

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
MAESTRÍA EN PEDAGOGÍA

**“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y POLÍTICAS DE
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN DOS UNIVERSIDADES
PÚBLICAS ESTATALES (2001-2008)”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN PEDAGOGÍA
P R E S E N T A
LIC. VERÓNICA MARÍN FUENTES

TUTOR:
DR. ARMANDO ALCÁNTARA SANTUARIO



MÉXICO, D.F.

MAYO DE 2012

[...] el verdadero espíritu de la universidad consiste en dejar reinar la mayor libertad, incluso dentro de cada facultad. Prescribir ordenanzas acerca del modo como deben sucederse las lecciones, distribuir exactamente todo el territorio entre los individuos, todo ello es locura, ni siquiera sería deseable un acuerdo privado entre los docentes [...]
Hombres de espíritu y aplicación, que aman y valoran la tarea que desarrollan en la universidad, no pueden de ningún modo necesitar en este sentido una ley exterior, ellos llevan dentro de sí lo que la universidad persigue: hacer lo más que pueda, y ellos tienen que ser su propia ley. También ésta es, naturalmente, demasiado peculiar para ser dada por otro o establecida en forma general, ya que depende tan estrechamente de la relación entre el docente y los alumnos [...]

Pensamientos ocasionales sobre universidades en sentido alemán
Schleiermacher, 1808

*[...] Ciertamente, cuando una nación es grande, es buena también su escuela.
no hay nación grande si su escuela no es buena [...]*
[...] la escuela como institución normal de un país, depende mucho más del aire público en que íntegramente flota que del aire pedagógico artificialmente producido dentro de sus muros [...]

Misión de la Universidad
José Ortega y Gasset, 1936

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, al Posgrado en Pedagogía y al Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, la oportunidad y los apoyos brindados para realizar mis estudios de Maestría.

A la Universidad Autónoma de Querétaro y al personal de la biblioteca del IISUE por facilitarme la información necesaria para llevar a cabo esta tesis.

Al Dr. Armando Alcántara por acompañarme durante la realización de este trabajo y, particularmente, por la oportunidad que me ofreció de introducirme al mundo apasionante de la investigación sobre educación superior, por compartir mis inquietudes académicas y por su entrañable amistad.

Al Dr. Hugo Casanova, por ser mi maestro y amigo. Por sus incontables ejemplos de rigor académico y su generosidad para compartir y discutir conmigo las lecturas de los autores clásicos sobre la universidad y la autonomía universitaria. Agradezco también sus valiosas aportaciones a este trabajo.

Al Dr. Alejandro Márquez por sus inestimables contribuciones para mejorar esta tesis. A la Dra. Sara Rosa Medina, por el seguimiento puntual de mis avances; y a mi profesora Dra. Clara Isabel Carpy, por cederle tiempo a la lectura de este trabajo y por sus enseñanzas en materia de investigación.

Al Mtro. Javier Mendoza, por sus conocimientos en materia de financiamiento, su generosidad como profesor y su ejemplo como académico y trabajador incansable por la educación superior en México.

A mis profesores Dra. María Guadalupe García, Dr. Roberto Pérez y Dra. Azucena Rodríguez, a quienes recuerdo con mucho aprecio por sus enseñanzas en el conocimiento de la Pedagogía.

A la Dra. Georgina Ortiz, por haberme mostrado por primera vez el camino de la investigación y por su amistad al paso de los años.

A mi madre, por haber contribuido con su amor, apoyo moral y económico a lograr este sueño. A mi hermano Benjamín, por su amor fraternal. A mi padre por su compañía; y a Michael por su amor, motivación, confianza y paciencia.

A mis amigos y compañeros de posgrado: Saúl, Paty, Odín, Claudia, Jaime, Raúl, José Luis, Laura, Carolina y Arlen, por haber compartido sus conocimientos y amistad dentro y fuera de las aulas. A Juan, por haberme enseñado con su ejemplo lo que significa la pasión por la investigación y por haber compartido nuestras inquietudes en torno al conocimiento y al saber. A Griselda por la revisión y correcciones del escrito.

A la vida...

