraordinarios.

c.3) En el artículo 2, fracción III, se consideran ingresos extraordinarios "los donativos y aportaciones con o sin fines específicos" pero en la práctica tienen un tratamiento especial principalmente porque no se aplica la retención del 20% a las aportaciones con fines específicos, mientras que a las aportaciones sin fines específicos si se aplica el 20%.

c.4) Un punto importante es la definición de ingresos propios: ingresos extraordinarios (ingresos propios por servicios o productos), servicios de educación, productos del patrimonio y otros. El reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios tratará sólo "una parte" de los ingresos propios que son los generados por la venta de servicios o productos (ingresos extraordinarios), los de educación, los obtenidos por productos del patrimonio y otros ingresos; los demás tendrán un tratamiento especial y particular al caso que corresponda.

c.5) En el Capítulo I, "Disposiciones Generales", artículo 4, en relación a la concentración de ingresos extraordinarios se establece que "las dependencias de la UNAM, deberán concentrar en la Tesorería-Contraloría..." que en realidad son dos instancias independientes

con funciones propias tal y como lo establece el Reglamento Interior del Patronato en las fracciones XXV y XXVI correspondientemente.

Se debe tener muy clara la posición de cada una de estas instancias para que las dependencias universitarias realicen correctamente sus operaciones.

c.6) En el artículo 10 se señalan las obligaciones y responsabilidades del personal que participa en la generación y control de los ingresos extraordinarios, pero convendría establecer las sanciones correspondientes y definir el marco normativo de la actuación de los funcionarios.

c.7) El artículo 12 menciona que la retención del 20% de los ingresos extraordinarios sin fines específicos se canalizará por la Coordinación de Planeación, Presupuesto y Estudios Administrativos, a los programas prioritarios o emergentes que determine el Rector.

En la práctica ya no existe la Coordinación de Planeación, el área de Estudios Administrativos está integrada a la Dirección General de Normatividad y Sistemas Administrativos realizando funciones de estructuras organizacionales y de evaluación de puestos; en realidad la retención del 20% se canaliza directamente por la Secretaría General Administrativa.

C.8) En el capítulo III "Ingresos Destinados a Fines Específicos" , artículo 19, se hace referencia a la manera en que se prorratarán los ingresos extraordinarios derivados de licenciamientos: "un 30% a la dependencia en donde se originó, si fue en varias dependencias el mismo 30% se prorratará entre ellas y un 40% a la o las personas autoras", pero no se hace mención alguna del restante 30%.

Sin embargo en la práctica el 30% restante se considera como un "ingreso institucional".

En este caso debe aclararse entre qué personas o instancias deberá realizarse el prorrato del 100% de los ingresos extraordinarios con el objeto de dar claridad a las finanzas.

c.9) El artículo 21 señala que "Las dependencias de la UNAM, someterán previamente a consideración del Rector los acuerdos, contratos o convenios cuya suscripción propongan..."

En la práctica los acuerdos, contratos o convenios que generan ingresos extraordinarios son autorizados por el titular de la Secretaría General Administrativa, por el titular de la dependencia, y por el Abogado General (quién lo revisa jurídicamente).

c.10) El artículo 26 señala que "Hacer del conocimiento previo del Rector los acuerdos, contratos o convenios a celebrar..."

Realmente al Rector no se le informan los acuerdos, contratos o convenios, pero sí al titular de la dependencia, administrador, Secretaría General Administrativa y al Patronato Universitario.

c.11) El artículo 26 en el último párrafo señala que "El envío a las unidades administrativas competentes de la documentación a que se refiere este artículo, se podrá sustituir con el llenado y envío de los formatos que para tal efecto se elaboren por la rectoría..."

En realidad la rectoría no elabora estos formatos, más bien son elaborados por la Administración Central.

Además de las anteriores observaciones al Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios considero conveniente mencionar que deben agregarse apartados en donde se definan y expliquen las funciones de la Secretaría General Administrativa y sus instancias, ya que participan de una manera activa y determinante en el proceso administrativo de los ingresos extraordinarios.

