

24/29'



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "**

**LA PLANEACION EDUCATIVA Y EL PRESUPUESTO
POR PROGRAMAS
EL CASO DE LA UNAM
(Un Enfoque Técnico)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTAN :
FELIPE PABLO PEDROZA MONTES DE OCA
FRANCISCO ALEJANDRO POSADAS PEDRAZA
DIRECTOR DE TESIS :
LIC. BENJAMIN R. RON DELGADO**

MEXICO, D. F.

1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

INDICE

Pág.

INTRODUCCION

1. ASPECTOS CONCEPTUALES Y TEORICOS DE LA PLANEACION Y EL PRESUPUESTO	
1.1 Concepto de Planeación	1
1.2 Principios	1
1.3 Elementos	2
1.4 Planes	3
1.5 Concepto de Presupuesto	4
1.6 Importancia	4
1.7 Características del Presupuesto	5
1.8 Presupuesto Tradicional	6
1.9 Presupuesto por Programas	8
2. LA PLANEACION EN MEXICO	
2.1 Antecedentes (1930-1946)	14
2.2 La Planeación para obtener Créditos del Exterior (1947-1958)	16
2.3 La Planeación como Instrumento de la Modernización (1959-1988)	17
3. LA PLANEACION DE LA EDUCACION EN MEXICO	
3.1 Antecedentes (1932-1946)	24
3.2 La Planeación Educativa en el Marco de la Industrialización (1947-1958)	27
3.3 Educación y Modernización (1959-1988)	27
4. LA EDUCACION SUPERIOR	
4.1 Estructura	32
4.2 Evolución	33
4.3 Situación y Problemática Actual	35
4.4 Planeación	40
4.4.1 Primeros Intentos	42
4.4.2 Niveles de Planeación y sus Dificultades	55
4.4.3 P.N.E.S. (1981-1991) y el P.R.O.I.D.E.S.	65

4.5	El Presupuesto en el Sistema de Educación Superior	72
5.	LA PLANEACION EN LA U.N.A.M.	
5.1	Antecedentes	77
5.2	Proceso Funcional	78
5.3	Desarrollo y Situación Actual	80
6.	EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA U.N.A.M.	
6.1	Antecedentes	85
6.2	Estructura Organizacional	88
6.3	Estructura Programática-Presupuestal	97
6.4	El Proceso Presupuestal	102
6.4.1	Programación	102
6.4.2	Ejecución	111
6.4.3	Evaluación	114
7.	ESTRUCTURA FINANCIERA DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO	
7.1	Presupuesto de Ingresos	118
7.2	Presupuesto de Egresos	121
7.2.1	Clasificación por Funciones	121
7.2.2	Clasificación por Grupo de Gasto	122
7.2.3	Clasificación por Programas	122
8.	CONCLUSIONES FINALES	124

GLOSARIO DE TERMINOS UTILIZADOS

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El Sistema de Educación Superior (SES) sufre cambios fundamentales en su estructura y organización, sobre todo a partir de los años sesentas, a fin de hacer frente a una cada vez mayor demanda de este nivel educativo, así como a las propias necesidades del país de contar con cuadros de nivel superior y crear una tecnología "propia" basada en investigaciones que preponderadamente resolvieran los problemas de dependencia tecnológica que acusa nuestro país, sin embargo el crecimiento experimentado por el SES no se planteó de forma homogénea y coordinada, dando como resultado una serie de elementos que no han permitido su integración, ocasionando con ello desequilibrios en la atención a la demanda; distribución y gasto de recursos sin una proporción adecuada y la falta de un modelo homogéneo que permita al sistema interactuar coordinadamente para resolver los problemas educativos que aquejan al país.

Se considera que uno de los aspectos más relevantes para la correcta integración y funcionamiento del SES es la planeación a todos los niveles, misma que no se ha efectuado en forma cabal a pesar de los múltiples esfuerzos que se han venido realizando sobre todo a partir de 1968. Esta situación que se presenta en el sector, no es otra cosa más que el reflejo de la planeación que a nivel nacional se realiza; de esta forma se observa que México ha carecido de una planeación global bien definida desde su integración al capitalismo mundial, sobre todo a partir de 1940.

Por otra parte, la UNAM como parte integrante del SES ha enfrentado los mismos problemas que el resto del sector, esto lógicamente se debe a que no puede funcionar una adecuada planeación individualizada si el resto del sector no encuentra las fórmulas correctas para su integración, asimismo el propio proceso de planeación intrauniversitaria tiende a reproducir los mismos elementos negativos que se presentan a nivel global.

De esta forma mientras no se realice un adecuado proceso de planeación a nivel del sector como un todo se continuará con duplicidad de funciones, desarticulación de actividades, dificultad para una correcta asignación de recursos, falta de objetivos y políticas claras, así como de metas concretas a lograr, afectándose con ello la posibilidad de preparar cada vez más y mejor los cuadros técnicos y científicos que el país requiere, así como una mayor producción científica y tecnológica de calidad que responda a los requerimientos nacionales.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar desde un punto de vista técnico el proceso de planeación y presupuestación de una de las instituciones más representativas del sector, que es la UNAM; mostrando sus características, la interrelación del proceso, sus avances y limitaciones; para ello se definen los aspectos conceptuales más importantes de la planeación y el presupuesto y posteriormente se abordan el proceso general de planeación en México, así como del sector educativo en particular.

Se analiza también el sistema de educación superior, para poder ubicar en este contexto, la parte medular del trabajo que es el análisis de la planeación y presupuestación en la UNAM, el cual parte de dos premisas generales:

- a) La planeación en la UNAM es un proceso esporádico, coyuntural y asistemático.
- b) El sistema de presupuesto (por programas) en la UNAM requiere de un mayor perfeccionamiento, además de una mejor integración a una verdadera planeación institucional.

Se presentan también algunas propuestas que a nuestro juicio podrían, si no solucionar radicalmente la problemática que presenta el proceso de planeación presupuestación universitaria, si considerarse como elementos de juicio para posibles correcciones de los problemas planteados, lo cual finalmente es nuestra intención.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES Y TEORICOS DE LA PLANEACION Y EL PRESUPUESTO.

1.1 Concepto de Planeación

Es un sistema que permite decidir entre diferentes alternativas de manera racional y coherente, estableciendo objetivos y metas así como los recursos necesarios para lograrlos en el corto, mediano y largo plazo, en el ámbito nacional, regional o estatal y en el campo social, político, económico, tecnológico, financiero, etc.

1.2 Principios de la Planeación.

La planeación como un sistema se sustenta en ciertos principios fundamentales de validez general.

- a). **Racionalidad**, se refiere a la selección de alternativas de manera inteligente a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, buscando el máximo de beneficio a partir de los recursos existentes.
- b). **Universalidad**, la planeación se debe incorporar a todas las fases o etapas del proceso económico social, ya que éstas se desenvuelven en una mutua y constante interacción.
- c). **Inherencia**, la planeación es indispensable en cualquier tipo de organización humana, ya que éstas tienen propósitos preconcebidos, lo cual hace necesaria la elaboración de planes para asegurar el óptimo rendimiento de sus recursos y el eficiente logro de sus objetivos. Una organización sin planes, corre el riesgo de funcionar sin orden.
- d). **Unidad**, considera que los planes estén integrados entre sí de tal manera que formen un todo, perfectamente coordinado en sus planteamientos y acciones a seguir.
- e). **Previsión**, consiste en la formulación racional y conciente de un conjunto.

de decisiones para guiar la acción futura, en base al diagnóstico y conocimiento de la realidad.

- f). **Continuidad**, la planeación debe buscar la ejecución continua y armoniosa de sus acciones, es flexible y dinámica, no tiene fin en el tiempo, ya que pueden variar sus objetivos y plazos, pero siempre existirá la necesidad de obtener los mejores resultados con los recursos existentes.

1.3 Elementos de la Planeación.

El proceso de planeación consiste en una secuencia determinada de actividades que conducen a la previsión de las acciones que deberán ejecutarse en un periodo futuro para alcanzar un objetivo dado y envuelve los siguientes elementos:

- a). El agente de la planeación representado por los individuos o grupos encargados de realizar el proceso en todas sus etapas, los cuales deben tener un conocimiento profundo, no sólo de la metodología de la planeación sino también de los campos en que se intervendrá a través de la planeación.
- b). El receptor, es el objeto de la planeación que se pretende llevar a una situación deseada, y puede ser un ramo de la economía, una parte del sistema educacional, la comunidad urbana, etc.
- c). La información disponible, dependiendo de la calidad de ésta de su cantidad y del horizonte de tiempo sobre el cual se extiende, determina el mayor o menor poder de acción del agente sobre las variables.
- d). Los objetivos que actúan como puntos de referencia durante el desarrollo del proceso, todas las acciones emprendidas durante el proceso de planeación deben estar relacionadas directa o indirectamente con los objetivos.
- e). Los medios, representados por los recursos físicos, humanos y financieros que combinados deben conducir a los resultados deseados.

- f). Los plazos definen el periodo dentro del cual deberán alcanzarse los objetivos, representa una condicionante que no puede perderse de vista.

1.4 Los Planes.

Se considera al plan como el documento que detalla en forma ordenada y coherente los objetivos, metas, estrategias y políticas, así como los instrumentos, acciones y recursos que se utilizarán para llegar a los fines deseados.

Por sus características de ámbito y tiempo, existen diferentes tipos de planes:

- a). **Planes globales.** Son aquéllos que contemplan el análisis y fijación de metas para toda la economía de un país. Un plan global se encarga de fijar ciertos objetivos a la economía en base a los resultados deseados como serían: aumentar la tasa de inversiones, de empleos, mejorar los niveles de ingresos de la población, de salud, etc.
- b). **Planes sectoriales.** En éstos, los marcos de referencia serán las diversas actividades en que se divide una economía como agricultura, transportes, industria, comercio, salud, etc. El plan sectorial tiene como finalidad fijar metas tendientes a lograr el desarrollo en algunas actividades económicas comprendidas en el sector a que va dirigido.
- c). **Planes de largo plazo.** Estos se relacionan con los planes globales en el sentido de que establecen objetivos y metas deseadas en el comportamiento de variables macroeconómicas como producto interno bruto, inversión, consumo, etc. El periodo que abarcan es generalmente de diez años.
- d). **Planes de mediano plazo.** Dado que el plan global se presenta a un nivel muy agregado se tiene que implementar a menor detalle en su ejecución, en este caso los planes de mediano plazo o instrumentales desglosan los objetivos y metas del primero en periodos de cuatro a cinco años.

- e). **Planes de corto plazo.** Generalmente abarcan un periodo de un año y desglosan de los planes de mediano plazo los objetivos y metas a cumplirse en un mayor detalle. En éstos, las metas establecidas son muy precisas como producción de fertilizantes, construcción de edificios, presas, instalación de alumbrado público, etc.

1.5 Concepto de Presupuesto.

Dentro de la literatura existente de las finanzas públicas, se coincide en definir al Presupuesto como, el documento relativo a la previsión de ingresos y egresos públicos, siendo además el programa de trabajo que el Estado se propone realizar en un periodo determinado, generalmente un año.

"El Presupuesto no constituye un fin, sino un medio para lograr los objetivos preestablecidos, su importancia no reside en elaborar un documento financiero, sino y fundamentalmente, en considerar los fines que con este instrumento se persiguen".¹

1.6 Importancia del Presupuesto.

El presupuesto ha adquirido cada vez más importancia, con la intervención del Estado en la economía ha pasado de ser un documento en el cual se presentaban cantidades que se gastarían en la compra de bienes y servicios, para convertirse en un plan de acción económico, que refleja en términos financieros los objetivos propuestos de un país o de sus Entidades Públicas.

A través del Presupuesto se analiza y mide el grado de participación del Estado en la economía, permite observar los fines que éste se propone alcanzar, en este sentido podemos decir que a través del examen del Presupuesto, podremos conocer hasta que grado el poder público se propone disminuir las desigualdades sociales, elevar el nivel de ocupación, coadyuvar al desarrollo económico, contrarrestar las presiones inflacionarias y, en fin, la atención a todos aquellos aspectos de la vida económica y social del país que inciden en el nivel de vida de la población.

1. (Planificación, Programación y Presupuestación, Guillermo E. Molina López. 2a. Edición, Pág. 83. U.N.A.M.).

La importancia del Presupuesto se refleja en diferentes campos:

- a). **Jurídico**, ya que es un instrumento legal que produce efectos jurídicos en la creación o mantenimiento de derechos y obligaciones.
- b). **Político**, como documento informativo sobre los componentes básicos de la política del Estado.
- c). **Económico-Social**, como se dijo anteriormente, a través de él se medirá la participación del Estado en la vida económica.
- f). **Financiero**, porque encierra la obtención de recursos y su utilización.

1.7 Características del Presupuesto.

- a). Reflejar los ingresos y egresos en una forma equilibrada, existiendo una igualdad entre éstos.
- b). La formulación debe tomar en cuenta la clase de bienes o servicios que se van a producir, los beneficiarios y las formas de financiamiento.
- c). La estructura presupuestal debe ser de tal forma que permita un mejor control administrativo del ingreso y del gasto, facilitar la contabilidad y que proporcione información estadística para un mejor análisis económico.
- d). Debe ser único y obligatorio, un sólo documento que se refiera a ingresos y egresos además de contener los preceptos que tendrán que cumplirse.
- e). De conocimiento público, se debe dar a conocer a través de los diferentes medios de comunicación para que lo conozca la Sociedad.

1.8 Presupuesto Tradicional.

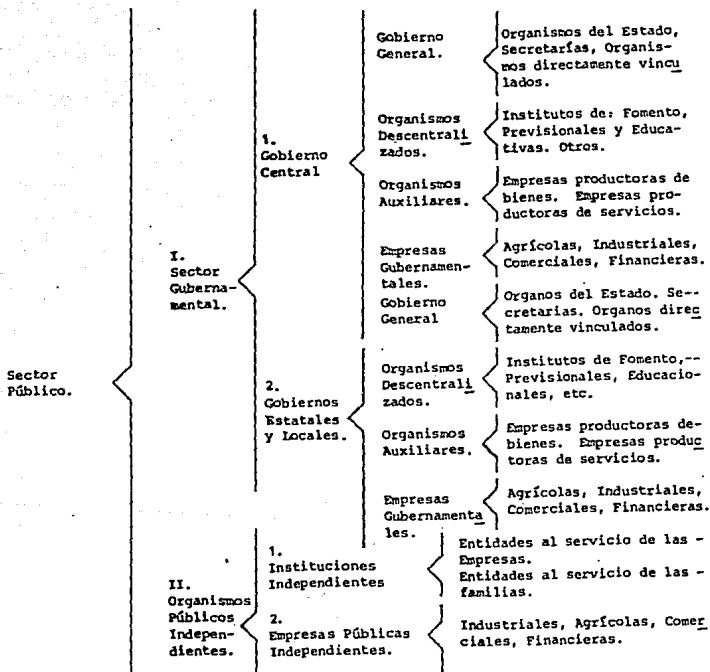
La creciente intervención del Estado en la economía, hace necesario modernizar cada vez más sus sistemas administrativos y entre ellos el presupuestal, en este sentido el manejo del presupuesto se ha realizado básicamente a través de dos técnicas: tradicional y por programas.

El presupuesto tradicional es considerado como un documento financiero donde se presentan una serie de ingresos y egresos clasificados de diferentes formas, de éstas las más importantes son:

- a). Por objeto del gasto
- b). Administrativa
- c). Funcional
- d). Económica

- a). Por objeto del gasto, esta clasificación contempla el ordenamiento de los bienes y servicios que los organismos necesitan adquirir, tales como: servicios personales, servicios no personales, artículos y materiales, inmuebles, equipo, construcciones, etc., su propósito es facilitar el control contable de sus gastos y mostrar qué tipo de bienes compra el sector público, pero no así lo que se hará con los recursos gastados.
- b). Clasificación administrativa, en ésta se agrupan los gastos de acuerdo al organismo, empresa o dependencia pública que ejecuta las transacciones, en este sentido presentamos un modelo de clasificación de las Instituciones del Sector Público. (2). (Ver siguiente Cuadro).
- c). Funcional, esta clasificación agrupa las transacciones del Gobierno según la finalidad o propósitos a que se destinan, su objetivo es presentar una descripción sobre el tipo de servicios gubernamentales y la cantidad de gasto destinado a ellos, ejemplo: Comunicaciones y Transportes, Fomento Agrícola, Ganadero y Forestal, Promoción Industrial y Fomento Comercial, Servicios Educativos y Culturales, Servicios Asistenciales y Hospitalarios, Bienestar y Seguridad Social, Ejército, Armada y Servicios Militares, Administración General, Deuda Pública.

MODELO DE CLASIFICACION DE LAS
INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO



(2). Ferreiro Santana Luis Alberto, "Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas". UNAM 1980, Pag. 24.

- d). **Económica**, identifica los gastos e ingresos según su naturaleza económica, muestra la parte de los gastos que se destinan a operaciones corrientes y a los gastos que se destinan a la creación de bienes de capital. Los gastos corrientes son los destinados a la adquisición de bienes y servicios que se consumen en el ejercicio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios, así como la transferencia de recursos que se hace a sectores privados, organismos y empresas descentralizadas y/o de participación estatal. Los gastos de capital son erogaciones que se convierten en aumento de los activos físicos y financieros de las Entidades Públicas, ejemplo: construcción y mantenimiento de obras públicas, adquisiciones de activos en otros sectores.

Los ingresos corrientes son producto de operación y actividades normales de organismos y entidades del sector público, impuestos de ingreso (I.S.R.), impuestos de gasto (I.V.A.), multas, ingresos por uso y aprovechamiento de bienes del sector público, etc. Los ingresos de capital son la venta de activos físicos o financieros o de crédito y otros sectores, a manera de ilustración, la forma de presentar esta clasificación, es la siguiente:

I. **Gastos Corrientes.**

1. Compra de bienes y servicios para administración.
2. Intereses de la deuda pública.
3. Transferencias.
4. Erogaciones especiales.

II. **Gastos de Capital.**

1. **Inversión física.**
 - a). Obras públicas y construcciones.
 - b). Fomento y conservación.
 - c). Inversión física indirecta.
2. **Inversión financiera.**
 - a). Adquisición de inmuebles.
 - b). Fideicomisos para créditos.
 - c). Fideicomisos para inversiones
 - d). Diversas inversiones.

III. Ingresos Corrientes.

1. Impuestos al ingreso.
2. Impuestos sobre transferencias de ingresos o de capital.
3. Impuestos que afectan al ingreso o al gasto.
4. Impuestos al gasto.
5. Otros ingresos corrientes.

IV. Ingresos de Capital.

1. Venta de propiedades nacionales.
2. Venta de valores.
3. Recuperación de créditos.

En términos generales se ha descrito el sistema del presupuesto tradicional que tiene su importancia básicamente en la forma de agrupar y presentar los ingresos y egresos de las diferentes entidades, sin embargo, al presentarse y acentuarse cada vez más la limitación de recursos se hace necesario perfeccionar este sistema presupuestal, ya no es suficiente saber en qué se gasta y quién lo gasta, es necesario conocer los resultados que se obtienen con los recursos asignados, el presupuesto por programas es la técnica que nos proporciona dicha información.

1.9 Presupuesto por Programas.

El Presupuesto es un instrumento que utiliza el Sector Público para calcular sus gastos y el financiamiento de éstos con el objeto de cumplir sus fines. Para hacer un cálculo de gastos en los cuales se va a incurrir no cabe duda que se tiene que saber las actividades que se van a realizar, la cuantificación monetaria de estas actividades será el gasto o presupuesto.

En el presupuesto tradicional estas acciones no se dan a conocer, se concede más importancia a las cifras monetarias y aún cuando se sabe en qué se va a gastar no se tienen elementos necesarios para saber qué se obtendrá a cambio de los recursos asignados y si éstos fueron utilizados en forma racional conforme a los objetivos y metas planteadas.

La técnica del Presupuesto por Programas viene a cubrir esta limitación contenida en el Presupuesto Tradicional, ya que presta particular atención a las cosas que un Gobierno, Entidad o Institución realiza más bien que a las cosas que adquiere, el Presupuesto por Programas correlaciona los aspectos financieros con los programas de trabajo, en los cuales se plantean los objetivos, metas, así como los medios para alcanzarlos.

Principios del Presupuesto por Programas.

Estas son las bases y fundamentos para elaborar y presentar un documento presupuestario de este tipo:

- a). **Universalidad**, inclusión de todos los ingresos y egresos.
- b). **Unidad**, debe ser un solo documento, que muestre todas las partes del programa o programas y su coherencia entre sí, evitando duplicidad de tareas.
- c). **Previsión**, estimaciones sobre el futuro dado el supuesto de que no habrá modificaciones importantes en las condiciones presentes.
- d). **Periodicidad**, considerando al Presupuesto un plan de corto plazo, éste debe revisarse y formularse periódicamente (generalmente un año) de acuerdo a las circunstancias existentes.
- e). **Programación**, regular y modificar con anticipación la marcha de los acontecimientos mediante la adecuada relación de objetivos y metas con los medios indispensables y plazos para lograrlos.

Partes integrantes del Presupuesto por Programas.

Un documento de Presupuesto debe contener los objetivos que se persiguen así como los recursos que se requieren para lograrlo, con esta idea general presentamos el contenido que debe tener un Presupuesto por Programas.

- a). Objetivos y metas que se pretenden alcanzar.
- b). Definición de acciones concretas mediante las cuales se alcanzarán las metas y objetivos, se deben establecer unidades de medida cuantificables.
- c). Unidad ejecutora y responsable del Programa.
- d). Plan de acción, mostrando las acciones que se llevarán a cabo, los medios que se utilizarán y los tiempos de realización.
- e). Costos de las actividades, el costo de los recursos humanos y materiales que se utilizarán para llevar a cabo las acciones.
- f). Determinación de ingresos, cuando se tiene el conocimiento del costo del Programa es necesario conocer el origen de los fondos y la cantidad de éstos.
- g). Cronograma Físico-Financiero, es importante el conocimiento del tiempo en que se desarrollarán las actividades así como los recursos financieros que consumirán éstas.

Los elementos aquí descritos no son un modelo rígido o que necesariamente deban figurar en la elaboración de un Programa, pero se considera preciso mencionarlos al solicitar fondos ya que estos puntos ayudarán como justificación.

Ventajas y limitaciones de la Técnica del Presupuesto por Programas.

El Presupuesto por Programas ofrece una serie de ventajas con su adopción, éstas en relación al Presupuesto tradicional; las más importantes que consideramos son las siguientes:

- a). Mayor coordinación en el proceso de planeación. El Presupuesto se convierte en un instrumento operativo de la Planeación, estableciendo la relación y coherencia entre los objetivos nacionales de largo plazo y los bus-

cados en el corto plazo, ya que en un presupuesto tradicional sólo se establecen aspectos financieros.

- b). Mejor precisión en la elaboración del Presupuesto. De acuerdo a los servicios o bienes que se producirán, se determinan las actividades necesarias para producirlos y por lo tanto los insumos precisos para llevar a cabo tales actividades.
- c). Asignación de responsabilidades. Mediante la técnica se conoce quien tiene o tienen la responsabilidad tanto del manejo de los recursos como del cumplimiento de metas en el programa.
- d). Identificación de funciones y actividades duplicadas. Con la presentación de los diferentes programas a realizar se podrá estar en posibilidad de detectar esta duplicidad de funciones y actividades, logrando un ahorro de recursos humanos, materiales y financieros.
- e). Mejor control en la ejecución y verificación de resultados, ya que permite evaluar la eficacia y eficiencia con que se cumplen los programas.
- f). Facilita la comprensión de todos los involucrados e interesados en el contenido del Presupuesto (autoridades y público en general), dada la característica programática de la información, mostrando qué se va a hacer y cuánto costará.
- g). Su adopción genera una gran cantidad de información de buena calidad creando así una fuente de datos sólida y confiable para el proceso de Planeación.

El cambio de técnica presupuestal se da sobre la estructura organizacional y los recursos humanos existentes, lo que ofrece una serie de limitaciones además de las fallas propias de la técnica, creemos que las más importantes son:

- a). La diferencia que existe en una estructura administrativa ya existente con la estructura programática por implementar, lo ideal sería que la estructura administrativa se adaptase a la estructura programática pero sucede lo contrario, lo que origina la apertura de programas por entidades administrativas, cuando se podría establecer un solo programa, tratándose de objetivos comunes.
- b). Otra limitante dentro de la técnica, es la dificultad que ofrecen ciertos programas para identificar la unidad de medida que refleje el producto final que se logró, complicando la medición y evaluación de resultados. Generalmente esta problemática se presenta en programas administrativos.
- c). Por último un factor de ceñimiento propio de la técnica, es que los resultados se miden en términos cuantitativos, pero no confirma si se está obteniendo mejor transporte, mejor salud, mejor educación, etc., es decir no proporciona parámetros de calidad.

El Presupuesto como expresión e instrumento de la Planeación.

Como se estableció al principio de este trabajo, la Planeación es un proceso a través del cual se toman decisiones y se establecen planes de acción para el futuro con sus correspondientes objetivos y metas en el largo, mediano y corto plazo. En los ámbitos nacional, regional, estatal y con un carácter global o sectorial en este proceso, y como primer paso de importancia, están los planes globales y de largo plazo, los cuales son instrumentos de orientación que proporcionan las pautas y lineamientos generales a seguir en toda actividad.

Lo importante en el proceso de planeación es traducir estos grandes objetivos, en acciones concretas e inmediatas, es decir, de los planes a largo plazo, bajo sus lineamientos y propósitos debe emanar un plan intermedio y de ahí un plan operativo o de corto plazo (un año generalmente) y, mediante las acciones planteadas en éste, se dé comienzo al cumplimiento de los objetivos planteados en el largo plazo, este plan operativo es el Presupuesto, el cual se presenta como la expresión concretizadora de la Planeación, el instrumento esencial de desarrollo.

El plan a corto plazo debe estar en completa correspondencia en cuanto a objetivos y metas de un plan a largo plazo, debe ser la expresión de éste en actividades concretas, en ellos se determina y orienta en forma detallada las decisiones de lo que se va a hacer, así como el manejo de los recursos que se utilizarán para la realización de las actividades y los costos en los que se ha de incurrir para su obtención.

De esta forma el manejo de los recursos financieros se hace a través de un "presupuesto", el cual se presenta dentro del proceso de planeación como un instrumento, de ejecución inmediata.

2. LA PLANEACION EN MEXICO

La Planeación en México ha presentado diferentes características a través del tiempo, características que hacen posible establecer diferentes periodos y así su estudio.

El primer periodo (1930-1946), es el antecedente básico de la planeación, aquí se presenta como un mero ejercicio de planear por planear, el segundo periodo (1947-1958) se presenta como un requisito indispensable para obtener apoyo y créditos del exterior, y el tercer periodo (1959-1988) donde la planeación es el medio, el instrumento necesario para llegar a la modernización.

Sea cual fuera la característica de la planeación, su aceptación y adopción siempre se ha presentado con el argumento de buscar cambios estructurales en beneficio del país y la sociedad en general.

2.1 Antecedentes (1930-1946).

La planeación como un proceso sistematizado puede considerarse integrado al sistema económico nacional después del periodo revolucionario, a partir de la administración de Ortiz Rubio.

En julio de 1930 aparece la Ley sobre planeación general de la República; en esta Ley se plasmaba la urgente necesidad de generar primordialmente un inventario de recursos nacionales, a fin de coordinar un desarrollo constructivo y material acorde con las necesidades presentes y futuras; se pretendía además, el establecimiento de una Comisión Nacional de Planeación y una Comisión de Programa (encargada de elaborar estudios, planos y programas de acuerdo con lo establecido en la Ley).

Sin embargo, más que un plan nacional en sus diferentes ámbitos y sectores, la idea consistía en elaborar un plano nacional, lo cual se establece en la exposición de motivos de la mencionada Ley "una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigación y proyectos de obras materiales que hayan realizado o que deberán

realizarse para formar un plano conjunto, coordinador y regulador de desarrollo ordenado y armónico del país". (3).

Con esto y el funcionamiento nulo de las comisiones, el proceso no arrojó ningún resultado práctico.

En 1933 se formuló el "PLAN SEXENAL". Dicho Plan era simplemente una orientación global de la política económica a seguir a fin de superar las dificultades en el ámbito externo y alentar el desarrollo económico, pero sobre todo fue la plataforma política del P.N.R. que servía a la campaña presidencial del General Lázaro Cárdenas y como tal contenía los objetivos y acciones a desarrollar a partir de 1934 y durante la administración Cárdenas, sin embargo también abarcó el último año del periodo presidencial del General Abelardo L. Rodríguez, es decir, éste lo inició y Cárdenas lo continuó.

El Plan Sexenal no prosperó debido principalmente a la falta de organismos que permitieran instrumentar los mecanismos para transformar los lineamientos generales en resultados cuantitativos, los avances de la economía mexicana durante el periodo que abarca el Plan Sexenal no se debieron al cumplimiento de éste, ni a que fuera el plan adecuado para el país; se debieron a cuestiones ajenas al propio plan y a situaciones inesperadas que el presidente Cárdenas tuvo que resolver en su momento.

La actitud de las empresas extranjeras productoras de petróleo contra el Gobierno Mexicano, que originó la expropiación y por tanto la creación de Petróleos Mexicanos, fue el hecho más importante durante este periodo y nunca se contempló durante el Plan.