	Pág.
ÍNDICE	V
INTRODUCCIÓN	IX
CAPÍTULO 1 AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	1
1.1. La configuración de la autonomía universitaria	2
1.1.1. La libertad académica y la autonomía universitaria en las instituciones alemanas del siglo XIX	
1.1.2. El modelo de universidad francesa	
1.1.3. La autonomía en las universidades mexicanas	
1.2. Estudios de autonomía universitaria	16
1.2.1. La autonomía universitaria en la relación Estado-universidad	
1.2.2. El enfoque jurídico normativo	
1.3. El debate actual de la autonomía universitaria	27
CAPÍTULO 2 EL CONTROL DE LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS	35
2.1. Contexto de las políticas de educación superior	38
2.1.1. El contexto internacional	
2.1.2. La modernización educativa y las políticas de educación superior en el contexto nacional	
2.2. La consolidación de las políticas de educación superior	43

(2000-2010)

2.3.	Modelo de financiamiento, planeación y evaluación y su convergencia en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)	46
2.3.1.	Modelo de financiamiento de las Universidades Públicas	
2.3.2.	De la planeación a la planeación estratégica en la educación superior	
2.3.3.	La evaluación en la educación superior	
2.3.4.	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)	
CAPÍTULO 3	ESTUDIO DE CASOS: LA AUTONOMÍA EN DOS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES	91
3.1.	Metodología	91
3.1.1.	Planteamiento del problema	
3.1.2.	Objetivos	
3.1.3.	Supuestos hipotéticos	
3.1.4.	Marco-teórico conceptual	
3.1.5.	Método	
3.2.	Universidades Públicas Estatales	99
3.2.1.	Antecedentes de las universidades estatales	
3.2.2.	Creación de las universidades en los estados	
3.3.	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)	101
3.3.1.	Desarrollo histórico de la BUAP	

3.3.2.	Situación de la BUAP (2001-2008)	
3.3.3.	La Ley Orgánica y la normatividad	
3.3.4.	Financiamiento de la BUAP	
3.3.5.	Efectos sobre la autonomía universitaria en la BUAP	
3.4.	Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ)	127
3.4.1.	Desarrollo histórico de la UAQ	
3.4.2.	Situación de la UAQ (2001-2008)	
3.4.3.	La Ley Orgánica y la normatividad	
3.4.4.	Financiamiento de la UAQ	
3.4.5.	Efectos sobre la autonomía universitaria en la UAQ	
3.5.	Comparando la situación de la autonomía en la BUAP y la UAQ	148
	CONCLUSIONES	155
	BIBLIOGRAFÍA	163
	ANEXOS	171

INTRODUCCIÓN

La autonomía de la universidad moderna tiene sus antecedentes en la Alemania del siglo VIII, pero las contribuciones realmente importantes para la autonomía en general y la libertad académica, se realizaron en el siglo XIX con la fundación de la universidad de Berlín. A nivel nacional, se pueden encontrar antecedentes de la autonomía universitaria desde el siglo XIX, sin embargo es hasta el siglo XX con la influencia del movimiento de Córdoba, que la idea de autonomía universitaria como cogobierno se extiende a toda América Latina. Particularmente en México, la autonomía universitaria fue reconocida de manera formal, mediante la creación de leyes orgánicas emitidas por el congreso federal o estatal, y es hasta 1980, que la autonomía universitaria es elevada a rango constitucional, incluyéndola como parte del artículo 3º constitucional y como parte de las garantías que protege el estado.

La autonomía universitaria se encuentra estrechamente relacionada con la libertad académica, pero esta última es considerada como una condición de trabajo por ser esencial para enseñar y aprender la verdad; es aceptada internacionalmente y se le atribuye relación principalmente con la libertad de expresión. Asimismo, se considera que la libertad académica es el espíritu de la autonomía universitaria. En cambio, la autonomía universitaria se define por una serie de libertades que permiten a las universidades desarrollar sus funciones sustantivas. En términos generales, consiste en la libertad frente a la interferencia de intereses no académicos en el gobierno institucional; la libertad para distribuir los fondos financieros, definir la contratación, la permanencia y la salida del personal académico y la de los estudiantes; y la libertad para establecer los planes y programas de estudio, así como para determinar los criterios y métodos de evaluación. Por otro lado, se considera a la autonomía como un atributo en constante movimiento y de carácter contingente.

Para estudiar la autonomía universitaria, se le ha dividido de manera funcional en dimensiones concretas, a partir de las cuales se pueden precisar los grados de autonomía.

Dichas dimensiones son: la académica, la financiera o económica, la laboral, la de autogobierno y la política.

