

**EL MODELO FINANCIERO DE LAS
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS AUTÓNOMAS
Y EL REPLANTEAMIENTO DEL PARADIGMA DE
LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.**

PUNTO DE PARTIDA: LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

Financial model of autonomous public institutions of high education and the rethinking of
the paradigm of university autonomy.

Starting point: University of Guanajuato

Por

GERARDO ALFREDO ENRÍQUEZ NIETO

RESUMEN: Ante un escenario complejo derivado de la consolidación de un sistema de instituciones de educación superior con fuerte injerencia gubernamental, principalmente a través del ámbito financiero, se hace necesario un replanteamiento del concepto de autonomía universitaria o la proyección de un esquema diverso mediante el cual se logre mitigar la influencia de los gobiernos en la construcción de la universidad autónoma contemporánea.

ABSTRACT: Facing a complex stage by product of the consolidation of a system of institutions of high education with a strong governmental meddling, mainly trough of the financial ambit, it's necessary a rethinking of the concept of university autonomy or the projection of a different scheme which is achieved by the increased influence of the govern in the construction of the contemporary autonomous university.

PALABRAS CLAVE: Dependencia, modelo financiero, control, instituciones de educación superior (IES).

KEYWORDS: Dependence, financial model, control, institutions of high education (IES), system of institutions of high education (SIES).

SUMARIO: Introducción. I. Implicaciones del *ser autónomo*. I.1 El concepto clásico de autonomía universitaria. I.1.1 Antecedentes. I.1.1.1 Antecedentes en México. I.1.2 Dimensiones de la autonomía universitaria. I.1.2.1 Autorregulación. I.1.2.2 Autogobierno. I.1.2.3 Autoorganización. I.1.2.4 Autogestión. II. Descripción del modelo de financiamiento de la universidad pública mexicana autónoma. III. La transformación del paradigma clásico de la autonomía universitaria a partir del control financiero. IV. La magnitud del impacto financiero. Breve estudio de caso: la Universidad de Guanajuato. IV.1. Delimitación general de la estructura financiera institucional. Conclusiones. Bibliografía.

SUMMARY: Introduction. I. Implication of the autonomy. I.1 The classic concept of university autonomy. I.1.1 Background. I.1.1.1 Background in Mexico. I.1.2 Dimensions of the university autonomy. I.1.2.1. Self-regulation I.1.2.2 Self-government. I.1.2.3 Self-organization. I.2.2.4 Self-management. II. Description of the financing model of the Mexican Public University Autonomous. III. Transformation of the classic paradigm of the university autonomy from financial control. IV. The size of financial impact. Brief case of study: University of Guanajuato. IV.1. General delimitation of the institutional financial structure. Conclusions. Bibliography.

Introducción

Cada vez más, la educación se ha posicionado como un factor estratégico para el desarrollo de los países, en particular, la de nivel superior. En este sector se centran los esfuerzos para formar recursos humanos calificados, generar conocimiento y producir tecnología con la convicción de que éstos constituyen elementos indispensables para consolidar la estructura económica y social de un país.

En todo caso, la universidad es considerada un agente indispensable para el desarrollo, por ello la importancia de generar esquemas que le permitan realizar sus funciones con calidad y pertinencia, así como los mecanismos que potencien su crecimiento para satisfacer las demandas sociales.

En este contexto, uno de los modelos más exitosos, desde hace siglos, es el que opera bajo un esquema de autonomía para realizar las actividades sustantivas. Bajo este supuesto, las actividades de investigación, docencia, extensión del conocimiento se realizan eficientemente y de forma eficaz cuando existe un marco de libertad para reflexionar, criticar, exponer y confrontarlas.

Así pues, la autonomía universitaria constituye una premisa fundamental para la configuración de la universidad contemporánea y es a partir de ella que se estructuran las relaciones entre ésta y el resto de las instituciones sociales y los individuos.

El desarrollo de la universidad en el mundo ha generado el diseño de sistemas de educación superior sólidos, dinámicos, responsables socialmente. También los hay privados, mixtos y algunos otros más predominantemente públicos, como el caso de nuestro País.

En el caso de mexicano, la universidad pública surge en el seno del gobierno como una extensión del mismo; durante años se le consideró una agencia estatal de alcances estratégicos para el desarrollo nacional. En éstos años las instituciones educativas públicas operaron bajo el esquema de una entidad dependiente de los poderes ejecutivos con márgenes de autonomía, principalmente en el ámbito académico.

Paulatinamente, a raíz de diversos movimientos sociales en el mundo, la autonomía universitaria permeó en los sistemas educativos y adquirió dimensiones de mayor libertad en diversos rubros institucionales como son: el gobierno, las leyes, las estrategias para el desarrollo institucional, la determinación del uso de los recursos etc.

México no fue la excepción y la universidad pública mexicana y su modelo de autonomía también se generó bajo esos esquemas. Así mismo, de forma gradual, se ha diseñado un sistema de instituciones de educación superior (SIES). La peculiaridad del nuestro es que en él, se ejerce un fuerte control la autoridad gubernamental, entre otros medios, principalmente a través del ámbito financiero.

Lo anterior ha propiciado niveles de dependencia de las instituciones de educación superior (IES) al gobierno que, desde mi punto de vista, nos invitan al replanteamiento la forma de

distribución de los recursos, o bien, a modificar nuestros criterios sobre aquello que realmente representa la autonomía para la universidad mexicana.

Este trabajo de investigación tiene por objetivo describir un fenómeno que poco a poco se agudiza en virtud de que la universidad pública mexicana parece haber incrementado sus funciones sustantivas: docencia, investigación y extensión, pero además hay que dedicar un número importante de recursos humanos y financieros para sustanciar los procedimientos destinados a, precisamente, obtener esos recursos. Parece ser que lo que tradicionalmente consistió en una función de apoyo adjetiva es ahora, en sí misma, algo esencial.

El resultado al que pretende arribarse consiste en insertar en la discusión sobre la política pública del sector de la educación superior, los posibles efectos de la actual forma de distribución financiera del SIES y sus consecuencias en una universidad que se configura bajo los principios que supone la autonomía universitaria.

Para ello, se presentan algunos elementos de carácter histórico de la autonomía y su surgimiento, así como la naturaleza de la misma para, a partir de ello, comprender el origen y los alcances del concepto. Posteriormente, se realiza una breve descripción del modelo de financiamiento para las universidades públicas estatales autónomas (UPEAS) en México, con la finalidad de comprender el esquema operante en esta materia y, con ello, estar en condiciones de delimitar lo potencialmente perjudicioso del mismo. Finalmente, como estudio de caso, se aborda la estructura financiera de una UPE: la Universidad de Guanajuato, con la intención de ejemplificar las consecuencias de un modelo como el que prevalece en nuestro País.

I. IMPLICACIONES DEL *SER* AUTÓNOMO

En los últimos años, la autonomía ha sido asumida como forma de relación institucional, política, financiera y social entre un órgano del Estado y otras entidades del mismo. Este modelo ha servido para la configuración de diversos entes a partir de los principios que constituyen la naturaleza de esta figura jurídica y forma de organización institucional.

No obstante, también se ha generado confusión en su empleo, principalmente cuando se asocia a conceptos tales como descentralización y desconcentración, que constituyen formas mediante las cuales también se ha organizado una parte de la estructura estatal que dota de distintos niveles de independencia técnica, financiera y de gobierno a dichos entes.

Por autonomía se entiende la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (RAE, nd:np). Así mismo, este concepto “indica la capacidad de las personas, las instituciones o los Estados de darse a sí mismos su propia ley y gobernarse por ella, de ordenar su propio mundo y de configurar, en suma, su forma acostumbrada de ser, pues *autos*, ciertamente quiere decir, ‘sí mismo’ y actuar por sí mismo como ‘autor’, en este caso de su propio *nomos*; por esto, significa autoconciencia, autodeterminación, independencia y, en definitiva, libertad.”(Narro, 2012:66)

Por otro lado, el concepto “autonomía” posee implicaciones de carácter teórico-filosófico, principalmente si lo analizamos a la luz de la racionalidad como lo propone Kant, cuyo enfoque permite sostener que la autonomía es “la capacidad de tomar decisiones por uno mismo y normar la propia conducta en base a la deliberación racional” (Narro, 2009: 66).

I.1 El concepto clásico de autonomía universitaria

I.1.1 Antecedentes

Los primeros indicios de autonomía universitaria se encuentran en las universidades de Bologna y de París.

La Universidad de Bologna –considerada la primera universidad de occidente– surgió formalmente en el año 1088 (Università di Bologna, nd: np). Desde sus orígenes, la autonomía ha sido uno de los principales rasgos distintivos de la esencia de esa institución educativa. Esto es así, debido a que en el año 1055 el estudiantado de la Universidad conformado por alumnos de diversas nacionalidades, sometidos a un régimen jurídico, económico y cultural diferente al de los ciudadanos de Bologna decidieron trasladarse a otro punto de la ciudad para realizar sus estudios. Eso supuso pagar por la educación a los profesores universitarios. En consecuencia, las autoridades decidieron mejorar las condiciones salariales de los profesores para que éstos regresaran a Bologna a prestar sus servicios. En este contexto, los alumnos extranjeros decidieron crear un gremio para solicitar protección a la autoridad superior del sacro imperio romano-germánico, encabezado por Federico Barbarroja, quien en respuesta garantizó a éstos su protección en

la ciudad y otorgó cierto nivel de autonomía al gremio creado por la comunidad estudiantil (Pavón, 2010: np).