4.2 OBSERVACIONES A LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS

En este punto se clasifica administración de los ingresos extraordinarios, señalando las deficiencias de los controles más vulnerables:

a) Destino de ingresos extraordinarios sin Fines Específicos

b) Efectivo

c) Depósito

d) Tipo de pago y Disponibilidad

e) Productos Financieros

f) Conciliaciones

g) Liquidaciones

h) Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto

i) Fuentes de Información

j) Capacitación

a) Destino de ingresos extraordinarios sin Fines Específicos

El artículo 13 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios "sin fines específicos" señala que: "la dependencia que los generó, dispondrá del 80% de los ingresos extraordinarios sin fines específicos, a fin de sufragar las erogaciones necesarias para cubrir costos, sostener, mantener, reparar, mejorar, ampliar o actualizar, en su caso, los bienes o servicios que generen dichos ingresos extraordinarios, conforme a los programas y

presupuestos que al efecto formule". Realmente no existe sanción alguna para las dependencias que no tengan un programa definido para la aplicación de los ingresos extraordinarios sin fines específicos. Los ingresos generados prácticamente se pueden destinar a los gastos que consideren convenientes las dependencias incluso en el caso de que el presupuesto universitario (subsidio federal) ya no sea suficiente.

b) Efectivo

El control del efectivo recaudado por las dependencias universitarias se realiza de acuerdo a lo siguiente:

Las dependencias pueden depositar los ingresos extraordinarios en una cuenta bancaria y reportar al Patronato como si hubiesen sido depositados en la centralizadora, esta situación puede suceder debido a la falta de información y al proceso de validación inadecuado que realiza la Unidades de Proceso Administrativo.

Riesgos innecesarios al no depositar el efectivo oportunamente.

Eventos en la Universidad que provocan el cierre de las instalaciones del Patronato Universitario, este problema afecta directamente en la disponibilidad del efectivo que requieren las dependencias y puede provocar que los Ingresos Extraordinarios no sean depositados y se usen indebidamente.

Ya en cierta ocasión el Patronato Universitario al darse esta eventualidad organizó instancias (sucursales) de las "unidades de proceso" distribuidas en la Ciudad Universitaria, pero sería conveniente hacer una planeación formal e informar a las dependencias cómo actuar y adonde acudir en esta situación de emergencia.

c) Depósito

En el artículo 4 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, se menciona que "Las dependencias de la UNAM deberán concentrar en la Tesorería-Contraloría o depositar en las cuentas bancarias autorizadas por ella, dentro de los dos días hábiles siguientes a aquél en que se reciban todos los ingresos extraordinarios que se perciban".

En la práctica, si las dependencias no depositan los Ingresos Extraordinarios en las 48 horas siguientes, no se sancionan. No se debe confundir con el hecho de que "nunca se depositen" sino que existe atraso que puede significar: pérdida en los rendimientos que generarían los recursos depositados, riesgo de robos en la dependencia por acumulación del efectivo o en el peor de los casos, malos manejos.

Sin la ficha de depósito que sustenta a la transferencia que realizan las dependencias de ingresos extraordinarios a su respectiva cuenta por medio del Reporte de Depósito en Moneda Nacional, es difícil identificar en la cuenta centralizadora el depósito, aún cuando se marca en el formato de la ficha el número de dependencia, subdependencia y la cuenta clasificadora (218, 282, 293, etc.) de los ingresos extraordinarios a la que se debe abonar. Si la dependencia tiene "alguna" referencia (importe, fecha del depósito, sucursal, etc.) sería más fácil que el Patronato pudiera identificar el depósito; sin embargo el caso se complica cuando se realizan varios depósitos el mismo día, con el mismo importe y por supuesto en distintas sucursales como ocurre en los pagos que realizan los alumnos de las Escuelas y Facultades.