El "SEGUNDO PLAN SEXENAL" diseñado para el periodo 1941-1946 representó un avance conceptual respecto del primero. En este Plan se reflejaron los principales problemas relacionados con la planeación de actividades del Gobierno y la interrelación entre las diferentes dependencias del mismo. Se pretendía a su vez la participación de los sectores, económicos,

(3). Tomado de "La Planificación Económica Nacional en los países atrasados de de Orientación Capitalista", José Luis Ceceña Cervantes, 2a. Edición, Pag. 57. U.N.A.M. Año 1983.

políticos, sociales y militares, en el establecimiento de un Consejo Supremo de la Nación de naturaleza únicamente consultiva. Este segundo Plan al igual que su predecesor, sólo pasó a ser parte de los primeros intentos de planeación formal, dado que ambos presentaron pocos efectos prácticos, por otra parte el incipiente desarrollo de los métodos de planeación en nuestro país, aunado a la falta de técnicos y especialistas de este tipo, no permitieron que se concretara el proceso de planeación.

En esta breve descripción de la planeación en el periodo 1930-1946, se mostraron los primeros intentos de adoptar un proceso de planeación que marcara las directrices a seguir en los diferentes ámbitos y sectores del país, se consideraba la necesidad de ubicar las acciones en un marco conceptual que diera congruencia a todas las actividades, sin embargo el resultado fue planear por planear.

2.2 La Planeación para obtener créditos del exterior. (1947-1958).

Como Candidato a la Presidencia de la República Miguel Alemán intentó establecer un programa de Gobierno basado en discusiones con representantes de los Gobiernos de los Estados y centros urbanos de México; pero pese a ésto, los materiales y opiniones recopilados en su campaña electoral no se tradujeron en programas específicos.

Ante el requerimiento de impulsar la industrialización del país, se tuvo la necesidad de solicitar un préstamo al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por 250 millones de dólares, una condición para esto fue presentar estadísticas e información general de acuerdo a un cuestionario fijado por el propio banco, así como el plan de actividades a las que se destinarían los recursos solicitados.

Este "Tercer Plan Sexenal" nunca se puso en práctica, por no haberse -- obtenido el préstamo ya que el país fue capaz de financiar sus crecimientos inversiones gracias al alto nivel de exportaciones mexicanas que se dieron por las condiciones mundiales de posguerra.

En este marco y ante el crecimiento del sector paraestatal se consideró mejor fortalecer y facultar a la Secretaría de Hacienda para controlar y

vigilar las operaciones de las empresas descentralizadas y los organismos de participación estatal, para esto se crea la Comisión Nacional de Inversiones en 1948. La pretensión del Gobierno de participar en el proceso económico era clara, pero no a través de un plan específico.

El nuevo régimen gubernamental (1953-1958) consideró necesario coordinar las actividades económicas para lograr la política más adecuada al desarrollo económico del país, y sobre todo coordinar los proyectos de inversión.

La Secretaría de Hacienda en cumplimiento de lo anterior, creó el Comité de Inversiones para elaborar un programa de inversiones 1953-1958, que se sometía a la consideración del Presidente Ruiz Cortines; este programa presenta por primera vez los objetivos generales que se buscaba alcanzar: mejorar el nivel de vida de la población, lograr una satisfactoria tasa de crecimiento, lograr el mayor incremento de la producción, lograr el financiamiento de la inversión sin incurrir en déficit, etc. Como se puede observar eran objetivos muy vagos, poco concretos y que se parecen más bien a buenas intenciones que se querían para el país, pero así se daba una apariencia de organización interna en el modo de gobernar y propiciar confianza al exterior.

Cabe hacer notar que en 1957 se elaboró un programa de inversiones bianual (1957-1958) el cual fue revisado y modificado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), dicho programa contenía una gran variedad de cifras respecto a la construcción de caminos, puertos, puentes, ferrocarriles, etc., pero no contemplaba nada sobre producción industrial, agrícola y mucho menos inversión en proyectos sociales, no podía ser de otra forma, ya que éste era un proyecto avalado por un organismo ajeno al país, que no respondía a ningún interés nacional.

2.3 La Planeación como Instrumento de la Modernización (1959-1988).

La creación de la Secretaría de la Presidencia es un hecho importante de resaltar en el proceso de planeación que se inicia en este periodo, las tareas de la Comisión de Inversiones pasaron a formar parte de esta Secre-

taría en enero de 1959, su función principal fue servir de enlace entre la presidencia y otros organismos del Gobierno Federal relacionados con la economía y la política.

Con esto surge el principal organismo que por decreto coordinaría la economía; todas las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal aportarían a la Secretaría de la Presidencia los programas, proyectos, estudios, informes y ayuda técnica.

En base a estos lineamientos se creó una Comisión Intersecretarial con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia para formular planes nacionales que buscaran el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo, los cuales serían presentados al Presidente de la República.

El problema que se presentó en cuanto a la coordinación general de la Secretaría de la Presidencia y al desarrollo de planes de la Comisión Intersecretarial es que no partieron de un plan general global con objetivos únicos, de un marco macroeconómico que sirviera de base para plantear objetivos particulares de cada entidad o sector del país, a las diferentes dependencias se les pidió que formularan su programa de inversiones --- 1960-1964 sin ningún criterio específico que marcara el rumbo; los resultados no fueron muy satisfactorios, aún cuando esta forma o método de realizar planes marca el inicio del sistema actual de planeación a la mexicana.

La Secretaría de la Presidencia llega a coordinar algunas actividades, sugiere y hace ajustes de tipo presupuestal, pero de ningún modo llegó a planificar la economía nacional; aún así la Comisión Intersecretarial junto con la Secretaría de Industria y Comercio elaboran el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 que cubriría la segunda mitad del sexenio del Presidente López Mateos y que se enmarcaba dentro de los acuerdos de la "Alianza para el Progreso", en la cual participan varios países del continente para allegarse de apoyos financieros por parte de los Estados Unidos.

La necesidad de un plan global era en esos momentos un compromiso impostergable, dado que la economía comenzaba a disminuir su ritmo de crecimiento, las necesidades sociales aumentan con el crecimiento demográfico y varios sectores de la economía, entre ellos el agrícola, comienza a tener síntomas de estancamiento, en suma, el modelo económico de sustitución de importaciones con su modalidad de desarrollo estabilizador comenzaba a hacer agua.

El Plan de Acción Inmediata fue un intento de lograr una planeación integral que englobaba a todos los sectores económicos, pero no hubo una propuesta de acciones y actividades que permitieran alcanzar las metas establecidas en el Plan, únicamente fueron lineamientos generales de política económica los contemplados.

En 1965 se establece un plan de desarrollo económico y social para - - 1966-1970, llevado a cabo por la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. En éste se establecen directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada, por medio de marcos indicativos.

A pesar de que hubo ciertos avances en la estructura del Plan y los cuadros técnicos contaban con personal especializado, la elaboración del plan fue de arriba hacia abajo, no participaron en su diseño los sectores sociales y únicamente sirvió como guía interna a la política gubernamental, se le considera como un "Plan Secreto" ya que sólo lo conocieron algunos Funcionarios y no el total de los sectores que conforman la sociedad, por tanto el plan no se cumplió ya que bien se podía estar fuera de sus lineamientos sin ningún tipo de responsabilidad.

El "QUINTO PLAN SEXENAL" se denominó Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, y se elabora por la necesidad de contar con un programa coordinado de acción para el sector público que atendiendo a los resultados y experiencias obtenidas pueda servir para orientar la política que impulse el desarrollo nacional.

El programa se componía de seis capítulos: 1) objetivos, 2) estructura del programa, 3) programas sectoriales, 4) programas especiales, 5) programas regionales y 6) ejecución del programa.

Este sexenio se caracterizó por un exceso de "planificar" pero sin ninguna relación entre los diversos intentos planificadores; se crearon una serie de organismos y mecanismos que dieran como resultado la planeación nacional: El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1970. El Instituto Mexicano del Comercio Exterior, 1970. La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, 1970. Las Comisiones Internas de Administración, 1971. El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, 1971. Los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados, 1971. La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, 1972. La Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, 1973. Los Comités de Promoción Económica, 1973. La Comisión Nacional de Desarrollo Regional, 1975. La Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, 1975. La Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial, 1976. La Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, 1975. El Plan Nacional Hidráulico, 1975-2000. El Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, 1976-1982.

Tal parecería que en este periodo la idea de planeación fue crear comités, consejos e institutos, lógicamente lo que se logró fue un sinnúmero de grupos burocráticos que ningún resultado práctico obtuvieron, pasando a ser estos intentos de planeación un conjunto más de "buenas intenciones".

Al conocerse la nominación de José López Portillo como candidato oficial a la Presidencia de la República para el sexenio 1976-1982, el P.R.I. lanza el plan básico de gobierno para este periodo que contenía "Cien principales puntos," entre otros: incremento anual de 8% en el producto nacional, consolidar la independencia nacional, aumentar la eficiencia de las empresas estatales, desaparecer la evasión fiscal, corregir el déficit de la balanza de pagos, redistribuir la población, reducir el consumo superfluo, aprovechar el tiempo libre de los obreros, eliminar la corrupción, y muchos otros magníficos deseos que sólo constituyeron un documento político como ya era costumbre.

Ya como presidente López Portillo dejó de lado el "Plan Básico" y transformó a la Secretaría de la Presidencia en Secretaría de Programación y Presupuesto que se encargaría de "elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión". (4).

Aún cuando esta Secretaría reconoce que el "proceso ideal de planificación" implica elaborar la política general de desarrollo a partir de una política macroeconómica, de políticas sectoriales, de políticas de desarrollo regional y de políticas de cada estado; este proceso no se dió ya que se elaboraron primero los programas sectoriales y la mencionada secretaría integró un nuevo programa de gobierno, el "Programa de Acción del Sector Público, 1978-1982".

Este programa representó el trabajo más avanzado y serio hasta ese momento de planeación, sin embargo siguió siendo impreciso y vago en sus alcances, no se establece cómo lograr sus objetivos y resultó más aparatoso que efectivo.

Es importante resaltar que el programa de acción del sector público 1978-1982, es el antecedente para lo que en este sexenio se conoció como "Plan Global de Desarrollo 1978-1982", en ambos se establece esencialmente lo mismo y no sólo en estos sino también en el "Plan Global de Congruencia" y en "Estrategia Global para el Desarrollo 1978-1982"; la característica de todos estos "planes" es que fueron elaborados por distintas entidades del sector público y sobre la base de los diferentes planes sectoriales es decir "Planeación al Revés".

Miguel de la Madrid al ser Secretario de Programación y Presupuesto con López Portillo fue también responsable del "Plan Global de Desarrollo 1978-1982", por tanto siendo candidato a la Presidencia y luego Presidente asumió en gran parte los mismos postulados de este plan, suprimiendo algu-

- (4). Exposición de motivos de la "Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976. México.

nos y agregando otros por las nuevas circunstancias que se presentaban, pero básicamente lo mismo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) surge así como el Plan Rector 1982-1988, sin embargo y debido al aceleramiento de la crisis fue necesario introducir algunos programas de ajuste en los seis años de este periodo; el primero de ellos fue el "Programa Inmediato de Reordenación Económica" (PIRE) después el "Programa de Aliento y Crecimiento" (PAC) y finalmente el "Pacto de Solidaridad Económica" (PSE).

El PIRE pretendía detener y disminuir la crisis, el PAC propiciar "el despegue" y crecimiento de la economía en la segunda mitad del sexenio, sin embargo los buenos deseos que contenían estos programas de ajuste al PND no se lograron y "Factores Externos" a la economía nacional volvieron a agravar la crisis, no hubo tal reordenamiento ni mucho menos crecimiento, así surge el PSE que establece la disminución de la inflación a través del control de precios, salarios y paridad cambiaria del dolar.

Resulta prematuro poder establecer algunos resultados de la planeación en este sexenio, sin embargo todo parece apuntar a más de lo mismo.

Con este breve análisis de la Planeación en México podemos concluir que a pesar de ciertos avances habidos a lo largo de las diferentes administraciones, como serían: la aparición de leyes, organismos especializados en planeación, preparación de cuadros técnicos, reformas en la estructura administrativa del sector público, etc.; aún no se cuenta con la planeación global e integral como un ejercicio que se lleve a la realidad y del cual se obtengan resultados prácticos de interés nacional, el proceso de planeación en México ha presentado ciertas características desfavorables que no han permitido lograr lo que de él se pretende o por lo menos se dice pretender, las más importantes a nuestro juicio son:

1. No se han tomado en cuenta a todos los sectores sociales de la economía.
2. Los planes de Desarrollo en su contexto global, sólo son indicativos para el sector privado, por consiguiente, sólo podemos hablar de planeación indicativa.

3. No existe continuidad entre planes de desarrollo (a largo plazo). Cuando más el plan global es para seis años.
4. Se han fijado metas irreales y por consiguiente, las expectativas de cumplir los objetivos de cada administración se han visto frustradas.
5. No ha habido coordinación en la elaboración y ejecución de los planes por parte de los diversos organismos y dependencias que integran el sector público.
6. Ha sido una planeación exclusivamente para el corto plazo.

3. LA PLANEACION DE LA EDUCACION EN MEXICO.

La acción educativa ha desempeñado un papel de primera importancia en la historia reciente de México, ha sido presentada como una alternativa de cambio o como un mecanismo casi automático de ascenso social. De una u otra forma lo anterior se plasma en los diferentes planes y/o programas de los regímenes posteriores a la revolución, sin embargo este proceso de planeación en el sector educativo ha corrido la misma suerte que la planeación global, se conjuntan una serie de objetivos "buenas intenciones" pero no se traducen en mejores resultados para la sociedad en general, y no puede ser de otra forma cuando no se tiene un marco global de referencia.

3.1 Antecedentes(1932-1946).

Podemos considerar el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública en 1921 como un antecedente si no de la planeación propiamente del Sector, sí como la creación de un sistema organizado de educación que buscaba alfabetizar a la población rural y urbana, educación de núcleos indígenas, la participación de la mujer en las oportunidades escolares y educación deportiva y estética para todos los sectores del pueblo.

En 1932 y 1933 se dan una serie de acontecimientos importantes de mencionar ya que sientan las bases para el desarrollo educativo en esa época aún cuando no se dieron como un proyecto específico del propio sector:

- a). Estricto cumplimiento del artículo 3º constitucional, laicismo obligatorio para las instituciones públicas y privadas.
- b). Obligación de las negociaciones industriales, agrícolas, mineras, etc. de crear y sostener escuelas para los hijos de los trabajadores, quedando éstas bajo la jurisdicción de la Secretaría de Educación Pública.
- c). También quedaban en la jurisdicción del Gobierno Federal las escuelas rurales sostenidas por los estados.

Con estas medidas se buscaba tener los cimientos para instrumentar y ejecutar una política educativa coherente en toda la República, la cual tenía

básicamente características en la esfera de la economía, se buscaba "afanosamente formas para enseñar al pueblo mejores métodos de producción". (5)

De 1934 a 1939 y dentro del "primer Plan Sexenal" que ya comentamos, se empiezan a fijar metas a conseguir para el sector educativo; incrementar la inversión de 15% en 1934 a 20% en 1939 y construcción de 1000 escuelas rurales en 1934, 2000 cada año de 1935 a 1938, y 3000 en 1939. Lógicamente estas metas no se alcanzaron con la exactitud de su planteamiento, sin embargo son más significativas las características que se presentaron en este periodo cardenista:

- a). Reforma al artículo 3º donde se establece una educación socialista excluyendo toda doctrina religiosa y al estado como único responsable de impartir educación primaria, secundaria y normal, los particulares podrían hacerlo bajo cierto normamiento.
 - b). La educación socialista debería ser "emancipadora, única, obligatoria, gratuita, científica o racionalista, técnica, de trabajo, socialmente útil desfanatizadora e integral, y se consagraría especialmente a la acción educativa de la niñez proletaria". (6)
 - c). Creación de diferentes instituciones, dado su nivel educativo, que fortalecieran la atención e impartición educativa tales como: el Departamento de Asuntos Indígenas en 1936, que además de realizar una labor de educación y desarrollo de la comunidad indígena, promovió la introducción de vías de comunicación, energía eléctrica, fomento agropecuario, artesanías, etc. El Instituto Politécnico Nacional fue fundado para fortalecer el trabajo y dominio de la técnica en busca del progreso del país. Se creó también la Escuela Normal para Maestros no titulados, la Escuela Normal de Educación Física, la Escuela Superior de Música, de Artes Plásticas, y un sinnúmero de escuelas rurales así como secundarias y prevocacionales para hijos de los trabajadores.
- (5). García Medrano Renward "La Educación en México". Revista el Economista mexicano, Vol. XIII, Núm. 1, Ene-Feb. 1979.
- (6). Sotelo Inclán Jesús "Historia de la Educación Pública en México" Tomo I, S.E.P., F.C.E. Pag. 276. Mex.

El periodo cardenista en cuanto a su política educativa buscaba un compromiso con los obreros y campesinos para impulsar un desarrollo nacional, independiente y popular sin embargo no se contemplaba el desarrollo del sector en un programa que ordenara el quehacer educativo más bien parecía determinado en un utopismo que a la vez limitaba los propios objetivos planteados.

Dentro del segundo Plan Sexenal (1941-1946) confeccionado por el Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.) para su candidato presidencial Manuel Avila Camacho, se establecen como puntos básicos para el Sector Educativo: "controlar la preparación de profesionistas y técnicos; crear el libro de texto gratuito; crear técnicos intermedios; controlar la demanda de profesionistas y técnicos". (7). Como se puede observar los objetivos planteados en materia educativa eran muy escuetos, sin precisar qué se quería realmente en este sector.

Siendo Avila Camacho Presidente se definió más la política educativa, sus principales propósitos fueron:

- a). Precisar la orientación ideológica y pedagógica del Artículo 3º Constitucional y adoptar las medidas necesarias para que todas las actividades educativas oficiales, en todos los grados de la enseñanza, así como las privadas en los grados primario, secundario y normal, se ajusten a la doctrina establecida en aquel precepto.
- b). Elevar de modo inmediato el nivel de cultura a la población extraescolar.
- c). Multiplicar las posibilidades de educación de la población en edad escolar.
- d). Elevar el nivel de productividad de las instituciones educativas y mejorar la preparación profesional de los trabajadores de la enseñanza.
- e). Establecer el control del Estado sobre la preparación de profesionales y técnicos egresados de los establecimientos de Educación Superior.
- f). Fomentar la organización y el desarrollo del trabajo de Investigación Científica.

(7) Segundo Plan Sexenal, 1941-1946 "preámbulo", Pág. 83-111, Mex.

Con estos planteamientos se pensó en una ratificación del proyecto educativo de Cárdenas, sin embargo al final del sexenio y con los resultados obtenidos se dio un regreso a los preceptos de 1930, prueba de esto fue la modificación del artículo 3º donde se elimina el carácter socialista, la proliferación de escuelas privadas, un programa educativo idéntico para el campo y la ciudad que respondía a la tesis urbanista de desarrollo.

3.2 La Planeación Educativa en el Marco de la Industrialización (1947-1958)

La política educativa en este periodo fue instrumentada por dos administraciones diferentes (Miguel Alemán y Ruiz Cortines) sin embargo fue idéntica. En el marco de la industrialización que se dio en este lapso la educación debió jugar un papel de primera importancia pero no fue así; con Alemán el Presupuesto Federal se canalizó a obras de infraestructura y estímulos a la inversión privada, de educación poco se dijo y poco se hizo, se impulsó únicamente la creación de cuadros técnicos que apuntalaran el desarrollo industrial y se abandonó la educación rural, la alfabetización y la enseñanza agrícola.

La política educativa de Ruiz Cortines fue una continuidad del periodo alemánista, no existió un plan trascendental o por lo menos realista que fijara los objetivos y metas a alcanzar, se definió un proyecto que bien puede definirse de la siguiente manera:

"El programa educativo de Ruiz Cortines era un programa teórico, científico, culturalmente universal, pero sin referencia al medio nacional ni a la época en que se vivía, podría ser válido para cualquier parte del mundo a no ser por las escasas referencias a México". (8)

3.3 Educación y Modernización (1959-1988).

En el régimen de Lopez Mateos se inicia lo que podría llamarse la política educativa contemporánea, caracterizada por elevar cuantitativa y cualitativamente la educación del país, mejorar los métodos pedagógicos y adecuar la acción educativa a las necesidades de la actividad económica.

(8) García Medrano, Renward. Op. Cit. Pag. 20.

Siendo Secretario de Educación Pública Jaime Torres Bodet, se elabora el Plan Nacional de Once Años, el cual se considera como un documento de planeación educativa mejor diseñado hasta ese momento, aún cuando se dirigía casi totalmente a la educación primaria. En él se planteaban dos metas complementarias: aumentar en todas partes las oportunidades de inscripción en el primer grado para los niños que no habían asistido jamás a la escuela y crear sucesivamente grados superiores en la mayoría de las escuelas rurales.

Los resultados fueron buenos, se dio enseñanza a un alto número de anal-fabetos y un importante crecimiento de profesores y aulas.

Durante la administración de Díaz Ordaz y siendo Secretario de Educación Agustín Yáñez se da uno de los problemas que se presentan en el proceso de Planeación en México, la Interrupción.

El Plan de Once Años se va a los archivos y se anuncia una Reforma Educativa que no se hizo del conocimiento público y mucho menos tuvo impacto en el Sistema Educativo Nacional, esto fue lo que se intentó pe-ro nunca se aplicó:

Se integra una Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, la cual realizó un estudio integrado en tres volúmenes, éstos eran:

- A). Enunciado General del Plan. Contenia el planteamiento así como sus soluciones.
- B). Un análisis cuantitativo y cualitativo de la educación en México.
- C). Información Estadística.

Este estudio sirvió de directriz para el programa educativo que se llevaba. Se trató de implantar una planeación integral de la educación enfocada a los requerimientos próximos y mediatos y la expansión de la calidad sobre la cantidad. Sin embargo, no se tuvo ningún resultado práctico, aunque se -llevó a cabo lo siguiente:

- a). Se inició una campaña nacional de alfabetización a fin de otorgar educación básica a todo mexicano en edad escolar.
- b). Se expandieron los servicios educativos.
- c). Se instituyeron: La Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad Rural, el Centro de Educación para Adultos y la Escuela de Comunicación Educativa.

Luis Echeverría inicia en su gestión (1970-1976) un proceso de descentralización de la educación, instalando unidades (9) acordes con las regiones en que se dividió el país, y subunidades (37) en las ciudades más importantes.

Al realizar esta reforma, los órganos centrales pudieron planear, evaluar, asesorar y coordinar integralmente el sistema educativo.

Se instituyeron:

El Consejo Nacional de Fomento Educativo.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

La Universidad Autónoma Metropolitana.

El Colegio de Bachilleres.

Además se estableció la Ley Nacional de Educación para Adultos, que pretende una educación autodidacta.

La política educativa se desarrolló con base en una reforma educativa, que abarcaría modificaciones a los planes de estudios de educación normal, expedición de nuevas leyes, renovación de los libros de texto, la expansión del sistema escolar y la creación de instituciones ya mencionadas, "sin embargo, ni los objetivos de la reforma educativa ni sus metas y programas, fueron nunca definidos con precisión". (9)

En el periodo 1976-1982 siendo Presidente José López Portillo, se presenta el Plan Nacional de Educación que en términos generales proponía: revisar permanentemente la estructura de los ciclos y el contenido de los planes, programas y libros de texto con el objeto de acrecentar su vincu-

(9) Latapí, Pablo. Análisis de un sexenio de educación en México. (1970-1976). Ed. Nueva Imagen México. 2a. ed. 1982. Pág. 66.

lación a las necesidades e intereses reales de la población, aprovechar eficientemente los recursos disponibles, la promoción de la cultura popular, la acción editorial de la Secretaría de Educación Pública y el impulso a las Bibliotecas.

El Plan contenía tres proposiciones:

1. La reforma profunda de la Enseñanza Normal, elevándola a nivel Superior e integrando sus diversas modalidades.
2. El establecimiento de un sistema de evaluación escolar que asegurase la adquisición de conocimientos y habilidades.
3. El estímulo a la experimentación e investigación educativa.

Se intentó adecuar la educación a la estructura del empleo. "La intención del Plan en este aspecto es positiva en cuanto implica un desarrollo nacional de nuestros recursos humanos y un esfuerzo por aliviar los grandes desequilibrios en la relación educación-empleo". (10)

En este periodo se crearon: La Comisión Nacional de Estudios Profesionales (CONALEP), La Universidad Pedagógica, el Programa Nacional de Educación de Grupos Marginados, mejor conocido como "Educación para Todos".

Se estableció en cada Estado una Delegación Regional a la que correspondería planear y coordinar las actividades educativas, estableciendo metas de desarrollo educativo a corto, mediano y largo plazo, formulando anteproyectos de presupuesto y evaluando el cumplimiento de las acciones realizadas.

Pese a que el Plan estuvo formulado para un largo plazo, (incluso contenía proyecciones en demanda educativa para el año dos mil), su vigencia fue de cinco únicamente.

(10) Latapí, Pablo. Temas de política educativa (1976-1978). Ed. S.E.P.- Fondo de Cultura Económica. México 1982.

Con De la Madrid (1982-1988) se anuncia un gran proyecto de "Revolución Educativa" el cual sólo existió en los discursos de los diferentes funcionarios en turno, nunca se presentó como un plan educativo y en la realidad el sector funcionó sin ningún proyecto definido y por lo tanto no se dio reforma alguna o modificación significativa que mencionar. Por lo menos esto se puede establecer hasta el momento, no existió un proyecto definido y tampoco un resultado que beneficiara a la población escolar.

Hasta aquí se ha intentado reseñar el proceso de Planeación Educativa a través de las diferentes administraciones gubernamentales y sus objetivos para este sector. Al igual que la Planeación Nacional no existe continuidad en los planes y proyectos, éstos son planteamientos meramente políticos y algunos logros importantes que se han tenido no responden precisamente a la existencia de un sistema de Planeación, los esfuerzos realizados por los diferentes gobiernos, no forman parte de un proyecto único de Educación Nacional a largo plazo, ni están insertos en una estrategia explícita de desarrollo social.

Los problemas educativos y sus soluciones difieren marcadamente entre un gobierno y otro, sin embargo es evidente la intención de organizar y mejorar el sector, tal vez la solución esté en el establecimiento de un Proceso de Planeación en el cual no sólo se planteen objetivos y metas sino que se instrumenten mecanismos para llevarlos a la realidad haciendo posible su Ejecución y Evaluación.

4. LA EDUCACION SUPERIOR

4.1 Estructura.

El Sistema de Educación Superior se conforma por una serie de Instituciones cuya nota dominante es la heterogeneidad, ya que su estructura jurídica, características, funciones, facultades e incluso su origen, son sumamente diversos. Aunado a ésto, encontramos que hasta hace pocos años ni siquiera se encontraban coordinadas o englobadas como sistema formalmente.

En la actualidad y pese a que se ha establecido una Ley para la coordinación de la Educación Superior, propuesta por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), (aprobada en 1978), las Instituciones siguen actuando por separado en la práctica.

Por consiguiente lo que debería ser un conjunto ordenado de Instituciones, lo es únicamente a nivel de nomenclatura.

En México se consideran Instituciones de Educación Superior, aquellas que imparten estudios con grados de Licenciatura, Maestría y Doctorado, así como diversos grados equivalentes al Bachillerato con características de técnicos.

Las Instituciones que se encargan de impartir la Educación Superior en México, son básicamente: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Escuela Nacional de Maestros (ENM), Institutos Tecnológicos Regionales (ITR), Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios (CETA), Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT's), aún cuando éstos dependen del I.P.N., las Universidades de cada Estado y a partir de 1981 los Colegios Nacionales de Estudios Profesionales (CONALEP's).

Todas estas Instituciones podemos agruparlas de la siguiente manera:

- a). Instituciones Federales centralizadas (IPN, ITR's, CECyT's, CETA's, CONALEP's).
- b). Instituciones Estatales centralizadas (Escuelas Normales Superiores y Escuelas o Centros pertenecientes a cada Entidad Federativa).
- c). Instituciones Federales descentralizadas (UNAM, UAM).
- d). Instituciones Estatales descentralizadas (Universidades correspondientes a cada Entidad Federativa).

Dentro del Sistema de Estudios Superiores intervienen Instituciones Privadas que aunque no serán tratadas en este trabajo, se incluyen en la clasificación a fin de tener el Sistema completo: las Instituciones Privadas por su grado de incorporación se pueden clasificar en:

- a). Instituciones o Universidades libres.
- b). Instituciones reconocidas por el Gobierno Federal.
- c). Instituciones incorporadas a Instituciones o Universidades públicas descentralizadas Federales o Estatales.

En la actualidad el país cuenta con treinta y tres Universidades de carácter público (Autónomas, Estatales o descentralizadas) y con otras Instituciones como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana y las Escuelas de Estudios Profesionales dependientes de la UNAM, éstas dos últimas de reciente creación.

4.2 Evolución.

El Sistema de Educación Superior ha tenido un rápido crecimiento que puede considerarse como exagerado, tanto en el número de Instituciones y planteles (planta física) como en la demanda del servicio.

En 1970 existían 70 Instituciones de Educación Superior, en 1976 crecen a

122; los Institutos Tecnológicos Regionales pasaron de 15 a 47 en los mismos años. Para 1981 existían ya 244 Instituciones, reforzándose aún más la heterogeneidad de éstas y la necesidad de conformar un conjunto ordenado.

Por el lado de la demanda tenemos una población de 250,000 alumnos en 1970-1971, esta cifra crece y para el periodo de 1974-1975 fue de 422,000 y en 1981 la cifra ascendía a más de 800,000. (11)

Las expectativas para el periodo 1990-1991, tomando como base 1981, nos dan un incremento del 180%, lo que arrojaría un total de 2'240,000 alumnos.