Por otra parte, la Universidad de París también fue creada con fuertes rasgos de autonomía. En el caso de esta institución educativa, fundada en el siglo XII (Panthéon-Sorbonne Université Paris 1, nd: np), ésta aparece como una garantía de la comunidad académica, es decir, del profesorado. En sus inicios, dicha casa de estudios adquirió un gran renombre en virtud de la alta calidad de los estudios ofrecidos, particularmente en el ámbito teológico. Ello llevó a que el clero francés decidiera implementar una estrategia de incorporación de los estudiosos más brillantes de la universidad. El plan implementado consistió en emitir una especie de certificación (*litentia docendi*) a aquellos profesores que consideraban aptos para impartir estos estudios. La medida impactó directamente en la elevación de los estándares de los estudios, pero también tuvo como repercusión la concentración de poder en manos del clero francés –autoridad certificadora–. En consecuencia, los profesores decidieron formar un gremio con potestad para certificar a los profesores de teología con las capacidades necesarias para ello a pesar de no poder otorgar la licencia religiosa. Finalmente, esto desembocó en el surgimiento de conflictos con la institución religiosa y reclamó la intervención del Papa, quien decidió apoyar a los profesores y pidió moderación en su actuación a las autoridades eclesiásticas parisinas. Bajo ese contexto surgió la Universidad de París con la premisa del reconocimiento de la libertad de enseñanza de los profesores de dicha área del conocimiento (Pavón, 57: 2010; Torres, 2011: 57-67).

Posteriormente, durante todo el medioevo la figura de la autonomía se constriñó a aspectos de mero control político (Tünnermann, 2005:3-4) y con ella se pretendió garantizar una relativa independencia de las universidades respecto de los poderes fácticos.

Con el advenimiento del iluminismo la autonomía de las universidades comenzó a asumirse como garantía de la libertad de pensamiento (Narro, 2009: 69), premisa que en la actualidad constituye parte de la esencia del concepto. Durante este tiempo las universidades del mundo, principalmente en Europa, conservaron parte de su autonomía y aunque la mayoría de los científicos de entonces realizaron su quehacer al margen de éstas la autonomía sirvió como marco para la realización de sus actividades académicas postulando la libertad de investigación y la de cátedra (Tünnermann, 2005: 6-7).

Después, con el advenimiento del siglo XIX y la independencia de la mayoría de los países latinoamericanos, surgió un nuevo modelo de universidad: el napoleónico y con él nació una nueva concepción de la autonomía. Bajo este enfoque, el Estado asumió y ejerció el control de las universidades, primordialmente, mediante la designación de autoridades y funcionarios, así como la dotación de la mayoría de los recursos necesarios para la operación de las mismas, distinguiendo a esta época una absoluta dependencia financiera de las instituciones al Estado (Narro, 2009: 69).

I.1.1.1 Antecedentes en México

En dicho contexto nacieron y se desarrollaron las universidades públicas mexicanas: bajo el control del Estado, principalmente, en los órdenes político y financiero.

Durante la primera mitad del siglo XX, la autonomía universitaria se convirtió en un reclamo del sector académico y estudiantil de nuestro País. La premisa de estos grupos para exigirla fue la de que son los universitarios quienes deben gobernar a su universidad. Desde entonces se sostiene que:

“[...] existir como entidad autónoma de Derecho público no es un regalo o concesión del Estado sino una conquista del pensamiento que sólo puede desarrollarse en un ámbito de libertad” (León Portilla, 2006: 7).

La autonomía universitaria se otorga por vez primera en México en el año de 1917 con la declaración de ésta para la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo –la primera universidad autónoma de América (Didriksson, nd: 17)– y cobra mayor impulso a partir del movimiento estudiantil en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, en el año de 1918. La “revolución universitaria” (Torres, 2011: 58-61) como se conoció a ese movimiento significó la ruptura de paradigmas y la transición generacional de una época, es decir:

“Fue la primera confrontación entre una sociedad que comenzaba a experimentar cambios de su composición social y una Universidad enquistada en esquemas obsoletos.” (Tünnermann, 2008: 17).

Derivado de lo anterior se realizaron diversos congresos de estudiantes en universidad latinoamericanas. En México, se celebró uno en el año de 1921 siendo presidido por el

Rector de la Universidad Nacional, don José Vasconcelos. Así, se sembró en el País la idea de la conveniencia de que se decretase la autonomía universitaria. En 1923, la Universidad de San Luis Potosí la obtuvo del Gobierno del Estado y para 1929, la Universidad Nacional se convirtió en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

La autonomía de la UNAM fue el resultado de las iniciativas presentadas en los años de 1917, 1923 y 1929, aunque fue sólo la última la que prosperó como resultado de la huelga realizada por los estudiantes de la Universidad en los meses de mayo y junio de aquel año (Torres, 2011: 57-67). La autonomía obtenida entonces era parcial o limitada. En la ley que le otorgó esa naturaleza se estableció que el Consejo Universitario designaría al Rector de una terna propuesta por el Presidente de la República y se dispuso que la institución rendiría informes periódicos de su quehacer a la Secretaría de Educación Pública (De la Fuente, 2004: 90-96).

Posteriormente, en medio de una compleja situación social se emitió una nueva Ley Orgánica para la Universidad en el año de 1933. En este ordenamiento se reconoció un mayor grado de autonomía a la institución, por ejemplo: se estableció que sería el Consejo Universitario quien habría de designar al Rector sin la intervención gubernamental. En contraparte el gobierno, eliminó el carácter nacional de la Universidad y también redujo, considerablemente, su presupuesto pues el gobierno habría de orientar los ejes de su política hacia la promoción de la educación socialista (Narro, 2009:72).

Finalmente, en el año de 1945 se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México vigente. El Rector, Alfonso Caso, fue el encargado de presentar la

propuesta de ordenamiento el cual se centró, entre otros, en los siguientes aspectos (González, 2009:17-18):

- a. La autonomía se concibe como una empresa pública de grandes dimensiones con tres funciones esenciales: impartir educación superior, realizar investigación y extender con gran amplitud los beneficios de la cultura.
- b. El Estado debe reconocer el derecho absoluto de la Universidad para organizarse libremente con el objeto de realizar su fin y para, en el marco de la libertad de cátedra, impartir sus enseñanzas y determinar su labor investigativa de acuerdo con sus fines.
- c. La autonomía universitaria tiene como elemento sustancial el libre establecimiento de sus normas y la elección de sus autoridades.
- d. El desarrollo técnico o especializado de la Universidad no debe verse jamás impedido por cuestiones político-partidarias y el Estado tiene la obligación de abstenerse de influir en éste.

El modelo de la UNAM ha servido de referente al del resto de las universidades públicas mexicanas, de allí su importancia.

En este escenario, las universidades han conservado su autonomía en las últimas décadas, principalmente, en términos académicos. Sin embargo, fue notorio el vínculo de control del Estado sobre éstas, principalmente en el ámbito de la designación de autoridades y personal universitario, y el control financiero (Cordera, 2008: 85). Aunque en el pensamiento de la comunidad universitaria se mantuvieron vigentes los postulados de la autonomía universitaria y se sostuvo antes como ahora que:

“[...] es precisamente en la independencia de las universidades públicas frente al Estado y el gobierno, así como en su capacidad de autogobierno y administración, donde se encuentra la clave de la formulación teórica de la autonomía y su ejercicio cotidiano” (Cordera, 2008: 85).

En el caso de nuestro país, la década de los 80's trajo consigo una ola reformista en diversos ámbitos de la vida pública incluyendo el sector educativo, particularmente el de la educación superior que desembocó con la reforma al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1980. Con esa modificación la autonomía universitaria fue elevada a rango constitucional con el siguiente fin:

“[...] blindar constitucionalmente a las instituciones universitarias públicas para que éstas contaran con las condiciones básicas, inmodificables e intemporales para materializar con un rasgo de calidad, el derecho social a la educación media y superior [...] (González, 2009: 18).”

I.1.2 Dimensiones de la autonomía universitaria

Podríamos concluir que la autonomía universitaria se materializa en:

“El derecho de la universidad pública de libre determinación institucional para fijar su rumbo académico, encaminado a cumplir con la responsabilidad social de impartir educación superior de calidad” (González, 2009:37).

Desde el punto de vista jurídico las universidades públicas son organismos autónomos del Estado y, en consecuencia, cuentan con las características que la doctrina y el marco normativo mexicano atribuyen a este tipo de entes:

- i. Existe una norma jurídica que determina su origen: la Ley Orgánica en donde se establece su naturaleza, su estructura general y reglas básicas para su funcionamiento. De ésta se desprende el resto de la normatividad universitaria que debe ser expedida sin contravenir aquélla.
- ii. Mantiene relaciones de coordinación con los poderes constituidos y otros entes públicos. Las universidades públicas, necesariamente, deben vincularse con los poderes ejecutivos y legislativo, principalmente, esto es necesario para la definición de una política educativa coordinada y para la determinación de los recursos para su operación.
- iii. Tiene a su cargo funciones que originariamente competen al Estado. Naturalmente, la función de prestar servicios educativos en todos sus niveles compete al Estado. Sin embargo, debido a los niveles de especialización y de complejidad que suponen los estudios de nivel superior –e inclusive medio superior– esta tarea es conferida a las universidades.
- iv. Autodeterminación funcional. Debe de garantizarse que las IES posean y ejerzan la libertad necesaria para determinar los ejes o líneas de dirección que

determinan el contenido de sus actividades sustantivas y para la operación de los recursos asignados mediante los mecanismos formales previstos para ello.

- v. Autodeterminación presupuestaria. La autodeterminación presupuestaria implica la libertad para que las universidades públicas determinen el destino de los recursos que año con año les asigna el poder legislativo.

Esta autonomía puede expresarse en cuatro dimensiones como lo manifiesta José Narro: autogobierno, autorregulación, autoorganización y autogestión (NARRO, 2009:74).

I.1.2.1 Autorregulación

Se refiere, como ya se ha dicho, a la potestad de las universidades para expedir las normas que regirán el quehacer institucional. Esto significa que:

“Implica la posibilidad que tiene una comunidad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito limitado por una voluntad superior, que para el caso sería la del Estado. Esta capacidad permite a una comunidad ordenarse a sí misma, implica la delegación de una facultad que anteriormente se encontraba centralizada en el Estado”(Barquín, 1982: 44).

Así pues, podríamos concluir que una de las aristas de la autonomía “[...] consiste en la capacidad de formular su propia legislación” (García, 1977: 23) y con base en ella se designará a sus autoridades, se planificará la actividad académica y se dispondrá de los recursos financieros en un marco de plena libertad.