México cuenta con varias universidades públicas autónomas (federales y estatales). En el caso de las federales, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es la institución más grande del país, atiende a una matrícula superior a los 300 mil estudiantes, en ella se lleva a cabo el mayor porcentaje de investigación que se desarrolla en el país y es una de las instituciones más importantes en la difusión de la cultura. En el caso de las Universidades Públicas Estatales (UPES) autónomas, contamos con una institución por entidad federativa –en algunos hay dos–, y son las Instituciones de Educación Superior (IES), las cuales tienen alta demanda y atienden al mayor número de estudiantes de nivel licenciatura. En muchos de los casos, son las instituciones de difusión de la cultura más importantes de los estados.

Para algunos autores (Acosta, 2000; Ibarra, 2000; Mendoza; 2002), el proyecto de la modernización educativa impulsado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), modificó la relación estado-universidad. A partir de entonces, los ejes que en general han articulado las políticas de educación superior son la calidad, la cobertura y equidad, y la modernización de la gestión (López Zarate et al., 2011). Desde mediados de los 90, se han desarrollado diferentes instrumentos e implementado acciones con la intención de orientar a las instituciones de educación superior hacia los ejes antes mencionados. Son parte de este periodo, la creación de los fondos concursables de instituciones de evaluación y organismos de acreditación, así como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Por otro lado, existen varios estudios relacionados con el impacto del PIFI. Sin embargo, éstos no atienden a la vinculación fondos extraordinarios/evaluación y aunque resuelven algunas preguntas con relación a la autonomía universitaria, no profundizan respecto del impacto que este instrumento tiene sobre los grados de autonomía de las dimensiones académica y financiera.

Mediante el desarrollo de esta tesis se pretendió dar respuesta a las preguntas: ¿cuál es la situación de la autonomía universitaria en las UPES?, ¿cuál ha sido el impacto de las políticas de fortalecimiento institucional (planeación, evaluación y fondos extraordinarios) que convergen en el PIFI sobre los grados de autonomía universitaria en las dimensiones financiera y académica? Para ello nos planteamos como objetivo general determinar si el grado de autonomía universitaria en sus dimensiones financiera y académica ha disminuido a partir de la introducción de las políticas de fortalecimiento institucional (fondos extraordinarios, evaluación y planeación), integradas en el PIFI durante el periodo 2001-2008. Asimismo, partimos del supuesto que las políticas de fortalecimiento institucional que convergen en el PIFI, han ocasionado que la autonomía de las Universidades Públicas Estatales haya disminuido de manera general.

La tesis se desarrolló a través de la recopilación y análisis de información documental de fuentes bibliográficas, páginas electrónicas institucionales, documentos normativos, planes de desarrollo institucional, informes de labores y financieros auditados. De igual manera, tomamos como unidades de estudio a las Universidades Públicas Estatales con autonomía reconocida legalmente, de las cuales seleccionamos tres casos, sin embargo, sólo pudimos trabajar con dos.

Para selección de los casos, se analizaron los montos otorgados a las UPES por medio del PIFI en el periodo de análisis (2001-2008), mismos que se clasificaron en tres rangos: *alto*, *medio* y *bajo*. De esta manera, se seleccionaron a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) y la Universidad Autónoma de Tlaxcala. No fue posible conseguir la información completa de esta última, por lo que no se incluyó en el desarrollo de esta tesis.

El método de análisis se integró por el estudio del desarrollo histórico de las universidades seleccionadas, la situación de las universidades en el periodo 2001-2008, el análisis de sus leyes y estatuto orgánicos, de sus recursos provenientes de las fuentes de financiamiento (subsídios ordinarios, extraordinarios y recursos autogenerados), los efectos sobre la autonomía universitaria y el análisis comparado de los dos casos seleccionados en

cuanto al impacto sobre la autonomía universitaria y los grados de autonomía de las dimensiones académica y financiera de las políticas de fortalecimiento institucional convergentes en el PIFI (planeación, evaluación y recursos extraordinarios).