Sería conveniente que el Patronato Universitario informara mensualmente a las dependencias los depósitos que se realizaron en su cuenta centralizadora a fin de que ambos conciliaran para que las dependencias registraran los depósitos, que por alguna razón (como puede ser el caso en que un alumno se presente mucho tiempo después de

haber depositado en el banco, a la dependencia a realizar sus trámites) no consideren, de este modo podría hacer la transferencia a su cuenta y disfrutar de los productos financieros correspondientes y por supuesto tener una disponibilidad más ágil.

d) Tipo de pago y disponibilidad

La disponibilidad, sujeta a la transferencia, de los ingresos extraordinarios es un procedimiento que se complica debido al volumen y al monto de las operaciones. Por lo anterior, las dependencias requieren de un "servicio de protección" para trasladar y resguardar sus valores. Este servicio de protección lo contratan con una empresa de seguridad, que generalmente acude 2 veces a la semana y traslada físicamente los valores de las dependencias a la institución bancaria; posteriormente las dependencias deben recuperar las fichas de depósito selladas por el banco y realizar el procedimiento de transferencia para disponer de sus recursos.

Considero conveniente destacar la importancia de que las dependencias universitarias cuenten con un servicio de protección, porque representa seguridad y minimiza los riesgos, sin embargo la periodicidad del servicio debería ser más frecuente para cumplir con el depósito en 48 horas que marca el Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios, generar mayores productos financieros y obtener una disponibilidad más inmediata.

Respecto al control de los "cheques devueltos por el banco" por falta de disponibilidad o algún error u omisión, el banco informará y los destinará directamente al Departamento de Ingresos de la UNAM, quién remitirá un oficio acompañado del documento original a la dependencia involucrada. Posteriormente la dependencia tratará de solucionar esta situación, pero si se considera que pudieron haber transcurrido dos semanas desde que se conoció el error en el banco, será más difícil localizar a quien pagó con dicho documento.

Al respecto sería conveniente que el banco notificara directamente a la dependencia el error u omisión para que se pudiera localizar e identificar rápidamente el origen y dar una solución a la brevedad posible.

También es cierto que las dependencias deben aceptar "cheques de caja" o "certificados" pero se ha demostrado que si al alumno o proveedor se le solicitan dichos requisitos "se desaniman" y pierden el interés en adquirir el servicio.

Respecto al registro del "ingreso" de un "cheque devuelto" ocurre lo siguiente: la dependencia realiza la transferencia a su cuenta con la ficha de depósito sellada por el banco sin conocer si el documento fue aceptado o rechazado, la Dirección General de Control e Informática registra el ingreso en la cuenta de la dependencia; posteriormente cuando el banco envía la información al Departamento de Ingresos de la UNAM, éste envía la información a la Dirección General de Control e Informática para que se realice el ajuste correspondiente al disponible de los ingresos extraordinarios de la dependencia.

Existe otro caso de devolución cuando la persona que adquiere el producto o servicio ya lo pagó, si la dependencia ya depositó y reportó el ingreso a la Dirección General de Finanzas, debe solicitar la devolución ante el Departamento de Ingresos de la UNAM por medio de un oficio acompañado del recibo oficial original (que devuelve el interesado), la ficha de depósito bancario correspondiente y el Reporte de Depósito si es que ya fue transferido; posteriormente el Departamento de Ingresos de la UNAM elabora el cheque a nombre del interesado, lo envía a la dependencia y notifica a la Dirección General de Control e Informática para que se realice el ajuste correspondiente a los ingresos extraordinarios disponibles de la dependencia.

Aunque este procedimiento resulte engorroso, es inevitable porque al centralizar los ingresos extraordinarios en el Patronato Universitario, una devolución requiere de más restricciones en su aplicación.

En el caso de los depósitos que se realizan en algún estado del país por el pago de un bien o servicio adquirido con la UNAM, puede ser "la suscripción a una revista", el Patronato Universitario autoriza las cuentas bancarias correspondientes para tal efecto, en la localidad de que se trate, posteriormente el interesado envía por "vía fax" la ficha de depósito a la dependencia en donde adquirió el servicio o producto, con este documento la dependencia presenta un oficio acompañado del "fax original" ante la Contaduría General para su validación y que se realice el depósito en su cuenta.