La autonomía universitaria de que hoy gozan instituciones públicas de educación superior les permite mantener la independencia necesaria frente al Estado; independencia que se origina en el contenido de la norma jurídica que la crea pero en la que subyacen una serie de elementos indispensables para su configuración real, es decir, no basta su regulación jurídica pues la verdadera autonomía supone otros elementos que a continuación se describen.

I.1.2.2 Autogobierno

La autonomía universitaria faculta a los miembros de la comunidad universitaria para elegir a sus autoridades mediante los procedimientos previstos en las normas correspondientes y mediante los órganos colegiados conformados por representantes de todos los sectores de la institución.

Por otro lado, hay otro elemento que atañe al gobierno universitario y que conlleva una serie de connotaciones de índole político. La razón de esta aseveración es que toda universidad, en tanto organización, supone la existencia de una serie de tensiones que constituyen una característica inherente a toda organización, más aún cuando ésta es de naturaleza pública. Los niveles de tensión producidos por las diversas formas de pensar de los individuos o grupos sociales internos es institucionalizada y de ella surgen las autoridades que tienen por obligación el gobierno de la institución¹ y que generalmente debe traducirse en la adopción de acuerdos entre los mismos.

¹ Es importante señalar que el enfoque de la institucionalización presentado por Buckley, conlleva además el estudio de los procesos de la decisión colectiva, la teoría de los roles, los modelos de intercambio y

Por otro lado, como ya se señaló las universidades autónomas mantienen relaciones de coordinación con otros órganos del Estado e incluso con entes como partidos políticos. Particularmente, en cuanto a esto se refiere, los últimos años han supuesto para las autoridades universitarias una fuerte etapa de negociación con las fuerzas políticas representadas en el Congreso Federal para la obtención de los recursos necesarios para su operación.

En este contexto, si bien es necesaria la existencia de los vínculos de esta naturaleza también es preciso garantizar que el futuro de las universidades no dependa de intereses gubernamentales o de grupos políticos, allí radica precisamente una parte de la esencia de la autonomía.

I.1.2.3 Autoorganización

La autoorganización se vincula a la libertad académica de las universidades y la forma en que la propia institución se organiza orgánicamente para cumplir con su misión. Esto supone a su vez, la existencia dos elementos indispensables para el quehacer universitario: la libertad de cátedra y la libertad de investigación (González Valenzuela, 2004: 72-76).

negociación, y las teorías de la tensión y el conflicto. Éstos constituyen mecanismos que permiten a la autoridad universitaria establecer las condiciones mínimas para el gobierno interior de la institución. (Buckley, 1970: 190-208).

La libertad de cátedra supone que, de acuerdo con planes y programas previamente autorizados, el conocimiento impartido –o compartido– en el aula posee características tales como:

“Un carácter creativo, no rutinario ni mecánico, menos aún dogmático, de la docencia universitaria; [se refiere] a su índole abierta, plural, siempre actualizada, capaz de inventiva y de genuina comunicación del conocimiento” (González Valenzuela, 2004: 72-74).

Por su parte, la libertad de investigación “[...] está puesta en la esencia creativa de las búsquedas, en la capacidad del investigador de pensar por sí mismo y en la producción original de conocimiento” (González Valenzuela, 2004: 74).

La libertad académica es, en consecuencia, uno de los pilares de la autonomía universitaria. No se puede concebir la autonomía universitaria sin el margen de actuación que ésta ofrece.

Asimismo, la configuración de la estructura académico-administrativa de las IES debe configurarse en torno a un modelo adecuado que le permita realizar sus funciones esenciales de manera eficiente para atender las necesidades de su entorno. Bajo esta premisa en nuestro País las universidades se han estructurado bajo dos modelos: el napoleónico, fincado en el trabajo delimitado por área de conocimiento y el modelo matricial basado en la interdisciplina y la flexibilidad.

I.1.2.4 Autogestión

Para la operación institucional se requieren, además de recursos humanos, los financieros. Ello representa uno de los puntos torales de la discusión contemporánea en torno a la autonomía, pues difícilmente podrá ejercerse ésta de forma plena sin los recursos económicos necesarios para ello.

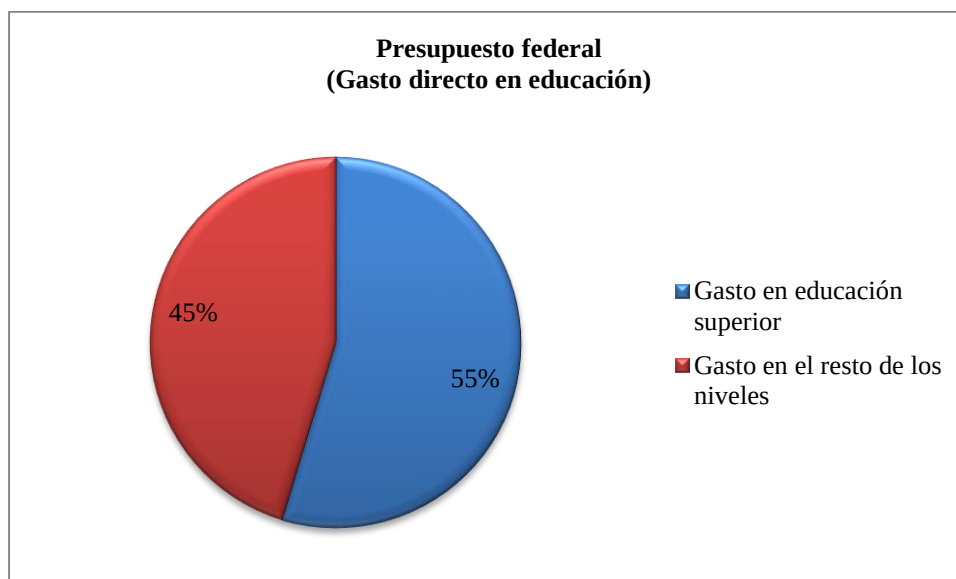
En los últimos años, se ha impulsado por diversas instancias, entre las cuales destaca la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la intención de transformar el esquema de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior, con la finalidad de evitar que las universidades se encuentren sujetas a aspectos coyunturales o a la voluntad de funcionarios del ejecutivo y de legisladores. Muestra de ello es que, en la última década y con mucho mayor énfasis en los últimos años de ésta, se ha intensificado la necesidad de que las autoridades universitarias acudan a las instancias correspondientes a gestionar y negociar los presupuestos institucionales.

Indudablemente, el aspecto financiero constituye un elemento de vital importancia para las universidades, el manejo de los recursos económicos asignados a éstas no corresponde a una mera cuestión técnica o contable, sino que a partir de ella se construyen las grandes directrices que orientan la actividad de la universidad y la toma de sus decisiones estratégicas.

II. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS AUTÓNOMAS

Las fuentes y el ejercicio de los recursos financieros de las IES públicas mexicanas han cobrado relevancia en la agenda pública en los últimos años. Los montos asignados a las universidades públicas estatales autónomas se ha incrementado de modo significativo en virtud de la necesidad social de mayores oportunidades de acceso a este nivel educativo y también debido a que la investigación científica y, en menor medida, la extensión de los servicios universitarios han cobrado mayor relevancia como resultado de la política pública del sector, lo cual a su vez deriva de los escenarios globales en los cuales la ciencia y la tecnología constituyen elementos centrales de la sociedad del conocimiento y del desarrollo humano.

Para el año 2014, la Cámara de Diputados fijó un presupuesto destinado a la educación superior consistente en \$103,337,368,584; el equivalente al 54.70% del gasto total directo en educación pública para el ejercicio fiscal correspondiente (PEF, 2014: np).



La mayoría de los recursos financieros de estas instituciones provienen del Estado; en nuestro país, particularmente del Gobierno Federal.² Los ejes que orientan dicha distribución son variables y dependen de la naturaleza de cada una de éstas. Para ello, el gobierno federal ha diseñado un esquema de agrupación de las IES en subsistemas. Éstos son:

1. Universidades públicas federales
2. Universidades públicas estatales
3. Universidades públicas estatales con apoyo solidario
4. Institutos tecnológicos
5. Universidades tecnológicas
6. Universidades politécnicas

² Se estima que aproximadamente el 78% de los ingresos de las IPES proviene del gobierno federal, el 22% de los gobiernos estatales y no existen reportes de que los municipios contribuyan financieramente en este rubro (MENDOZA, 2011:31).

7. Universidades interculturales
8. Centros públicos de investigación
9. Escuelas normales públicas
10. Otro tipo de instituciones

En total, 625 instituciones educativas se encuentran catalogadas en el sistema de instituciones de educación superior públicas (SIESP). De éstas, 34 son universidades públicas estatales (UPES) sobre las cuales se centra la presente investigación.

Todas las UPES reciben de la federación un subsidio ordinario y otro de carácter extraordinario que constituye la mayor parte de sus ingresos. Los recursos del fondo extraordinario, a su vez, se encuentran conformados por una serie de fondos, cada uno de los cuales tiene un objetivo específico. Los montos que integrarán cada uno de esos se establecen en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y se operan mediante un modelo aplicado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Subsecretaría de Educación Superior (SES).

El subsidio ordinario, según el modelo, es aquél con el cual se cubre el gasto corriente destinado a la operación regular, se determina con base en el costo previamente homologado de la nómina autorizada y de los gastos de operación. El monto del gasto corriente puede incrementarse de acuerdo con la variación en los porcentajes de aumento salarial que anualmente fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En el caso de que dichos incrementos excedan los montos fijados por esta última dependencia, el costo

debe ser asumido por los gobiernos estatales o bien, mediante el aumento del déficit institucional.³

Las UPES también reciben un subsidio ordinario de los gobiernos estatales, el cual es variable atendiendo a diversas circunstancias al no existir políticas bien delimitadas en este rubro.