Para sustentar esta tesis desarrollamos el siguiente capitulado: en el primero titulado “Autonomía universitaria”, proponemos que la noción moderna de autonomía y, en específico, que la autonomía en las universidades mexicanas se configuró con el tiempo; A este cambio contribuyeron el desarrollo de la modernidad, de la ciencia como un campo legítimo del saber y de la verdad, y el nacimiento de las instituciones universitarias auspiciadas por el estado. En este sentido, consideramos importante examinar la concepción de la universidad y la libertad académica de algunos intelectuales alemanes. Asimismo, estimamos pertinente revisar el modelo de universidad pública desarrollado por los franceses en el siglo XIX. Posteriormente, nos remontamos a los precedentes de la autonomía universitaria en México, a la lucha por la autonomía de la Universidad Nacional y a su reconocimiento en la Constitución Política del país. En este mismo capítulo, se describen las aportaciones teórico-metodológicas para el estudio de la autonomía universitaria, sus dimensiones y el debate en torno a la autonomía en los albores del siglo XXI.

En el capítulo dos, “El control de las universidades autónomas”, se describen los contextos internacional y nacional que enmarcan la política de la educación superior a partir de los 90. De igual manera, se plantea como consolidación de la política de educación superior la implementación del PIFI, donde convergen los fondos extraordinarios (como parte del modelo de financiamiento), la planeación y la evaluación de las Instituciones de Educación Superior (IES). También se incluyeron otros estudios que abordan el impacto del PIFI en las Universidades Autónomas Estatales.

En el capítulo tres, “Estudio de casos: la autonomía en dos Universidades Públicas Estatales”, desarrollamos inicialmente la descripción metodológica, enseguida se describen los antecedentes de las universidades públicas, y finalmente, se desarrollan los casos de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Autónoma de Querétaro.

De manera general, los hallazgos encontrados durante el desarrollo de esta tesis revelan que las políticas de fortalecimiento institucional han contribuido a la disminución de la autonomía de las universidades públicas en sus dimensiones financiera y académica, y a difundir una perspectiva sumamente restringida sobre la autonomía universitaria. Por otro lado, se encontró que los recursos extraordinarios no fueron determinantes para el cambio de rumbo de las instituciones, pues independientemente de éstos, las instituciones ingresaron al circuito creciente de planeación, evaluación e incremento de indicadores.

CAPÍTULO I

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La palabra autonomía tiene su origen y/o se deriva de las expresiones en inglés: *Autonomy*; francés: *autonomie*; alemán: *Autonomie*; y del italiano: *autonomia*. Kant introdujo el término para designar la independencia de la voluntad de los hombres, de todo deseo u objeto de deseo, y su capacidad de determinarse conforme a una ley propia: la de la razón. Lo opuesto a la autonomía, desde esta perspectiva moral de Kant, es la heteronimia. Para Scheler, la autonomía de alguna manera es heterónoma, en tanto que, la persona la tiene como soporte y realizador de valores, que se encuentra dentro de una comunidad de valores (Ferrater, 2004: 276-277).

Para Foulquie (1967), el término proviene de *autos*, es decir, que se da a sí mismo, por sus propias leyes (*nomos*). En el sentido estricto, significa que se rige por leyes que él mismo dicta. Originalmente, la palabra *nomos* estaba reservada a las reglas establecidas por la sociedad política, se decía que sólo los pueblos, los estados o los gobiernos eran autónomos. En sentido amplio, la autonomía significa independencia y constituye la soberanía. También se hace referencia a la autonomía absoluta o política, la cual se define como la naturaleza de la sociedad política que se administra por sí misma.

Desde una perspectiva psicológica, los niños nacen heterónomos y con el tiempo se dirigen hacia su autonomía (Kamii s/a), así entre más autónomos menos heterónomos, de ahí que se diga que cuando más capaz sea un niño de gobernarse a sí mismo, será menos gobernado por los demás. Tener autonomía implica considerar factores importantes para decidir el decurso de la acción, por ello se plantea la necesidad de aprender a tomar decisiones desde que somos niños. Para Piaget, autonomía intelectual significa pensar críticamente con una opinión bien fundamentada, la cual podría sostenerse aun a pesar de ir en contra de la opinión popular, lo que además implica amplia fortaleza emocional.

Considerando las ideas previas, por un lado, podemos afirmar que la autonomía es una condición de los individuos y las colectividades o las instituciones, que disfrutan de

cierta libertad frente a la autoridad exterior o central. Por otro lado, en el plano moral según las perspectivas Kantiana y Piagetana, existe una relación inversamente proporcional entre la autonomía y la heteronomía. En cambio, la autonomía institucional cuenta con un sustento histórico y jurídico de tal magnitud, que no podría contrastarse con la heteronomía, tal como lo demostraremos más adelante¹.