Existen varias causas que explican los saltos tan grandes en el crecimiento de la demanda educativa de este nivel, a continuación mencionamos las principales:

- a). De orden social y económico. El crecimiento demográfico de la población cuya tendencia ha sido de un 3.5% anual, esto significa que la mayor parte de la población es joven y demanda educación, la edad promedio para completar el proceso de Educación Superior oscila entre los 18 y 24 años. Otra de las causas sería el desarrollo que tuvieron las clases medias hasta fechas recientes, al contarse con una clase media relativamente importante, aumentan las presiones para obtener acceso a niveles de educación media y superior.
- b). Efecto diferido de planes educativos. Como se anotó en el Capítulo anterior, aún cuando la planeación en el sector educativo de nivel básico no ha llegado a consolidarse, podemos considerar que los esfuerzos por otorgar educación básica y media al mayor número posible de personas han tenido ciertos resultados en la eficiencia terminal de los alumnos y ésto se traduce en un incremento de aspirantes a cursar grados superiores, que año con año es mayor.

(11). El desarrollo de la Educación Superior 1981-1991. ANUIES. pág. 19.

4.3 Situación y problemática actual.

Las Instituciones de Educación Superior en México, tienen como finalidades principales:

- a). Impartir conocimientos.
- b). Desarrollar investigaciones para:
 1. Coadyuvar a evitar la dependencia tecnológica en nuestro país, tradicionalmente subordinado a los países desarrollados.
 2. Analizar la situación política, económica y social del país y en general todas las condiciones en las que se desarrolla y desenvuelve la sociedad.
- c). Difundir los resultados de las investigaciones así como las manifestaciones de la cultura en general que en el seno de éstas se desarrolla.

Hablando estrictamente de las Universidades, podemos afirmar que las funciones básicas de todas son : la Docencia, la Investigación y la Difusión Cultural. Este ha sido uno de los pocos puntos en que se han puesto de acuerdo las Universidades integrantes del Sistema de Educación Superior y es que de hecho la mayoría de los estudiosos del fenómeno educativo consideran que esa es la finalidad de las Universidades. "Llamamos por convención Universidad a un establecimiento que ampara e integra tres funciones: producción, transmisión y utilización de los conocimientos". (12)

La forma en que se desarrollan dichas funciones evidencia ciertos problemas entre los que se encuentran los siguientes:

- a). Bajo nivel académico. Los niveles de instrucción han sufrido un gradual deterioro, lo que se refleja en la preparación de los alumnos.
Algunos críticos indican que se debe a la masificación sufrida por las

(12). Touraine Allain. Citado por Jaime Castrejón Díez, en "La Educación Superior en México" Edit. Edicol, Méx. 1979.

Universidades en las últimas décadas, sin embargo no es ésta una razón de peso que permita explicar el problema, lo importante sería revisar el curriculum de las carreras y adecuarlos a la realidad existente sin copiar modelos ajenos al país; otra causa se encuentra en la falta de maestros de carrera, ya que generalmente, su fuente de trabajo principal no es la Docencia, se hace necesario también actualizar y preparar al personal docente periódicamente realizando cursos, seminarios, etc., para que eleven su nivel académico y su capacidad de transmisión de los conocimientos.

- b). Aislamiento de la realidad y del entorno social. Las Universidades han caído en una abstracción de la realidad social en que se desenvuelven; pocas son las que intentan adecuar sus funciones a los cambios que la sociedad va sufriendo, el rezago sufrido ocasiona que los egresados se encuentren con que no saben qué hacer ante los problemas planteados por su medio. Es necesario que desde los primeros niveles, los estudiantes aprendan a analizar los procesos teóricos con la realidad que los circunda. Las mismas instituciones deben realizar análisis profundos y sistemáticos de su función social, así como su relación con la realidad de nuestro país.
- c). Incapacidad para responder a la demanda de Educación Superior. Año con año miles de jóvenes ven truncadas sus aspiraciones de superación, ya que no hay lugar suficiente para poder atenderlos, por otra parte es un recurso que se pierde en perjuicio del país. Se deben buscar alternativas para poder lograr reducir cada vez más la población que queda fuera del sistema, para tal efecto sería indispensable una coordinación de todo el sistema para determinar el crecimiento necesario y las acciones que se deben emprender para lograrlo.
- d). Saturación de unas pocas disciplinas. Existen carreras "tradicionales" como son la de Abogado, Médico e Ingeniero, que se caracterizan por un exceso de población escolar y por otro lado, carreras necesarias para el país con escasa población, dando lugar a una oferta insuficiente de profesionistas la cual no alcanza a cubrir la demanda de perso-

nal capacitado. Es necesario crear centros de Orientación Vocacional a fin de encauzar a los aspirantes para que se dirijan hacia las carreras necesarias para el país; además existe una gran deserción estudiantil de carreras, porque éstos se encuentran con la existencia de otras disciplinas que satisfacen más sus aspiraciones pero no contaban con la información necesaria, ésto con el consiguiente desperdicio de recursos.

- e). Ausencia de perfiles de profesiones. Actualmente se preparan profesionistas que están "destinados al desempleo, subempleo o capacitados para el desempeño maniatado de su oficio, sin tener la posibilidad de adaptarse a una sociedad que se encuentra en una dinámica de cambio continuo". (13).

En este sentido "en nuestro país aún cuando se habla de adecuar el Sistema de Educación Superior al mercado de trabajo, de hecho se atiende a la demanda social solamente". (14).

Las Instituciones de Educación Superior producen un gran número de egresados que sin embargo encuentran dificultades para su integración al proceso productivo del país, en este caso el "producto" obtenido por las Universidades al no venderse "puede convertir el gasto educativo en una transferencia altamente inequitativa y dispendiosa". (15).

Hace falta definir qué se está preparando y hacia dónde va orientado para que de esta manera se adecuen los planes y programas de estudio que permitan colocar a los egresados en las áreas que requieren de este tipo de profesionistas y para ir modificando los perfiles educativos a la realidad socioeconómica del país.

- (13). Arizmendi Rodríguez, Roberto.- La Planeación de la Educación Superior... Revista El Economista Mexicano. Vol. XIII, Núm. 1, Ene-Feb.1979. pág.96.
 (14). Castrejón Diez, Jaime. Op. cit. pág. 13.
 (15). López Latorre, José y Arena Arellano, Eduardo. Educación Superior y Desarrollo Económico. El Economista Mexicano. Op. cit. pág. 67. Ago-21-1989

Se hace necesario saber lo que el Sistema devolverá a la sociedad ya que hasta el momento, la educación en México, se ha venido comportando más como objeto de consumo que como un bien social, esto es, la demanda se ha tratado en términos de construcciones, financiamiento y equipo únicamente, es por esto que los cuadros directivos de las empresas y cada vez más del sector público, se preparan en Universidades privadas.

- f). Investigaciones desvinculadas de las necesidades científicas y tecnológicas del país. En México pese a que las Instituciones de Educación Superior tienen el mayor peso de las investigaciones, ya que es aquí donde se da casi el 100%, se han limitado únicamente al traslado de técnicas y procedimientos extranjeros, realizando mejoras en procesos que además no son fácilmente adaptables a la industria mexicana. El desarrollo de innovaciones tecnológicas o la adecuación de sistemas científicos a nuestras necesidades debe considerarse. Por lo cual es indispensable una interrelación entre la situación económico social y la investigación en México.
- g). Desvinculación entre Docencia e Investigación. La Investigación generalmente se lleva a cabo sin que las aportaciones se integren inmediatamente al proceso de aprendizaje, desperdiciando conocimientos nuevos o al menos perfeccionados sobre ciertas disciplinas. En Centros donde se realiza la investigación y se imparte enseñanza lo menos que puede esperarse es que los conocimientos estén al día con respecto a los más recientes resultados de las investigaciones. Se pueden crear programas que involucren directamente a los alumnos en investigaciones, o por lo menos programas que actualicen los conocimientos de los responsables de impartir las cátedras.
- h). Extensión Universitaria limitada. La sociedad que es en última instancia quien costea la Educación Superior, recibe poco beneficio de la Extensión Universitaria, ya que se ha limitado a la difusión de actividades artísticas o culturales, es por lo tanto necesario buscar mecanismos que permitan difundir conocimientos científicos o tecnológicos

prácticos directamente a la población que no tiene acceso a los niveles superiores, a fin de que se vean beneficiados de los diversos niveles del conocimiento.

i). Concentración de Instituciones en unos cuantos polos de desarrollo.

La mayoría de las Instituciones de Educación Superior, se sitúan en ciudades importantes económicamente, aunado a ésto, la población estudiantil emigra a las grandes urbes como son: Guadalajara, Monterrey y Distrito Federal, de tal manera que aumenta la presión sobre la demanda educativa en estos centros. El problema sería menor de no ser porque generalmente los egresados no retornan a sus lugares de origen, concentrándose en unos cuantos polos de desarrollo la mayor parte de los profesionistas, ocasionando una falta de éstos en las áreas rurales con mayor necesidad de desarrollo, se llega incluso al grado de acentuar la migración rural ya que al colocarse, sus familias emigran en busca de mejores oportunidades.

Una descentralización del Sistema, permitiría que se integrara a las zonas con mayor necesidad de desarrollo, ya que "la distribución geográfica de las oportunidades de Educación Superior en el espacio nacional, resulta ser muy importante en función de la relación necesaria entre Educación Superior y Desarrollo Regional". (16).

Consideremos que "la planta física del Sistema Educativo Nacional está integrada por 91 mil 525 Escuelas Federales y 19 mil 893 Estatales y más de la mitad de los 918 mil 791 alumnos de Educación Superior, se concentran tan sólo en el Distrito Federal y cuatro Estados: Nuevo León, Puebla, Jalisco y México". (17).

"Hasta el momento la indebida planeación y el injusto acceso a la Educación Superior, han provocado que sólo cuatro Estados del País, además de la Capital, concentren a más de la mitad de la población estudiantil de este nivel". (18).

(16). Castrejón Diez, Jaime. Op. cit. pág. 180.

(17). Garay Enríque, Meneses Manuel, UNO MAS UNO. Lunes 12 de septiembre de 1983. Primera Plana.

(18). IBID.

- j). Escasa integración entre el Sistema. Al haber una falta de coordinación en el nivel global del Sistema, se presentan duplicidad de acciones, competencia en los niveles académicos y financieros, así como una nula coordinación en las diversas disciplinas y planes de estudio ofrecidos por cada Institución.

Al basarse las Instituciones en expectativas particulares de crecimiento, no se pueden planear la producción de recursos humanos que demanda el país, ni la investigación científica y tecnológica que se necesita de acuerdo a la realidad socioeconómica y basada en un marco regional y nacional. Los planes de estudio, así como las carreras ofrecidas, difieren mucho entre las Instituciones, ésto trae como consecuencia que no pueda existir una movilidad entre los estudiantes de una Institución a otra. En un Sistema integrado se podría dar prioridad a ciertas carreras de acuerdo a la región en que se encuentren ubicadas algunas Universidades, creándose así un sistema que permitiera complementarse mutuamente. El aprovechamiento de los recursos humanos y tecnológicos, beneficiaría en mucho al Sistema, al poder intercambiar expertos y costosa tecnología, de esta forma se lograría una mayor racionalidad a nivel del Sistema.

4.4 Planeación.

Los problemas anteriormente descritos pueden ser explicados en parte por la falta de un ejercicio sistemático y continuo de planeación, tanto a nivel Institucional como global, de hecho ésto nos lleva a una serie de problemas específicos entre los que se encuentran:

- a). Una toma de decisiones basada en la espontaneidad o la improvisación.
- b). Carencia de modelos propios de desarrollo.
- c). Información inadecuada.
- d). Desvinculación de la planeación nacional.
- e). Ausencia de órganos de planeación.

Al no tener un rumbo a seguir las Instituciones, para resolver los problemas que se presentan, van tomando resoluciones sobre la marcha dado que falta un modelo de desarrollo institucional que permita saber la situación en la que se encuentra la realidad económico social y los pasos a seguir para llegar a una situación deseada; en la actualidad ni institucional ni globalmente se tienen diseñados modelos para más de 10 años, únicamente se realiza una planeación para el corto plazo, siendo por lo tanto una planeación de la distribución y gasto de los recursos. A nivel global se tienen sentadas las bases de una planeación, sin embargo, aún no se ha consolidado del todo.

Para poder ubicarse en la situación en la que se encuentran las Instituciones, así como las tendencias de su situación futura, se hace necesario contar con información oportuna y certera; hasta el momento en la mayoría de las Instituciones, hacen falta mecanismos para obtenerla, en otros casos se toma la información como un fin y no como un medio, de tal suerte que se encuentra dispersa y para la cual no se encuentra una aplicación específica.

Muy pocas instituciones cuentan con órganos especializados de planeación y en aquellas que lo tienen, generalmente no hay una determinación de quien o quienes deben intervenir en éstos, el nivel jerárquico que deben poseer, e incluso las actividades que deben realizar.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que una planeación adecuada a nivel institucional y global, permitiría corregir muchos de los problemas que se presentan en el Sistema de Educación Superior.

Para tal efecto, hace falta voluntad por parte de las Instituciones, ya que hasta el momento existen ciertas dificultades para lograr instaurar una planeación integral.

4.4.1 Primeros Intentos.

Como se analizó en capítulos precedentes, dentro del sector educativo existe una notable ausencia de integración del Sistema de Educación Superior. Esto se debe al régimen descentralizado y autónomo que priva sobre todo en la mayoría de las Universidades públicas.

Es a partir de 1964 cuando se llevan a cabo las primeras acciones con miras a establecer un proceso de planeación en el Sistema de Educación Superior, dentro de los intentos más importantes, tenemos los llevados a cabo por:

- a). La Comisión Nacional para el planeamiento integral de la Educación.
- b). La Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa.
- c). La Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior. (ANUIES). (19).

Sobre el tercer punto se hará un análisis más detenido, ya que es con base en los trabajos SEP-ANUIES, que se elaboró el Plan Nacional de Educación Superior 1981-1991, el cual consideramos como el proyecto más completo y ambicioso que existe hasta la fecha y del cual se derivó posteriormente el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES).

- a). Comisión Nacional para el planeamiento integral de la Educación. En el periodo 1964-1970 se integra esta Comisión con carácter nacional, cuyo campo se extendía a todos los niveles educativos, pretendía llevar a cabo la planeación educativa global. Con respecto a la Educación Superior se emitieron dos informes por parte de su Secretaría Técnica, correspondientes a 1968 y 1970.

En el primero se concluye que es necesario modificar el Sistema de Educación Superior para lograr integrarlo en un sistema real ya que se

- (19). Una exposición detallada de los dos primeros puntos, se encuentra en bases para la Administración de la Educación Superior en América Latina: El Caso de México. Ed. INAP México. 1978.

encontraba en una situación anárquica y por lo mismo no tenía capacidad de resolver los problemas planteados de acuerdo a las necesidades del país.

El segundo informe, más completo, define las características y la situación en la que se encontraba la Educación Superior, también se realizó un análisis de la relación del Sistema de Educación Superior con el mercado de trabajo.

- b). La Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa. En el capítulo correspondiente a la planeación del Sector Educativo se apuntó que en el periodo Echeverrista se lleva a cabo una reforma al Sistema Educativo Nacional, de esta manera se integra una subcomisión encargada de analizar el nivel superior, concluyendo sus trabajos en 1971. El resultado de este trabajo es básicamente un diagnóstico de la situación del Sistema de Educación Superior; se examinaron los problemas por los que atravesaba, entre ellos: la demanda de educación, necesidades de recursos financieros y su forma de distribución, la estructura en la que se basaba, así como su posibilidad de adecuación o modificación, de acuerdo a las necesidades de contar con un sistema totalmente integrado, los aspectos de investigación de acuerdo a las necesidades del país y el papel que le corresponde a ésta, utilización y optimización de los recursos.

También se detallaron los aspectos principales que debería observar la reforma del Sistema de Educación Superior, de entre los cuales resaltan: una revisión y replanteamiento de sus objetivos, la forma en que se podría llevar a cabo una vinculación y colaboración entre las diversas instituciones integrantes del Sistema, una democratización de la enseñanza superior, características del área académica, así como la organización y eficiencia institucional.

La subcomisión a su vez elaboró un paquete de recomendaciones para el mejor funcionamiento del Sistema de Educación Superior, entre las cuales destacan: la necesidad de planificar racionalmente y a largo plazo; que la planeación del Sistema de Educación Superior, no debe

menguar la autonomía de las Instituciones; la revisión y modificación de la estructura académica; la necesidad de impulsar los Estudios de Posgrado y de renovar y dinamizar los contenidos de la enseñanza.

- c). El Modelo ANUIES La Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) se integra en 1958 como una organización que permitiera intercambiar opiniones y tratar, asimismo, de mejorar los sistemas académicos. En un principio participaron únicamente las Universidades y el Instituto Politécnico Nacional, a partir de 1971 se integraron también los Institutos Tecnológicos Regionales.

La ANUIES se integra por un Presidente y Vicepresidente nombrados entre los distintos Rectores y Directores de los Institutos de Educación Superior que lo forman, por otra parte, la sede de la organización cambia anualmente de acuerdo a la Institución que la preside. Existe además un Secretario Ejecutivo el cual se encarga de realizar las disposiciones de la Asamblea.

La Asociación realiza además actividades de investigación, asesora y preparación de cuadros técnicos para la docencia y la planeación; cuenta asimismo con un fondo de Becas y con publicaciones especializadas en Educación Superior y materiales de interés para la planeación del sector.

Hasta la fecha los trabajos más importantes en materia de planeación provienen de esta entidad, la ANUIES a partir de 1969 en su asamblea nacional de Jalapa, establece las acciones necesarias para formular un Plan Nacional de Educación Superior, desde esa reunión y a través de las que continuaron se han planteado y realizado acciones importantes para lograr consolidar un esquema de planeación que beneficie a las instituciones que conforman el Sistema.

Por considerarlo de interés relataremos brevemente los puntos más importantes de cada asamblea:

JALAPA.

En la Asamblea de Jalapa se discute la necesidad de optimizar los recursos, ya que la mayoría de instituciones se encontraban en una situación crítica; y a la vez buscar elevar los niveles académicos.

Como resultado de lo anterior, se acordó realizar un estudio de la Educación Superior en México, creándose un Centro de Planeación de la Universidad Mexicana, sostenido con parte de los fondos de la Institución.

Entre 1969 y 1970 se realizan las investigaciones haciendo también un inventario de posibilidades físicas y actividades académicas. Como resultado se emitieron varios documentos integrados, que se denominaron "Diagnóstico Preliminar de la Educación Superior en México".

HERMOSILLO.

Este documento se sometió a discusión en la Asamblea de Hermosillo en 1970, el resultado fue la determinación de crear el Centro Nacional de Planeación de la Educación Superior (CNPES), asimismo se aprobó un documento llamado "Objetivos de la Educación Superior" que contenía siete objetivos teóricos divididos en: Función Docente: cuatro objetivos, Función Investigación: un objetivo, Función en la Difusión Cultural: un objetivo y Función Crítica: un objetivo.

En general se asuma la responsabilidad de convertir a las Instituciones en focos de estímulo del desarrollo integral del país, proporcionando no sólo los cuadros técnicos que la sociedad requiera, sino también personas que coadyuvaran al desarrollo integral y equilibrado.

Vincular las actividades de investigación a la resolución de los problemas del país, elevar el nivel estructural técnico y cívico de la población a través de la Extensión Universitaria y analizar científicamente la problemática del país, ofreciendo soluciones.

En esta reunión también se consideró como necesidad urgente, aumentar los recursos destinados a esta área de la Educación ya que las presiones

en la demanda de Estudios, eran superiores a la capacidad de atención del Sistema.

Como conclusión de la Asamblea efectuada en Hermosillo, se consideró la falta de una planeación adecuada del Sistema, proponiéndose lineamientos a seguir, así como la necesidad de un crecimiento cuantitativo y cualitativo.

VILLAHERMOSA.

En abril de 1971 se reúnen las Instituciones integrantes de la ANUIES, a fin de discutir sobre la disfuncionalidad del Sistema de Educación Superior y la necesidad de su reforma.

Entre los principales objetivos destaca el de definir la Reforma Educativa, para marcar y establecer objetivos y los medios para lograr dicha reforma.

Las declaraciones de Villahermosa consideran:

- a). Que la Reforma Educativa es un proceso permanente, cuya esencia consiste en estructurar el Sistema Educativo Nacional con el objeto de que atienda la creciente demanda de educación en todos sus grados y eleve al mismo tiempo, el nivel cultural, científico y tecnológico del país.
- b). La Reforma de la Educación Superior está estrechamente vinculada al resto de la Reforma Educativa y a otras reformas de las estructuras nacionales, de tal manera que se pueda lograr un desarrollo más justo que incorpore aceleradamente a los grupos marginados y dé más oportunidades a la juventud del país.

La forma en que se lograrían los anteriores objetivos, sería mediante las acciones siguientes:

- Una coordinación de los Recursos Educativos del país y la conjugación

de los esfuerzos de las Instituciones integrantes del Sistema de Educación Superior, sin detrimento de su identidad, a fin de que se creara un Sistema Nacional de Enseñanza, con créditos comunes y de equivalencias para que se diera una máxima fluidez a nivel del Sistema y permitiera combinar conocimientos y planes de trabajo necesarios y útiles para el desarrollo del país, en una cooperación interinstitucional que hiciera más fácil la colaboración y la movilidad de profesores y estudiantes.

- Movilización de los recursos del país para establecer un servicio social educativo en el que participarán los centros productivos y de servicios, contando a su vez con la participación de los estudiantes. De esta manera los primeros colaborarían con la educación en los procesos de aprendizaje de técnicos especializados y particulares.
- Lograr que los estudiantes realizaran una incorporación a la actividad productiva a través de salidas laterales.
- Crear un Sistema Nacional de Exámenes para lo cual sería necesaria la creación de un Centro Nacional para la producción de material didáctico.
- Proporcionar mayor coherencia en los conocimientos, de manera que toda enseñanza en materias básicas, esté ligada en los mismos periodos de estudio a una enseñanza de materias prácticas, técnicas o clínicas y de humanidades en los Institutos Técnicos.
- En la constitución de un Sistema Nacional de Enseñanza, estudiar las variaciones regionales, sectoriales y propias de cada Institución Educativa, manteniendo y fortaleciendo la Autonomía Universitaria.
- Realizar los estudios necesarios para la reforma de la Legislación Educativa, particularmente la Ley Orgánica de la Educación y la Ley de Profesiones, que permitan la realización de la Reforma Educativa.

- El nivel Superior de la Enseñanza Media, deberá ser formativo, más que informativo o enciclopédico, concibiendo sus funciones: terminal y de antecedente propedéutico para los estudios de licenciatura; incorporaría conocimientos de Ciencias y Humanidades, capacitando a su vez para una incorporación al trabajo productivo.
- Se revisarían los ciclos de 5 y 6 años de las licenciaturas, estableciendo planes de estudio y aprendizaje que permitan salidas laterales y una acumulación de conocimientos que irían, de los más generales o de aplicación más probable hasta los más especializados. Se consideró necesario procurar disminuir el número de años de estudios mediante el uso de nuevas técnicas de enseñanza. Los estudios se dividirían en dos etapas: una eminentemente formativa y otra de carácter especializado, adoptándose el sistema de cursos semestrales. Se consideró también hacer más fluido el tránsito de la pasantía a la obtención del Título, para lo cual, a fin de presentar el examen recepcional, se establecerían diversas opciones que podrían ser equivalentes a la tesis profesional. El Servicio Social podría cumplirse en cualquiera de las etapas del nivel licenciatura, incluyéndose tareas educativas.
- Para lograr que los estudios de posgrado se incrementaran, sería necesario que todas las Instituciones contaran con este tipo de niveles, así como con Centros de Investigación, estableciendo en forma permanente, programas conjuntos con todas las Instituciones de Educación Superior.

TOLUCA.

A partir de la reunión de Villahermosa, se pusieron en marcha las acciones para lograr la reforma educativa de tal manera que, en la siguiente reunión, (Toluca 1971) se expusieron los avances logrados en este aspecto, asimismo se analizaron nuevos modelos de planes de estudio sobre todo en las áreas tecnológica y administrativa.

Se acordó implantar un programa nacional de formación de profesores con evaluación permanente, fomentar estudios interdisciplinarios a todos

los niveles. La ANUIES se encargaría de la elaboración de guías para una mejor apreciación y proyección de la Educación Superior.

Otros aspectos importantes que se trataron en esta reunión, fueron:

La universalización de créditos en el establecimiento de un sistema de cooperación industria-universidad y una democratización de la enseñanza mediante el establecimiento de sistemas abiertos de enseñanza, así como la elaboración del material necesario para el apoyo a los últimos.

TEPIC

En 1972 en el encuentro de Tepic, se determinaron las funciones de los Centros de Educación Superior, éstas serían: la Docencia, la Investigación y la Difusión de la Cultura. Se consideró la autonomía como condición básica para el cabal cumplimiento de dichas funciones.

Se reiteró la conveniencia del Sistema Semestral, las salidas laterales a diferentes niveles académicos y la búsqueda de nuevos procedimientos para obtener el título correspondiente.

En lo que respecta a los créditos, se definieron sus características, los criterios de revalidación, reconocimiento y equivalencia.

Se discutió sobre el programa de reestructuración del ciclo medio superior, ratificando la necesidad de capacitar a los estudiantes para el trabajo sin perder de vista que éste sería un ciclo propedéutico para realizar estudios de licenciatura.

VERACRUZ

La reunión de Veracruz realizada en 1973, analiza la demanda de nivel medio superior y el primer ingreso al superior, resultando de este análisis la directriz para la creación de la U.A.M. y el Colegio de Bachilleres.

Estas Instituciones tenían como objetivo aliviar en parte la demanda de

este servicio en el Valle de México. Se consideró crear Instituciones semejantes en los Estados, con la experiencia obtenida por estas dos Instituciones y de acuerdo con las necesidades regionales actuales y futuras, sin detrimento de las Instituciones existentes. Se nombró una Comisión a fin de realizar estudios regionales acerca de la demanda presente y futura de cada Entidad Federativa.

Otros aspectos que se trataron fueron:

- La necesidad de un modelo de crecimiento institucional y global que pudiese incluir la desconcentración y descentralización de los servicios e instalaciones.
- Fomentar los estudios de posgrado en los Estados, disponiendo de fondos y personal especializado suficientes, a fin de lograr una independencia tecnológica y cultural.
- La diversificación de las fuentes de ingreso institucional a fin de obtener los recursos que se requieren.
- Innovar el sistema para lograr una movilidad social de estudiantes y profesores a través del reconocimiento oficial.
- Implantar sistemas de enseñanza abiertos que permitan enriquecer el sistema.
- Se establecieron los puntos básicos del programa de servicio social buscando la acción conjunta de las Universidades y los Tecnológicos, integración del mismo a los planes nacionales y regionales.

QUERETARO.

En 1975, en la Asamblea efectuada en Querétaro, se propuso el Autoestudio Institucional para diagnosticar aquellos factores internos y externos que permiten o limitan el proceso de expansión y mejoramiento de las funciones de Docencia, Investigación y de servicio a la sociedad.

PUEBLA.

Como resultado de esta serie de encuentros, en la reunión de Puebla (1978) se aprueba un plan nacional de Educación Superior que orientaba sus acciones hacia actividades realistas y compartidas, procurando la coordinación interinstitucional que respondiera a las necesidades sociales.

Se consideró que para el logro de las funciones básicas de las Universidades se requerían de técnicas y sistemas de administración y planificación como punto de apoyo. Se señaló que el sistema de Educación Superior exige que la planeación arroje resultados de organización nacional y funcionamiento eficiente, en donde las metas y objetivos que se propongan para mejorar las funciones de la Educación Superior a nivel Institucional, Regional o Nacional, formarían parte de la totalidad del Sistema Educativo Nacional, ya que debe considerarse que éste es un componente del desarrollo integral del país, la base del éxito de este proyecto radicaría en los logros obtenidos por parte de las Instituciones en lo particular.

Se crearon instancias de coordinación a nivel Estatal, Regional y Nacional, éstos ofrecerían asesoría, capacitación, apoyo y promoción, sin embargo se consideró que el papel primordial lo desempeñarían las Instituciones ya que las Comisiones Estatales y los Consejos Regionales, serían instancias de coordinación y congruencia, no ejecutoras de las funciones básicas.

Este plan, a pesar de los avances logrados, tenía grandes limitaciones a nivel de un ordenamiento que regulara y normara la Educación Superior en todos los niveles y ámbitos así como otros aspectos globales. Una de las consideraciones más importantes fue que en aras de mejorar lo estrictamente académico, se descuidó el aspecto de desarrollo organizacional.

"Las estructuras administrativas de las Instituciones de Educación Superior, en la mayoría de los casos, son producto de una acumulación de decisiones, de adecuaciones coyunturales o de política interna, consecuentemente esto ha traído consigo la existencia de estructuras en donde la indefinición, la duplicidad de funciones o los tramos de control, son extre-

madamente amplios..." (20).

ENCUENTROS DE PLANEACION UNIVERSITARIA.

En 1980 las Universidades, Nacional Autónoma de México, de Sonora y de Aguascalientes, organizaron dos encuentros de carácter regional y uno nacional sobre planeación universitaria. La organización de estos encuentros, tuvieron como finalidad el apoyar a la conformación del Sistema Nacional de la Planeación Permanente de la Educación Superior, en la parte de la consolidación de Unidades de Planeación y Fomento de la Planeación Regional.