Por otro lado, el subsidio extraordinario se divide en fondos. Cada uno de éstos tiene un objetivo específico y la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) los concibe con el propósito de “impulsar aspectos particulares del desarrollo de la educación superior” (DGSU-SES-SE:nd:np) que en un principio consistió en mejorar la calidad de la educación y, posteriormente, se amplió hacia fines como el incremento de la matrícula, infraestructura y abatimiento del déficit de las universidades públicas, entre otros. Las UPES también reciben un subsidio extraordinario estatal que corresponde a la participación para los proyectos apoyados con fondos de financiamiento extraordinarios federales, algunos de los cuales son complementarios de los recursos asignados en el subsidio ordinario para programas definidos, por lo cual su asignación está en función de ello. En la actualidad, los fondos y programas que opera la SES mediante los cuales distribuye estos recursos y en los que se reflejan las prioridades y estrategia del sector son:

1. Fondo de apoyo para el saneamiento financiero y para la atención de problemas estructurales de las UPE 2014⁴;

³ Estos criterios forman parte de la publicación *Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior* de la SEP, en el cual se incluye el “Modelo de asignación de recursos para IPES –instituciones públicas de educación superior–”.

2. Fondo para elevar la calidad de la educación superior (FECES) 2014⁵;
3. Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente 2014 (recurso extraordinario como complemento al subsidio federal ordinario)⁶;
4. Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior⁷; y,
5. Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior 2014.⁸

A lo anterior debemos sumar otros fondos y programas cuyos recursos no forman parte de los subsidios referidos. Entre ellos se encuentran, los Fondos concursables del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional

⁴ Este fondo, según los *Lineamientos para su operación* tiene por objetivo abatir problemáticas específicas como son, entre otras:

- a) Problemas estructurales de carácter financiero que dificulten la operación de las instituciones en concordancia con su Plan de Desarrollo Institucional.
- b) Abatir el problema de envejecimiento del personal académico y administrativo y los que se presentan en el manejo de los fondos de pensiones y jubilaciones correspondientes.
- c) La regularización de personal de apoyo administrativo no incluido en las plantillas oficiales autorizadas por la SEP.
- d) Regularizar la situación de las UPES cuyo financiamiento está por debajo de la media nacional tomando como indicador el subsidio por alumno.

⁵ Los objetivos del fondo atendiendo a sus *Lineamientos de operación* tienen que ver con el fortalecimiento del trabajo académico y la investigación, así como con favorecer el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional. Este mecanismo de financiamiento tiene las siguientes características:

- a) Se sustenta en criterios de desempeño institucional con el objeto de reconocer el mejoramiento de las funciones sustantivas de las IES;
- b) La fórmula de asignación considera indicadores de docencia e investigación; y,
- c) Sus criterios de asignación son objetivos, transparentes y del conocimiento de las instituciones y de sus comunidades.

⁶ Los recursos de este programa se avocan, según sus *Lineamientos de operación*, a la profesionalización de la carrera docente mediante la estimulación del desempeño académico de los maestros y el fortalecimiento de sus procesos de formalización y actualización.

⁷ Su objetivo, atendiendo a los *Lineamientos de operación* es el impulso a proyectos estratégicos para consolidar la calidad de la educación superior, el apoyo a la profesionalización del personal académico y de una educación integral, la diversificación de la oferta educativa, mayor pertinencia de la educación superior y el incremento de la vinculación de las IES con los sectores productivo y social, fortalecer las actividades de difusión y extensión de la cultura, así como la internacionalización de la educación superior, entre otros.

⁸ Con este programa se pretende ampliar y diversificar la oferta educativa para asegurar mayor cobertura que garantice la continuidad del ritmo de crecimiento de al menos 4% de la matrícula anual en este rubro. Del monto total de recursos asignado a este programa, el 45.99% está destinado a UPES, el 47.12% a institutos tecnológicos y el 8% al resto de las instituciones educativas que se encuentran en condiciones de concursar de acuerdo con los *Lineamientos de operación*.

(PIFI), el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), los Fondos Mixtos y los Sectoriales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y algunos fondos y programas estatales los cuales varían según a cada entidad federativa.

Estos programas tienen finalidades determinadas por el gobierno federal sobre determinados objetos. Los fondos concursables del PEF son destinados a proyectos específicos sobre áreas estratégicas y prioritarias tales como la inversión en infraestructura para centros y unidades de formación o capacitación para el trabajo y para las instituciones que ofrecen servicios educativos de nivel medio superior.

El PIFI tiene por objetivo general: “Contribuir a incrementar el número de estudiantes en programas educativos de nivel TSU y de Licenciatura acreditados por organismos reconocidos por el COPAES y/o en el nivel 1 de los CIEES” (PIFI, nd: np). Para el otorgamiento de los recursos que integran las asignaciones existen procedimientos definidos que giran en torno a la planeación estratégica de las UPES, pero que se constriñen a determinados proyectos de las instituciones que tienen que ver principalmente con los siguientes aspectos: la continuidad de los procesos de planeación institucional, la capacitación y actualización del personal docente, consolidación de los cuerpos académicos, mejora de la calidad de los programas y servicios académicos enfocándolos hacia procesos de innovación y con particular énfasis en los de posgrado, la internacionalización de los programas, el fortalecimiento de la vinculación existente entre las IES y el entorno, el cierre de brechas de capacidad y competitividad, fortalecimiento de las herramientas para el desarrollo integral de los estudiantes, etc., todo ello bajo un

esquema permanente y estricto de rendición de cuentas. El marco temporal para su elaboración es bianual (PIFI, nd: np).

El objetivo del PROMEP es “elevar la calidad de la educación mediante el desarrollo de profesionistas competentes a través de un profesorado de tiempo completo que eleva permanentemente su nivel de habilitación con base en los perfiles adecuados para cada subsistema de educación superior” (PROMEP, nd: np). Los recursos que se asignan de este rubro se encuentran constreñidos en su aplicación a rubros tales como: becas a PTC para estudios de posgrado de alta calidad, dotación de implementos básicos para el trabajo académico, fortalecimiento de los CA's y de las redes académicas y la contratación de PTC con grado de maestría o doctorado (PROMEP, nd: np).

El FAM, asociado al PIFI, atiende necesidades institucionales específicamente vinculadas a requerimientos de infraestructura física en materia de mantenimiento, construcción, remodelación y ampliación de la misma (PROMEP, nd: np).

Los fondos mixtos de CONACYT tienen por función la de favorecer el desarrollo regional mediante un fideicomiso específico, el cual se conforma mediante los recursos aportados por el gobierno federal y los gobiernos estatales o municipales. La implementación de estos fondos parte de la premisa de que las demandas de conocimiento se definen localmente y su diseño gira en torno a las políticas de desarrollo estatal. En 2014, se cuenta con 35 fondos de este tipo, de los cuales 32 son estatales y tres son municipales (corresponden a proyectos realizados con los municipios de Ciudad Juárez, Chihuahua; La Paz, Baja California Sur y Puebla, Puebla).

Mediante los fondos sectoriales de CONACYT se pretende destinar recursos para la investigación científica y el desarrollo tecnológico en diversas áreas de desarrollo por medio del establecimiento de fideicomisos que se crean entre instituciones educativas y centros de investigación, y las dependencias y entidades de la administración pública federal. En la actualidad, existen 27 fideicomisos de este tipo, entre los que se encuentran proyectos con la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de las Mujeres, entre otros (CONACyT, nd: np).

III. LA TRANSFORMACIÓN DEL PARADIGMA CLÁSICO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA A PARTIR DEL CONTROL FINANCIERO

La autonomía universitaria ha propiciado el fortalecimiento de las universidades públicas permitiendo que, en general, éstas desarrollen sus funciones adecuadamente y den respuesta, a veces parcialmente satisfactoria, a los requerimientos sociales. Sin embargo, no pocas veces la autonomía se ha visto o intentado vulnerarse por agentes externos, en ocasiones premeditadamente y en otras, como consecuencia de las deficiencias en el esquema de las relaciones estatales, en el marco legal y en los mecanismos para la operación de la política pública de educación superior. Esto demuestra que la autonomía

universitaria es frágil y que mediante una modificación legal, estructural u operativa –de carácter administrativa– puede vulnerarse. Además, existen fenómenos sociales que la trastocan, transformándola para adaptarse a los vertiginosos cambios globales evidenciados, por ejemplo, en la adopción de las doctrinas, políticas internacionales e instrumentos de organismos multinacionales tales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Indudablemente, el rol del Estado en materia de educación superior se ha transformado radicalmente; de ejercer un papel de control absoluto se ha pasado al ejercicio de otro en el cual, mediante la articulación de un sistema de educación superior, se ejerce la misma influencia de manera directa e indirecta sobre las IES, por medio de la determinación de las grandes estrategias en política de educación superior y su traducción en la asignación de recursos mediante el concurso y la evaluación.

El financiamiento público a las IESP es un medio formal e informal de control del Estado sobre las universidades públicas, pues éstas dependen sustancialmente de los recursos públicos asignados.

Debido a lo anterior, podemos afirmar que el concepto de autonomía universitaria basado en la autodeterminación, el autogobierno y la autogestión, además de la autorregulación, se trastoca, entre otras, por las razones siguientes:

- El control financiero ejercido desde la autoridad federal y, en menor medida, por parte de las entidades federativas es el resultado de la articulación de un complejo sistema estratégico para el desarrollo nacional. Son las autoridades del sector quienes determinan lo pertinente en el área de acuerdo con criterios contruidos a partir de la realidad global y nacional, pero en ocasiones ajenos a la del entorno inmediato.
- Es natural que como parte de un sistema, cada IES se encuentra sujeta a elementos, consideraciones y reglas generales fijadas con base en la realidad del conjunto. Sin embargo, los niveles de financiamiento público a las IES otorgado mediante subsidios, programas y fondos federales, y la dependencia de éstos a tales recursos reducen en gran medida los marcos de libertad que supone la autonomía universitaria en su concepción tradicional. Por otro lado, las desigualdades en el desarrollo del país y del mundo entero, exigen tratamientos diferenciados para los elementos del sistema, de lo contrario únicamente se propiciará la generación de brechas entre sus elementos.
- Indudablemente, las autoridades del sector y los procesos de distribución de los recursos contienen ciertos niveles de libertad para las IES. El PIFI, por ejemplo, se cimentan, en parte, en la construcción de los planes de desarrollo institucional. No obstante, estos planes estratégicos se construyen, principalmente, a partir de los elementos estratégicos definidos en la política federal y estatal, pues si no fuese así corren el riesgo de quedar sin oportunidad de participar por los recursos. Esto, por

una parte evidencia la articulación del sistema, pero por otro limita la definición de prioridades institucionales.