El procedimiento anterior puede agilizarse en la validación del fax que realiza la Contaduría General, estableciendo un formato que cumpla con los requisitos pertinentes y validado por el Secretario Administrativo de la dependencia, y realizar el trámite de una forma más directa, ante la Unidades de Proceso Administrativo (UPA'S).

En varias dependencias el Patronato Universitario ha implementado el sistema de pago electrónico por medio del sistema "punto de venta", que representa una facilidad para los usuarios que quieran realizar sus pagos con tarjetas de crédito o de inversión. Con este sistema se protege a la dependencia al disminuir los riesgos del manejo del efectivo, pero también se debe realizar la transferencia de recursos por medio de la elaboración de un oficio ante la Contaduría General de la UNAM para que el ingreso sea considerado en la cuenta de ingresos extraordinarios de la dependencia.

Al igual que el procedimiento para validar un "depósito por fax", convendría establecer un formato con los requisitos pertinentes para el "depósito punto de venta" y anexando el comprobante de pago, enviarlo a las Unidades de Proceso Administrativo (UPA'S).

e) Productos Financieros

Los productos financieros que generan los ingresos extraordinarios depositados en las cuentas centralizadoras, no pertenecen a las dependencias; además no se conoce el saldo

que en esa cuenta tengan las dependencias. Mientras los ingresos extraordinarios permanezcan en la cuenta centralizadora, no se les aplicará la retención del 20%, hasta que sean transferidos a la cuenta de la dependencia.

En el artículo 6 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, se señala que (refiriéndose a los intereses o productos de inversión): "la Tesorería deberá informar trimestralmente de los saldos que tengan a su favor las dependencias", pero no se aclara a que productos financieros se refiere, si a los generados por los ingresos extraordinarios una vez transferidos a la cuenta de la dependencia, y que en este caso son reportados el primer día de cada mes; ó si a los intereses que genera la cuenta centralizadora.

f) Conciliaciones

El Patronato Universitario emite a través de la Dirección General de Control e Informática un informe de los movimientos de los ingresos extraordinarios transferidos y validados por la Dirección General de Finanzas, con el objeto de que las dependencias conozcan su disponibilidad y que realicen una conciliación. La conciliación consume tiempo innecesario y podría realizarse por medios electrónicos al enviar la dependencia la información por vía red a la Dirección General de Control e Informática y esta misma responder a las dependencias por este medio.

g) Liquidaciones

Las liquidaciones de recibos oficiales presentadas ante el Patronato Universitario son un procedimiento largo. Efectivamente es un trámite administrativo importante, que no sólo consiste en la presentación de los folios utilizados por las dependencias universitarias para la entrega de nuevas dotaciones, y con un mecanismo de control que verifica que todos los ingresos extraordinarios generados y cuantificados por sus correspondientes recibos

oficiales, se depositen en las cuentas para tal efecto y el de realizar un informe del control cronológico por la entrega de recibos y la recepción de liquidaciones.

Es considerable el tiempo que se emplea en este proceso, además el Departamento de Ingresos de la UNAM, no descarga los folios del estado de cuenta de la dependencia hasta que sean revisados y validados, cuestión que puede llevarse meses de trabajo ya que en dicho Departamento se concentran todas las liquidaciones de todas las dependencias de la Universidad. En las dependencias universitarias cambian las administraciones y si no se realizan oportunamente las aclaraciones pertinentes de los folios pendientes por liquidar, puede traer como consecuencia un rezago de varios meses.

El procedimiento de liquidación podría agilizarse si existiera un área con la función exclusiva de realizar la verificación física de los recibos oficiales que podría depender de la Contraloría de la Universidad, y que acudiera periódicamente a las dependencias generadoras apoyados de un sistema computarizado que agilizara este procedimiento.

h) Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto

En la elaboración del anteproyecto de presupuesto, las dependencias universitarias estiman la cantidad de Ingresos Extraordinarios que pretenden generar para el siguiente período pero si no cuentan con un programa de Ingresos Extraordinarios tal y como lo menciona el artículo 13 del Reglamento sobre los Ingresos Extraordinarios de la UNAM, la estimación puede resultar lejana al resultado final.