El primer encuentro Regional de Planeación Universitaria, se realizó en mayo (del 7 al 9) de 1980.

El segundo se realizó del 11 al 13 de junio de 1980. Ambos encuentros tuvieron como objetivo principal el promover y fomentar la planeación en el ámbito específico de las Universidades principalmente a través de la consolidación de unidades de planeación y el impulso a las técnicas y métodos de este tipo.

Se trató en estos encuentros: antecedentes y desarrollo de la planeación a nivel institucional, las condiciones básicas para llevar a cabo la planeación y las acciones necesarias para la realización de este proceso, la necesidad de una integración al Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior y la colaboración Académica Institucional en cuanto a planeación se refiere.

El encuentro Nacional de Planeación Universitaria, se realizó los días 10 y 11 de julio de 1980. En éste se profundizó en los principales aspectos derivados de los trabajos llevados a cabo en los encuentros Regionales. También se estudió y analizaron alternativas de planeación interinstitucional fundamentalmente a nivel Regional.

- (20). Arizmendi, Rodríguez, Roberto. Situación General de la Planeación y la Administración de la Educación Superior. Planeación de la Educación Superior. Ed. ANUIES-SEP. México 1981. Pág. 44.

En estos encuentros se discutieron diversos aspectos importantes, entre los principales tenemos:

- Se observó un alto grado de heterogeneidad en las estructuras internas y en las funciones asignadas a los órganos de planeación.
- La función de planeación es una tarea que ha sido incorporada recientemente de tal manera que en la mayoría de los casos, los órganos de planeación tienen menos de cinco años.
- Los órganos de planeación realizan generalmente funciones diferentes a las originalmente establecidas en los acuerdos de creación aún cuando se mantengan como apoyo técnico a las Autoridades en el proceso de toma de decisiones.
- En un mínimo de casos, los órganos de planeación realizan funciones ejecutivas más que de asesoría.
- Predominan las acciones de corto plazo, de carácter correctivo y coyuntural, con cierta tendencia a realizar una planeación de mediano y largo plazo.
- Los órganos de planeación realizan funciones correspondientes, en primer lugar, al área académica descuidando las áreas financiera y administrativa.
- La participación de dichos órganos en la elaboración del Presupuesto Institucional, varía mucho. En ocasiones no tienen ninguna ingerencia en la realización del mismo, otras veces actúan como conciliadores frente a las demandas y propuestas de asignaciones presupuestales en la fase de elaboración y revisión. Por último, es en pocos casos en donde el organismo de planeación, está encargado de la programación y presupuestación institucional.
- Se resaltó la importancia de la participación de la Comunidad Universitaria, en el proceso de planeación del desarrollo institucional.

- Se consideró necesario concebir la captación de información como un medio, no como un fin, de tal manera que los datos captados sirvan para alimentar el proceso de planeación institucional, delegando esta función a un órgano especializado en la materia.
- Se anotó la falta de diagnóstico y de documentos referentes a un plan de desarrollo en la mayoría de las instituciones.
- Se señaló que los planes de estudio deben ser congruentes con la realidad, modificándose de acuerdo con las necesidades del país y de las regiones en particular.

Finalmente se pudo observar que en la planeación institucional hubo un avance al homogeneizarse los trabajos de este tipo, sin embargo a niveles Estatal y Regional, el avance era mínimo.

Como se puede mostrar, a través de estos intentos de consolidar el proceso de planeación en el Sistema de Educación Superior, han existido magníficos planteamientos de los cuales algunos se han llevado a la práctica con buenos resultados para las diferentes instituciones, sin embargo muchos otros sólo han quedado en planteamientos, no se ha podido lograr establecer un ejercicio de planeación que se cumpla y que integre a todas las dependencias del sistema debido a que existen algunas dificultades que impiden esta integración.

4.4.2 Niveles de Planeación y sus Dificultades.

La Planeación de la Educación Superior, dadas las características del Sistema, se debe realizar en dos niveles:

- a). Nivel Global. Dentro de éste se integra el Sistema de Educación Superior a nivel Nacional en su totalidad.
- b). Nivel Institucional. Es la que se realiza dentro de cada Institución integrante del Sistema de Educación Superior.

a). NIVEL GLOBAL.

El subsector de Educación Superior se caracteriza por la ausencia de una planeación integral, arrastrando los mismos defectos de la que se realiza a nivel nacional, esta ausencia "debe explicarse por la falta de planeación en otros campos de la sociedad, ya que no es posible imaginar que en una sociedad no planificada su Sistema Educativo sí lo está". (21).

Pese a los esfuerzos que se han realizado para implantar un sistema de planeación en el Sistema de Educación Superior, existen diversas causas que han impedido la consecución de los objetivos, entre las principales tenemos:

- Heterogeneidad de las Instituciones integrantes.
- Ausencia de un Sistema Nacional de Planeación.
- Un concepto de autonomía que no ha sido definido claramente.
- Falta un marco jurídico adecuado.

Heterogeneidad de las Instituciones integrantes.

Las Instituciones que componen el Sistema de Educación Superior, como se anotó anteriormente, por su estructura y composición tienden a desenvolverse aisladas del Sistema, con ésto se crea un marco de competencia, "en

(21). Castrejón Díez, Jaime. Pág. 71. Op. Cit.

donde cada Institución pretende consolidarse y entrar en confrontación con las demás, a fin de ser autosuficientes académicamente, abarcando todas las áreas de estudio y ambicionando, con poco realismo, obtener altos niveles de calidad en todas ellas". (22).

Por lo tanto, si cada Institución organiza y planea sus actividades independientemente, no es posible que el Sistema se integre a un plan sectorial y mucho menos a un plan nacional de desarrollo.

Ausencia de un Sistema Nacional de Planeación.

A diferencia del Sistema de Educación Básica y Media, el Sistema de Educación Superior carece de un órgano coordinador que permita una planeación integral. Como se anotó en el capítulo anterior, la Educación Básica y Media Básica se logró coordinar por medio de la Secretaría de Educación Pública después de pasar por una excesiva centralización, en el caso de las Instituciones de Educación Superior, si bien se han tratado de coordinar en un sistema de planeación de la educación superior propuesto por la ANUIES, cada Institución sigue planeando sus acciones en forma independiente (ahondaremos sobre esto posteriormente) "aunque en las Asambleas de la ANUIES, se han acordado acciones a futuro con la idea de una Planeación Universitaria, dichos acuerdos no han tenido un carácter resolutivo, por lo que todavía cada Institución determina sus acciones en forma individual". (23).

Por lo tanto tenemos una planeación universitaria fragmentada que además, se aísla de su contexto social al actuar fuera de la realidad socio-económica.

Por otra parte el hecho de que cada Institución contemple por separado sus acciones, ocasiona que se desperdicien recursos y que los esfuerzos no se aprovechen en beneficio del Sistema de Educación Superior.

- (22). Roberto Arizmendi Rodríguez. La Planeación de la Educación Superior en México. Un largo intento no concretado. La Educación en el desarrollo. El Economista Mexicano. Vol. XIII. Enero-Febrero 1979. Pág. 93.
- (23). Jaime Castrejón Díez. La Educación Superior en México. Ed. Edicol. México 1979. pág. 66.

Serfa sana, una Planeación Institucional que se coordinara con todo el Sistema, para que en base a una estrategia de colaboración institucional, las Universidades se ayuden y promuevan para alcanzar niveles de complementariedad que permitan una mayor capacidad y calidad en el desempeño de las actividades que cada una realiza.

Un concepto de Autonomía que no ha sido definido claramente.

Según Jaime Castrejón Diez "entre los diversos factores que han impedido la planeación integral e integrada de la Educación Universitaria, encontramos un respeto mal entendido a la Autonomía". (24).

En efecto, parece ser que una de las causas principales que obstaculizan el logro de una planeación integrada se encuentra en la interpretación de la "Autonomía", es importante pues, tratar de conceptualizar lo que se entiende por organismos descentralizados y organismos autónomos, para poder, posteriormente, evaluar las ventajas y desventajas que traerfa la Autonomía.

Organismos Descentralizados y Autónomos.

El Estado para cumplir sus funciones de satisfacer las necesidades sociales, en este caso de Educación, puede hacerlo directa o indirectamente; en el segundo caso se estatuye, supervisa y controla a las Instituciones indirectamente.

A dicha forma de otorgar el servicio se le denomina descentralización, esto es, los actos que debe realizar la Administración Central, dada la naturaleza técnica de éstos, se sustraen de los órganos de decisión centralizados y se encomiendan a elementos con suficiente conocimiento y preparación para realizarlos, buscando su mejor cumplimiento.

En el caso de las Instituciones de Educación Superior, el Estado presta el servicio de educación aportando recursos, pero dejando que la Administración de los mismos se realice por Universitarios.

Las Universidades como organismos descentralizados revisten características que permiten su diferenciación de otros similares, la principal es el alto grado de independencia que tiene respecto de la Administración Central, es decir, autonomía.

Podemos considerar como autonomía, al reconocimiento que el estado hace de una serie de prerrogativas y facultades que permiten a cada Institución regularse y decidir internamente sus acciones.

De esta manera se puede considerar que "la descentralización tiene que ver con la forma cómo se presta y organiza el servicio y la autonomía, con el grado de dependencia que guarda el organismo que lo presta con el poder central". (25).

Se considera que la autonomía tiene dos niveles:

- a). Externa Sería aquella que se relaciona con sectores ajenos a la Universidad, como podrían ser diversas Instituciones, el mismo Estado o grupos económicos.
- b). Interna En ésta encontraríamos la libertad para organizarse académicamente y en general, el cómo se constituye el poder interno.

En base a lo anterior, las autoridades escogen alternativas y toman decisiones para cumplir con los objetivos institucionales, además planean y programan la forma en que deben desarrollarse las actividades y la propia Institución.

Por lo tanto la autonomía interna representa la facultad general de autorregularse, pudiendo la Institución adoptar una estructura administrativa, cambiarla o reformarla según acomode a sus necesidades; sin embargo, estas acciones no deberán rebasar el marco legislativo en el cual se encuentra inserta la autonomía.

Se considera que el Estatuto de una Institución Autónoma debe contener ciertos aspectos mínimos, éstos serían: Autorregulación o Autogobierno, Legislación y Reglamentación, para normar su funcionamiento, planeación y programación de actividades académicas y un ejercicio de atribuciones económicas para obtener y distribuir recursos.

En la mayoría de los países latinoamericanos y algunas Universidades de Estados Unidos de Norte América se maneja en las Universidades el concepto de autonomía; propiamente la autonomía representa ventajas que permiten un buen funcionamiento de las instituciones, el problema surge cuando no existe un concepto bien definido de ella. A continuación observamos las ventajas o desventajas que pueden obtenerse de este sistema de organización institucional.

Ventajas de la Autonomía.

La autonomía representa la mejor forma de organización que otros modelos seguidos, incluso mucho tiempo después de adoptada esta forma en Latinoamérica, se aceptó en Universidades Norteamericanas. La autonomía de un organismo permite:

- La organización interna conveniente para llevar a cabo sus funciones de una manera eficiente.
- La posibilidad de seleccionar su personal académico, administrativo y funcionarios, sin ingerencia externa.
- Garantizar la libertad de impartir el conocimiento y la elaboración de planes y programas de estudio.
- Distribuir los recursos de una forma eficiente hacia las áreas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura, de acuerdo con las necesidades de la sociedad.
- La formulación del curriculum para cada uno de los grados, estableciendo valores y métodos de evaluación que permitan otorgar los títulos requeridos para el ejercicio de la profesión.

Desventajas de la Autonomía.

La falta de claridad en el concepto de autonomía al malinterpretarse, ocasiona dificultades sobre todo para lograr una efectiva planeación "así la autonomía universitaria, de pronto significa muchas cosas y cuando el término se vuelve equívoco, da lugar a la incertidumbre". (26).

Como consecuencias negativas encontramos:

- Dificultad para la integración de un Sistema Nacional de Educación Superior. Como anotamos anteriormente, cada Universidad tiene la facultad de autorregularse, ésto es bueno para las instituciones en lo individual pero paradójicamente se convierte en el principal obstáculo para lograr una planeación nacional.
- La autonomía puede garantizar el desarrollo de las funciones universitarias, pero en ocasiones ha servido de pretexto para enarbolar luchas de grupos de poder que sólo buscan su beneficio.
- Se ha llegado a un aislamiento casi total de las Universidades con su entorno social, desvinculándose del desarrollo nacional y de los planes globales y sectoriales de desarrollo.
- A nivel de planeación institucional, la Administración Central encuentra dificultades para llevar a cabo los objetivos comunes a toda la comunidad, ya que al ser arrastrada al seno de las Escuelas y Facultades, una comprensión equívoca de autonomía, a cualquier intento de planeación y administración general se le considera una forma de intervención.

Como se puede observar, hace falta una concepción lo suficientemente clara de autonomía para explotar al máximo sus posibilidades que permita una mejora orgánica y administrativa de las Instituciones, es bueno tomar en cuenta que la autonomía debe ser compatible con una adecuada organización y coordinación de las Instituciones de Educación Superior y buscar

mecanismos para que, sin lesionar la autonomía, se logre una adecuada planeación del Sistema de Educación Superior.

Falta un Marco Jurídico Adecuado.

Hace falta un marco legal que permita coordinar la planeación del Sistema de Educación Superior. En 1978 a propuesta de la ANUIES, se publicó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, sin embargo, ésta "surge primero que la Ley de Educación Superior, pospuesta en más de una ocasión y aún sin elaborarse". (27).

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, está configurada por un conjunto de principios y disposiciones, mediante los cuales se establecen las condiciones de integración, composición, expansión y desarrollo de este tipo de educación.

Dadas las características del Sistema de Educación Superior, diversidad de elementos jurídicos, jurisdicción, tipos de instituciones que la imparten y naturaleza de los estudios que ofrecen, entre otras, fue necesario integrar esta Ley de acuerdo con los fines y objetivos que son comunes al Sistema.

La forma en que está compuesta esta Ley, se describe a continuación:

"La Ley está compuesta por 27 artículos y transitorios; se divide en tres capítulos: el Primero de "Disposiciones Generales" con siete artículos, el Segundo sobre "Distribución y Coordinación" con 13 artículos y el Tercero sobre "Asignación de Recursos" con los 7 artículos restantes. Preciado el objeto de la Ley en su Artículo 1º, son tres los aspectos fundamentales que se desprenden de su articulado: La definición del tipo educativo superior, la idea de coordinación y las obligaciones de la Federación en cuanto a la asignación de recursos económicos a la Educación Superior Pública". (28).

El contar con una Ley para la Coordinación de la Educación Superior ha

- (27). Alfonso Rangel Guerra. Aspectos de la Planeación en la Educación Superior. ANUIES. México. pág. 235.
 (28). Alfonso Rangel Guerra. IBID.

sido un gran avance, sin embargo, hace falta adoptar mecanismos para desarrollar un marco jurídico que, como ya se dijo antes, sin lesionar la Autonomía Institucional, permita integrar a todo el Sistema a una planeación global y nacional.

b). NIVEL INSTITUCIONAL.

Las Universidades en lo particular se encuentran con problemas para iniciar y llevar a cabo las acciones necesarias de un proceso de planeación. Las principales causas que dificultan implantar este proceso son:

- a). Falta de definición de un modelo de desarrollo a largo plazo.
 - b). Falta de una estructura de organización acorde con las acciones que se pretenden llevar a cabo.
 - c). Ausencia de órganos de Planeación.
 - d). Ausencia de mecanismos operativos de Planeación.
- Falta de definición de un modelo de desarrollo a largo plazo.

Una característica que hemos anotado, en el capítulo referente a la Planeación Nacional, es el hecho de que en el sector público cada Administración organiza sus acciones cuando más para su periodo correspondiente, sometiendo las expectativas de desarrollo a la persona que se encuentre en turno.

Por un lado nos encontramos con que cada administrador define un modelo de desarrollo y por otro, que el sucesor redefine nuevamente los objetivos.

En las Universidades Públicas, generalmente se carece incluso de modelos de desarrollo basados en lo que se quiere para la institución a futuro, esto es, se conciben expectativas para el corto plazo de acuerdo a la forma "tradicional" en que ha funcionado la Institución.

Para poder contemplar metas trascendentes se requiere de una planeación a largo plazo, basada en un diagnóstico de la Institución y la situación a la que se desea llegar, así como el camino que se debe recorrer (largo y mediano plazo), para tal efecto es necesaria la continuidad en las acciones.

- Falta de una Estructura Organizacional.

Para poder cumplir con las metas fijadas en una Institución es necesaria una congruencia en la organización, la falta de ésta ocasiona que no se identifique quien debe realizar ciertas acciones y ésto da al traste con el cumplimiento de la Planeación.

Según datos de la ANUIES sólo 14 de las 33 Universidades públicas de los Estados, cuentan con un manual de organización "y ésto sin analizar las fechas de vigencia de dichos documentos". (29).

- Ausencia de órganos de planeación.

Para poder llevar a cabo toda planeación, es necesario un organismo con atribuciones legales que se encargue de elaborar las etapas del proceso, desde el diagnóstico hasta la evaluación.

Las instituciones que han instaurado órganos de planeación no han podido llevar a cabo esta tarea, debido principalmente a que sólo se cubren aspectos parciales de la planeación institucional (planeación académica, planeación financiera, de planta física, etc.). En otros casos no existen o bien no tienen el rango requerido para poder llevar a cabo esta función. (apoyo político y jurídico).

- Ausencia de mecanismos operativos de planeación.

Para que la planeación no se quede a nivel de buenos propósitos única-

(29). Arizmendi Rodríguez, Roberto. Situación General de la Planeación y la Administración de la Educación Superior, Planeación de la Educación Superior. Op. cit. pág. 44.

mente, es necesario contar con mecanismos que permitan obtener primero, una adecuada ejecución de las actividades necesarias para cumplir con las metas fijadas (órganos técnicos, empleo de técnicas como el presupuesto por programas, etc.) y segundo la información de los resultados obtenidos que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos. En la mayoría de las instituciones, se carece totalmente de estos mecanismos, algunas tienen incorporadas técnicas como la de presupuesto por programas, informática, etc. (UNAM, IPN, UAM), sin embargo, en la mayoría de éstas, aún no se logran incorporar los mecanismos adecuados.

En el nivel global y debido a la coordinación de la ANUIES y el reconocimiento de las diferentes instituciones de lograr un marco de acción que propicie la integración, se han realizado planes y programas que buscan consolidar el proceso de planeación en la Educación Superior. Los más importantes, dadas sus intenciones, son: El Plan Nacional de Educación Superior y el Programa Integral de Educación Superior (PROIDES), que analizaremos en el apartado siguiente,

4.4.3 P.N.E.S. (1981-1991) y el P.R.O.I.D.E.S.

Como resultado de las reuniones efectuadas en la ANUIES y basado en los encuentros sobre Planeación, surge el documento titulado "Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el periodo 1981-1991", aprobado en la reunión de Morelia, en julio de 1981.

La elaboración del documento estuvo a cargo de un grupo técnico integrado por personal de la Secretaría de Educación Pública y la ANUIES; se divide en cuatro partes: la primera considera aspectos de la planeación de la Educación Superior en México, teniendo como antecedente las reuniones del ANUIES a partir de 1978.

En la segunda parte se analizan aspectos de la realidad nacional a fin de destacar las repercusiones en la Educación Superior, se incluye información cuantitativa y consideraciones cualitativas sobre el crecimiento demográfico y situación del desarrollo económico social del país, también se analiza la situación socio-cultural de México así como el contexto específico en el que se desarrolla el Sistema de Educación Superior, por último se hace referencia al estado en que se encuentra la Ciencia y la Tecnología, su grado de dependencia con respecto a la del extranjero y el entorno de la Educación Superior, analizando las relaciones con otros niveles del Sistema Educativo.

La tercera parte es un diagnóstico con propuestas para definir un futuro deseado para el Sistema de Educación Superior, se analiza la demanda considerando alternativas para cubrirla, se exponen criterios para ampliar y mejorar la Docencia, Estudios de Posgrado, la Investigación Científica, la Difusión de la Cultura, los Servicios prestados por las Instituciones a otros sectores y la organización Académico Administrativa, así como el financiamiento de la Educación Superior.

La cuarta parte contiene lineamientos para el desarrollo del Sistema de Educación Superior durante el periodo 1981-1991, se establecen principios generales que fundamenten las acciones a emprenderse, la capacidad de las

Instituciones para su desarrollo y la proyección de la situación deseada del Sistema. La parte final del documento considera objetivos, políticas y directrices que orienten el cumplimiento de tareas y compromisos para el desarrollo de las Instituciones y del Sistema de Educación Superior en general.

Organización para la Planeación.

El sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) está compuesto por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), los Consejos Regionales (CORPES), las Comisiones Estatales (COEPES) y las Unidades Institucionales de Planeación (UIP). Estas últimas operan en las Universidades e Instituciones de Educación Superior.

El SINAPPES fue creado a partir de la aprobación del Plan Nacional de Educación Superior en 1978, es un instrumento de carácter operativo para dar respuesta a las exigencias del desarrollo nacional en el aspecto educativo, para llevar a cabo sus acciones se crearon los mecanismos de coordinación mencionados anteriormente y que son:

CONPES. Presidida por el Secretario de Educación Pública, se integra por miembros del Consejo Nacional de la ANUIES y por un número igual de representantes de la Secretaría de Educación Pública. Inicia sus labores en 1979 realizando trabajos de promoción, organización, coordinación y difusión de las tareas derivadas del Plan Nacional.

CORPES. Funciona en cada una de las siete regiones establecidas por la ANUIES más la zona metropolitana de la Ciudad de México, realizando acciones tendientes al establecimiento de programas de colaboración entre las Instituciones que operan dentro de la esfera geográfica que les corresponde. Los programas son básicamente de carácter académico, de colaboración y complementación.

COEPES. A nivel estatal estudian y proponen posibilidades para impulsar un desarrollo congruente de la Educación Superior, en la respectiva Enti-

dad Federativa, mediante una interacción coordinada de los programas y proyectos Institucionales y los planes estatales de desarrollo a fin de vincular y relacionar las funciones sustantivas de las Instituciones con los proyectos y acciones de otros sectores del Estado. Esto permite localizar áreas con necesidades de mayor desarrollo económico-social tanto en cada Entidad Federativa como a nivel del país en general.

Los COEPES se instauran en 1974 y se integran por:

- Rectores y Directores de las Instituciones integrantes de la ANUIES en cada Estado.
- Los Directores de las Instituciones de Educación Superior, dependientes de la S.E.P., independientemente de su adscripción a la ANUIES.
- Dos representantes del Gobierno del Estado.
- El Delegado General de la Secretaría de Educación Pública en el Estado.
- El Jefe de la Zona del Comité Administrador del Programa Federal de construcción de Escuelas. (CAPFCE).
- Otras Instituciones de Educación Superior que operen en el Estado, así como representantes de otros sectores que de alguna manera tengan que ver en áreas educativas superiores en el Estado, ambos a invitación expresa de los miembros titulares de las COEPES.

Las COEPES desarrollaron un plan denominado "CERO", destinado a preparar un diagnóstico de la situación económico-social y educativa de cada Estado, efectuar un análisis de la información obtenida y definir líneas de acción futura para el desarrollo de la Educación Superior en cada Entidad Federativa.

Con base en esto se preparó un plan Estatal indicativo de Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES) esto para un periodo de cinco años.

Los PEIDES servirán de base para elaborar las políticas, directrices y orientaciones necesarias para el desarrollo de la Educación Superior en periodos de largo plazo, así como la definición de programas de carácter Estatal o Interinstitucional.

U.I.P.

Son los elementos básicos del proceso planificador, tanto de las Instituciones como del Sistema en su conjunto. Las UIP promueven y organizan el proceso planificador de cada Institución, coordinan las tareas de planeación de cada una de sus Dependencias, proporcionan una metodología e integran los trabajos para presentarlos a la consideración de los órganos jerárquicos institucionales.

Con lo descrito anteriormente podemos observar que se han hecho esfuerzos serios de integrar y llevar a cabo la planeación en el Sistema de Educación Superior, se realizan una serie de acciones relevantes para ir logrando, paulatinamente, una integración a la realidad nacional y a la planeación sectorial y global.

Los primeros pasos se han dado, sin embargo, la planeación en el Sistema de Educación Superior dista mucho todavía de ser la adecuada, esto es comprensible si consideramos que tiene relativamente poco tiempo y que los lineamientos son indicativos. Un cambio de mentalidades permitirá que, sin lesionar la autonomía, se vaya consolidando cada vez más dicha planeación, por el momento lo importante es trabajar en el seno de las instituciones consolidando los procesos de planeación así como los procesos de autoevaluación sistemática de su operación.

"En la reunión de Morelia, los Rectores y Directores de las Instituciones de Educación Superior del país, coincidieron en que si bien el documento aprobado representa la posibilidad de orientar el desarrollo de la Educación Superior en los próximos diez años, las políticas y objetivos específicos, así como las gestiones que deban realizarse para lograr un Sistema de Educación Superior con mayores índices de calidad y con una mejor respuesta a las necesidades del país, deberán ser diseñadas, definidas y realizadas a nivel Estatal por las Comisiones Estatales para la Planeación de

la Educación Superior y a nivel Institucional por cada una de las Universidades e Instituciones de Educación Superior del país, pero específicamente por cada una de las personas que participan dentro del proceso de Educación Superior". (30).

Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior. (PROIDES).

Con la misma organización funcional que mencionamos anteriormente (SINAPPES, CONPES, CORPES, COEPES, y UIP) surge el PROIDES como el programa más acabado de Educación Superior, dicho documento se aprueba en la XXII reunión ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES en Colima (octubre de 1986).

En la parte diagnóstica del PROIDES se menciona como problemática de la Educación Superior "un conjunto de problemas generales agrupados en cuatro categorías: 1). Crecimiento de la Educación Superior 2). Recursos humanos, 3). Recursos económicos, y 4). Planeación y Coordinación". (31).

Estos cuatro problemas se conjugaron para tener un nivel académico insatisfactorio, un crecimiento vertiginoso en un tiempo muy corto, recursos humanos no siempre bien calificados, severas restricciones económicas e insuficiente planeación y coordinación.

Se plantean una serie de objetivos tendientes a la solución de la problemática planteada:

- a). Regular, equilibrar y complementar el desarrollo del Sistema de Educación Superior que responda con mayor eficacia a las necesidades de la sociedad mexicana.
- b). Lograr que el personal (docentes, investigadores, personal de extensión, administrativos y de apoyo) tenga mejores niveles de preparación y un -- más alto grado de motivación y compromiso Institucional para realizar--

- (30). El desarrollo de la Educación Superior de 1981-1991. Ed. Sep-Anuies, México 1982. Pág. 28.
- (31). Programa integral para el desarrollo de la Educación Superior (PROIDES). ANUIES, México. Pág. 69.

eficientemente las tareas inherentes a un óptimo funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior. (IES).

c). Mejorar la situación financiera de las IES y los procedimientos de programación-presupuestación, financiamiento, reprogramación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación de los recursos económicos para asegurar el desarrollo de la Educación Superior y la consolidación de sus funciones académicas.

d). Planeación y Coordinación.

Mejorar la planeación y coordinación en los ámbitos Institucional e Interinstitucional, en los niveles estatal, regional y nacional para elevar la calidad de los Servicios Educativos y desarrollar un auténtico Sistema Integral de Educación Superior.

En lo que se refiere a los objetivos de las funciones generales de las IES se plantea lo siguiente:

Docencia.

Mejorar la calidad de los procesos educativos en las IES con el fin de atender eficientemente a un número creciente de estudiantes y para que sus egresados satisfagan de manera más adecuada los requerimientos y necesidades de la sociedad mexicana.

Investigación.

Hacer de la Investigación una tarea Institucional permanente de alto nivel y debidamente planeada para lograr que los resultados de esta actividad académica den respuestas satisfactorias a las necesidades sociales, económicas, culturales, científicas y tecnológicas de la sociedad mexicana.

Difusión de la Cultura y Extensión de los Servicios.

Mejorar la difusión de la cultura (Humanística, Científica y Tecnológica) y la extensión de los servicios de las IES con el fin de lograr una mayor afirmación social de los valores nacionales y universales y satisfacer con mayor eficacia a través de la extensión de los servicios, aquellas necesi-

dades sociales relacionadas con la naturaleza y fines de la Educación Superior.

Apoyo Administrativo.

Mejorar la normatividad y simplificar la administración de las Instituciones de Educación Superior para que apoyen adecuada y eficientemente el cumplimiento de las funciones sustantivas.

Mencionamos anteriormente, que este programa es uno de los más elaborados en el Sistema de Educación Superior y lo creemos así porque se constituye como un marco de referencia y un instrumento de orientación para todas las IES ya que no sólo cuenta con los objetivos generales que ya mencionamos, sino que plasma también un sinnúmero de objetivos particulares, políticas a seguir y metas concretas a lograr; en suma es un documento de planeación bien elaborado.

Lo anterior no significa que los resultados obtenidos sean los mejores, creemos que aún existe una gran descoordinación entre las IES, cada una actúa de manera aislada, tanto con las demás Instituciones como en su ámbito social, además de que para llevar a cabo los objetivos planteados se necesita no sólo voluntad política sino apoyo financiero y es aquí donde también radica la limitante, ya que en los últimos años las IES se han visto en problemas financieros que no permiten estimular al personal académico, desarrollar nuevas investigaciones, extender los beneficios de la cultura, etc. es decir, no basta hacer un plan con los mejores objetivos, hay que llevarlos a la práctica, y aquí es donde el presupuesto juega un papel decisivo.