En el siguiente apartado, procederemos a abordar el origen de la autonomía en las instituciones modernas, comenzando por sus antecedentes en la autonomía de las universidades medievales.

1.1. LA CONFIGURACIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Existen algunos antecedentes de la autonomía en las universidades medievales, las cuales en general gozaron de amplia libertad (Alcántara, 2009). Éstas comenzaron a surgir a partir del siglo X y se fueron afianzando entre los siglos XII y XIII. La *universitas* medieval, era una corporación o comunidad de maestros y estudiantes reunidos en torno a un interés común. La *universitas* contaba con una estructura de gobierno, disposiciones reglamentarias propias y poseía la facultad de otorgar sus propios reconocimientos. Las de mayor importancia en esta época, fueron las universidades de Bolonia y la de París, la primera nació como una comunidad de estudiantes *universitas scholarium*, y la segunda como una comunidad de maestros *universitas magistrorum* (Casanova, 1996). Durante este periodo

[...] la universidad logra para sí privilegios especiales que garantizan la plena libertad de sus miembros y sus actividades contra toda limitación que quisieran imponerles los poderes provenientes de la realeza, de la comuna o de la autoridad papal. La libertad de enseñanza se convierte en el principio básico (...) ella se alimenta tanto de la ausencia de matriculación (...) como de la franquicia que otorga la discusión para deslizarse incondicionalmente hasta cualquier tema, establecido o no por quien dirige la enseñanza [...] (Luque, 1995:21)

¹ Para Schugurensky (1998), las universidades autónomas en el contexto neoliberal, son cada vez más heterónomas. Lo que para nosotros equivaldría sólo a que tienen menos grados de autonomía.

No obstante lo anterior, la idea de la autonomía de las instituciones universitarias modernas tiene sus orígenes a finales del siglo XVIII y, más específicamente, se desarrolla en el siglo XIX. A esta influencia se añaden la consolidación del estado-nación, el desplazamiento de la educación religiosa por la educación de corte científico, la noción de progreso y la libertad como valor.

Por lo que corresponde a la configuración de la autonomía en la universidad pública mexicana, podemos encontrar que en 1881, Justo Sierra presentó un proyecto de creación de la Universidad Nacional, en el cual hizo alusión a la universidad alemana como una fuente de inspiración para crear la autonomía de la enseñanza pública (Labra, 2004). Asimismo, en cuanto a la idea de universidad nacional y con una orientación más de carácter profesionalizante, encontramos la influencia de la universidad francesa². Finalmente, con relación al reconocimiento de la autonomía institucional mediante una ley orgánica en la cual destaca el cogobierno entre estudiantes y académicos, el movimiento de Córdoba de 1918 es una referencia importante. No obstante, cabe señalar que aun antes de este movimiento hubo varias propuestas para conceder a la Universidad Nacional su autonomía en 1911, 1914 y 1917. A continuación, en el siguiente apartado nos proponemos desarrollar las circunstancias mencionadas.

² Se reconocen como modelos: Humboldtiano y Napoleónico respectivamente. Durante el siglo XIX, otro modelo de referencia fue el de la universidad británica, aunque cabe aclarar que éste no tuvo influencia reconocida sobre la universidad pública mexicana. Este último modelo está encabezado por las tradiciones de las universidades de Oxford y Cambridge, las cuales brindaban una educación escolástica garante y aval de la educación del *gentlemen*. Para Halsey & Trow (1971), el reto de la industrialización, la creación de los Consejos en 1850 por parte del parlamento, la fuerte influencia de las universidades alemanas y su poderoso profesorado influyeron en cambios hacia el interior de estas universidades. Para Casanova (1996), también influyó la función de la Universidad Católica de Irlanda, cuyo primer rector fue el Cardenal Newman. La idea de la universidad propuesta por este último, sugería que ésta contara con especialistas de primer nivel que gozarían de libertad total para discutir problemas centrales que contribuirían a la ampliación del conocimiento creando con ello, una corriente de libertad intelectual que se extendería a la sociedad en conjunto. Asimismo, pretendía que la universidad fuera una síntesis entre la teología y la investigación científica, conducida sólo por el interés científico (Luque, 1995). Uno de los rasgos de las universidades británicas, había sido su independencia frente a los otros niveles educativos y los sectores del sistema educativo, gracias al autofinanciamiento. Uno de sus atributos más preciados era la libertad institucional, la cual se reflejaba en la libertad de contratación de docentes, la libertad académica, la libertad de admisión de estudiantes, la libertad de determinación del equilibrio docente y universitario, y la libertad para determinar los salarios (García, 2001).