Las dependencias deben llevar un "programa formal" de los Ingresos Extraordinarios que consideren recaudar así como sus posibles aplicaciones para el siguiente ejercicio.

i) Fuentes de Información

La ausencia de fuentes de información administrativa, actual y oportuna es un factor importante que daña al control, en realidad, hay poca información respecto al control de los Ingresos Extraordinarios que puede no ser tan clara ni actual; sería conveniente establecer nuevos sistemas de información por medio de ventanillas de atención a los usuarios o brindar asesorías por teléfono.

Si además se considera que entre las dependencias de la administración central no existe una adecuada coordinación como es el caso de la Contraloría y la Dirección General de Normatividad y sistemas Administrativos que proponen diferentes "sistemas de registro contable" pero que por su parte cada una informa que se considera "institucional", desencadena confusiones en la aplicación de los registros en las dependencias universitarias.

j) Capacitación

No existe un programa de capacitación formal en materia administrativa, ni de Ingresos Extraordinarios formal que apoye el conocimiento del personal de las dependencias, lo ideal es que se desarrollara por la Administración Central y el Patronato Universitario ya que son los que establecen las políticas y los lineamientos administrativos.

CONCLUSION

Los cambios continuos en los procesos administrativos universitarios y la satisfacción de información oportuna conllevan a la necesidad de actualizar normas, lineamientos y procedimientos libres de burocracia para que sean aplicables y efectivos.

En la administración universitaria existe libertad para proponer los controles internos que determine cada una de las dependencias universitarias que no siempre resultan los más adecuados o convenientes, lo que trae como consecuencia una vulnerabilidad en los controles internos propicia para malos manejos.

Los controles establecidos en las dependencias universitarias para los ingresos extraordinarios no son los adecuados porque no son realistas ni actuales, esto se debe en gran parte a que las normas para su administración son incompletas y confusas. Los controles teóricos se establecen en la Legislación Universitaria y en las circulares emitidas por las autoridades correspondientes, pero en la práctica se vuelven complejos y difíciles de respetar.

Un control efectivo debe proporcionar una eficiencia en el manejo y administración de los recursos, así como una flexibilidad para que puedan ser modificables.

Los procedimientos para la captación de los ingresos extraordinarios deben controlar el origen, recaudación y aplicación; así como la implantación de medidas de control que permitan un resguardo seguro y que satisfagan las necesidades de información de la dependencia

Los trámites burocráticos que se realizan para el control de los ingresos extraordinarios resultan engorrosos y pesados. Esto obedece a varios factores como la falta de coordinación y comunicación entre las dependencias de la administración central, a fuentes de información confusas, a personal sin la capacitación adecuada y a controles mal establecidos para la tramitación de documentos.

La normatividad universitaria es en ocasiones confusa, por eso es necesario actualizarla o elaborar guías, manuales y/o documentos que den una explicación clara de los procesos administrativos.

Los ingresos extraordinarios tienen normas y reglas para su control y a pesar de que se pueden ejercer sin grandes límites, en la práctica se debe considerar siempre que su administración es institucional.

La administración institucional centralizada en el Patronato Universitario ha creado polémica en las dependencias universitarias generadoras de recursos porque consideran que los controles implementados por el Patronato Universitario son excesivos y complejos; sin embargo pocos han sido los avances para manejar esta situación, excepto por la formación

reciente de un "Colegio de Administración" de la Secretaría General Administrativa de la UNAM, que promueve la eficiencia administrativa y los medios para lograrla.

Es preciso indicar que la falta de adiestramiento y de capacitación por parte de las autoridades competentes para el control de los ingresos extraordinarios y en general para todos los recursos financieros con que cuenta la Universidad, no se han considerado como un elemento esencial para el desarrollo administrativo de la Universidad; a pesar de contar con los elementos humanos y de conocimientos propios para tal efecto.