4.5 El Presupuesto en el Sistema de Educación Superior.

Después de habernos referido a la situación que guarda la planeación en el sistema de Educación Superior, así como a la importancia del presupuesto con relación a la planeación, describiremos de manera breve cómo se desarrolla el proceso presupuestario en este sistema:

Hemos mencionado que el presupuesto es un plan operativo que pretende concretizar las metas fijadas en todo proceso de planeación de largo o mediano plazo y por tanto, refleja en términos financieros los objetivos reales que se persiguen.

Siendo la S.E.P. la "cabeza" del sector, es la encargada de diseñar e instrumentar el proceso de presupuesto, utilizando para ello la técnica de programas. La adopción de esta técnica conlleva a estructurar todas las funciones, objetivos y actividades de la Secretaría en una serie de programas que permitieran una mejor organización de tipo presupuestal y se pudieran observar los resultados obtenidos en los diferentes niveles educativos, de esta manera el sector cuenta con 17 Programas, 80 Subprogramas y 161 Unidades Responsables.

Los 17 Programas son los siguientes:

1. Educación y desarrollo de planes y programas de estudio
2. Administración de los recursos del sector
3. Ampliación y mejoramiento de la planta física
4. Descentralización de los servicios educativos
5. Mejoramiento de los servicios de apoyo
6. Planeación y programación educativa
7. Coordinación de las acciones del sector
8. Integración de la educación básica
9. Fomento a la educación inicial y especial
10. Atención a la educación rural e indígena
11. Desarrollo de la educación para adultos
12. Reorientación del sistema de educación universitaria
13. Impulso al sistema de educación tecnológica

14. Coordinación de la investigación tecnológica y universitaria con las necesidades del país
15. Formación, superación y actualización del magisterio
16. Preservación, impulso y difusión de la cultura
17. Impulso al deporte y a la recreación.

Con estos programas el Sector Educativo lleva a cabo la Programación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto, sin embargo es preciso mencionar que aún cuando existe una estructura y diferentes etapas presupuestales bien definidas y que tienen una relación significativa con el proceso de planeación, en la práctica las Unidades Responsables parecen perderse de ese contexto, a veces ni siquiera se conoce el programa educativo en turno, se abocan a realizar las funciones ya conocidas tradicionalmente, y no se lleva a cabo un análisis de si se está dentro de los objetivos generales y globales que se persiguen. Por otra parte la S.E.P. no ha encontrado los instrumentos necesarios para lograr cerrar el proceso y que permitan dirigir todas las actividades a los objetivos deseados.

Por lo que se refiere a la Educación Superior, ésta se enmarca dentro de los siguientes programas:

Reorientación del Sistema de Educación Universitaria, Impulso al Sistema de Educación Tecnológica y Coordinación de la Investigación Tecnológica y Universitaria con las necesidades del país.

Las diferentes Unidades Responsables participan en sus correspondientes programas y son ellas mismas quienes determinan los proyectos de acuerdo a sus funciones particulares y a su estructura organizacional, así se está en posibilidad de llevar a cabo el proceso presupuestal que consiste básicamente en tres etapas:

- Programación-Presupuestación

Esta etapa del presupuesto dentro de la educación superior inicia con la elaboración de un "Anteproyecto" de presupuesto que en su parte fundamental busca relacionar los objetivos y actividades de cada proyecto con el plan o pro-

grama que se haya trazado para el sistema educativo, en particular de educación superior. "Se deben plantear de manera precisa todas las propuestas de orden programático y formular una primera aproximación de magnitud presupuestal". "...debe plantearse cada proyecto fundamental y de apoyo que se encuentre en el marco del programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988, precisando su diagnóstico, objetivos, estrategias y metas a fin de que se permita un análisis sectorial del que se desprenda la autorización de lo que se deberá realizar durante 1986. Respecto al presupuesto, el planteamiento es agregado por capítulo de gasto con base en costos históricos y su tendencia..." (32).

Por otra parte, también busca la relación entre metas y recursos financieros, de esta manera se elabora un modelo de presupuestación que como se menciona en la cita anterior tiene como base costos históricos y su tendencia, esto es, las metas que se alcanzaron en una serie de años y el presupuesto que se asignó a la unidad responsable, de esta manera se llega a determinar tanto las metas a alcanzar como la cantidad de recursos necesarios para ello, siendo ésta la solicitud formal de presupuesto a la coordinadora sectorial en, este caso a la S.E.P.

El proceso descrito, y todo el trabajo que conlleva, no es determinante finalmente para la asignación de recursos ya que ésta se dá teniendo como base el presupuesto asignado el año anterior, y las ampliaciones que por incrementos salariales se autorizaron, es decir se determinó un "presupuesto irreductible" y a éste se agregó una cantidad adicional ("crecimiento natural") que muchas veces no cubre siquiera los índices inflacionarios, de esta manera la asignación de recursos pierde los objetivos planteados en el anteproyecto de presupuesto y de la misma técnica del presupuesto por programas.

Es en esta etapa de la planeación-presupuestación donde podemos establecer que se da un enfrentamiento entre los objetivos ideales y la realidad financiera, no existe una asignación de acuerdo a prioridades, a la consecución de metas concretas y delineadas en beneficio de la sociedad en su conjunto, se otorga

(32). "Instructivo para el llenado de los formatos del programa operativo anual para 1986", SEP. Subsecretaría de Planeación Educativa, Dirección General de Programación. Pág. 3.

de acuerdo a crecimientos "históricos", "naturales", presupuestos "irreductibles" y también a decisiones políticas, lo que contribuye a la desintegración del sistema y a perderse del contexto de objetivos generales y globales que se persiguen.

- **Etapa de Ejecución Presupuestaria.**

Una vez asignado y aprobado el presupuesto, las unidades responsables desarrollan sus actividades y consumen sus recursos, es en esta etapa donde se debería vigilar, tanto la coordinadora del sector como las propias unidades, que los esfuerzos y recursos se encaminen a los objetivos específicos planteados sin embargo no es así, se desarrollan las actividades que tradicionalmente se realizan, se enseña, se investiga y se extiende la cultura; pero no se analiza en qué áreas se impulsará la enseñanza, qué necesidades de investigación tiene el país, hacia dónde se dirigirá la extensión cultural, etc. Las unidades responsables se limitan a llevar un control de recursos financieros y metas, reportando de manera trimestral los resultados obtenidos a la Coordinadora Sectorial (SEP), sin embargo no existe un control por parte de esta coordinadora de los movimientos o transferencias presupuestales y su consiguiente repercusión en metas, se deja en libertad a las unidades responsables para realizar estas modificaciones, en el caso de ser reportadas se reflejarán en la siguiente etapa presupuestal que es la evaluación, en conclusión, la ejecución presupuestaria es realizada y controlada por cada unidad responsable. y con poca ingerencia de la coordinadora sectorial sobre todo en las entidades que gozan de plena autonomía, no se da un análisis de tipo cualitativo que posibilite tomar medidas que corrijan posibles desviaciones en cuanto a los objetivos planteados.

- **Etapa de Evaluación Presupuestaria.**

Con los recursos y metas que se autorizaron a las unidades responsables, la coordinadora sectorial solicita de manera trimestral y en forma acumulada los estados reales de estas metas y recursos, es decir los resultados parciales que se van dando a través del ejercicio, de existir desviaciones, positivas o negativas, se tienen que exponer la razón de ello.

Al final del ejercicio se comparan los resultados finales con los programados.

al inicio del ejercicio determinándose las desviaciones finales y obteniendo el grado de cumplimiento de cada unidad responsable.

De esta manera, explicada brevemente debido a la carencia casi total de documentos que detallen estas etapas, es como se dá el proceso presupuestal dentro del sistema de Educación Superior, que como ya dijimos se basa en la técnica del presupuesto por programas, la cual aún cuando no es aplicada en su totalidad, debido a cuestiones técnicas y políticas, sí es muy útil como elemento o método de organización y control para la entidad coordinadora.

Creemos también que se tiene una carencia de elementos que se podrían adoptar para lograr una mejor asignación, ejecución y evaluación del presupuesto, éstos podrían ser:

- Oferta de servicios educativos acordes con las necesidades socio-económicas del desarrollo de la región en que se encuentran.
- Instituciones con desarrollo incipiente y que se encuentren en áreas de crecimiento relativamente más lento.
- Existencia de programas y objetivos coherentes con el desarrollo propio de la región y del país en general.
- Una eficiencia en el manejo y uso de los recursos.
- Capacidad y diversidad en la obtención de recursos propios.

5. PLANEACION EN LA U.N.A.M.

Dentro del Sistema de Educación Superior, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) juega un papel muy importante, no sólo por su carácter nacional sino por ser la principal formadora de profesionales que sirven al país, por participar en forma destacada tanto cualitativa como cuantitativamente, en la búsqueda y aportación de soluciones a problemas que afectan a nuestra sociedad y por extender de manera importante las variadas manifestaciones de la cultura.

Por otra parte la UNAM, desempeña un papel vanguardista en lo que se refiere al proceso de Planeación y Presupuesto, de tal manera que hemos elegido esta Institución para hacer un análisis de este proceso, con el fin de mostrar cómo se lleva a cabo en la unidad más representativa del sistema y si es reflejo del mismo.

La tarea de Planeación en la Universidad Nacional Autónoma de México se remonta a más de 35 años, donde se empieza a vislumbrar la necesidad de tener un conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para lograr un desarrollo coherente y equilibrado de la Universidad, y responder así a las necesidades del entorno social donde se ubica; básicamente a la demanda social de educación superior y a las exigencias del país en este aspecto.

Sin duda esta necesidad se dá marcadamente en los últimos años dado el vertiginoso crecimiento de esta Institución, para dar un ejemplo de ésto diremos en 1988 se atendían a casi 270 mil estudiantes, se realizaban 2,915 investigaciones y se realizaban 12,529 eventos artísticos, culturales y educativos, contando para ésto con aproximadamente 170 recintos en todo el país.

5.1 Antecedentes

En 1953 se creó la Comisión de Planeación Universitaria, que tuvo como objetivo principal analizar el ya significativo crecimiento de la población universitaria, considerando que la demanda educativa en este nivel era un problema de carácter nacional por lo que se hacía necesario reforzar las Instituciones educativas de nivel superior en provincia, este grupo realizó un análisis de la es-

estructura de la educación superior, del mercado de trabajo, y se señalan bases preliminares para la planeación de la Educación Superior.

En 1967 se crea la Comisión Técnica de Planeación Universitaria que tiene como objetivo principal diseñar las bases de Planeación para la Universidad Nacional en el periodo 1969-1980, donde se plantea proyecciones de referencia para el crecimiento de población escolar, para el ingreso y para el egreso.

En 1971 se creó la Comisión Técnica de Implantación de Proyectos Universitarios, la cual tiene como función la planeación de las diferentes actividades encomendadas a la Institución: docentes, de investigación, de difusión cultural, administrativas y financieras.

Es en 1973 cuando después de estos distintos esfuerzos de realizar y fortalecer las actividades de planeación de la UNAM se crea la Coordinación de Planeación y Desarrollo, que en junio de 1974 se transforma en la Dirección General de Planeación, con el objeto de promover y sistematizar la planeación en todas las áreas y dependencias universitarias, este nuevo órgano dependería directamente del Rector y estaría encargado de realizar los estudios, análisis y proyectos de planeación que facilitarían y apoyarían la toma de decisiones. (En la actualidad la Dirección General de Planeación no depende ya directamente del Rector sino de la Secretaría General).

5.2 Proceso Funcional

Dentro de la organización actual de la planeación en la Universidad se podría establecer que existe un proceso funcional bien definido, se contemplan fundamentalmente dos niveles: Planeación Institucional (se refiere a la Institución en su conjunto) y Planeación Interinstitucional (la Institución como parte del Sistema Educativo Nacional).

La planeación institucional se debe realizar en dos ámbitos que se orienten y complementen mutuamente. Al primer ámbito se le denomina global, el cual contempla a la Institución en su conjunto y se realiza a través de dos instancias:

- a). El Consejo de planeación que está integrado por el Rector, los Secretarios Académico y Administrativo, los Coordinadores de la Investigación Científica y la Humanística, así como el de Extensión Universitaria y el Director General de Planeación, y que tiene como objetivo principal, determinar las políticas generales de desarrollo en cada una de las funciones institucionales.
- b). La Dirección General de Planeación, organizada en grupos de trabajo, que elaboran los programas y proyectos específicos en las diferentes áreas del quehacer universitario.

De esta manera, los programas y proyectos realizados por la Dirección General de Planeación, se someten a la consideración de la Comisión de Planeación, para después ser presentados a los diferentes cuerpos representativos y de decisión (Consejo Universitario, Colegio de Directores, Consejos Técnicos, etc.) de la Institución para su análisis, consideración y aprobación.

El otro ámbito de planeación, es el específico ya que se refiere a la planeación que se realiza en los diferentes sectores y dependencias de la Universidad, es decir, se refiere al proceso de planeación que se desarrolla de manera particular y específica en el área de docencia, investigación, extensión universitaria y administración universitaria que se dá a través de las dependencias que participan en cada una de estas funciones, organizadas básicamente en subsistemas, dicha planeación debe enmarcarse en las políticas y objetivos generales de la Institución.

La Planeación Interinstitucional, comprende la participación de la UNAM con otras Instituciones en el proceso de planeación general del sistema de Educación Superior, esta participación se ha dado, sobre todo, a través de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

El objetivo que persigue la UNAM en este nivel, es lograr una mayor integración y coordinación de la planeación interinstitucional, realizando actividades de apoyo a otras universidades estatales.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En forma breve este es el esquema de funcionamiento de la planeación en la UNAM, aún cuando parece simple abarca todas las funciones y actividades de la Institución así como sus diferentes instancias de participación y decisión, sin embargo esto es en cuanto a la estructura de funcionamiento, pero en su desarrollo la planeación institucional no se ha logrado conjuntar como un proceso único, sistemático, integral y periódico que parta de las funciones básicas, de sus objetivos generales así como de su compromiso Institucional y social para así derivar las tareas que se hayan de realizar, se ha carecido de un plan Institucional que fije, oriente y enmarque todas las actividades de la Institución, el cómo, el cuándo y los recursos necesarios.

5.3 Desarrollo y Situación Actual.

Lo que se ha dado como planeación en la Institución, creemos que son ejercicios esporádicos y coyunturales en áreas o sectores específicos, con características y metodologías diferentes unas de otras y que no se dan en la totalidad de los sectores o dependencias que conforman el ámbito universitario, por tanto, no se persigue el objetivo general de definir en su conjunto, el modelo de Institución de Educación Superior que cumpla satisfactoriamente con sus funciones y objetivos básicos, de acuerdo a las necesidades y exigencias que plantea nuestra formación social.

Han existido buenos intentos que, como ya digimos, se presentan de manera esporádica en diferentes áreas o sectores: En 1971 se formula el documento "Planeación para el desarrollo de la Investigación Científica en la Universidad Nacional Autónoma de México", en él se presenta la situación de la Investigación Científica en ese momento, lineamientos generales para llevar a cabo la planeación de la Investigación Científica y un conjunto de proposiciones concretas. En 1973 se estableció el "Plan Regulador de Ciudad Universitaria" el cual se refería a la construcción, ampliación y distribución de obras. Se han elaborado otros, sin embargo se carece de un documento de planeación global que, como ya mencionamos, establezca las acciones a realizar en un tiempo y espacio determinado, se tiene exactamente la misma deficiencia que en la planeación nacional y sectorial, no se parte de un plan general, totalizador, único e integral; y cuando existe tiene un periodo de vigencia cuando mucho igual al de la administración en turno, es decir no existe continuidad.

En la administración encabezada por el Rector Rivero Serrano, se elaboró un diagnóstico del ámbito universitario; qué se había hecho y qué faltaba por hacerse, para finalmente integrar el "Plan Rector de Desarrollo Institucional". El documento "está dividido en dos partes fundamentales: la primera constituye, en rigor, un análisis en perspectiva histórica de la universidad y su entorno y la segunda, la fundamental, detalla las acciones en curso de los programas ya implantados; las tendencias, los programas y las metas que, en última instancia hallarán su camino hacia cada uno de los subsistemas de la universidad". (33).

En la primera parte "La Universidad y su Entorno" se muestra el marco general de acción de la universidad a través de sus funciones (docencia, investigación, extensión de la cultura y apoyo administrativo) de su organización (subsistemas) y estructura (autoridades). Se ofrece un perfil de la Institución, "este perfil sucinto de la UNAM ofrece un panorama de la magnitud y alcances de la institución y de la complejidad y trascendencia de las funciones que tiene encomendadas". (34).

En la segunda parte se muestran los programas propuestos en cada una de las funciones ya mencionadas, y se establece que "La UNAM alcanzó un perfeccionamiento notable en los sistemas de planeación de actividades durante los últimos 10 años, mas la evaluación y la reforma acentúan la necesidad de llevar la planeación de la vida académica a todos los aspectos del quehacer universitario de modo que pueda preverse racionalmente el desarrollo a seguir por la Institución en los próximos años". (35).

Después de sostener, en este documento, y a través de muchas páginas, las líneas de acción, los objetivos generales y particulares, los diferentes programas y proyectos que darían el cambio deseado para la UNAM, se preguntaban en el epílogo "¿Hasta dónde llegarán los cambios académicos y administrativos en la Universidad? la respuesta queda en manos de la comunidad universitaria". (36).

(33). Plan Rector de Desarrollo Institucional, Introducción, UNAM 1984. Pág. 8.

(34). Ibidem., Pág. 20.

(35). Ibidem., Pág. 35.

(36). Ibidem., Pág. 136.

La respuesta no esperó mucho, ya que dos meses después de su presentación (noviembre 1984) este plan fue desechado por el nuevo Rector, el Doctor Carpizo. El plan en términos teóricos, metodológicos y de presentación fue muy bueno, sin embargo no se pudieron ver sus efectos en la práctica, fue un proceso que nació, creemos nosotros, con el deseo de reelección del Dr. Rivero, adoptado ya muy tarde en su administración y por tanto sin ningún resultado práctico.

El Doctor Carpizo elaboró un diagnóstico de la UNAM que denominó "Fortaleza y Debilidad de la UNAM", en él plasmó los principales problemas que tenía la Institución, en cada una de sus funciones y actividades. En la docencia todos los programas planteados incidían en un bajo nivel académico: mala preparación de alumnos que ingresaban al bachillerato y licenciatura, bajo índice en egresados con estudios terminados y menor en titulaciones, alto grado de deserción en el posgrado (50%), saturación de carreras tradicionales, planes de estudio no actualizados, ausentismo del personal académico, bajo salario del personal académico.

En investigación se considera que la libertad académica de los investigadores propicia una enorme variedad de líneas de investigación, respondiendo a intereses vocacionales y muy particulares, no existe vinculación entre la docencia y la investigación. En el área financiera de la Institución se estima que el presupuesto se ha reducido en términos reales, y su asignación carece de criterios sólidamente fundados.

Las actividades de difusión cultural no reflejan las tareas sustantivas de docencia e investigación, su programación es poco sistemática y no se apoya con los cuadros universitarios existentes. Para finalizar se establece que las labores de planeación y evaluación se perciben como un trámite burocrático más, y se encuentran desvinculados a la toma de decisiones.

Con este panorama, la administración Carpizo pretendió introducir una serie de reformas que solucionaran en términos generales la problemática planteada, sin embargo éstas reformas poco tenían que ver con la búsqueda de la excelencia académica que se buscaba; se modificó el Estatuto General, el Reglamento

Interior del Patronato, el Reglamento para la Elección de Consejeros Universitarios y Técnicos Representantes de Profesores y Alumnos así como el Reglamento General de Pagos.

Se mencionó que éste sería el primer "paquete de modificaciones", sin embargo fue el único que se conoció ya que se presentó fuerte resistencia de una parte del sector estudiantil y se obligó a suspender dichas modificaciones, comprometiéndose las autoridades universitarias a elaborar un nuevo diagnóstico y realizar un Congreso que resuelva la problemática universitaria.

Todo lo anterior nos muestra que la planeación en la UNAM es un proceso esporádico, coyuntural, no sistemático que no contempla un ámbito global y un tiempo razonablemente necesario, como podría ser el mediano plazo (5 ó 6 años), se carece totalmente de un plan Institucional que logre la coordinación al interior y mejore la integración al exterior.

La consecuencia principal de no contar con un plan institucional es la desarticulación de las actividades universitarias, aún cuando las funciones y objetivos generales de la institución son conocidos por casi todos los miembros de la comunidad, no se conoce de manera específica qué se busca lograr en cada uno de los sectores que componen a la Institución, de esta forma se cumple con las funciones y actividades encomendadas tradicionalmente a cada dependencia, sin embargo no existe un diagnóstico concreto de la situación de la Universidad y su relación e integración al contexto global del país y del sector educativo, específicamente en la educación superior.

Con ésto no queremos decir, de manera tajante, que la Universidad se encuentra desligada completamente del contexto mencionado, lo que sí decimos es que no existe el proceso de actualizar y revisar periódicamente los objetivos específicos en diferentes áreas, para adecuarlos a las situaciones y necesidades imperantes en el país, en este sentido parece que se sigue una rutina tradicional, enseñar, investigar y extender la cultura; pero falta definir específica y periódicamente ciertas cuestiones importantes en el proceso de planeación universitaria, tales como: ¿Qué, cómo y a quién enseñar? ¿qué, porqué y dónde investigar? ¿qué, dónde y cómo extender la cultura?

De esta manera existirán líneas específicas de acción y sobre todo se identificarán programas y actividades prioritarias en las diferentes áreas, donde se deberá canalizar todo el apoyo y esfuerzo; con ésto se podrá instrumentar, adecuar y organizar la estructura y funcionamiento de la Institución, así como el replanteamiento periódico de sus programas y proyectos para coadyuvar a la identificación y solución de la problemática económica, política y social que se presenta en el país y satisfacer así las demandas del entorno social en que se desarrolla.

Podemos derivar de todo lo anteriormente expuesto, que se plantea y existe un esquema de cómo realizar el proceso de planeación pero no opera, es decir, no se desarrolla la actividad como tal de planeación, ésto debido a que no existe disposición política de llevarla a cabo, ya que se acepta su necesidad, (si no ni siquiera existiría el esquema funcional y los órganos que lo integran), pero no se realiza; o bien no se tiene una visión completa de cómo debe ser la planeación, sobre todo en los principios básicos de ésta: universalidad, que abarque las diferentes fases que componen el todo, en este caso las diferentes áreas del quehacer universitario; unidad que significa la integración de todos los proyectos y programas formando uno solo orgánico, compatible y continuidad, es decir no tener fin en el tiempo, la necesidad de revisión y replanteamiento de los proyectos y programas.

Por otra parte, y de manera significativa debemos hacer notar, que la planeación institucional vendría a traducirse en planes operativos de corto plazo, con su respuesta presupuestal, esto es, el presupuesto respondería específicamente a cumplir los objetivos planteados institucionalmente de manera prioritaria, además se contaría con la orientación específica para la asignación de recursos.

La planeación Institucional en lo general y la de cada dependencia en particular serviría para hacer una solicitud y asignación de recursos más congruente y racional sustentada en los fines específicos y actualizados de la Institución, los cuales, como ya mencionamos responderían a la solución de la problemática nacional. Es aquí donde vemos la relación existente entre planeación y presupuesto institucional, cuando la primera no se realiza de la forma adecuada, sistemática e integral, el segundo adolecerá de ciertas deficiencias, lo que veremos en el apartado siguiente.

6. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA UNAM.

6.1 ANTECEDENTES.

El Presupuesto por Programas se ha venido desarrollando en la UNAM desde hace ya casi veinte años, convirtiéndose esta Institución en la pionera dentro del Sector Público Mexicano en la aplicación de esta técnica presupuestaria.

Mencionaremos brevemente cuáles son sus orígenes y motivos de adopción del Presupuesto por Programas dentro de la Universidad.

En el año de 1966 se da un proceso de reforma administrativa, reflejo de la que se estaba realizando en el ámbito del Sector Público, que ayudara a responder en forma eficaz a la creciente demanda de servicios educativos y en general a la complejidad que representaba el gran sistema universitario, así, uno de los aspectos de más relevancia que incluía esta reforma, era la mejor utilización y distribución de los recursos financieros, y decir mejor utilización se entendía como la necesidad de saber exactamente en qué se gastarían estos recursos y sobre todo qué resultados se obtendrían, mejor distribución, era el apoyo real a las funciones y actividades prioritarias de la Institución. Por otro lado los recursos financieros empezaban a tener una característica que se ha acentuado de manera crítica en la actualidad, la escasez; todo esto hacía imprescindible la adopción de una técnica diferente en el manejo del presupuesto que diera como resultado una mayor eficiencia en la utilización de recursos disponibles, ésta era sin duda el Presupuesto por Programas.

De 1966 a 1968 se realizan una serie de estudios que consideran la posibilidad de su implantación así como los elementos necesarios para ello, estos estudios estuvieron apoyados por asesores externos y especialistas en la materia, entre otros: Jorge Irisity, Israel Russo y Gonzalo Martner del ILPES, (Instituto Latinoamericano de Planeación Económico Social) que junto con los responsables internos, adoptaron la siguiente estrategia general de implantación:

- a). Formación de un grupo de trabajo experto en la técnica presupuestal y plenamente conocedor del sistema universitario, lo cual se consideraba como un elemento indispensable para obtener buenos resultados.

- b). Capacitación al personal que tendría bajo su responsabilidad instrumentar y desarrollar el nuevo sistema presupuestario, así como al grupo que se encargaría de operarlo.
- c). Se dió un largo proceso consultivo con Directores de Escuelas, Facultades, Institutos de Investigación y Dependencias de Servicios, en el cual se plantearon las características propias de operación, la posibilidad de implantación de la nueva técnica en cada dependencia, así como sus ventajas y posibles limitaciones. La descripción breve de este paso no muestra la real importancia del mismo, ya que de hecho serían las dependencias universitarias donde se operaría básicamente la técnica propuesta, por lo tanto resultaron bastante fructíferas las opiniones que se vertieron para asumir decisiones finales.
- d). Se establecieron en todas las dependencias universitarias Unidades Administrativas que tendrían competencia en la Formulación, Ejercicio y Evaluación de los segmentos de programa en que participaría cada dependencia, además de ser el enlace entre la administración central y periférica.
- e). También a nivel central se definió la Estructura Administrativa que tendría la responsabilidad de elaborar, registrar, controlar y evaluar el presupuesto a nivel Institucional.

Con base en esta estrategia general, la implantación del Presupuesto por Programas se efectuó en forma gradual requiriéndose varios años para su consolidación.

A efecto de describir las acciones que se han venido desarrollando para el establecimiento de esta técnica presupuestal, y por considerarlo de interés, se han determinado tres grandes periodos en su evolución:

Primer Periodo (1966-1980).

Las acciones que se destacan son:

- a). La redefinición y adecuación de la estructura funcional que agrupa a cada una de las dependencias conforme a sus funciones.

- b). Se modifican, entre otros, los catálogos de cuentas y de ramos así como los registros y controles del ejercicio presupuestal.
- c). Se define una estructura programática donde se establecen los programas institucionales con base en las funciones universitarias.
- d). En 1969 se presenta la primera versión formal del presupuesto por programas, documento que ya contenía los principales elementos de la técnica tales como: definición de programas, objetivos y metas a cargo de las dependencias universitarias, determinación de los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas y metas.
- e). Se inicia formalmente el proceso presupuestal estableciéndose periodos definidos para la elaboración y ejercicio del presupuesto.
- f). Los registros presupuestales comienzan a ser llevados de manera computarizada, situación que permite obtener diversos tipos de información con mayor rapidez y facilitar las tareas.
- g). En 1976 se redefine, conforme a las necesidades institucionales la estructura de programas.
- h). Se inician en 1980 las primeras acciones para sistematizar la fase de evaluación presupuestaria.

Como podrá observarse en este periodo se consolidan las etapas de formulación del presupuesto y su ejercicio.

Segundo Periodo (1981-1984).

En este periodo se logra una total implantación de las fases del proceso presupuestal, la programación, ejecución y evaluación son definidas y sistematizadas en la vida universitaria; se cuenta para el desarrollo de cada fase presupuestal con un instructivo que contiene los lineamientos generales y específicos así como el conjunto de formatos requeridos.

En este periodo también se identifica un nivel más de programación presupuestal denominado Unidad Responsable.

Tercer Periodo (de 1985 a la fecha).

El sistema de presupuesto en este último periodo ha tenido que redefinir sus instrumentos de operación y ha sido el principal de ellos "la estructura de programas" que se ha modificado, para adecuar los programas presupuestales a las necesidades de la Institución. Además se han simplificado los procedimientos para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, así como los trámites para el ejercicio del mismo.

Después de esta breve descripción y sin querer profundizar en el desarrollo que ha tenido el Presupuesto por Programas, que no es el objetivo de este trabajo, consideramos importante abocarnos a la descripción y análisis de la situación actual de esta técnica en la Institución empezando en la estructura organizacional relacionada con el Presupuesto por Programas, describiendo las funciones de cada "Unidad" organizacional, después revisaremos su estructura programática, como sustento o "espina dorsal" del presupuesto, y finalmente el proceso presupuestal que se sigue, la programación, ejecución y evaluación universitaria.

Con esto queremos abordar primero los dos puntos esenciales en la operatividad del presupuesto universitario: el organizacional, denominando así a las entidades que lo realizan y el sustento teórico del propio presupuesto, que es la llamada estructura programática, para llegar finalmente al desarrollo del proceso presupuestal universitario.