1.1.1. La libertad académica y la autonomía universitaria en las instituciones alemanas del siglo XIX

Se reconoce como uno de los eventos más relevantes en favor de la libertad académica y de la autonomía de las instituciones un suceso que tuvo lugar en el siglo XVIII, donde se vio involucrado el filósofo Immanuel Kant, mismo que dio lugar a un texto titulado: *El conflicto de las facultades*. La trascendencia del evento no es menor, pues llama la atención la importancia de los límites del estado sobre los asuntos de la universidad que corresponde juzgar a los *doctos* y, sobre quién detenta el poder académico y la validez de sus argumentos para sostenerlo.

El conflicto... tuvo como antecedente la publicación de un edicto de censura de Federico el Grande (1740-1786) publicado el 11 de mayo de 1749, donde se hacía una excepción a las publicaciones de profesores universitarios, y se encomendaba la vigilancia sobre ellas y de sus facultades a las mismas universidades (Gómez, 1999: XX). La excepción de este privilegio consistía en la reserva a una comisión central de censura de los escritos de presumible relevancia pública. Posteriormente, Federico Guillermo II publica el 9 de julio de 1788, otro edicto de religión prohibiendo la propaganda contra la religión oficial, y el 19 de diciembre del mismo año publica uno complementario, limitando la libertad de prensa, por lo que se reveló un régimen de censura más estricto que el vigente.

El conflicto devino porque el 14 de junio de 1792 se le negó a Kant la publicación del documento: *De la lucha del principio bueno contra el malo*. La prohibición se debió a que era un documento del campo de la teología bíblica. No valió ninguna intervención para revocar el dictamen, ante lo cual Kant “[...] reaccionó de modo rápido y muy inteligente. Buscó acogerse al privilegio universitario [...]” (Gómez, 1999: XXI) y dejó el cauce de la revista para incluir dicho escrito, como el segundo capítulo de su libro: *La religión dentro de los límites de la mera razón*. Para Kant la polémica con un gobierno retrogrado no era importante, lo esencial era responder a la pregunta: ¿Qué tiene que decir la razón en el ámbito religioso y la contienda inevitable entre las facultades de filosofía y teología?

Kant siguió una estrategia en favor de su libertad (...), buscó defender el foro universitario frente al gubernativo, y que dentro del universitario también se considerase la facultad de filosofía y no sólo la de teología. (Gómez, 1999: XXXIV)

Tal como Kant lo ilustra, en ese momento existían tres facultades superiores y una inferior, una organización que le convenía al gobierno. Las superiores eran: Teología, Derecho y Medicina, y a partir de lo que en ellas se enseñaba se podía influir sobre el pueblo. En cambio, la facultad inferior correspondía a la de Filosofía, que al mismo tiempo contaba con mayor libertad, pues ejercía una labor de cuestionamiento en el afán de encontrar la verdad fundamentada en la razón, este fundamento podría favorecer en el futuro que la facultad inferior pasará a ser la facultad superior³. El suceso narrado, sienta el precedente de la relación estado-universidad y el lugar de la libertad académica que habrá de consolidarse en el siglo XIX con el modelo Humboldtiano como producto de la reforma a la universidad alemana⁴.

Entre los intelectuales que colaboraron con los documentos y las discusiones sobre la reforma a la universidad alemana se encuentran Humboldt, Fichte y Schleiermacher. En 1809, mientras Fichte dictaba en la Académica de Berlín sus *Discursos de la Nación Alemana*, y Schleiermacher se convertía en el preceptor de la sociedad berlinesa impartiendo sus sermones, una delegación de la extinta Universidad de Halle, requirió a Guillermo III de Prusia su reposición en Berlín. Ante este requerimiento Guillermo III respondió: “El estado debe reemplazar con fuerza intelectual lo que ha perdido en fuentes materiales”⁵. A partir de ese momento, el primer ministro K. F. Beyne, solicitó a varios profesores eminentes ensayos sobre una nueva institución de enseñanza. Ese mismo año, W. V. Humboldt llegó a ser ministro de Cultos de Prusia e impulsó la fundación de la universidad de Berlín (Thayer, 1996). Por su relación con el tema de la tesis, abordaremos sólo las ideas de Humboldt y de Schleiermacher.