- La política del sector en torno a los objetos de estudio y contenidos de las investigaciones y de los programas educativos (PE's) de las IES es que éstos deben orientarse a satisfacer las necesidades del mercado. Naturalmente, las universidades cumplen una función esencial en el desarrollo económico de un país generando el conocimiento, la tecnología y los recursos humanos necesarios para ello. Sin embargo, esta orientación ha generado que las instituciones educativas privilegien enfocarse hacia las áreas productivas y científicas, así como en la formación de profesionales en áreas vinculadas al ámbito de la economía regional y nacional, pues la mayoría de los fondos destinados por el Estado para actividades de investigación y docencia se orienta hacia los rubros de la ciencia y la tecnología en sus distintas variantes,⁹ sin considerar que la autonomía de las universidades se configuró como un supuesto necesario para la construcción de espacios universales en los cuales todos los ámbitos del conocimiento sean cultivados para el desarrollo pleno e integral de la humanidad.

⁹ Tal afirmación deriva del análisis de la asignación de recursos del Sistema Nacional de Investigadores en el cual, de los de los siete rubros entre los cuáles se distribuyen los recursos, cinco pertenecen a sectores vinculados con la ciencia y la tecnología: 1) el físico-matemático y de ciencias de la tierra; 2) el de la Biología y la Química; 3) el de la Medicina y Ciencias de la Salud; 4) el de la Biotecnología y de las Ciencias Agropecuarias; y 5) el de las Ingenierías. Sólo existen parcelas del conocimiento ajenas a dicha orientación: 1) la de las humanidades y ciencias de la conducta y 2) el de las Ciencias Sociales. Naturalmente, por la conformación de las áreas son las cinco primeras las que obtienen un mayor porcentaje de recursos, pues durante el período comprendido entre los años 2006 y 2012, aproximadamente el 70% del total de recursos del sistema fueron destinado a dichas áreas y sólo el 30% a las dos restantes. Por otro lado, los reportes del mismo período indican que aproximadamente el 70% de los investigadores nacionales pertenecen a las primeras cinco áreas referidas. Información obtenida de la Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, mediante solicitud de acceso a la información de fecha 03 de septiembre de 2012, con folio 1111200030412, realizada a la unidad correspondiente del CONACyT.

- Una de las características más notorias del sistema es la existencia de sólidos y complejos mecanismos de control y evaluación a los cuales deben someterse las IES para la obtención de recursos. Esto ha provocado que una gran parte de los esfuerzos y de los recursos institucionales se avoquen a la atención de los procesos relativos, incluso por encima de las actividades inherentes a las funciones sustantivas universitarias.

En consecuencia, la realidad nos hace pensar que es necesario reconfigurar el paradigma de la autonomía universitaria en México, ya que sus implicaciones de autodeterminación, autogobierno, autogestión y autorregulación se han visto acotadas, en virtud de la construcción de un sistema que las subsume para coordinarlas desde diferentes ámbitos.

IV. LA MAGNITUD DEL IMPACTO FINANCIERO. BREVE ESTUDIO DE CASO: LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

La Universidad de Guanajuato, como muchas de la UPES, obtuvo su autonomía durante la década de los 90's, particularmente en el año de 1994, cuando aprobó la Ley Orgánica de la Institución que le otorgó la naturaleza siguiente:

1. La convirtió en un organismo descentralizado del Estado, autónomo en su régimen interno, con capacidad jurídica y patrimonio propio, con potestad de autogobierno y libertad de cátedra e investigación (Ley Orgánica UG: 1994).

2. Se le otorgó potestad de emitir sus propias normas para el desarrollo de las funciones sustantivas, la elección de autoridades y la administración de su patrimonio (Ley Orgánica UG: 1994).
3. Estableció una estructura institucional básica para el gobierno de la Universidad mediante la figura de órganos de gobierno colegiados y autoridades ejecutivas, así como sus ámbitos de competencia y atribuciones (Ley Orgánica UG: 1994).

A grandes rasgos, lo anterior confirió a la Universidad la calidad de autónoma, aunque en estricto sentido la Ley Orgánica se refirió a un organismo descentralizado con autonomía en regímenes definidos como son el de la personalidad jurídica, el patrimonial y el de las funciones sustantivas, aunque en estricto sentido la doctrina jurídica respectiva señala que dichos organismos tienen tal calidad cuando expresamente se les confiere dicha naturaleza en los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Lo cierto es que desde entonces, a pesar de la imprecisión de los términos, se asume formalmente a la Universidad de Guanajuato como un ente autónomo del Estado.

En el año 2007, la Institución comenzó un proceso de transformación de su modelo académico-administrativo, adoptando el sistema multicampus y matricial en sustitución del napoleónico con el cual nació en el año de 1945.

Dicha transformación trajo como consecuencia la expedición de una nueva Ley Orgánica en ese mismo año. En este ordenamiento se delimita la naturaleza jurídica de la Universidad con los siguientes elementos:

1. Se reconoce el carácter de organismo autónomo público de la Universidad con todas sus implicaciones (Ley Orgánica UG: 2007).
2. Se ratifica la libertad de cátedra e investigación como premisas esenciales del quehacer universitario (Ley Orgánica UG: 2007).
3. Se reitera la potestad normativa para que los órganos de gobierno universitarios expidan las normas para la regulación de la vida interna de la Institución (Ley Orgánica UG: 2007).
4. Se delimitan los procedimientos para elección, las competencias y las atribuciones de las autoridades colegiadas y ejecutivas de la Universidad (Ley Orgánica UG: 2007).
5. Se trazan los principales elementos para el manejo del patrimonio institucional (Ley Orgánica UG: 2007).
6. Se establecen mecanismos para la fiscalización de los recursos y la rendición de cuentas (Ley Orgánica UG: 2007).

Atendiendo a lo anterior, la autonomía de la Universidad de Guanajuato significa que posee la capacidad para decidir su presente y su futuro teniendo como premisas para ello la autoconciencia, la plena autodeterminación, su independencia, es decir, un marco de libertad. En términos kantianos significa que derivado de la autonomía universitaria se tiene la potestad para tomar sus decisiones y determinar su porvenir como resultado de un proceso racional interno, en este caso, de la comunidad universitaria el cual se manifiesta formalmente a través de sus autoridades.

Indudablemente, la autonomía de la Universidad de Guanajuato es resultado del proceso histórico por su lucha. Desde Bologna hasta nuestros días y, en particular, por los movimientos latinoamericanos y mexicanos realizados para su obtención, las características de la autonomía universitaria necesariamente suponen libertad; una libertad que, por ser un órgano del Estado, confieren a la Institución quienes ejercen el poder público como representantes mediante una Ley Orgánica que reconoce la facultad de la Universidad para autorregularse, autogobernarse, decidir la forma de su organización y los ejes que servirán de base para la gestión del quehacer institucional y el manejo de su patrimonio.

Por otro lado, la autonomía universitaria no supone la existencia de un régimen jurídico que exima a las instituciones educativas autónomas del cumplimiento de las normas jurídicas vigentes. Todo ente, y más aún los de carácter público, se encuentra sujeto a reglas de Derecho y debe ser garante de su cumplimiento, en virtud de que forman parte del propio Estado aún y cuando se diseñe en la ley un tratamiento específico y distinto como es el caso de las universidades autónomas.

Particularmente, el régimen financiero de las universidades autónomas se encuentra sujeto a reglas específicas y muy estrictas de asignación, operación y rendición de cuentas, lo cual nos obliga a reconsiderar nuestro concepto de autonomía universitaria, más aún cuando la mayoría de los recursos de las instituciones de educación superior autónomas provienen del erario público federal y estatal.

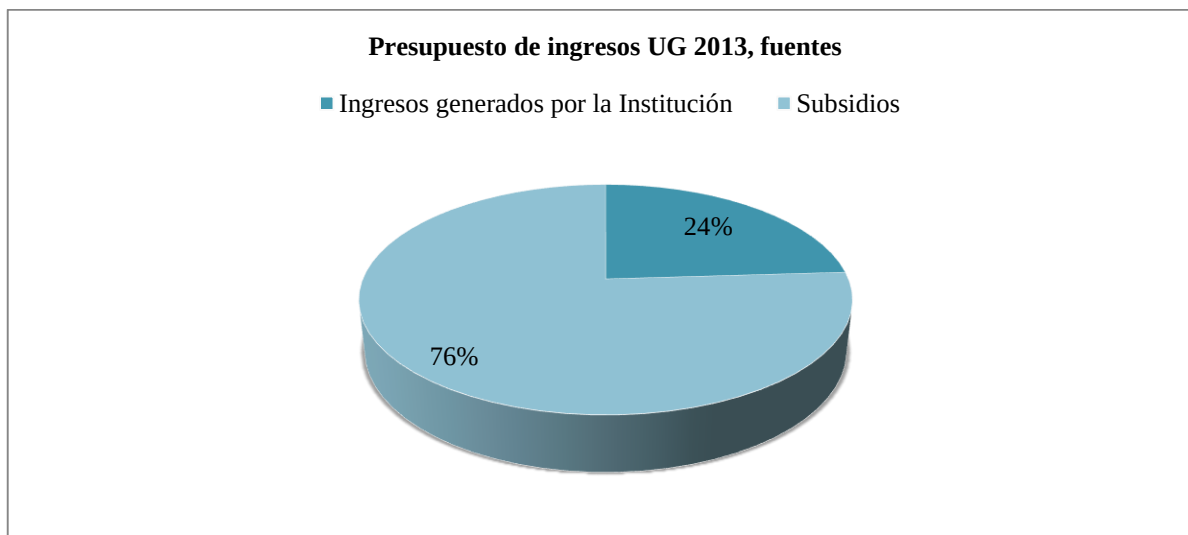
IV.1 Delimitación general de la estructura financiera institucional

Como institución de educación superior pública estatal, la Universidad de Guanajuato recibe recursos periódicos para su operación en general. Dichos recursos son otorgados de acuerdo con el modelo de financiamiento brevemente explicado con anterioridad y que corresponde, en un alto porcentaje, a subsidios gubernamentales de los gobiernos federal y estatal, situación que prevalece en la mayoría de las UPES autónomas.