Debemos considerar que la Universidad necesita más apoyo a sus actividades sustantivas como la investigación, en donde muchas veces los investigadores necesitan financiamientos para la realización de proyectos que no sólo proporcionarán beneficios a él y a la UNAM, sino a todo el país. Suele suceder que al ver que no hay apoyo financiero para realizar proyectos, los investigadores buscan otros patrocinadores o se van del país.

Al ser la Universidad Nacional Autónoma de México un organismo con tan nobles fines, se deben fortalecer las acciones que apoyen, mantengan y permitan el logro satisfactorio de sus funciones sustantivas, y qué más que un apoyo financiero óptimo como resultado de la coordinación de las gestiones administrativas adecuadas.

Fuentes Bibliográficas

PERDOMO MORENO ABRAHAM: Fundamentos de control interno, cuarta edición, México, editorial ECASA, 1995, pp. 299.

PATON W.A., Manual del contador, quinta edición, México, editorial LIMUSA, 1994, pp. 1849.

NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 1998, tomo I, pp. 196

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, tercera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 625.

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 619.

COMPILACIÓN DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, primera edición, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, 1992, prontuario II, pp. 169.

ELIZONDO LÓPEZ ARTURO, Temática contable sobre actividades académicas, primera edición, México, editorial ECASA, 1993, pp.330.

ELIZONDO LÓPEZ ARTURO, Metodología de la Investigación Contable, segunda edición, México, editorial ECASA, 1997, pp. 200.

MANUEL GARCÍA DE LA BORBOLLA, Guía de control interno y objeto de cada control, sexta edición, México, editorial trillas, 1998, pp. 92.

THEODORE MOCK Y JERRY L. TURNER, Evaluación y juicio del auditor en relación con el control interno contable, segunda edición, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1995, pp. 212.

EL PATRONATO UNIVERSITARIO, (1945-1995), Entrevistas, Testimonios y Cronología, primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 331.

ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA, Conclusiones y recomendaciones de los nueve seminarios interamericanos de presupuesto, (1971-1980), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación Interamericana de Presupuesto Público, Organización de Estados Americanos, 1981, pp. 130.

RODOLFO COETO MOTA, El presupuesto. Planeación y elaboración, primera edición, México, Fondo Editorial FCA, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 75.

SEMINARIO LATINOAMERICANO DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA, primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, 1979, pp. 260.

NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA UNAM 1996, Manual de Organización de la UNAM, Secretaría Administrativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

ARTURO ELIZONDO LÓPEZ, Temática Contable sobre Actividades Académicas, primera edición, México, ECASA, 1996, pp.330.

Folletos

MANUAL DEL INVESTIGADOR 1995, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 38.

DANIEL MENDOÇA, Exploraciones Normativas, primera edición, México, Ediciones Coyoacán, 1995, pp. 62.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA UNAM, Conceptos básicos, estructura y características, primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría Administrativa, Dirección General de Programación y Presupuestación, 1992, pp. 59.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL PRESUPUESTO DE LA UNAM, Conceptos y aspectos básicos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría Administrativa, Dirección General de Programación y Presupuestación. 1996, pp.20.

Fuentes Hemerográficas

Gacetas

GACETA, UNAM, "El Consejo Universitario aprueba, por mayoría, el presupuesto para 1998", gaceta No.3178, 2 de Abril de 1998, pp.1-3.

GACETA, UNAM, "Aprobó el Consejo Universitario el presupuesto por programas 1997", gaceta No. 3096, 21 de Abril de 1997, pp. 1, 3-4.

GACETA, UNAM "Aprobó el Consejo Universitario el presupuesto para 1996", gaceta No. 3010, 2 de Mayo de 1998, pp. 1, 3-4.

GACETA, UNAM "El presupuesto de la Universidad Nacional de México", Suplemento Especial, 20 de Mayo de 1996, pp. VII.

Periódicos

MUSACCHIO HUMBERTO, "La universidad como negocio", Reforma, 7 de Abril de 1998, pp. 13.

CARLOS ÁVILES ALLENDE, "Buscará la UNAM triplicar los convenios con los sectores público, privado y social en dos años: Sergio Reyes", Ingenios, vinculación, 7 de Junio de 1998, pp. 7.