6.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

Las instituciones educativas son de gran importancia dentro de una sociedad cambiante: por sus aportaciones innovadoras, la solución de problemas nacionales y sobre todo por las nuevas generaciones que en ellas se forman. La Universidad Nacional Autónoma de México se constituye y desarrolla con este propósito, el cual se plasma en el artículo 1º de su Ley Orgánica... "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, así como extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura".

La UNAM como organismo descentralizado del Estado, goza de plena capacidad jurídica y administrativa, principios básicos que emanan del artículo segundo de la mencionada Ley Orgánica:... organizarse como lo estime mejor, libertad de cátedra, de investigación y de respeto a las diferentes corrientes del pensamiento, garantizadas por las diferentes autoridades que emanan de la propia comunidad universitaria y que se mencionan en el artículo tercero: Junta de Gobierno, Consejo Universitario, Rector, Patronato, Directores de Facultades , Escuelas, Centros e Institutos y por Consejos Técnicos de cada Dependencia.

La Docencia, Investigación, Difusión de la Cultura son las funciones básicas que tiene la UNAM, además de una de Apoyo administrativo a éstas. Dichas funciones se desarrollan y organizan a través de nueve subsistemas:

1. Oficina del Rector
2. Patronato Universitario
3. Secretaría General
4. Secretaría Administrativa
5. Secretaría Auxiliar
6. Abogado General
7. Coordinación de la Investigación Científica
8. Coordinación de la Investigación Humanística
9. Coordinación de la Difusión Cultural.

Dentro de estos subsistemas se agrupan todas las Dependencias Universitarias, escuelas, Facultades, Centros, Institutos y Direcciones de Servicio. En este contexto mostraremos cuáles son los subsistemas y dependencias encargadas de elaborar, ejecutar y evaluar el presupuesto universitario, a través de sus objetivos y funciones.

La elaboración del presupuesto está encomendada básicamente a la Secretaría Administrativa, la cual tiene entre sus funciones:

- "Proponer e instrumentar las políticas y procedimientos de carácter administrativo que permitan la adecuada utilización de los recursos humanos, materiales y financieros a cargo de la Institución, de acuerdo con los objetivos fundamentales de la Universidad".
- "Colaborar con el Patronato Universitario en la formulación del proyecto de presupuesto anual de la Institución; gestionar ante el Gobierno Federal el otorgamiento de los recursos económicos necesarios; controlar el ejercicio de los mismos en aquellos aspectos que no sean de la competencia del Patronato Universitario, y procurar, dentro de los límites disponibles, que las diversas dependencias de la Institución cuenten oportunamente con los medios para llevar a cabo sus programas". (37).

Todas las actividades relacionadas con el presupuesto se realizan a través del trabajo de una dependencia del subsistema administrativo: la Dirección General del Presupuesto por Programas (en 1989 cambia a Dirección General de Programación y Presupuestación), la cual tiene como funciones:

- "Colaborar con el Patronato Universitario en la preparación del presupuesto anual de la Institución, con base en los anteproyectos de cada una de las dependencias universitarias, para su presentación al Consejo Universitario.
- Establecer las normas administrativas, controlar y supervisar, en aquellos aspectos que no sean de la competencia del Patronato Universitario, el ejercicio de cada una de las partidas que integran el presupuesto con base en el registro y control permanente de las mismas;
- Analizar y dictaminar las solicitudes de modificación al presupuesto que presente el Patronato Universitario al Consejo Universitario, y
- Integrar, sistematizar y publicar la información sobre el ejercicio del presupuesto". (38).

(37) Gaceta UNAM, 17.abril.1989, Pág. 10.

(38) Ibidem. 23.agosto.1989.

Como se ve, en las funciones de esta Dirección se encuentran todas las acciones de tipo operativo del presupuesto en sus fases de programación y ejecución, sin embargo no se menciona la evaluación que es una fase importante dentro de la técnica del presupuesto por programas, en el apartado del proceso presupuestal analizaremos qué pasa con la evaluación.

Por otra parte, se menciona también la colaboración con el Patronato Universitario en la formulación del presupuesto anual de la Institución, veamos cuál es el objetivo de este Patronato Universitario y algunas de sus funciones en relación con el presupuesto. Su objetivo es:

- "Administrar eficientemente el patrimonio de la Universidad, constituido por los bienes muebles e inmuebles, los recursos financieros de inversión y operación; administrar eficientemente el presupuesto de ingresos y egresos, y cuidar el adecuado registro, control e información sobre el patrimonio y las operaciones económicas que realice la UNAM".

Y, entre otras, sus funciones son:

- "Designar al contralor y auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la Cuenta Anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad".
- "Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al Rector". (39).

De acuerdo a estos objetivos y funciones de las dependencias que conforman la estructura organizacional que se relaciona con el presupuesto, podríamos definir los responsables de las diferentes etapas presupuestales (es necesario establecer que en el proceso participan todas las unidades presupuestales, es decir, lo que se conoce en la Institución como "Dependencias").

- En la formulación colaboran con el Patronato, la Secretaría Administrativa y la Dirección General de Programación y Presupuestación.
- Las gestiones para obtener subsidio las realiza la Secretaría Administrativa.
- El Patronato vigilará y controlará la correcta ejecución del presupuesto.
- La Secretaría Administrativa y la Dirección General de Programación y Presupuestación también vigilarán y controlarán la ejecución del presupuesto, en "los aspectos que no sean de la competencia del Patronato" (los cuales no se definen).
- La Dirección de Programación analiza y dictamina las modificaciones al presupuesto, además de integrar, sistematizar y publicar la información sobre el ejercicio del presupuesto.

Como se observa fácilmente las actividades y funciones de estas dependencias se abocan a la formulación, gestión y ejecución del presupuesto, lo que se define también de manera legal en los diferentes ordenamientos que tiene la UNAM, veamos:

Formulación del Presupuesto.

De acuerdo con la Ley Orgánica, artículo 10 fracción II, el Patronato tendrá como función:

"Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al Rector. El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario".

Según el Estatuto General, artículo 66.

"El Patronato, oyendo a la Comisión de Presupuestos del Consejo Universitario y al Rector, formulará el proyecto del presupuesto en el mes de octubre de cada año y lo acompañará para su discusión en el Consejo, en el mes de diciembre siguiente, con los siguientes documentos:

- I. Informe de la situación hacendaria de la Universidad durante el ejercicio en curso y de las condiciones previstas para el siguiente.
- II. Estimación total de ingresos señalados en el plan de arbitrios para el ejercicio venidero.
- III. Previsiones de egresos destinados para cada ramo del presupuesto.
- IV. Comparación de las estimaciones para el ejercicio siguiente con las recaudaciones habidas en los meses pasados del ejercicio en curso y las probables de los que falten del mismo.
- V. Comparación de las estimaciones de egresos del ejercicio venidero con los gastos hechos en los meses transcurridos del ejercicio en curso y la estimación de los que falten.
- VI. Comparación por ramos del proyecto de presupuesto de egresos que se presenta para el siguiente ejercicio con las autorizaciones originales y reformas que se hubieren hecho al presupuesto de egresos del año en curso.

El documento que el Patronato someta al Consejo irá suscrito por el Rector y por los miembros de la Comisión de Presupuestos del Consejo, con indicación de su conformidad o de los puntos concretos de discrepancia".

Conforme al Reglamento Interior del Patronato Universitario, corresponde a éste:

"Formular y presentar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Institución, así como sus modificaciones, al Consejo Universitario". (Capítulo I, de la Competencia, fracción I, inciso 4).

"El presupuesto anual de la Universidad será formulado por el Patronato conforme lo disponen los artículos 10 de la Ley Orgánica y 63, 65, 66, 67, 68 y 70 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, con base en las necesidades que la rectoría haya expresado, atentos los fines de la Institución. Este presupuesto estará sujeto a los ajustes que, en el curso del ejercicio, sea necesario realizar". (Capítulo III, de la Administración, frac.XVI).

"Solicitar al Rector la formulación del anteproyecto de presupuesto con base en el programa de actividades, obras y servicios y disponer lo necesario para la elaboración del proyecto definitivo correspondiente, para su remisión al Consejo Universitario". (Capítulo IV, de las Funciones del Patronato, fracción XXI, inciso 7).

Gestión del Presupuesto.

La Ley Orgánica, artículo 10, fracción VII, señala que corresponde al Patronato:

"Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la Institución".

El Reglamento Interior del Patronato Universitario indica lo siguiente:

Corresponde al Patronato: "Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario y el aumento de los ingresos". (Capítulo I, de la Competencia, fracción I, inciso 9).

Corresponde a la Rectoría: "La gestión del subsidio anual ante el Gobierno Federal". (Capítulo III, de la Administración, fracción XVII).

Ejecución.

La Ley Orgánica en su artículo 10, fracciones II y V, indica que corresponde al Patronato:

"Designar al contralor y auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad".

En el Estatuto General se establece lo siguiente:

"La asignación de las partidas fija el límite de las erogaciones. Las partidas no son transferibles ni el presupuesto podrá ser objeto de modificaciones sino

con autorización del Consejo, y previo dictamen de la Comisión de Presupuestos y del Patronato". (artículo 68).

"El contador público a que se refiere la fracción III del artículo 10 de la Ley Orgánica, tendrá las más amplias facultades para vigilar los ingresos y los egresos y será auxiliado en sus funciones por el personal técnico y administrativo de la Universidad pudiendo nombrar un auditor de su confianza para el desempeño de sus trabajos". (Artículo 69).

"El ejercicio del Presupuesto abarcará el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año y se ajustará a las disposiciones del reglamento que, a propuesta del Patronato, aprobará el Consejo y a las normas que en el mismo presupuesto se señalen". (Artículo 70).

En las Bases para el Funcionamiento de las Comisiones del H. Consejo Universitario, fracción V, Comisión de Presupuestos, inciso 3, se indica que corresponde a dicha Comisión:

Conocer "Para dictaminar las transferencias de partidas que se solicitan, previo el trámite que la misma comisión ha señalado".

En el Reglamento Interior del Patronato Universitario, Capítulo I, de la Competencia, fracción I, incisos 7 y 8, se señala que corresponde a éste:

"Llevar la contabilidad de la Institución".

"Vigilar la correcta ejecución del Presupuesto".

Con todos estos ordenamientos se vuelve a observar que el Patronato y la Rectoría (a través de la Secretaría Administrativa) son las encargadas de formular el presupuesto, de gestionar mayores recursos para la Institución (a Rectoría corresponde el subsidio y a Patronato los ingresos propios) y de vigilar la ejecución presupuestaria (aún cuando aquí no se define claramente la participación de la Secretaría Administrativa, en sus funciones se establece claramente que sólo participará en esta fase, en los asuntos que no competan al Patronato).

Tanto en el aspecto de estructura organizacional (objetivos y funciones de las dependencias relacionadas con el presupuesto) como en el legal se deja claro que sólo se habla de formulación, gestión y ejecución, dejando de lado no sólo la Evaluación como ya se dijo, sino también a la Planeación que como se ha sostenido a lo largo de este trabajo tiene una indiscutible relación con el presupuesto.

Decíamos en el apartado de "La Planeación en la UNAM" que ésta era un ejercicio esporádico y coyuntural, no sistemático, que no contempla un ámbito global y un tiempo razonablemente necesario, con estas características, y en lo que se refiere a presupuesto, la planeación no ha sido el marco orientador para una adecuada asignación de recursos, no ha fijado claramente los objetivos particulares que se persiguen en cada sector de la Institución en un tiempo determinado, para de ahí derivar los objetivos claros y concretos que se tendrán en un "Plan Operativo" o presupuesto (con periodicidad anual).

Por todo esto el presupuesto universitario es formulado con las funciones generales que la Institución tiene encomendadas, se busca proporcionar apoyo presupuestal de acuerdo a la importancia que se concede a cada una de estas funciones (Docencia, Investigación, Difusión de la Cultura y Apoyo administrativo).

Entre otras funciones, la Dirección General de Planeación de la UNAM, tiene éstas:

- "Estudiar los sistemas para calcular costos y formular presupuestos por programa, a corto y largo plazo, de acuerdo con las distintas expectativas de crecimiento de la población escolar y los cambios relativos al contenido y la metodología de la enseñanza, así como con las necesidades de personal docente, instalaciones y servicios auxiliares.
- Planear los cambios en la estructura administrativa que demanda el crecimiento cuantitativo de la UNAM y las modificaciones de orden cualitativo.

- Observar el desarrollo y ejecución de los distintos objetivos del plan para su adaptación posterior a las distintas situaciones y circunstancias.
- La Dirección General de Planeación tendrá funciones de asesora y no ejecutivas, y se coordinará con las dependencias universitarias competentes en cada caso". (40).

Como se menciona al final de estas funciones, la Dirección General de Planeación, tendrá carácter de Asesor y no de Ejecutor, y se coordinará con otras dependencias competentes en cada caso, esto con el fin de elaborar planes Institucionales de corto, mediano y largo plazo que fijen el rumbo de acción de la Universidad, que respondan a las necesidades en materia de Educación Superior del país, que sirvan como guía para una óptima asignación de recursos en consecución de los objetivos que se plantea la misma Institución, es decir que la planeación sirva para la asignación de recursos y la asignación de recursos sirva para cumplir los objetivos establecidos en la planeación, pero como ya vimos, la planeación no se da en la Institución como un proceso integral y periódico lo cual viene a repercutir en el proceso presupuestal, de lo que nos ocuparemos posteriormente, por ahora nos abocaremos a la estructura programática, elemento esencial para el funcionamiento de todo sistema presupuestario.

6.3 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA-PRESUPUESTAL.

La estructura programática es la parte central del presupuesto por programas en la Universidad; en ella se conjugan sistemáticamente los programas y subprogramas que comprenden las actividades que conducen al desarrollo de las funciones de docencia, investigación, extensión universitaria y apoyo administrativo.

Esta estructura es el marco conceptual en el que se presentan los objetivos y metas que se pretenden lograr, así como los recursos humanos, materiales y financieros que se requieran para llevarlos a cabo, lo cual permite la correlación entre resultados y recursos.

En la actualidad se desarrollan en la Universidad 21 programas clasificados de la siguiente manera:

FUNCIONES

1. Docencia

PROGRAMAS

- 1.1 Educación Media Superior
- 1.2 Educación Técnica
- 1.3 Educación de Licenciatura
- 1.4 Educación de Posgrado
- 1.5 Servicios a Estudiantes
- 1.6 Servicios de Administración Escolar
- 1.7 Servicios de Coordinación, Apoyo y Superación a la Docencia
- 1.8 Adaptación y Mantenimiento en Docencia

2. Investigación

- 2.1 Investigación en Ciencias y Desarrollo Tecnológico
- 2.2 Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales
- 2.3 Servicios de Coordinación, Apoyo y Superación a la Investigación
- 2.4 Adaptación y Mantenimiento en Investigación

3. Extensión Universitaria

- 3.1 Difusión de Actividades Artísticas, Científicas y Culturales
- 3.2 Extensión Educativa
- 3.3 Servicios de Divulgación
- 3.4 Servicios a la Comunidad
- 3.5 Adaptación y Mantenimiento en Extensión Universitaria

4. Apoyo

- 4.1 Dirección
- 4.2 Planeación
- 4.3 Servicios Administrativos Generales
- 4.4 Adaptación y Mantenimiento en Apoyo

Para la ejecución de estos programas, la asignación de recursos se da a través de los siguientes grupos de gasto:

- 100 Servicios Personales
- 200 Servicios No Personales
- 300 Prestaciones y Becas
- 400 Artículos y Materiales de Consumo
- 500 Mobiliario y Equipo
- 600 Inmuebles y Construcciones
- 700 Asignaciones Complementarias

Dentro de estos grupos se consideran una serie de partidas presupuestales que detallan específicamente el bien o servicio a adquirir.

De acuerdo a las funciones y programas mencionados, las dependencias universitarias conforman grupos caracterizados por actividades comunes, estas agrupaciones se conocen como ramos y son:

- Ramo 100 Organos de Dirección
- Ramo 200 Organos de Investigación Humanística
- Ramo 300 Organos de Investigación Científica
- Ramo 400 Facultades, Escuelas y Centros de Enseñanza
- Ramo 500 Organos complementarios de Enseñanza y Servicios Institucionales
- Ramo 600 Organos de Extensión Universitaria
- Ramo 700 Organos de Servicios Administrativos y para el Desarrollo Universitario
- Ramo 800 Organos para la Adaptación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones

En términos generales, estas agrupaciones (programas, grupos de gasto y ramos) conforman la estructura programática de la UNAM, la cual es un instrumento técnico que está bien definido sin embargo y considerando que debe ser flexible para adecuarse a los cambios y necesidades existentes a través del tiempo, la estructura se modifica a veces por la agregación o eliminación de dependencias, programas y/o subprogramas lo que trae consigo algunas deficiencias que derivan en dependencias mal ubicadas de acuerdo a sus actividades y

objetivos, apertura de subprogramas en forma indiscriminada con la consecuente asignación de recursos y hasta la creación de dependencias y subdependencias sin razón de existir, duplicando funciones, lo que también genera un compromiso presupuestal que a veces es permanente en el tiempo. Nosotros creemos que esto se debe a que no existen criterios o requisitos bien definidos que permitan un mejor análisis de las diferentes solicitudes de modificación, también creemos que dichos requisitos podrían ser, entre otros:

Requisitos Generales.

- a). Justificación plena, bases legales y/o administrativas que fundamenten la solicitud de modificación.
- b). Recursos financieros y humanos que se utilizarán así como su origen o fuente.
- c). Actividades que se llevarán a cabo y que sean base de fundamentación para la solicitud.

Requisitos Particulares.

A). Dependencia

1. Por acuerdo del Rector (u otras autoridades).
2. La participación de la dependencia en la estructura programática estará determinada por la naturaleza de sus actividades.
3. Dadas las características de inicio de estas actividades, no se podrán desagregarse en más de dos programas (básico de acuerdo a la función y otro que complemente su actividad).
4. Recursos financieros y humanos necesarios para su funcionamiento.
5. Actividades que se realizarán en los diferentes niveles de la estructura programática solicitada.

B). Subdependencia.

1. Por acuerdo del Rector (u otras autoridades).
2. La participación de la dependencia en la estructura programática estará determinada por la naturaleza de sus actividades.
3. Dadas las características de inicio de estas actividades, no se podrán desagregarse en más de dos programas (básico de acuerdo a la función y otro que complemente su actividad).
4. Recursos financieros y humanos necesarios para su funcionamiento.
5. Actividades que se realizarán en los diferentes niveles de la estructura programática solicitada.
6. Justificación plena de la importancia permanente de las actividades a realizar.
7. La apertura en este nivel no estará determinada por el momento eventual, sus actividades deben tener la característica de permanente en el tiempo, además de que no se puedan ofrecer dentro de la propia dependencia (sobre todo en las funciones de Extensión Universitaria y Apoyo).

C). Programa.

1. El programa solicitado debe relacionarse estrechamente con el objetivo y funciones de la dependencia.
2. Las actividades a realizar deben justificar (por su dimensión e importancia) la apertura del programa.
3. Que el programa solicitado sea acorde con la estructura programática y la ubicación de su dependencia dentro de ésta (función, ramo, subramo, etc.)

4. Si la justificación de la apertura de un programa se determina por actividades ya establecidas, los recursos financieros serán de la propia dependencia (una desagregación de recursos).

D). Subprograma.

1. Los subprogramas solicitados no deben ser una desagregación de otros, es decir, una desagregación de actividades similares.
2. Las actividades que se desarrollen deben relacionarse con el programa en que se ubicarán.
3. Se debe agotar la posibilidad de ubicación de las actividades de estos subprogramas en los subprogramas existentes.
4. Que los recursos sean de la propia dependencia, a menos que sean actividades completamente nuevas.

Creemos que la normatividad que se propone evitaría duplicación de funciones y lograría ahorros presupuestales además de la depuración y afinación de la estructura programática como elemento ordenador, físico y financiero, en el proceso presupuestal.

6.4 EL PROCESO PRESUPUESTAL

La función presupuestal se cumple en la Universidad a través de un proceso dinámico que comprende tres grandes fases: programación, ejecución y evaluación. Mediante la descripción y análisis de estas etapas desarrollaremos este apartado.

6.4.1 Programación.

En esta etapa del proceso de presupuesto se lleva a cabo un conjunto de acciones que van desde la solicitud de subsidio al Gobierno Federal hasta la aprobación del proyecto de presupuesto por el Consejo Universitario.

- Solicitud del Subsidio al Gobierno Federal.

Se inicia con la elaboración del anteproyecto, el cual determina los lineamientos emitidos por el Gobierno Federal. En dicho anteproyecto se plantean los objetivos y metas a realizar y los recursos necesarios para ello, como son: servicios personales, artículos y materiales, mobiliario y equipo; integrando la información por cada uno de los programas institucionales.

La solicitud incluye las necesidades planteadas por las dependencias universitarias, el gasto comprometido y requerimientos adicionales para el desarrollo de nuevos proyectos y actividades.

La característica principal del anteproyecto que elabora el Gobierno Federal a través de la S.E.P., es la de relacionar recursos con metas (actividades), sin embargo la asignación final se decide por un presupuesto "irreductible" determinado básicamente por los salarios y prestaciones.

- Estimación de Ingresos Propios.

El Patronato Universitario con base en los resultados de ejercicios anteriores y en proyecciones financieras, estima la cantidad de ingresos propios con los que contará la Institución.

Los ingresos propios están integrados por los siguientes conceptos:

Servicios de educación: inscripciones y colegiaturas, exámenes, incorporaciones y otros servicios de educación.

Servicios y productos: prestación de servicios de carácter profesional y técnico, asesorías, y consultorías; venta de productos, libros, apuntes, equipos y otros.

Productos del Patrimonio: de inversión, renta de bienes inmuebles, concesiones, presencia de marca, explotación de cantera y otros.

Cabe mencionar que la proporción que guardan los ingresos propios con respecto al presupuesto total, ha representado en los últimos años un 10% en promedio; esto se debe fundamentalmente a que no se han explorado nuevas alternativas de financiamiento.

- Políticas Generales y Específicas. (Anteproyecto de Presupuesto Interno)

Esta es una etapa muy importante dentro de la fase de programación, ya que en ella se debe recoger los objetivos, lineamientos y estrategias que en la planeación se establezcan para cada una de las áreas del quehacer universitario, en este sentido, y debido a la situación que guarda la planeación en la Institución (la cual ya se comentó) el diseño de estas políticas buscan que sirvan como orientadoras en todo el proceso presupuestal.

Estas políticas generales no son otra cosa que los objetivos o mejor dicho las intenciones que tienen las autoridades en las diferentes funciones institucionales y que generalmente se dan a conocer al inicio de cada gestión en diferentes declaraciones y discursos.

En base a esto, es la Dirección General de Programación y Presupuestación la que determina, elabora y presenta las políticas generales que servirán para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, y que año con año son las mismas existiendo cambios sólo en su redacción, es decir, cuando menos duran cuatro años que es el periodo de un Rector si no es reelegido.

Dichas políticas como se ve no emanan de un proceso de planeación, sino de un conjunto de lineamientos generales que establece el programa académico de las autoridades en turno.

Veamos algunas de estas políticas relacionadas con las diferentes funciones institucionales y en diferentes años:

1983 Docencia.

- "Vincular la educación superior que se imparte en la Institución con la realidad nacional, esto es formar profesionales que tengan posibilidades de adaptarse a una sociedad dinámica de cambio continuo, y de esta manera satisfacer en forma amplia las necesidades del desarrollo nacional.

Investigación.

- Fomentar la investigación que dé como resultado alternativas a los proble-

mas económico-sociales del país, que disminuya la dependencia del exterior en materia científica, tecnológica y cultural, que fortalezca las actividades docentes.

Extensión Universitaria.

- Diversificar las actividades de Extensión Universitaria, buscando la interrelación con el medio, aportando lo generado en la Institución y captando lo gestado en el medio social que nos rodea.

Apoyo Administrativo.

- "Buscar e implementar los procedimientos y sistemas necesarios en la administración universitaria, para responder plenamente a las necesidades de la comunidad, actuando como apoyo a las funciones sustantivas de la Institución". (41)

1984 Docencia.

- "Compromiso orientado a completar la formación curricular que proporcione al alumno conocimientos relativos a la realidad del contexto socio-económico en el que ejercerá su profesión.

Investigación.

- Aprovechamiento de interacción en el proceso enseñanza-aprendizaje y los nuevos conocimientos.

Extensión Universitaria.

- Fortalecimiento y resignificación de la articulación entre la acción universitaria en sus diferentes expresiones y requerimientos del sector social.

Apoyo Administrativo.

- Acciones orientadas a la significación, racionalidad, optimización y flexibilidad del proceso logístico de la Institución, en atención a sus requerimientos

(41) Instructivo de Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto 1983, UNAM, Pág. 11.

y exigencias de calidad académica. Esta política genera como expresión fundamental el proyecto de evaluación institucional". (42)

1985 Docencia.

- "Formación del estudiante en todos los aspectos: cultural, físico e intelectual, así como su integración al contexto socioeconómico nacional en las diversas etapas de su formación.

Investigación.

- Interrelación de las actividades de docencia e investigación, que garantice una enseñanza actualizada así como la participación conjunta de los investigadores, profesores y educandos en la realización de proyectos en ambos campos.

Extensión Universitaria.

- Difusión del conocimiento y, en general, de la cultura a la comunidad universitaria y a la totalidad de la población, contribuyendo así a elevar el nivel cultural del país.

Apoyo Administrativo.

- Realizar acciones que permitan contar con un sistema administrativo eficiente a fin de agilizar y minimizar los trámites, así como contar con los recursos suficientes y oportunos, en apoyo a las funciones sustantivas de la Institución". (43)

Como se puede observar, estas políticas, son lineamientos generales dictados por la autoridad correspondiente para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, no presentan mucho cambio de un año a otro, tal parece que la situación y circunstancias eran siempre las mismas, pero lo peor es que en la actualidad ya ni siquiera se dan a conocer.

(42) Instructivo de Formulación del Anteproyecto de Presupuesto 1984, UNAM, Pág. 11.

(43) Anteproyecto de Presupuesto 1985, Instructivo UNAM, Pág. 11.

Las políticas que se mantienen son las específicas del gasto, es decir, las políticas presupuestarias sobre: jornadas de trabajo, apoyo a determinados programas, aumento o disminución en compra de mobiliario y equipo, plazas nuevas, remuneraciones extraordinarias, honorarios, viáticos y pasajes, construcciones, etc. Con esto se tienen los lineamientos generales y específicos para que las dependencias universitarias integren el denominado anteproyecto de presupuesto, el cual, además de estas políticas, contiene una serie de formatos que se relacionan con cada uno de los grupos de gasto, los cuales volvemos a repetir.

100	Servicios personales
200	Servicios no personales
300	Becas y prestaciones
400	Artículos y materiales
500	Mobiliario y equipo
600	Muebles e inmuebles
700	Asignaciones complementarias

Por lo que se refiere a las actividades, se reportan en un listado denominado "Programación Presupuestaria Institucional" que contiene las diferentes actividades que se realizan en cada programa, de esta manera la dependencia está en posibilidades de plantear sus objetivos y metas, así como los recursos que solicitará para realizarlos, por supuesto siguiendo las políticas establecidas para ello.

Las políticas y los formatos que hemos descrito conforman lo que se ha venido mencionando como anteproyecto de presupuesto, el cual es básicamente el instrumento de programación anual, y que una vez elaborado, se hace llegar a las dependencias mediante un seminario donde se capacita acerca de las políticas a observar, el uso y llenado de los formatos y en general las bases para su integración, de esta forma la dependencia se encuentra en posibilidad de efectuar la programación de acuerdo a su capacidad de acción real y potencial así como a sus objetivos particulares, todo esto deberá constituir el sustento fundamental en la identificación y jerarquización de las actividades y a estimar lo más técnicamente posible los insumos y costos.

- Programación al Interior de las Dependencias Universitarias.

Para la distribución del presupuesto se considera fundamental la participación activa de las dependencias universitarias, esta participación se ha instrumentado de tal forma que la distribución presupuestal se realice conforme a las necesidades específicas de cada una de ellas: podemos decir, en términos generales, que la programación hecha por las dependencias, es la adecuada para realizar el análisis presupuestal necesario en la asignación de recursos, aún con ésto existen algunos casos que se cae en lo irreal, cuando se fijan metas demasiado ambiciosas con la finalidad de obtener más recursos, en otros casos las políticas son mal interpretadas o definitivamente no se siguen.

Este proceso de programación interna en cada dependencia se debe basar en la coparticipación académica-administrativa, ya que serán los sectores académicos los que planteen sus planes de trabajo así como los recursos que necesitan para realizarlos, el sector administrativo los "traducirá al lenguaje presupuestal" utilizado en la Universidad. En este sentido lo que se tiene que hacer es reforzar esta coparticipación sobre todo en lo que respecta al área académica ya que se presentan algunas dificultades para su intervención por lo tanto es necesario sensibilizar y convencer a este sector de la necesidad de su cooperación en el proceso.

- Análisis Presupuestal para Asignación de Recursos.

Una vez llenado y entregado el anteproyecto de presupuesto por la dependencia, la Dirección General de Programación y Presupuestación cuenta con un grupo técnico de analistas presupuestales, los cuales se dan a la tarea de revisar y analizar cada una de las peticiones, esta actividad es meramente para verificar si la petición se apega a las disposiciones presupuestales establecidas por las autoridades centrales y comprobar cuantitativamente si la petición es correcta. Para realizar esta actividad el grupo analista se auxilia de instrumentos que son útiles e indispensables para efectuar su tarea, tales como: catálogos que contienen todas las partidas y sus conceptos, tabuladores académicos y administrativos, glosarios de términos y utilización de unidades de medida e indicadores de actividad, así como un sis-

tema de procesamiento computarizado que facilita de manera sustantiva el trabajo de este grupo.