³ Para Thayer (1996), este vaticinio de la inversión de las facultades, marca el tránsito de la universidad medieval a la universidad moderna, secularizada en su crítica del saber y del poder establecido.

⁴ La filosofía alemana que dio lugar a la reforma universitaria en el siglo XIX y a la universidad especulativa centrada en la investigación, fue una respuesta a la visión profesionalizante e instrumental de la universidad francesa. Dicha respuesta tuvo lugar después de la invasión francesa a Prusia en 1806 (Cfr., Thayer, 1996).

⁵ Frase de la cual se dice que podría ser apócrifa (Thayer, 1996).

Para Humboldt, la universidad debe ser el vértice más alto en la formación humanista, ofrecer al hombre la posibilidad de aprender la libertad y la autonomía, así como la posibilidad de acercarse con sus propios medios a la ciencia pura (Humboldt, 2002). Aún siendo un alto funcionario del estado, Humboldt propone limitar la intervención estatal en la esfera cultural y educativa. Dicha limitación dejaría a las instituciones liberadas de toda forma estatal con la finalidad de darle estabilidad a una actividad (la ciencia) que es indefinida en sí misma, para lo cual el estado debía —señala Humboldt— siempre garantizar la máxima vivacidad a la actividad, no permitir su decrecimiento conservando un deslinde claro y fuerte entre los establecimientos superiores y la escuela, y permanecer siempre consciente de que estos centros hacen lo que él no es capaz de hacer. Por ello, el estado no debe exigir nada a las universidades que de forma inmediata se refiera al mismo, antes bien, se tenía la convicción que al realizar ellas su fin, también se ejecutan los objetivos estatales (Humboldt, 2002).

Como defensor de la libertad y la soledad para quienes siguen el camino de la ciencia, Humboldt propone como una directriz de la nueva universidad, la idea de la libertad para los que aprenden *learnfreiheit*, y libertad para los que enseñan *lehrfreiheit*. En aquel momento, la noción prevaleciente de libertad se restringía al individuo, y era entendida como una libertad interior que permitía actuar de manera autónoma, y con ello, servir a la comunidad para llegar a la realización de la humanidad⁶. Esta libertad a la que hace referencia Humboldt, es muy clara en el planteamiento que realiza Schleiermacher (1959):

[...] el verdadero espíritu de la universidad consiste en dejar reinar la mayor libertad, incluso dentro de cada facultad. Prescribir ordenanzas acerca del modo como deben sucederse las lecciones, distribuir exactamente todo el territorio entre los individuos, todo ello es locura, ni siquiera sería deseable un acuerdo privado entre los docentes (...) Hombres de espíritu y aplicación, que aman y valoran la tarea que desarrollan en la universidad, no pueden de ningún modo necesitar en este sentido una ley exterior, ellos llevan dentro de sí lo que la universidad persigue: hacer lo más que pueda, y ellos tienen que ser su propia ley. También ésta es, naturalmente, demasiado peculiar para ser dada por otro o establecida en forma general, ya que

⁶ Estas ideas de libertad y autonomía, deben observarse en el contexto de la cultura alemana y su ideal de individuo a formar.

depende tan estrechamente de la relación entre el docente y los alumnos [...] (Schleiermacher, 1959: 161).

Dicho planteamiento es apoyado por el principio de lo que es una *conferencia de cátedra universitaria*, la cual debe generar ideas a la conciencia a partir del antiguo diálogo:

[...] debe aspirar a proyectar una luz muy clara, por un lado, sobre la interioridad común de los oyentes, sobre su carencia, así como su inconsciente posesión de aquello que debe adquirir y, por otro lado, sobre la interioridad del maestro, su posesión de esa idea y la actividad de ésta en él. Dos elementos son, por tanto, indispensables (...) la exposición del estado conjetural, en el cual se encuentran los oyentes, el arte de indicarles la indigencia del mismo, y en último término, todo lo malo del no saber (...) Al otro elemento lo llamaría yo el productivo. El maestro debe hacer que todo lo que surja delante de los oyentes no debe contar lo que sabe, sino reproducir su propio acto de conocer, para que ellos no junten solo conocimientos, sino que contemplen siempre en forma inmediata la actividad de la razón en la producción del conocimiento y, contemplándola, la imiten [...]. (Schleiermacher, 1959: 150)