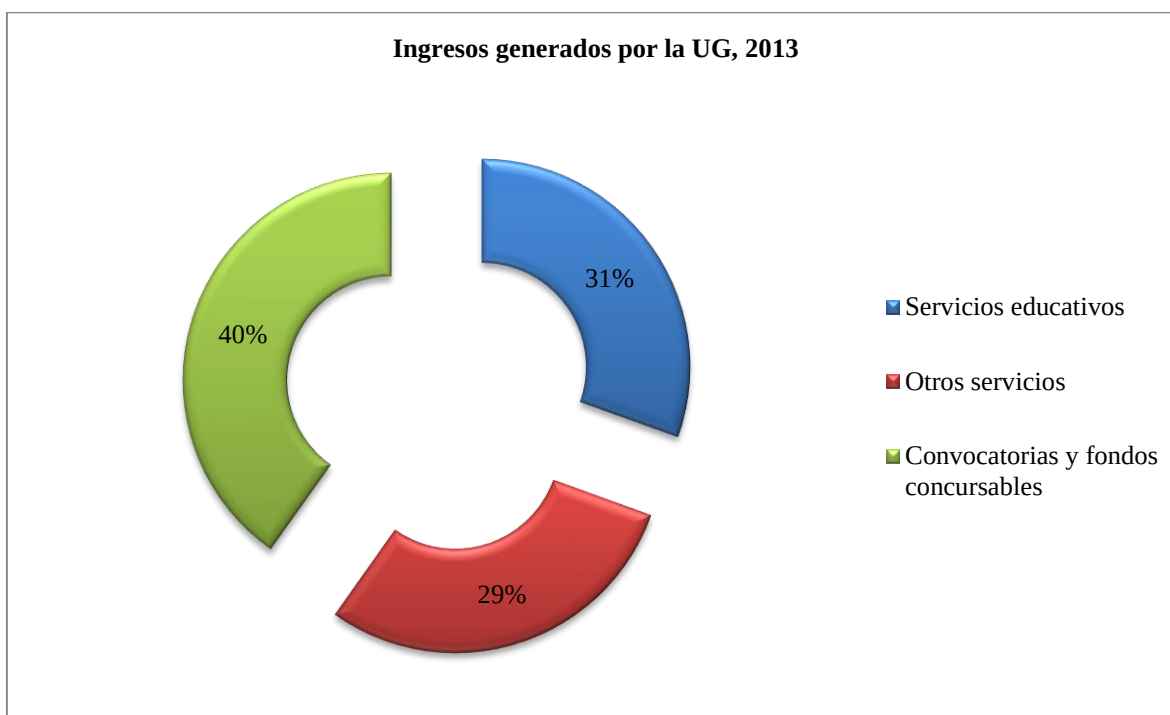
Los ingresos para la Universidad de Guanajuato para los años 2012 y 2013 estuvieron catalogados de la siguiente manera de acuerdo con el *Informe Anual de Actividades 2012-2013 de la Universidad de Guanajuato* (Universidad de Guanajuato, 2013: 289-290).

El presupuesto de ingresos fue contemplado en \$3,124,464,515 pesos. De los cuáles, \$551,717,159 pesos correspondieron a ingresos generados por la propia Institución.

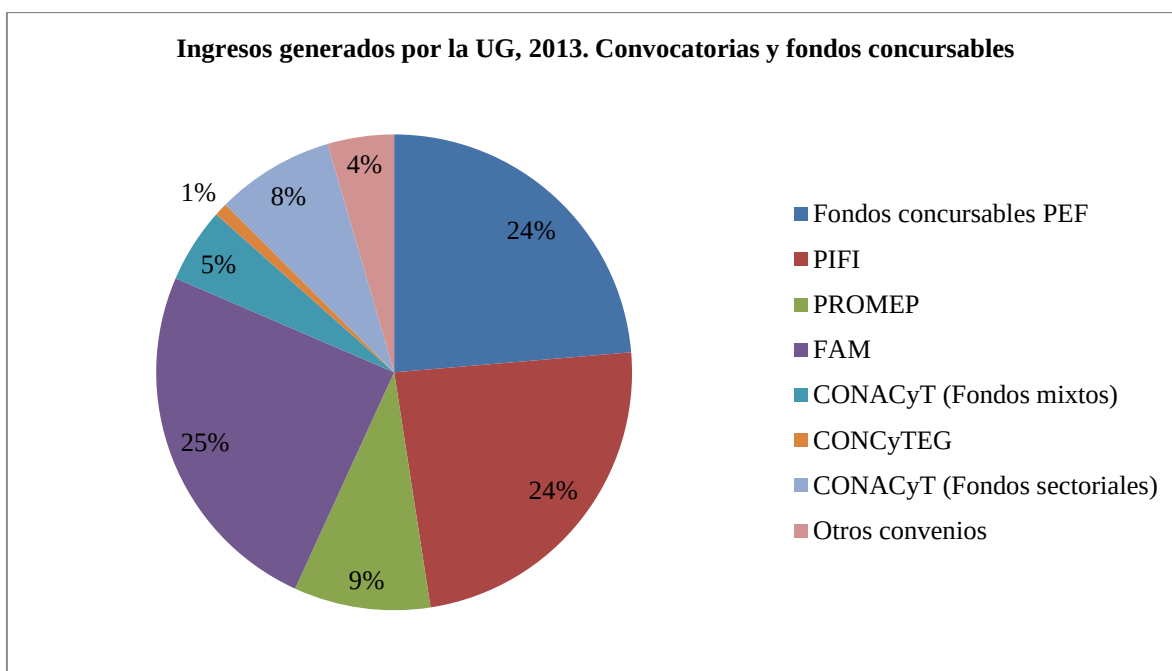
Por otro lado, por la vía de los subsidios federal y estatal, ordinario y extraordinario, ingresaron a la Institución \$1,744,049,402 pesos en los siguientes porcentajes:



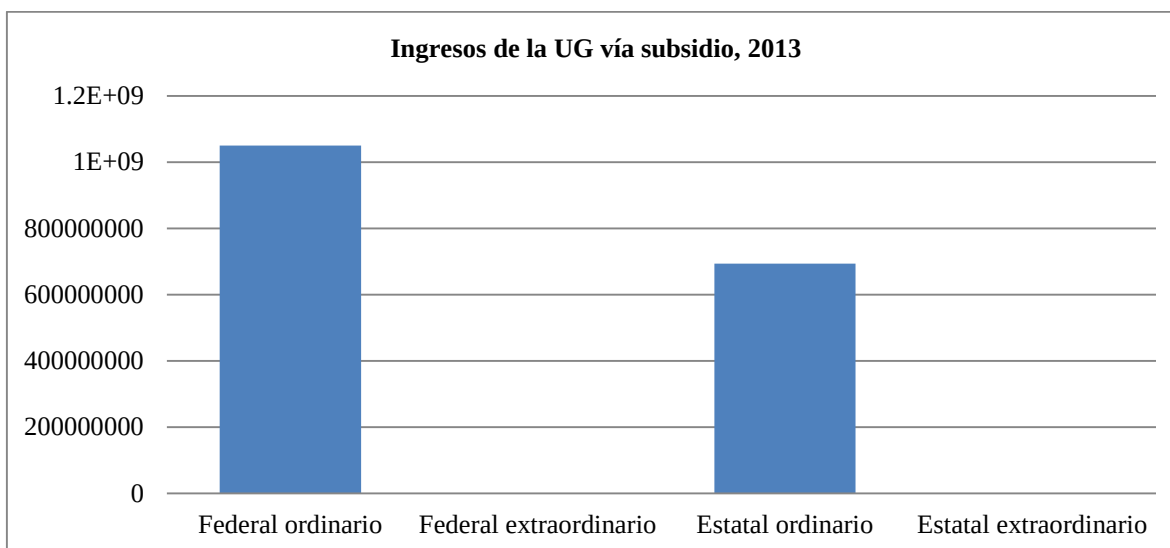
La composición de los ingresos clasificados como “generados por la Institución” es la siguiente:



El 31% correspondiente a servicios educativos, abarca el cobro de inscripciones, los pagos de derechos, los ingresos por incorporación y otros extraordinarios. El 29% referido a “otros servicios” incluye la generación de recursos mediante el ofrecimiento de servicios ofrecidos por las entidades y dependencias universitarias, aportaciones y deducibles de la Red Médica y los rendimientos diversos. El 40% restante corresponde a convocatorias y fondos concursables en los cuales la Universidad y sus profesores participan en el ejercicio de la libertad que supone su autonomía, pero eventualmente pueden llegar a convertirse en una limitante a la misma.



Los ingresos destinados a la Institución mediante subsidio presentan la siguiente distribución:



Cabe destacarse que el presupuesto de ingresos 2013 contempla una cifra estimada en \$828,697,954 pesos adicionales a lo reportado en los rubros anteriormente señalados. El 54.62% de este monto corresponde a recursos comprometidos por la Institución antes del cierre del ejercicio del año 2012 y el restante 45.38% se obtuvo mediante la asignación de apoyos extraordinarios no regularizables otorgados por los gobiernos federal y estatal.

Conclusiones

1. La mayor parte de los recursos con que cuenta la Universidad provienen del exterior, principalmente de los subsidios gubernamentales.

Esta situación no es privativa de la Universidad de Guanajuato, sino que se trata de una circunstancia generalizada en las universidades públicas autónomas que además ha sido fomentada por el propio sistema, particularmente, por las autoridades del

sector, quienes concentran la mayor parte de los recursos destinados a la educación superior y los asignan mediante el diseño de programas y fondos concursables.