Como dijimos, el proceso de análisis es una tarea meramente cuantitativa, difícilmente se lleva a cabo un análisis de tipo cualitativo, el cual pudiera mostrar si las políticas son consideradas en la elaboración del anteproyecto, si las metas propuestas tienen una relación razonable con los recursos solicitados y si las solicitudes corresponden a prioridades reales de la dependencia o institucionales.

En conclusión, el análisis refleja el total de solicitud de la dependencia, apegado a los lineamientos presupuestales dictados con anterioridad y del cual se derivan ciertas opiniones técnicas que pueden o no, indicar en la asignación de recursos.

Por otra parte, el subsidio autorizado por el Gobierno Federal se analiza para observar la cantidad de recursos que se obtuvieron en cada uno de los grupos de gasto, complementándolos con los ingresos propios para determinar el presupuesto total y así establecer la capacidad de atención a las demandas presupuestales.

- Asignación Preliminar del Presupuesto y Redistribución en las Dependencias Universitarias.

Al establecerse la capacidad de atención presupuestal y considerando los objetivos y políticas institucionales, se elabora una asignación preliminar, que sirve de orientación a las dependencias universitarias, para que éstas distribuyan los recursos de acuerdo con sus necesidades específicas. Para la asignación preliminar en todo momento se toman en cuenta los siguientes aspectos: que las dependencias cuenten con los recursos indispensables para su operación, que mejoren la calidad de la función y objetivos que se les han encomendado, y que dispongan de recursos adicionales para la realización de nuevos proyectos y/o actividades; siempre y cuando se justifiquen plenamente.

Aún cuando en la asignación preliminar se consideran diversos elementos que permiten establecer los parámetros mínimos para la distribución del presupuesto, falta una mayor consolidación de los instrumentos que relacionen las actividades a realizar con los recursos asignados; de esta forma, al partir de asignaciones mínimas sin correlacionar actividades, algunas dependencias obtienen recursos en mayor proporción a los que necesitan y en otros casos existen dependencias que ven limitado su presupuesto.

- Integración, Discusión y Aprobación del Presupuesto.

Después de haberse redistribuido la asignación financiera por cada una de las dependencias universitarias, el presupuesto institucional es integrado para su presentación a las instancias legalmente establecidas; en diferentes modalidades que faciliten su discusión y análisis (programas, subprogramas, objeto del gasto, económica, etc.).

El proyecto de presupuesto integrado se presenta a la Comisión de Presupuestos para que ésta lo analice y dictamine. La presentación tiene por objeto dar a conocer a los sectores de la comunidad, representados en dicha Comisión, las asignaciones que corresponden a cada una de las dependencias universitarias.

El dictamen que emite la Comisión de Presupuestos, significa una recomendación para su aprobación al pleno del Consejo Universitario en relación al proyecto de presupuesto; de esta forma, una vez que se analiza y discute el proyecto de presupuesto, entre los miembros de la Comisión, se incorporan sus observaciones y se emite el dictamen que representa el consenso logrado después del análisis. Este dictamen acompaña al proyecto para su discusión final en el Consejo Universitario.

Es importante señalar que la Comisión de Presupuestos solamente interviene en esta etapa, por lo cual su análisis se circunscribe únicamente a un documento integrado, ya que no emite su opinión en la formulación de las políticas y objetivos para la distribución del presupuesto.

El proyecto de presupuesto dictaminado por la Comisión de Presupuestos es sometido a la consideración del pleno del Consejo Universitario, quien deberá aprobarlo después de hacer las observaciones o correcciones que considere convenientes. Este acto significa la presentación del presupuesto a la comunidad universitaria, en el cual se transforma en el Presupuesto Oficial de la Institución al ser aprobado, de esta forma se está en posibilidades de iniciar el ejercicio del presupuesto, fase que nos ocupará en el siguiente apartado.

6.4.2 Ejecución.

Esta fase comprende la realización de cada programa con el consiguiente consumo de recursos, es decir, es la fase donde se llevan a cabo las actividades programadas en cumplimiento de los objetivos plasmados en cada programa y para lo cual se consumen los recursos asignados a éstos.

Es evidente que cada una de las dependencias universitarias se convierten en unidades ejecutoras, para lo cual se establecen dos tipos de registros que ayudan a llevar un adecuado control de esta fase. Registros financieros y físicos (de recursos y metas).

- Lineamientos Generales para el Ejercicio del Presupuesto.

Cada año la Rectoría a través de la Secretaría Administrativa y su Dirección General de Programación y Presupuestación, emite un Catálogo Presupuestal e Instructivo de Ejercicio que contienen los elementos que facilitan el desarrollo de las actividades presupuestales. Estos documentos incluyen la estructura programática, los programas institucionales, la organización de los programas y subprogramas en orden de ramos, tabuladores de sueldos, las tarifas de viáticos y salarios diferenciales, la descripción de partidas de gasto según su objeto y tipo de ejercicio, partidas centralizadas y dependencias centralizadoras. Asimismo contienen las políticas generales y específicas de gasto y por último la descripción de algunos conceptos presupuestales básicos que se utilizan frecuentemente.

- Registros Financieros.

Estos se refieren exclusivamente a la contabilización monetaria, es decir, al control del presupuesto asignado y el presupuesto ejercido en los diferentes niveles programáticos como: dependencia, programa, subprograma y partida. El control es básicamente a través de lo que se conoce como código programático y que se conforma por los niveles mencionados, así las dependencias que incurran en cualquier erogación son afectadas en su presupuesto original mediante los mencionados códigos.

El registro y control del ejercicio del presupuesto se lleva a cabo por el Patronato Universitario, en forma central, así como por cada una de las dependencias universitarias. Este registro detalla de manera específica quién incurre en el gasto, para qué se gasta y su disponibilidad.

En algunas ocasiones las dependencias universitarias tienen necesidad de llevar a cabo modificaciones en los montos de las partidas originalmente asignados; éstas pueden realizarse, siempre y cuando no contravengan las políticas institucionales establecidas para el ejercicio del presupuesto y que no rebasen la asignación original.

Asimismo, durante el ejercicio se realizan modificaciones al presupuesto originadas por: las obligaciones de tipo contractual, incrementos salariales de emergencia, aumentos y/o disminuciones determinados por el Gobierno Federal e incrementos por ingresos propios.

Por otra parte, el Patronato Universitario emite mensualmente informes financieros sobre el ejercicio del gasto realizado por cada una de las dependencias universitarias, las cuales comparan éstos con sus controles internos, y en caso de existir diferencias harán las aclaraciones pertinentes.

También existe una serie de informes financieros, que se emiten por parte de algunas dependencias centralizadoras, tales como: nómina, teléfonos, electricidad, revistas técnicas y científicas, combustibles y lubricantes, etc. que sirven de orientación a las dependencias universitarias para el control del presupuesto.

Es importante mencionar que aún cuando existe un adecuado control de tipo presupuestal también existen una serie de deficiencias para poder ejercer eficiente y oportunamente el presupuesto en cada dependencia; el problema radica básicamente en un sinnúmero de complicados trámites, exceso de autorizaciones y un alto grado de centralización administrativa.

- Registros Físicos o de Actividades.

Estos registros se refieren al control de las metas o actividades que realiza cada una de las dependencias universitarias en los diferentes programas institucionales en que participa.

La información es registrada por la Dirección General de Programación y Presupuestación, sin embargo es necesario dejar claro que sólo se realiza al inicio del ejercicio, es decir, se conoce lo que se proponen realizar pero no se conoce lo que se va realizando durante el consumo de recursos.

También resulta evidente la separación que se da entre recursos y metas, lo que podemos considerar como una grave deficiencia en el proceso operativo de la técnica presupuestal en la Institución, si lo que persigue el presupuesto por programas es relacionar estrechamente las actividades con recursos, es aquí donde se presenta precisamente la falla ya que se da más importancia al manejo y control financiero y se deja de lado los objetivos y metas a cumplir.

Lo anterior lleva a la Institución a asemejar más su presupuesto al tradicional, debido a que en algunas etapas del proceso se pierde la importancia que tiene el cumplir con las metas planteadas y sólo se cuida el aspecto financiero; por lo dicho, nosotros creemos necesario relacionar estos dos tipos de registro y obtener resultados conjuntos que se vean plasmados en la Evaluación Programática-Presupuestal, fase que trataremos a continuación.

6.4.3 Evaluación.

Con el desarrollo del presupuesto por programas en la Institución se han logrado consolidar las fases de formulación y ejecución, no así la de evaluación.

En primera instancia se efectuó un proceso de evaluación de tipo cuantitativo, es decir, se programaban una serie de actividades por cada programa y se medía un avance de manera periódica; el siguiente paso fue el establecimiento de parámetros de medición que establecieron la eficacia en el uso de los recursos, de acuerdo con los resultados obtenidos; aún así esta evaluación seguía siendo cuantitativa sin intentar evaluar de manera cualitativa las actividades y proyectos que se realizaban al interior de las dependencias.

En concreto, el proceso resultaba bastante simple; al inicio del año o ejercicio presupuestal todas las dependencias programaban sus actividades que realizarían de manera trimestral y al final de cada uno de estos periodos se reportaban los resultados realmente alcanzados, la Dirección General de Programación y Presupuestación los analizaba, los procesaba y finalmente emitía un informe denominado "Evaluación Programática Presupuestal" el cual contemplaba los resultados de cada dependencia, sin embargo no se logró la sensibilización del sector académico y de algunos responsables directos de realizar la evaluación, tal parece que es la parte menos importante del sistema presupuestal y lo grave es que esta idea es generalizada, compartida por los diversos sectores universitarios; una vez que se recibe el presupuesto, las dependencias, se limitan a llevar un adecuado control de éste, pero los controles de realización de actividades se dejan de lado.

Por lo que toca a las autoridades, éstas no han dado el apoyo e impulso necesario a la evaluación ya que ni siquiera se ha establecido un medio legal o administrativo para que las dependencias participen y se hagan responsables de sus resultados. Por todo lo anterior la evaluación sufrió un cambio que eliminó la característica presupuestal para dar lugar a una autoevaluación al interior de cada dependencia que contempla ya aspectos cualitativos pero que no tiene relación con el proceso presupuestal.

Nosotros creemos que se deben buscar los medios necesarios para que la infor-

mación que se genere en las evaluaciones sea útil para la toma de decisiones, sobre todo en lo que se refiere a futuras asignaciones presupuestales, en este sentido podemos concluir que la fase de evaluación tiene muy poca utilidad en la Institución debido a que no se pondera su importancia dentro de la técnica del presupuesto por programas. Una vez que sea valorada en su real dimensión, la evaluación tendrá grandes resultados en el aspecto cualitativo y cuantitativo del Presupuesto Universitario, se podrá saber la eficacia y la eficiencia en la realización de los programas, las dependencias que realmente necesitan apoyo presupuestal, se podrá detectar duplicación de funciones y actividades, en general se podrá decir que se realiza un proceso completo dentro de la técnica del Presupuesto por Programas, no antes.

Tratando de llegar a conclusiones después de haber descrito el proceso presupuestal universitario, diremos que:

La etapa de programación está consolidada dentro de la Institución, aún cuando muestra algunas limitantes al momento de relacionar los planes de trabajo con sus costos, por otra parte, cuando se asignan recursos se nota cierta deficiencia al no considerar con la importancia deseada las actividades a realizar ya que en última instancia son las que determinan el gasto en cada programa, esto se debe básicamente a la carencia de un sistema integral de costos que identifique de manera aproximada el presupuesto de cada una de las actividades que se realizan en la Institución.

En lo que se refiere a la fase de ejecución, se presenta la misma deficiencia mencionada dentro de la programación, los recursos financieros adquieren mayor importancia que las actividades que se realizan lo cual se observa tanto en la Unidad Central de Control como en cada una de las dependencias, se pierde la relación necesaria entre metas y recursos financieros indispensables en un presupuesto por programas.

La evaluación es la fase menos definida en la Institución, no se ha dado el apoyo necesario para realizarla y por tanto podemos considerarla casi inexistente.

Como conclusión general del presupuesto por programas en la UNAM diremos que falta una mayor consolidación como un proceso integral donde exista una estrecha relación entre las diferentes etapas que lo componen, en ocasiones aparenta que cada una se lleva a cabo de una manera independiente, tanto en su aspecto administrativo como operativo ya que, como hemos visto antes, existen diferentes responsables de la programación, ejecución y evaluación, cada uno trabajando de manera separada sin relacionar su operación y mucho menos sus resultados con las otras partes integrantes del proceso, por lo tanto creemos que lo que falta para consolidar esta técnica presupuestal en la Institución es buscar los medios adecuados para lograr relacionar las fases descritas ya que, pese a todo, el presupuesto por programas en la universidad tiene mucho camino recorrido.

Mencionaremos breves aspectos que a nuestro juicio faltan para consolidar totalmente el presupuesto universitario.

1. Coordinación e integración de los responsables de la programación, asignación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, es decir, de las instancias centrales presupuestadoras.
2. Establecimiento de objetivos básicos y prioridades institucionales que propicien una mejor asignación de los recursos y emanen de un proceso de planeación.
3. Implantación de un sistema de costos institucionales, que proporcionara cuando menos, costos aproximados.
4. Uniformidad del registro contable y presupuestal adecuándolo a las dependencias centrales y periféricas. Sobre todo que el Patronato Universitario, que controla el ejercicio presupuestal y efectúa el registro y seguimiento, adopte un criterio uniforme que sea útil a las dependencias universitarias, las cuales deberán adoptar el mismo sistema de control.
5. Capacitación del personal involucrado en la elaboración del presupuesto, desde la unidad central, hasta los responsables del presupuesto en cada dependencia.

6. Sensibilización del sector académico en la importancia de contar con una técnica presupuestal como método de organización, no como obstáculo administrativo, para que su participación en el proceso sea significativo y determinante.

7. Y finalmente, que todos los involucrados en el proceso otorguen la misma importancia a cada una de las fases que integran el ciclo presupuestal (Programación, Ejecución y Evaluación) así como a dos aspectos principales que integran un programa: actividades y recursos.

7. ESTRUCTURA FINANCIERA DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO.

Antes de llegar a algunas conclusiones finales en este trabajo consideramos importante mostrar la Estructura Financiera del Presupuesto, llamando de esta manera a la distribución que de él se hace en las diferentes funciones, programas, grupos de gasto, etc. Hacia dónde se asignan los recursos y el por qué de estas asignaciones, ya que dicha distribución ha sido y será de alguna manera, el blanco de cuestionamiento de diferentes sectores de la comunidad universitaria.

7.1 Presupuesto de Ingresos.

El subsidio federal y los ingresos propios son las fuentes básicas del financiamiento en la UNAM, el primero consiste en la aportación anual que el Estado Mexicano entrega a la Institución cumpliendo así con la obligación que le señala el artículo 3º Constitucional y primero de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Los segundos se componen de la venta de productos, cuotas por servicios de educación y productos del patrimonio.

En los últimos diez años el subsidio representa en promedio 92% del presupuesto total y los ingresos propios el 8%. (Cuadros 1 y 2).

Esta conformación responde básicamente al carácter gratuito de la educación en México, el Estado cumple su obligación constitucional aportando gran parte del presupuesto, ello no implica que participe en los destinos y manejos del mismo ya que también por mandato constitucional la Universidad goza de plena autonomía, la cual se hace respetar y es respetada.

La obtención de ingresos propios responde al ordenamiento establecido en la Legislación Universitaria artículo 10 fracción VII, que ya se mencionó, "...gestionar el mayor incremento del Patrimonio Universitario así como el aumento de los Ingresos de la Institución".

Cuadro No. 1

PRESUPUESTO TOTAL Y SUBSIDIO UNAM 1978-1988
(MILES DE PESOS)

Año	Presupuesto UNAM (1)	Variación %	Subsidio UNAM (2)	Variación %	Participación % 2/1
1978	7,850,900	-o-	7,597,000	-o-	96.77
1979	9,558,844	21.75	9,058,700	19.24	94.77
1980	11,366,000	18.91	10,350,000	14.25	91.06
1981	17,395,500	53.05	15,895,500	53.57	91.37
1982	26,800,000	54.06	24,223,451	52.40	90.39
1983	41,936,000	56.48	38,605,500	59.37	92.06
1984	58,387,000	39.22	53,622,000	38.88	91.84
1985	93,553,800	60.23	84,822,534	58.19	90.67
1986	138,988,066	48.56	131,150,061	54.62	94.36
1987	317,844,328	128.68	284,859,790	117.20	89.62
1988	815,998,665	156.73	748,015,412	162.59	91.67

Fuente: Presupuestos UNAM 1978-1988.

Cuadro No. 2

PRESUPUESTO TOTAL E INGRESOS PROPIOS UNAM 1978-1988
(MILES DE PESOS)

Año	Presupuesto Total UNAM (1)	Variación %	Ingresos Propios UNAM (2)	Variación %	Participación % 2/1
1978	7,850,900	-o-	253,900	-o-	3.23
1979	9,558,844	21.75	500,144	96.98	5.23
1980	11,366,000	18.91	1,016,000	103.14	8.94
1981	17,395,500	53.05	1,500,000	47.64	8.62
1982	26,800,000	54.06	2,576,549	71.77	9.61
1983	41,936,000	56.48	3,330,500	29.26	7.94
1984	58,387,000	39.22	4,765,000	43.07	8.16
1985	93,553,800	60.23	4,950,466	3.89	5.29
1986	138,988,066	48.56	7,838,005	58.33	5.64
1987	317,844,328	128.68	32,984,538	320.83	10.38
1988	815,998,665	156.73	67,983,253	106.11	8.33

Fuente: Presupuestos UNAM 1978-1988.

Por esta razón y debido a las circunstancias económicas que vive nuestro país, la Universidad ha buscado incrementar sus recursos por la vía de los ingresos propios, prueba de ello es el incremento sustancial que se tiene a partir de 1987 (Cuadro No. 2) sin embargo el presupuesto universitario, sobre todo la parte del subsidio, se ve estrechamente relacionada con la situación económica que vive el país y por tanto a la política económica gubernamental; en este sentido se puede establecer que han existido diferentes etapas de fluctuación en el ritmo anual del presupuesto, así en los periodos 1972-1980 y 1981-1988 el presupuesto a precios corrientes tuvo un ritmo de crecimiento promedio de 35 y 75% respectivamente. (Cuadro No. 3). En el primer periodo la inflación es casi constante con un promedio de 21% y en el segundo de 81%. (Cuadro No. 4).

Esto muestra que al existir un ritmo inflacionario elevado, los presupuestos tienden a un crecimiento nominal mayor, sin embargo, es evidente que no logran la recuperación necesaria para contrarrestar los efectos de agentes económicos ajenos al control de nuestra Universidad. Lo anterior se puede observar cuando se analiza el presupuesto descontando el impacto inflacionario (precios constantes), en el periodo 1972-1980 se presenta un crecimiento promedio de 12% no así en el segundo periodo donde se da un decremento promedio de .4%. (Cuadro No. 3), como ya se dijo el primer periodo se caracteriza por un índice reducido de inflación a diferencia del segundo donde se dispara, sin embargo, cabe hacer notar que en 1988 la tendencia decreciente del presupuesto es corregida ya que se da un crecimiento en términos reales de 69.23% respecto a 1987 manteniendo también un crecimiento real con relación a 1972 de 72.16%.

El subsidio federal otorgado a esta Institución tiene una tendencia similar a la ya explicada para el total del presupuesto; en precios corrientes se presenta un crecimiento promedio del 35% en el periodo 1972-1980 y del 75% en 1981-1988, sin desconocer que estos incrementos no han podido recuperar del todo el poder adquisitivo, así el promedio de crecimiento para el subsidio a precios constantes en el periodo 1972-1980 fue del 12% para 1981-1988 se presenta un decrecimiento de .02% corrigiéndose a partir de 1988 ya que se tiene un crecimiento real de 73.10 y 73.96% con relación a 1987 y 1972 respectivamente. (Cuadro No. 5).

Cuadro No. 3

PRESUPUESTO UNIVERSITARIO 1972-1988
(MILES DE PESOS)

Año	Presupuesto Precios Corrientes	Variación %	Presupuesto Precios Constantes	Variación %
1972	1,071,261	-o-	1,071,261	-o-
1973	1,486,109	38.73	1,224,142	14.27
1974	1,920,914	29.26	1,312,100	7.12
1975	2,735,270	42.39	1,679,110	27.97
1976	3,779,117	38.16	1,823,898	8.62
1977	5,834,900	54.39	2,332,867	27.90
1978	7,850,900	34.55	2,700,688	15.76
1979	9,558,844	21.75	2,740,494	1.47
1980	11,366,000	18.91	2,510,159	(8.40)
1981	17,395,500	53.05	2,980,637	18.74
1982	26,800,000	54.06	2,308,554	(22.54)
1983	41,936,000	56.48	1,999,047	(13.40)
1984	58,387,000	39.22	1,738,951	(13.01)
1985	93,553,800	60.23	1,641,098	(5.62)
1986	138,988,066	48.56	1,235,186	(24.73)
1987	317,844,328	128.68	1,089,769	(11.77)
1988	815,998,665	156.73	1,844,264	69.23

Fuente: Presupuestos UNAM 1972-1988.

Cuadro No. 4

INFLACION 1972-1988

Año	Inflación %	Inflación Acumulada %
1972	-0-	100.0
1973	21.4	121.4
1974	20.6	146.4
1975	11.3	162.9
1976	27.2	207.2
1977	20.7	250.1
1978	16.2	290.7
1979	20.0	348.8
1980	29.8	452.8
1981	28.9	583.6
1982	98.9	1,160.9
1983	80.7	2,097.8
1984	59.1	3,357.6
1985	63.9	5,470.3
1986	105.7	11,252.4
1987	159.2	29,166.2
1988	51.7	44,245.2

Fuente: Banco de México.

Cuadro No. 5

SUBSIDIO 1972-1988
(MILES DE PESOS)

Año	Precios	Corrientes	Precios	Constantes
	Subsidio	Variación %	Subsidio	Variación %
1972	971,835	-o-	971,835	-o-
1973	1,379,183	41.92	1,136,065	16.90
1974	1,795,525	30.19	1,226,452	7.96
1975	2,581,001	43.75	1,584,408	29.19
1976	3,580,100	38.71	1,727,847	9.05
1977	5,616,319	56.88	2,245,629	29.97
1978	7,597,000	35.27	2,613,347	16.37
1979	9,058,700	19.24	2,597,104	(0.62)
1980	10,350,000	14.25	2,285,777	(11.99)
1981	15,895,500	53.58	2,723,612	19.15
1982	24,223,451	52.40	2,086,610	(23.39)
1983	38,605,500	59.37	1,840,285	(11.81)
1984	53,622,000	38.88	1,597,034	(13.22)
1985	84,822,534	58.19	1,550,601	(2.91)
1986	131,150,061	54.62	1,165,530	(24.83)
1987	284,859,790	117.20	976,678	(16.20)
1988	748,015,412	162.59	1,690,613	73.10

Fuente: Presupuestos UNAM 1972-1988.

Al ser el subsidio federal la parte más importante del presupuesto, su negociación y obtención ha requerido argumentos de justificación que han ido logrando una mayor consistencia gracias a las aportaciones hechas por diversas dependencias universitarias. Es por todos aceptada la relación que existe entre la educación y desarrollo económico, este aumenta conforme se alcanzan mayores niveles educativos. La educación superior así como la investigación científica y humanística, guardan una relación estrecha con la producción de bienes y servicios, lo que ocasiona gran demanda de personal capacitado para mantener un ritmo sostenido de desarrollo económico, en este sentido el gasto educativo se justifica por su influencia directa en la procuración de los factores necesarios para lograr dicho desarrollo.

Por lo que respecta a los ingresos propios, la otra parte de financiamiento, diremos que su monto no ha podido contribuir de manera significativa al presupuesto universitario el cual como ya se indicó representa, menos del 10% del total y su crecimiento a precios constantes en el periodo 1972-1988 fue de 6.87%. (Cuadro No. 6).

Al igual que el subsidio, el monto que se obtiene por ingresos propios se ve afectado por variables económicas pero también por otro tipo de factores, tales como: matrícula escolar, política de cuotas y tipos de servicios, de ahí que su comportamiento en términos de precios constantes sea irregular ya que tienen un crecimiento de 1973 a 1976 de 9.05% para disminuir en la misma proporción los siguientes dos años, de 1978 a 1981 se tiene una recuperación de 194% para iniciar un descenso de 69% hasta 1986, logrando un incremento de 120% en 1988. (Cuadro No. 6).

Es importante destacar que los ingresos propios se componen por tres rubros básicos: a) servicios de educación, que comprende cuotas de inscripción y colegiaturas, pago de exámenes, certificación de documentos, incorporaciones, expedición de certificados y otros derechos.

b) productos del Patrimonio que incluye rendimientos, espectáculos y actividades culturales, ventas de desperdicio, bajas de mobiliario y equipo, etc.

c) servicios y productos, se integra por venta de publicaciones, fotocopias, multas a usuarios, servicios médicos y de laboratorio y otros. (La evolución de es-

Cuadro No. 6

INGRESOS PROPIOS 1972-1988
(MILES DE PESOS)

Año	Precios Ingresos Propios	Corrientes Variación %	Precios Ingresos Propios	Constantes Variación %
1972	99,426	-0-	99,426	-0-
1973	106,826	7.54	88,077	(11.41)
1974	125,388	17.27	85,648	(2.76)
1975	154,269	23.03	94,702	10.57
1976	199,017	29.01	96,051	1.42
1977	218,181	9.63	87,238	(9.18)
1978	253,900	16.37	87,341	(0.12)
1979	500,144	96.98	143,390	64.17
1980	1,016,000	103.14	224,382	56.48
1981	1,500,000	47.64	257,025	14.55
1982	2,576,549	71.77	221,944	(13.65)
1983	3,330,500	29.26	158,762	(28.47)
1984	4,765,000	43.07	141,917	(10.61)
1985	4,950,466	3.89	90,497	(36.23)
1986	7,838,005	58.33	69,656	(23.03)
1987	32,984,538	320.83	113,092	62.36
1988	67,983,253	106.11	153,651	35.86

Fuente: Presupuestos UNAM 1972-1988.

tos tres tipos de egresos se pueden observar en los cuadros 7 y 8).

Con este panorama podemos decir que la Universidad ha logrado mantener niveles suficientes de financiamiento ya que no se han detenido ni parcialmente sus actividades, se presentan presupuestos que dadas las circunstancias económicas del país obligan a establecer una escala básica de prioridades pero nunca se ha dejado de atender las funciones sustantivas de la Institución.

7.2 Presupuesto de Egresos.

La Universidad presenta su presupuesto de egresos mediante diferentes clasificaciones de acuerdo a sus objetivos, actividades y objeto del gasto, entre las más importantes se encuentran: por funciones, programas y grupos de gasto.

7.2.1 Clasificación por Funciones.

La UNAM destina recursos a tres funciones básicas que están determinadas por los objetivos sociales que tiene encomendados y que se plasman en el artículo primero de su Ley Orgánica, estas funciones son: Docencia, Investigación y Extensión de la Cultura, además de una función de Apoyo a éstas.

La función Docencia por su asignación resulta la más importante ya que en promedio durante el período 1983-1988 tuvo 63.15% del total del presupuesto, la Investigación 18.62%, la Extensión 9.20% y el Apoyo 9.03%. (Cuadro No. 9).

El crecimiento promedio de estas funciones en el mismo periodo fue el siguiente: Docencia 88.03%; Investigación 98.09%; Extensión 84.51% y Apoyo 61.44%.

Hemos mencionado que la asignación presupuestal que se hace en la Universidad es el blanco de críticas por algunos sectores de la propia comunidad, sin embargo en términos generales se muestra claramente cuál es la política de asignación, se dice también que la función de Apoyo Administrativo absorbe recursos que se podrían utilizar en otros rubros de gasto considerados como importantes, sin embargo esta función no se integra por actividades meramente administrativas, sino que incluye una serie de servicios generales indispensables para el desarrollo de las funciones básicas universitarias, tales como vígi-

Cuadro No. 7

INGRESOS PROPIOS 1972-1988
(MILES DE PESOS)

Año	Servicios de Educación	Inc. %	Productos del Patrimonio	Inc. %	Ingresos por Servicios y Productos	Inc. %	Total	Inc. %
1972	62,300	-0-	12,230	-0-	24,895	-0-	99,425	-0-
1973	69,400	11.40	13,980	14.31	23,546	(5.42)	106,926	7.54
1974	83,150	19.81	15,189	8.65	27,049	14.88	125,388	17.27
1975	86,970	4.59	28,900	90.27	38,399	41.96	154,269	23.03
1976	103,575	19.09	39,850	37.89	55,592	44.77	199,017	29.01
1977	115,534	11.55	54,860	37.67	47,787	(14.04)	218,181	9.63
1978	121,000	4.73	79,462	44.85	53,438	11.83	253,900	16.37
1979	152,745	26.24	272,274	242.65	75,125	40.58	500,144	96.98
1980	182,500	19.48	694,732	155.16	138,768	84.72	1,016,000	103.14
1981	184,600	1.15	1,150,960	65.67	164,440	18.50	1,500,000	47.64
1982	188,200	1.95	2,102,000	82.63	286,349	74.14	2,576,549	71.77
1983	219,000	16.37	2,709,500	28.90	402,000	40.39	3,330,500	29.26
1984	280,000	27.85	3,245,000	19.76	1,240,000	208.46	4,765,000	43.07
1985	265,000	(5.36)	3,547,736	9.33	1,137,730	(8.25)	4,950,466	3.89
1986	774,000	192.08	5,050,836	42.37	2,013,169	76.95	7,838,005	58.33
1987	2,500,000	223.00	28,250,315	459.32	2,234,223	10.98	32,984,358	320.83
1988	5,279,510	111.80	50,659,108	79.32	12,044,635	439.10	67,983,253	106.11

Fuente: Presupuestos UNAM 1972-1988.

Cuadro No. 8

INGRESOS PROPIOS 1972-1988
SU PARTICIPACION DENTRO DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO
(MILES DE PESOS)

Año	Servicios de Educación	%	Productos del Patrimonio	%	Ingresos por Servicios y Productos	%	Total	%
1972	62,300	5.82	12,230	1.14	24,895	2.32	99,425	9.28
1973	69,400	4.67	13,980	0.94	23,546	1.58	106,926	7.20
1974	83,150	4.33	15,189	0.79	27,049	1.41	125,388	6.53
1975	86,970	3.18	28,900	1.06	38,399	1.40	154,269	5.64
1976	103,575	2.74	39,850	1.05	55,592	1.47	199,017	5.27
1977	115,534	1.98	54,860	0.94	47,787	0.82	218,181	3.74
1978	121,000	1.54	79,462	1.01	53,438	0.68	253,900	3.23
1979	152,745	1.60	272,274	2.85	75,125	0.79	500,144	5.23
1980	182,500	1.61	694,732	6.11	138,768	1.22	1,016,000	8.94
1981	184,600	1.06	1,150,960	6.62	164,440	0.95	1,500,000	8.62
1982	188,200	0.70	2,102,000	7.84	286,349	1.07	2,576,549	9.61
1983	219,000	0.52	2,709,500	6.46	402,000	0.96	3,330,500	7.94
1984	280,000	0.48	3,245,000	5.56	1,240,000	2.12	4,765,000	8.16
1985	265,000	0.28	3,547,736	3.79	1,137,730	1.22	4,950,466	5.29
1986	774,000	0.56	5,050,836	3.63	2,013,169	1.45	7,838,005	5.64
1987	2,500,000	0.80	28,250,315	8.89	2,234,223	0.72	32,984,538	10.37
1988	5,279,510	0.65	50,659,108	6.21	12,044,635	1.48	67,983,253	8.33

Fuente: Presupuestos UNAM 1972-1988.

Cuadro No. 9

CLASIFICACION POR FUNCIONES 1983-1988
(MILLONES DE PESOS)

Función	1983	Part. %	1984	Part. %	1985	Part. %	1986	Part. %	1987	Part. %	1988	Part. %
Docencia	25,618.7	61.14	36,323.1	62.21	56,112.7	59.98	91,303.8	65.83	207,014.8	65.13	327,169.9	64.61
Investigación	7,136.7	17.02	10,536.7	18.05	15,328.3	16.38	25,095.6	18.06	64,689.3	20.35	178,461.6	21.87
Extensión Universitaria	4,118.7	9.82	5,097.2	8.73	11,242.0	12.02	11,561.0	8.32	26,412.4	8.31	65,231.2	7.99
Apoyo	5,041.9	12.02	6,430.0	11.01	10,870.8	11.62	10,627.6	7.79	19,727.8	6.21	45,135.9	5.33
TOTAL	41,936.0	100.00	58,387.0	100.00	93,553.8	100.00	138,988.0	100.00	317,844.3	100.00	815,998.6	100.00

Fuente: Presupuestos UNAM 1983-1988.

lancia y seguridad general, correspondencia, archivo de documentación escolar y académica, conservación y mantenimiento de cerca de 1,030 edificios del Patrimonio Universitario, así como diversos servicios a la comunidad como son los jurídicos, financieros y de abastecimiento.

Las actividades netas de administración representan en promedio 1.5% del total del presupuesto asignado en los años 1983-1988.

7.2.2 Clasificación por grupo de gasto.

Por lo que respecta a la asignación por objeto del gasto en el periodo 1983-1988 los grupos de mayor participación y crecimiento respecto al total del presupuesto es el de remuneraciones personales (100) así como becas y prestaciones (300), esto significa que aproximadamente el 80% del presupuesto se destina al pago de su personal y el restante 20% a lo que se podría llamar gasto de operación (Cuadro No. 10).

El incremento promedio en estos tipos de gasto, en el mismo periodo fue: Remuneraciones y prestaciones 90% y gastos de operación 78%.

7.2.3 Clasificación por Programas.

Esta clasificación dentro del presupuesto universitario, es de suma importancia ya que muestra las diferentes áreas de actividad que se realizan dentro de las cuatro funciones institucionales que ya se mencionaron.

En la función de Docencia, se integran ocho programas: Educación Media Superior, Educación Técnica, Educación Licenciatura, Educación de Posgrado, Servicios a Estudiantes, Servicios de Administración Escolar, Servicios de Coordinación Apoyo y Superación a la Docencia y Adaptación y Mantenimiento en Docencia.

A la función de Investigación corresponden cuatro programas: Investigación Científica y desarrollo Tecnológico, Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Servicios de Coordinación Apoyo y Superación a la Investigación y Adaptación y Mantenimiento en Investigación.

Cuadro No. 10
 CLASIFICACION POR GRUPO DE GASTO UNAM 1983-1988
 (MILLONES DE PESOS)

Concepto	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
Remuneraciones Personales (100)	24,564.2	58.58	32,642.1	55.91	52,012.8	55.60	83,382.5	60.14	173,725.7	54.66	480,462.6	58.88
Servicios no Personales (200)	3,663.7	8.74	4,846.2	8.30	8,449.0	9.03	11,131.9	8.01	22,871.6	7.20	55,008.0	6.74
Becas y Prestaciones (300)	7,670.9	18.28	13,507.0	23.13	21,838.0	23.34	33,792.7	24.31	85,161.7	26.79	209,233.0	25.64
Alts. y Materiales de Consumo (400)	1,621.0	3.87	2,248.0	3.85	3,943.2	4.22	4,598.7	3.31	10,682.1	3.36	24,138.7	2.96
Subsidio y Esporo (500)	2,094.5	4.99	2,142.6	3.67	2,941.7	3.14	3,287.7	2.36	11,000.4	3.46	23,246.5	2.85
Inmuebles y Construcciones (600)	1,279.0	3.05	1,709.0	2.93	2,321.8	2.48	-0-	-0-	7,111.0	2.30	6,244.0	0.77
Asignaciones Complementarias (700)	1,042.7	2.49	1,292.1	2.21	2,047.3	2.19	2,594.5	1.87	7,091.8	2.23	17,665.8	2.16
TOTAL	41,936.0	100.00	58,387.0	100.00	93,553.8	100.00	138,988.0	100.00	317,844.3	100.00	815,998.6	100.00

Fuente: Presupuesto UNAM 1983-1988.

La Extensión Universitaria cuenta con cinco programas: Actividades Artísticas y Culturales, Extensión Educativa, Servicios de Divulgación, Servicios a la Comunidad y Adaptación y Mantenimiento en Extensión Universitaria.

La función de Apoyo también tiene cuatro programas: Dirección, Planeación, Servicios Administrativos Generales así como Adaptación y Mantenimiento.

Los recursos que se destinan a cada uno de estos programas muestran por sí mismos la política de asignación y las prioridades institucionales, en este sentido, mostraremos dicha asignación así como su peso porcentual dentro del presupuesto total en el periodo 1985-1988. (Ver Cuadro No. 11).

Como se puede observar en el cuadro número (11), los programas de más importancia por su asignación respecto al total de presupuesto son: Educación Licenciatura con un promedio de 37.65% en el periodo, Educación Media Superior con 13.70%, Investigación en Ciencias y Desarrollo Tecnológico 12.78%, Servicios Administrativos Generales 5.48%, Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales 4.76% y Educación de Posgrado 4.42%. En total a estos programas se les asignó 78.79% (promedio) del presupuesto en el periodo 1985-1988.

A través de este apartado se ha intentado mostrar cuál es la estructura financiera del presupuesto en la Institución así como la política de asignación seguida. Sin duda el presupuesto es el instrumento que muestra cuáles son los objetivos reales que tiene cualquier gobierno, organismo o institución; en este caso, la UNAM muy a pesar de todas las limitantes que se han mencionado a lo largo de este trabajo, cumple cabalmente con las funciones sociales que se le han encomendado. Tal vez la política presupuestal seguirá siendo cuestionada, ya que la única forma de terminar con esto sería la respuesta total a la demanda de recursos financieros, lo cual resulta sumamente difícil en la actualidad, sin embargo, la UNAM con sus objetivos, estrategias y resultados, ha sido, es y será la pauta que determine en gran medida el desarrollo de la Educación Superior en el país.

Cuadro No. 11
COMPARATIVO DE LOS EGRESOS POR PROGRAMAS
PARTICIPACION PORCENTUAL
(MILES DE PESOS)

Programas	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
1. DOCENCIA								
1.1 Educación Media Superior	12,801'010	13.68	18,885'224	13.59	43,517'826	13.69	113,191'268	13.87
1.2 Educación Técnica	290'627	0.31	639'667	0.46	1,335'223	0.42	3,430'758	0.42
1.3 Educación de Licenciatura	34,467'273	36.84	53,304'334	38.35	120,547'011	37.93	305,845'257	37.48
1.4 Educación de Posgrado	4,174'500	4.46	6,068'637	4.37	14,221'620	4.47	35,653'614	4.37
1.5 Servicios a Estudiantes	2,394'021	2.56	3,788'616	2.73	8,357'722	2.63	21,649'224	2.65
1.6 Servicios de Administración Escolar	1,850'621	1.98	2,200'554	1.58	4,943'240	1.56	12,739'373	1.56
1.7 Servicios de Coordinación, Apoyo y Superación a la Docencia	1,919'260	2.05	4,110'284	2.96	9,477'268	2.98	23,911'381	2.93
1.8 Adaptación y Mantenimiento en Docencia	2,088'492	2.23	2,506'453	1.80	4,614'903	1.45	10,749'060	1.32
2. INVESTIGACION								
2.1 Investigación en Ciencias y Desarrollo Tecnológico	10,914'327	11.67	16,404'812	11.80	41,041'618	12.91	120,139'650	14.72
2.2 Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales	3,707'281	3.96	6,108'346	4.39	16,901'556	5.32	43,700'715	5.35
2.3 Servicios de Coordinación, Apoyo y Superación a la Investigación	2,065,686	2.21	1,935'333	1.39	5,554'683	1.75	11,796'276	1.45
2.4 Adaptación y Mantenimiento en Investigación	539'150	0.58	647'047	0.47	1,191'410	0.37	2,824'984	0.35
3. EXTENSION UNIVERSITARIA								
3.1 Difusión de Actividades Artísticas, Científicas y Culturales	2,797'328	2.99	3,201'289	2.30	6,818'900	2.15	16,572'544	2.03
3.2 Extensión Educativa	1,388'860	1.48	2,024'676	1.46	4,761'226	1.50	12,713'009	1.56
3.3 Servicios de Divulgación	2,803'110	3.00	3,352'643	2.41	8,941'806	2.81	18,943'897	2.32
3.4 Servicios a la Comunidad	1,563'512	1.67	2,448'142	1.76	4,906'623	1.54	14,698'414	1.80
3.5 Adaptación y Mantenimiento en Extensión Universitaria	445'210	0.48	534'307	0.38	983'831	0.31	2,303'275	0.29
4. APOYO								
4.1 Dirección	405'264	0.43	749'736	0.54	1,332'488	0.42	2,831'334	0.35
4.2 Planeación	769'287	0.82	1,066'591	0.77	2,025'324	0.64	4,430'033	0.54
4.3 Servicios Administrativos Generales	5,844'528	6.25	8,670'144	6.24	15,741'596	4.95	36,441'611	4.47
4.4 Adaptación y Mantenimiento en Apoyo	324'433	0.35	341'231	0.25	628'452	0.20	1,432'988	0.17
TOTAL	93,553'800	100.00	138,988'066	100.00	317,844'328	100.00	815,998'665	100.00

8. CONCLUSIONES FINALES.

- Han existido avances significativos de la planeación en México (organismos especializados en planeación, leyes adecuadas para la planeación, cuadros técnicos, reformas administrativas, etc.), sin embargo no se lleva a cabo un proceso global, integral y continuo que arroje resultados prácticos, de interés general y sobre todo que contribuyan a la resolución de diferentes problemas que afronta el país.
- La Planeación de la Educación ha corrido la misma suerte que la Planeación Nacional, se presentan diferentes planes y programas con características meramente políticas, los cuales no tienen ninguna continuidad y difieren totalmente de un gobierno a otro.
- El Sistema de Educación Superior tiene como característica principal la heterogeneidad (en su estructura jurídica, facultades, origen y desarrollo) así como una incipiente integración y coordinación lo que origina duplicidad de acciones, competencia en los niveles académicos y financieros.
- El Sistema de Educación Superior ha carecido también de un ejercicio sistemático y continuo de planeación a nivel global e institucional; se llega a realizar una planeación a corto plazo, traducándose esto en una planeación de distribución y gasto de los recursos, sin embargo empieza a vislumbrarse un proceso de homogeneización del sistema así como su planeación, sobre todo a través de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES).
- El Plan Nacional de Educación Superior (PNES-1981) y el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES-1986) son los planes mejor elaborados para organizar y coordinar a las Instituciones de Educación Superior, en un marco de objetivos generales para el sistema. En el PNES se integra toda una infraestructura organizacional para la planeación (CONPES, CORDES, COEPES y UIP) y el PROIDES se constituye como un instrumento orientador con objetivos, políticas a seguir y metas concretas a lograr.

- No existe una relación entre la Planeación y el Presupuesto en el Sistema de Educación Superior, las Unidades Responsables no conocen a veces el Programa Educativo en turno y sólo se dedican a realizar las funciones tradicionales que tienen encomendadas, esto se debe en gran medida a que la "cabeza de sector" no encuentra los mecanismos necesarios para ello.
- El Presupuesto por Programas en el Sistema de Educación Superior cuenta con una estructura programática bien definida que sigue como método de organización y control para la entidad coordinadora, sin embargo la asignación presupuestal se da mediante presupuestos "irreductibles e incrementales" cayendo en una asignación tradicional.
- La Planeación en la UNAM es un proceso esporádico coyuntural y no sistemático, se carece totalmente de un plan Institucional para un tiempo razonablemente necesario, aun cuando existe todo un esquema metodológico y organizacional para la Planeación.
Lo anterior trae como consecuencia una desarticulación en las actividades y dificultad para la asignación de recursos.
- La UNAM cuenta con una magnífica infraestructura técnica, conceptual y operativa para realizar el proceso presupuestal, sin embargo no se ha consolidado como un proceso integral, con la suficiente interrelación entre las diferentes fases presupuestales y sus respectivos responsables.
- La asignación de recursos tiene como base las funciones generales de la Institución y sus respectivas prioridades, pero no se cuenta con objetivos más específicos que orienten de manera más concreta esta asignación, por lo tanto se presenta una seria dificultad para relacionar metas y recursos.
- El Presupuesto por Programas ha sido una técnica muy útil para la Institución, ha traído consigo significativos avances que se reflejan como un importante apoyo a las funciones sustantivas que tiene, sin embargo la técnica no está consolidada plenamente, es importante fortalecer los proce-

GLOSARIO DE TERMINOS UTILIZADOS

Actividad

Es la acción o acciones concretas a desarrollar, relacionadas íntimamente y complementarias entre sí y a través de las cuales se cumple con los objetivos y metas planteadas en un subprograma o programa.

Anteproyecto de Presupuesto

Es el estudio elaborado por cada unidad ejecutora o ente presupuestario que se envía al órgano encargado de la presupuestación, para su análisis; contiene las propuestas de la entidad y sirve de base para formular el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Asignación de Recursos

Es el importe autorizado en programas, subprogramas, grupos y partidas de gasto, destinado a sufragar las erogaciones que, según el objeto del gasto les corresponden a las unidades ejecutoras.

Catálogo de Cuentas

Es el documento en el cual se clasifican los diversos conceptos de gasto que tiene una entidad para llevar a cabo su registro financiero.

Catálogo de Ramos

Es el documento en el cual se clasifican en forma homogénea, conforme a la naturaleza de sus actividades, las diversas dependencias que forman parte de un organismo.

Clasificaciones Presupuestales

Son un medio de ordenamiento de las operaciones que realiza un organismo; dan forma y estructura a los datos del presupuesto, permitiendo la toma de decisiones en su programación, ejecución y evaluación, a la vez que dan sentido y significado a las cifras de ingresos y egresos; las cuentas presupuestales permiten reflejar con precisión lo que se propone hacer con los recursos de que se dispone. Las clasificaciones pueden ser:

- **Por Funciones:** De acuerdo a las finalidades que persigue un organismo.
- **Por Programas.** Conforme al número de programas establecidos en un organismo. Dentro del sistema de presupuesto por programas ésta es la clasificación fundamental.
- **Por Ramos.** Agrupa a las dependencias o entes presupuestales de acuerdo a la naturaleza predominante de sus actividades.
- **Por Objeto del Gasto.** Agrupa los bienes y servicios que un organismo adquiere de acuerdo a la naturaleza intrínseca de los mismos.
- **Económica.** Es la ordenación de los gastos e ingresos de conformidad a su naturaleza económica, ya sean estos corrientes o de inversión, para hacer posible evaluar los efectos del gasto en el desarrollo global de un organismo y su capacidad para financiar su crecimiento.
- **Combinadas.** Es la interrelación de diferentes clasificaciones con las cuales se pueden hacer combinaciones como serían: por programas y objeto del gasto, por programas y ramos, por programas y funciones, etc.

Código Programático

Es un conjunto de dígitos que, ordenados en forma sistemática se constituye en el elemento central para procesar el cúmulo de información que demanda el sistema de presupuesto por programas de la UNAM. Ejemplo:

PR	SP	DEP	SD	PAR	DC
21	02	314	01	522	04

De izquierda a derecha los dígitos representan:

- PR La función y el número del programa (función 2, Investigación; programa 1, Investigación en Ciencias y Desarrollo Tecnológico).
- SP El subprograma (Física General).
- DEP La dependencia (Instituto de Física).
- SD La subdependencia (Instituto de Física).
- PAR La partida de gasto (Instrumental para Laboratorio).
- DC Dígito de control (permite determinar la correcta integración del código programático).

COEPES

Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior.

CONPES

Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior.

Coparticipación Académica Administrativa

Es la interrelación que debe existir entre los responsables de áreas que desarrollan actividades docentes, de investigación o extensión universitaria y los encargados del desarrollo del proceso presupuestal, en donde el personal académico manifiesta sus necesidades y el personal administrativo se encarga de traducirlo al lenguaje y trámite presupuestal.

CORPES

Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior.

Dependencia

Son entes que tienen una estructura organizacional y programática definidas. Existen de acuerdo a sus características, dependencias centrales, las cuales son en quienes recae la coordinación y control de las diversas acciones; y periféricas, las cuales ejecutan acciones en forma independiente pero deben observar las políticas y procedimientos establecidos por las dependencias centrales.

Desde el punto de vista presupuestal existen dependencias centralizadoras que tienen como objetivo controlar el ejercicio de una o varias partidas presupuestales.

Ejecución

Es la fase del proceso presupuestal que consiste en la movilización de los recursos humanos materiales y financieros, mediante la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control, de manejo financiero, etc. para concretar los objetivos y metas planeados por un organismo.

Eficacia

Es la capacidad que tiene un organismo para cumplir con las metas planteadas.

Eficiencia

Es la relación existente entre la capacidad que tiene un organismo para cumplir con las metas planteadas y el grado de utilización de recursos para lograrlo.

Estructura Administrativa

Es la forma en que se encuentran agrupadas las entidades administrativas que conforman un organismo desde el punto de vista del control y manejo de los recursos.

Estructura Funcional

Es la forma en que se encuentran organizadas las entidades que conforman un organismo desde el punto de vista de su operación.

Estructura Organizacional

Es la forma en que se agrupan las diversas entidades que componen un organismo y de la cual se desprende un organigrama.

Estructura de Programas

Es la forma en que se encuentran establecidos los programas que desempeña un organismo con base en los objetivos y metas fijadas.

Estructura Programática

Es la parte central del presupuesto por programas: en ella se conjugan los programas y subprogramas que comprenden las actividades que conducen al desarrollo de las funciones de un organismo. Esta estructura es el marco conceptual en el que se presentan los objetivos y metas que se pretenden lograr, así como los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para llevarlos a cabo, lo cual permite una correlación entre resultados y recursos.

Evaluación

Es la fase del proceso presupuestal que consiste en medir el grado de consecución de los objetivos y metas, así como su eficacia y eficiencia, esta es la fase que cierra el ciclo presupuestal y a la vez lo reinicia.

Formulación

Es la fase del proceso presupuestal que consiste en la definición de políticas respecto a objetivos y medios en base a las metas que se pretenden cumplir y de acuerdo con esas pautas de acción las unidades presupuestarias definen los programas con todos sus componentes expresados en términos de productos finales. En esta etapa se realizan todos los estudios técnicos de programación para confeccionar el proyecto de presupuesto del siguiente año; se elabora además un plan de trabajo que debe incluir desde el diseño de formularios para recolectar la información hasta la preparación de la misma en el documento presupuestal y un calendario de actividades.

Función

Es la parte del esfuerzo total que se encamina a lograr los propósitos generales de un organismo. Ejemplo: en la UNAM esos propósitos son la docencia, la investigación y la extensión universitaria.

Gasto Comprometido

Es la cantidad de recursos mínimos para que una dependencia continúe operando. Ejemplo: las remuneraciones al personal.

Grupo de Gasto

Es el elemento presupuestario que agrupa los bienes y servicios que un organismo adquiere conforme a la naturaleza intrínseca de los mismos.

Indicador de Actividad

Es una unidad de medida de volumen de trabajo que permite medir con mayor precisión el nivel de las acciones emprendidas para cumplir con una meta. Ejemplo: una meta de alumnos atendidos puede medirse con mayor precisión con indicadores de actividad como horas de clase, materias impartidas, publicaciones - realizadas, etc.

Ingresos Propios

Es la cantidad de recursos que obtiene un organismo por la venta de servicios y productos.

Líneas de Investigación

Se refiere a la cantidad de proyectos de investigación que se encuentran agrupados bajo un mismo rubro, ejemplo: bajo la línea de investigación denominada deuda externa puede haber una gran cantidad de proyectos de investigación que se clasifiquen en esa línea.

Meta

Es la expresión cuantitativa del objetivo que se persigue.

Objetivo

Es la expresión cualitativa, pero susceptible de ser cuantificada, de los fines que se pretenden alcanzar. Los objetivos deben ser claros, realistas, razonables y lógicos.

Partida de Gasto

Es el elemento presupuestario en que se dividen los subgrupos de gasto y que clasifican las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto. En la UNAM existen partidas de ejercicio directo que pueden utilizarse libremente de ejercicio centralizado que requieren la conformidad de una dependencia centralizadora para efectuar el gasto o modificaciones, y de ejercicio complementario que pueden utilizarse libremente pero que no pueden modificarse.

Proceso Presupuestal

Son las acciones que se llevan a cabo durante un ejercicio de gasto anual que consisten en asignar recursos, efectuar gastos y medir resultados, a estas acciones se les identifica como fases, las cuales son: programación, ejecución y evaluación. (algunos teóricos las definen como formulación, programación, asignación, ejecución, control y evaluación).

Programa

Es el elemento principal de la técnica de presupuesto por programas y es la base para la elaboración, asignación de recursos, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

PROIDES

Programa integral para el desarrollo de la Educación Superior.

Proyecto

Nivel de programación presupuestaria de gastos, relativo al conjunto de acciones destinadas a cumplir con un objetivo (diferente de la conceptualización de proyecto de inversión que tiene como finalidad la creación o incremento de bienes de capital o la contribución a la formación bruta de capital).

Ramo

Es una cantidad de dependencias pertenecientes a un organismo, agrupadas de acuerdo a la naturaleza predominante de sus actividades.

Registro Financiero

El control que se efectúa sobre las erogaciones realizadas. Pueden ser contables cuando se asienta una cantidad bajo las técnicas normales del sistema contable (partida doble) o bien presupuestales cuando el gasto se identifica bajo un código programático. Cuando se contabilizan las metas realizadas se considera como un registro físico.

Recursos

Es la cantidad de bienes o servicios de que dispone un organismo para realizar sus objetivos y metas planteadas. Por su naturaleza se pueden dividir en físicos (instalaciones, maquinaria, equipos), financieros (dinero o cuentas bancarias), humanos (personal que presta sus servicios directamente).

Segmento de Programa

Es la parte de un programa en que participa una dependencia perteneciente a un organismo, la suma de las dependencias que participan en un segmento de programa conforma la totalidad de éste.

Sistema

Conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes o interactuantes, que tiene por finalidad el logro de objetivos determinados.

Subdependencia

Es una división que presentan las dependencias pertenecientes a un organismo cuando, por la naturaleza de su estructura, desarrollan diferentes actividades.

Subgrupo de Gasto

Es el elemento presupuestario en que se dividen los grupos de gasto y clasifican las erogaciones afines, de acuerdo con el objeto del gasto.

Subprograma

Es la división de algunos programas complejos, destinada a facilitar su ejecución en un campo específico y por la cual se fijan metas parciales, cuantificables, que deben ser alcanzadas por unidades ejecutoras determinadas, con recursos humanos, físicos y financieros, asignados a un costo global y unitario.

Subramo

Es la división de los ramos de dependencias en agrupaciones más específicas conforme a la naturaleza de las acciones que desarrollan.

Subsistema

Es la división de un sistema de acuerdo a sus componentes con la finalidad de identificar en forma homogénea los objetivos y metas determinados, a su vez un subsistema se puede convertir en un sistema y así sucesivamente.

Unidad Central de Control

Es la entidad que se encarga de llevar los registros contables y presupuestales vigilando la correcta aplicación de los recursos y políticas establecidas.

Unidad de Medida

Es el elemento presupuestario que identifica la cantidad específica de una meta a lograr. Ejemplo: alumnos a atender.

Unidad Ejecutora

Es la entidad que se encarga de llevar a cabo las acciones que permitan cumplir con los objetivos y metas planteadas.

Unidad Organizacional

Es la entidad que forma parte de una estructura orgánica, contemplada dentro de un manual de organización.

Unidad Responsable

En la UNAM, es una entidad académica, académico administrativa o administrativa que se identifica dentro la estructura orgánica de una dependencia y a la cual se le asignan recursos.

Tareas Sustantivas

En la UNAM son las acciones que se llevan a cabo para cumplir con las metas determinadas en las funciones básicas de docencia, investigación y extensión de la cultura.

UIP

Unidad Interna de Planeación. Son los elementos básicos del proceso planificador, tanto de las Instituciones como del sistema de educación superior en su conjunto.

BIBLIOGRAFIA

1. Anteproyecto de Presupuesto 1985. Instructivo UNAM.
2. ANUIES. El Desarrollo de la Educación Superior 1981-1991.
3. Arizmendi Rodríguez Roberto. Situación General de la Planeación y la Administración de la Educación Superior. Planeación de la Educación Superior. Ed. ANUIES-SEP. México 1981.
4. Banco Interamericano de Desarrollo. Escuela Interamericana de Administración Pública. Proyectos de Desarrollo. Planificación, Implementación y Control. Ed. Limusa. México 1981.
5. Bases para la Administración de la Educación Superior en América Latina: El Caso de México. Ed. INAP. México 1978.
6. Castrejón Diez Jaime. El Concepto de Universidad. Hacia un Análisis Social de la Educación. Ed. Oceano. México 1982.
7. Castrejón Diez Jaime. La Educación Superior en México. Ed. Edicol. México 1979.
8. Ceceña Cervantes José Luis. La Planificación Económica Nacional de los Países Atrasados de Orientación Capitalista. 2a. Edición. UNAM 1983.
9. Diario Oficial. Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. 29 de diciembre de 1976.
10. El Desarrollo de la Educación Superior de 1981-1991. Ed. ANUIES-SEP. México 1982.
11. Ferreiro Santana Luis Alberto. Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas. UNAM 1980.
12. Gaceta UNAM. 17.abril.1989.
13. Garay Enrique Meneses Manuel. UNO MAS UNO. Lunes 12 de septiembre de 1983. Primera Plana.
14. Instructivo de Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto 1983. UNAM.
15. Instructivo de Formulación del Anteproyecto de Presupuesto 1984. UNAM.
16. Instructivo para el Llenado de los Formatos del Programa Operativo Anual para 1986. SEP. Subsecretaría de Planeación Educativa. Dirección General de Programación.
17. Latapí Pablo. Análisis de un Sexenio de Educación en México. (1970-1976). Ed. Nueva Imagen. 2a. Ed. México 1982.
18. Latapí Pablo. Temas de Política Educativa (1976-1978). Ed. SEP. Fondo de Cultura Económica. México 1982.

19. Manual de Organización UNAM. Septiembre 1982.
20. Molina López Guillermo E. Planificación, Programación y Presupuestación. 2a. Edición. UNAM 1983.
21. Plan Rector de Desarrollo Institucional. UNAM 1984.
22. Presupuestos UNAM 1972-1988. Dirección General de Programación y Presupuestación.
23. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES). ANUIES. México 1988.
24. Rangel Guerra Alfonso. Aspectos de la Planeación en la Educación Superior. ANUIES. México 1981.
25. Revista el Economista Mexicano. La Educación en México. Vol. XIII. Núm. 1. Ene-Feb. 1979.
26. Sotelo Inclán Jesús. Historia de la Educación Pública en México. Tomo I. SEP., FCE. México 1982.