Las universidades públicas dependen de dichos recursos para realizar las funciones inherentes a su naturaleza.

2. El gobierno federal ha incrementado, paulatinamente, los mecanismos de control financiero de las universidades públicas con el objetivo de articular sólidamente un sistema que satisfaga las necesidades sociales detectadas a nivel nacional. Para ello, ha determinado ejes considerados estratégicos principalmente para que las universidades satisfagan los requerimientos de recursos humanos, tecnológicos y científicos, con lo cual se trata de insertar al País en el contexto de los países desarrollados en estos rubros.
3. El subsidio ordinario proporcionado por el gobierno federal y los gobiernos estatales representa la mayor fuente de ingresos de las UPEAS, sin embargo, éstos son destinados al gasto corriente, es decir, erogación destinada al rubro de operación institucional tal como la nómina, cuyos marcos referenciales de incremento, por ejemplo, son definidos por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este tenor, por ejemplo, durante el año 2013, los subsidios asignados a la Universidad de Guanajuato fueron en su totalidad ordinarios y en consecuencia su destino correspondió a gastos de operación institucional y proyectos específicos.

4. En particular, los programas y fondos en los cuales se distribuye el presupuesto del sector se encuentran destinados al incremento de la cobertura educativa, al aumento de la calidad de los programas académicos, a el mejoramiento de la infraestructura, ya que el diseño de las reglas de operación, generalmente, asocian los indicadores entre sí haciéndolos dependientes unos de otros. Por ejemplo, la asignación de recursos del PIFI supone la instrumentación de procesos continuos de evaluación de la calidad de los PE's por organismos reconocidos por COPAES o por los CIEES, el ingreso y mantenimiento de los programas de posgrado en el PNPC y las certificaciones "ISO" correspondientes en materia de procedimientos administrativos. Así pues, si las UPEAS no logran y mantienen los indicadores de referencia no podrán aspirar a recursos del programa señalado convirtiéndose en una cadena de carencias que podría resultar cíclica para las instituciones.
5. El porcentaje de ingresos generados por la UPEAS, en general, es reducido y más aún si se considera que parcialmente éstos son destinados a atender gastos definidos, en el caso de la Universidad de Guanajuato, a la Red Médica con la finalidad de abatir los rezagos y solventar los gastos de operación del propio sistema de salud de los trabajadores universitarios.

Particularmente, esto refleja uno de los pendientes más importantes de la universidad pública en México: la carencia de instrumentos efectivos para generar ingresos por sí mismas, más allá de las fuentes tradicionales como son el pago de inscripciones y el cobro de derechos. Falta mucho por avanzar en este camino en el cual pocas universidades públicas se han atrevido dar algunos pasos. La experiencia de las instituciones educativas privadas demuestra, por ejemplo, que mediante la oferta de educación continua, además de satisfacerse un requerimiento social en un área del conocimiento determinada o con fines profesionalizantes, resultan altamente redituables si se operan con acierto. Otra opción es la creación de empresas universitarias y la producción, transferencia y aprovechamiento de los productos académicos, particularmente científicos y tecnológicos.

Esto no significa que las UPEAS deban de convertirse en empresas dedicadas mayoritariamente a obtener ganancias que representen un lucro. Su naturaleza no es esa. Al respecto Noam Chomsky, 2014) ha señalado que “el neoliberalismo tomó por asalto a las universidades”¹⁰, lo cual significa, en el caso de la universidad mexicana, una contradicción, pues por un lado pretende insertarse en el contexto de las universidades globales de clase mundial –autosuficientes en su mayoría– pero por otro lado, existe un control financiero absoluto por parte del gobierno al que las instituciones se someten.

¹⁰ En este tenor, Noam Chomsky ha señalado en reiteradas ocasiones que: “Contratos inestables, profesores temporales, flexibilización laboral, sobrecarga de trabajo, salarios injustos, escasa participación de la comunidad universitaria en la toma de decisiones, aumento de puestos administrativos y burocráticos, autoritarismo y exclusión, jóvenes sometidos a la presión de los créditos y las deudas, cursos superfluos, precios cada vez más elevados, estudiantes que se limitan a tomar apuntes y a recitarlos de manera literal a la hora de la evaluación. ‘Todo esto sucede cuando las universidades se convierten en empresas, como ha venido ocurriendo durante las últimas décadas, cuando el neoliberalismo ha ido tomando por asalto cada una de las dimensiones de la vida’, [...]”. (Chomsky, 2014).

6. Uno de los principales componentes de la autonomía universitaria es la libertad de cátedra e investigación, es un elemento esencial del concepto. Sin embargo, principalmente, desde el gobierno federal se han implementado políticas con impacto en dos rubros:

- a) Los contenidos del quehacer académico de los profesores-investigadores deben orientarse hacia los objetos de estudio estratégicamente definidos por las autoridades del sector.
- b) Lo anterior se debe a que, para obtener financiamiento público de los proyectos de investigación, los académicos deben de participar en concursos sometiendo su trabajo a los intereses prioritarios de las agencias gubernamentales. La situación se agudiza en contextos como el nuestro debido a que la financiación privada de este tipo de trabajos es prácticamente nula.

Un ejemplo de ello se encuentra en el análisis de caso. La mayor parte de los recursos catalogados como “Ingresos generados por la Institución” en la Universidad de Guanajuato, corresponden a los derivados de la participación institucional en convocatorias y fondos concursables con temáticas particulares y bajo reglas de operación definidas; lo cual en sí mismo implica la imposición de límites a la libertad académica y de planeación, pues los restringe a los objetos de las convocatorias y a sus términos.

7. A las limitaciones anteriormente señaladas hay que sumar una que por su impacto en el quehacer institucional resulta de suma importancia: la evaluación. Indudablemente, la evaluación constituye una valiosa herramienta para la mejora institucional en su conjunto. En las IES ha permeado hondamente la cultura de la evaluación. En la actualidad todo se evalúa: los alumnos, los profesores, los programas educativos, los procedimientos administrativos, etc.

Lo anterior ha generado que las instituciones educativas dediquen un gran número de recursos humanos y financieros para obtener evaluaciones positivas en todos los rubros evaluables. Esto, indefectiblemente, ha propiciado el desarrollo de las universidades con calidad y pertinencia en su quehacer. Sin embargo, el impacto de los resultados de las evaluaciones va más allá de simplemente indicar qué está bien y qué no en las instituciones para mejorarlo.

La evaluación se ha convertido en el criterio base para la asignación de recursos financieros a las universidades públicas. En sí mismo, esto es positivo: quien obtenga un mejor resultado tiene justamente mayores recursos. El problema radica en pensar, una vez, que la situación de todas las IES es la misma, que partimos de un punto común de desarrollo. No todas las instituciones del país han alcanzado un nivel común del cual partir para asignar recursos.

Por otro lado, debe ser un instrumento para detectar necesidades y a partir de ellas distribuir los recursos y no a partir de la posición que se obtenga en el ranking de acuerdo con el indicador. Podríamos señalar coloquialmente que, a las IES que

están mal en estos rubros hay que limitarlas más porque sus resultados han sido malos.

Asimismo, valdría la pena someter a revisión si todos los resultados de las evaluaciones corresponden a la realidad o si acaso el diseño de los procedimientos para ello permite la simulación y la construcción de resultados ficticios. En este caso, si la distribución de los recursos se realiza a partir de los reportes que las instituciones realizan la situación se agrava e incrementa los niveles de desigualdad entre éstas.

Otro aspecto cuestionable derivado de lo anterior es el consumo de recursos que las IESP realizan solventando estos procedimientos, lo cual, desde mi punto de vista, ocasiona que, en muchos casos, las universidades públicas centren su quehacer en aspectos ajenos a su propia misión.

Por otro lado, el control que se ejerce desde el gobierno federal y los gobiernos estatales en el ámbito financiero ha surgido de la necesidad de hacer más eficientes y eficaces los mecanismos de fiscalización de los recursos. Esta tendencia, presente en todos los ámbitos de ejercicio de recurso público, constituye una característica de las democracias modernas, producto del derecho a la información y de la transparencia del gasto público. Bajo esta perspectiva, todas las instituciones que ejerzan recursos de este tipo tienen la obligación de informar sobre el manejo de éstos, atendiendo a las peculiaridades del propio ente. Sin embargo, en el caso de la Universidad de Guanajuato, el órgano fiscalizador estatal ha constreñido la

autonomía universitaria al implementar medidas para la revisión del quehacer académico bajo parámetros arbitrariamente definidos que principalmente giran en torno al número de horas de docencia y de investigación comprobables de acuerdo con el tipo de nombramiento.

8. Todo lo anterior, también ha generado una transformación de las relaciones formales e informales entre las UPEAS y el gobierno. El cabildeo se ha convertido en una función informal que los rectores del país deben sumar a sus atribuciones legales y que se ejerce en grupo –a través de ANUIES– o de forma individual cuando concurren las circunstancias para ser atendido por los funcionarios de los más altos niveles jerárquicos de la dependencia de que se trate.

En primera instancia, es necesario que los representantes de las IES sostengan acuerdos con la SEP para la definición de los recursos en el proyecto de PEF, convenciéndolos de la necesidad y la conveniencia de incrementar el número de éstos. Posteriormente, hay una intensa etapa de cabildeo con los legisladores materializándose en múltiples reuniones grupales o individuales en donde una vez más se expone la situación de la institución educativa y el por qué de la importancia de una mayor asignación de recursos.

Indirectamente, esto propicia ajustes en la planeación del desarrollo institucional sometiéndola una vez más, en el mejor de los casos, a las estrategias gubernamentales del sector.

9. Todo lo anterior indica un cambio de paradigma en torno al concepto de autonomía de la universidad pública mexicana. La realidad del SES y de sus instituciones evidencia que si bien las instituciones educativas poseen cierta capacidad para tomar decisiones con base en el análisis de su realidad ésta se encuentra limitada por diversos factores.

La autonomía universitaria, surgida en Bologna y en París, conserva algunos de sus rasgos esenciales, principalmente aquéllos referidos a la libertad académica y de investigación, pero no como una condición indispensable para el desarrollo institucional a partir de los ejes que libremente autodetermine la comunidad.

Por otro lado, lejos estamos ya de la época en que la universidad era gobernada por la clase política, aunque en muchos aspectos conservamos rasgos que pudieran remontarnos al medioevo, sobre todo cuando desde el exterior intenta ejercerse control político directo sobre el gobierno de la Universidad. Aún en años recientes, la autonomía no fue más que simulación con origen en la norma jurídica que confería una serie de rasgos, atribuciones y obligaciones a las IESP con lo cual se vivió una autonomía ficticia.

La autonomía universitaria mexicana, a partir de los movimientos estudiantiles de la primera mitad del siglo XX, ha sido la base para la construcción de las IESP, particularmente de las UPEAS. A partir de dicho fenómeno social, la autonomía universitaria se ha concebido como una condición insoslayable que ha permitido el crecimiento de las universidades y que ha garantizado el libre desarrollo del

pensamiento, de la ciencia y de la tecnología en el contexto nacional. Por otro lado, ésta se encuentra profundamente arraigada al *ser* universitario, ya que ha encontrado en ella el marco ideológico y una garantía de protección para el desarrollo de sus actividades al margen de la eventual opresión de un régimen o de alguna autoridad pública.

También, podemos concluir que la autonomía universitaria, básicamente se ha constreñido al aspecto académico: docencia e investigación, dejando de lado las implicaciones económico-administrativas de las instituciones, quizá por ello, en estos rubros nos enfrentamos a una situación compleja que pone en disyuntiva la existencia o no de una autonomía plena.

Durante mucho tiempo, al menos ideológicamente, la autonomía universitaria supuso la prevalencia plena de cuatro dimensiones para las IES públicas: la potestad de autorregularse, la de autogobernarse, la de autoorganizarse y la de autogestionar sus recursos. Sin embargo, dichas dimensiones se desdibujan o se debilitan cuando los recursos necesarios para operar las reglas, ejercer el gobierno, hacer vigente un modelo académico-administrativo son definidas desde el exterior y obligan a sujetarse a reglas diseñadas en abstracto con pocos márgenes de libertad y a un diseño que atiende poco a las necesidades regionales bajo condiciones de un impacto social simulado para garantizar una mayor asignación de fondos.

Así pues, asimilar el modelo de financiamiento vigente, sin menoscabo de la autonomía universitaria, se ha convertido en un reto para las IES. Indudablemente,

los beneficios del actual SIES son muchos, entre ellos, podemos destacar la definición de estrategias, la coordinación de programas, la homologación de criterios, la existencia de organismos evaluadores conjuntos, etc. Sin embargo, los aspectos negativos subsisten y paulatinamente se convierten en factores que repercuten en la escala de desarrollo de las instituciones y de las regiones en donde éstas deberían impactar.

La autonomía universitaria no es libertad plena para autodeterminarse en torno a la realidad presente y una visión de futuro, realmente lo que significa es la existencia de márgenes de actuación dentro de los límites definidos por el gobierno mediante normas jurídicas, programas, fondos, reglas de operación, prioridades del sistema, orientaciones disciplinares estratégicas, etc., el problema que, desde mi punto de vista, subyace en el fondo es que, preocupantemente, las instituciones educativas públicas se encuentran, cada vez en mayor medida, sometidas a dichos factores externos y que, en consecuencia, las funciones sustantivas de la Universidad pierden prioridad en el día a día para atender procedimientos administrativos y esquemas de asignación de recursos, entonces conviene plantearnos: ¿vivimos la autonomía universitaria? o ¿simulamos la autonomía universitaria?

BIBLIOGRAFÍA

Barquín, Manuel. 1981. "La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1979". *Desline*, número 134, México, UNAM.

Buckley, Walter. 1970. *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Argentina, Amorrortu Editores.

Cordera Campos, Rafael y Diana Sheinbaum Lerner. 2008. “Los retos de la autonomía universitaria en la sociedad del conocimiento”. *Universidades*, número 36, México, UDUAL, en: <<http://www.udual.org/AutonomiaUniversitaria/RetosAU.pdf>> [Consulta: 25 de julio de 2012].

De la Fuente, Juan Ramón. 2004. “Dos textos sobre autonomía universitaria”. *Revista de la Universidad de México*, número 8, México, UNAM.

Didriksson, Axel. ND. “La Universidad pública latinoamericana desde su autonomía”. *Universidades*, número 33, México, UDUAL, en: <<http://www.udual.org/CIDU/Revista/33/revista33v2.pdf>> [Consultado el 18 de julio de 2012].

García Laguardia, Jorge Mario. 1977. *La autonomía universitaria en América latina*. México, UNAM, 1977.

González Pérez, Luis Raúl y Enrique Guadarrama López. 2009. *Autonomía universitaria y universidad pública, el autogobierno universitario*, México.

González Valenzuela, Juliana. 2004. “Autonomía y humanismo”, *Revista de la Universidad*, número 7, México, UNAM, en:

<<http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/0704/pdfs/72-76.pdf>> [Consultado el día 4 de agosto de 2012].

León-Portilla, Miguel. 2006. “Humanidades, ciencias sociales y autonomía universitaria”. *Revista de la Universidad de México*, número 30, México, UNAM.

Marsiske, Renate. 1982. “El movimiento estudiantil de 1929 y la autonomía de la Universidad Nacional de México”. *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, número 44, en: <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res044/txt1.htm> [Consultado el 18 de julio de 2012].

Mendoza Rojas, Javier. 2011. *Financiamiento público de la educación superior en México. Fuentes de información y cifras en el período 2000 a 2011*, México, UNAM, 2011.

Moncayo, Víctor Manuel. 2008. “Permanencia, continuidad y cambio del movimiento universitario (Reflexiones a propósito de la evocación de la reforma de Córdoba)”. *La reforma universitaria, desafíos y perspectivas noventa años después*, Emir Sader, Pablo Gentili y Hugo Aboites (Compiladores), Buenos Aires, Argentina; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/reforAboit/03tunn.pdf>> [Consultado el 9 de julio de 2012].

Narro Robles, José (et., al.). 2009. “Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria”, *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, número 152, en <<http://publicaciones.anuies.mx/revista/152>> [Consultado el 25 de junio de 2012].

Ornelas Delgado, Jaime. 2008. “Reflexiones en torno a la autonomía universitaria”. *La reforma universitaria, desafíos y perspectivas noventa años después*, Emir Sader, Pablo Gentili y Hugo Aboites (Compiladores), Buenos Aires, Argentina; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/reforAboit/03tunn.pdf>> [Consultado el 9 de julio de 2012].

Pavón Romero, Armando y Clara Inés Ramírez. 2010. “La autonomía universitaria: una historia de siglos”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, número 1, volumen 1, Universia-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (UNAM), México, en: <<http://ries.universia.net/index.php/ries/issue/view/5>> [Consultado el 17 de julio de 2012]

Torres Aguilar, Morelos. 2011. “El proceso permanente de la autonomía universitaria”. *Revista de la Universidad de México*, UNAM, México, en <<http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/1105/pdfs/57-67.pdf>> [consultado el 24 de julio de 2012].

Tünnermann Bernheim, Carlos. 2005. *La autonomía universitaria frente al mundo globalizado*, República Dominicana, UDUAL, en:

<www.udual.org/ConsejoEjecutivo/ConfDrTunnermann.doc> [Consultado el 25 de julio de 2012].

_____. 2008. “La reforma de Córdoba, vientre fecundo de la transformación universitaria”. *La reforma universitaria, desafíos y perspectivas noventa años después*, Emir Sader, Pablo Gentili y Hugo Aboites (Compiladores), Buenos Aires, Argentina; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/reforAboit/03tunn.pdf>> [Consultado el 9 de julio del 2012].

LEGISLACIÓN, DOCUMENTOS PÚBLICOS Y OTROS

Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato (1994).

Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato (2007).

Anexo IX. *Guía para formular el PIFI 2012-2013*, en: <http://pifi.sep.gob.mx/ScPIFI/GPIFI_2012/guia/5/12>,[Consultado el 2 de junio de 2014].

CONACYT. *Fondos sectoriales*, en: <<http://www.conacyt.mx/index.php/fondos-sectoriales-constituidos2>> [Consultado el 2 de junio de 2014].

DGSU-SES-SEP. *¿Qué son los fondos educativos?*, en:
<<http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/fondos/fondos.aspx>> [Consulta: 1 de junio de 2014].

PEF, *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2014*, en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf> [Consultado el 1 de junio de 2014].

PIFI. *Lineamientos de operación*, en:
<http://pifi.sep.gob.mx/pifi/reglas/2013/ro_pifi_2013.pdf> [Consultados el 2 de junio de 2014].

PROMEP, *Lineamientos de operación*, en:
<http://promep.sep.gob.mx/reglas/Reglas_PROMEP_2013.pdf> [Consultados el 2 de junio de 2014].

SES-SEP, *Instituciones de educación superior*, en:
<<http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-de-educacion-superior>> [Consultado el 31 de mayo de 2014].

Informe Anual de Actividades 2012-2013 de la Universidad de Guanajuato. Dr. José Manuel Cabrera Sixto, Rector General. 2013. México.

Panthéon-Sorbonne Université Paris 1. *Historia de la universidad*, en: <<http://www.univ-paris1.fr/universite/presentation/historique/avant-luniversite-de-paris/>> [consultado el 17 de julio de 2012].

Università di Bologna. *Our history*. en: <<http://www.eng.unibo.it/PortaleEn/University/Our+History/default.htm>> [consultado el 17 de julio de 2012].

Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario*, en: <<http://lema.rae.es/drae/?val=autonom%C3%ADa>> [Consultado el 16 de julio de 2012].

Solicitud de acceso a la información de fecha 03 de septiembre de 2012, con folio 1111200030412, realizada a la unidad correspondiente del CONACyT.

HEMEROGRAFÍA

Chomsky, Noam. 2014. “El neoliberalismo, tomó por asalto a las universidades” [María Luna Mendoza, reportera], *El espectador*, jueves 13 de marzo de 2014.