De ahí que se deje libre al profesor para realizar una actividad tan elevada de conocer. En cuanto a la libertad de los estudiantes, ésta se identificaba con dos elementos: la de sus actividades y la de toda conveniencia social, la cual tenía como finalidad, por un lado, la distinción de lo esencial y lo verdadero de lo accidental y lo vacío; y por el otro, descubrir sus consecuencias según las circunstancias dadas. En la propuesta de Schleiermacher (1959), los estudiantes universitarios no están sometidos a ningún tipo de coacción escolar, no se les encauza hacia ninguna parte, y no se les impide nada. Nadie les ordena ir a determinados cursos, ni los reprende si no asisten “[...] No hay ninguna vigilancia sobre sus actividades, salvo la que ellos mismos confieren libremente a un docente [...]” (Schleiermacher, 1959:174). Con lo anterior se cree que los estudiantes saben lo que tendrán que presentar al final. No obstante, se toman medidas para que no les falten los medios para profundizar cada vez más en su estudio, sin embargo —reitera el autor—, no se les piden cuentas hasta el final si quieren graduarse. Si bien se piensa que la coacción haría a muchos aprovechar la universidad, para Schleiermacher esto haría olvidar que a la universidad no se va a aprender en sí y para sí, sino a aprender el conocer, y siempre que se pueda, desarrollar en los jóvenes una nueva vida con un espíritu superior verdaderamente

científico. Siendo así, los espíritus, cuya naturaleza se encauza a la ciencia, podrán encontrar que la universidad está hecha para ellos; sin embargo, éstos no son la mayoría, habrá quienes se puedan dedicar únicamente al ejercicio de una profesión, y otros que terminarán por abandonar la universidad. Se espera que los estudiantes no se aten a las costumbres a las que tendrán que adaptarse después, más bien que en la universidad puedan desarrollar con toda libertad las costumbres y formas de vida más variadas que existan. Éstos, deben encontrarse a sí mismos en la medida en que se van formando, de ahí que se cuide alejarlos de su familia, se les retraiga de la vinculación con el estado, y se les libere completamente de su sentimiento moral. En esta condición ensayan todos los estilos y órdenes de vida (Schleiermacher, 1959).

Con respecto de la forma de conducir la universidad propone que la universidad cuente con la atribución de crear su derecho propio y modificarlo de forma libre e independiente según le demanden sus circunstancias. El estado no debería de tener injerencia alguna, su función se limitaría a exigir colaboración científica y supervisar que este terreno no sea superado. Asimismo, sólo podría pedir y exigir la garantía de que las ventajas y posesiones que otorgase a la universidad fueran administradas por especialistas reconocidos para tal fin (Schleiermacher, 1959).

El planteamiento de los alemanes de principios del siglo XIX, contribuyó a la creación de “universidades de investigación”, las cuales aunque dependían del estado en los aspectos administrativos, dejarían a la comunidad la actuación libre y autónoma.

1.1.2. El modelo de universidad francesa

Durante la revolución francesa se asientan las bases para la educación nacional pero ésta se concreta hasta el siglo XIX (Luzuriaga, 1965)⁷. La educación pública para los franceses se

⁷ Personajes como: Condorcet, Mirabeau, Talleyrand, Robespierre, Danton y Lakanal, presentan diferentes proyectos de educación nacional. El proyecto presentado por Condorcet mantuvo durante mucho tiempo la atención de las asambleas revolucionarias, pero no fue el que se aprobó por la Convención Nacional (institución principal de la Primera República Francesa -1792 a 1795-). La misma, terminó admitiendo que la enseñanza superior debía organizarse sobre la base de funciones y profesiones, y se estableció el principio de especialización profesional. Por lo tanto, las escuelas superiores serían especializadas, distintas e

orienta hacia el individuo y la nación, y debía ser legislada por el pueblo para todas las clases sociales, especialmente para la popular. Este tipo de educación se consideraba autónoma, cívica y patriótica que se exige como un derecho del hombre y del ciudadano. (Luzuriaga, 1965).

Las ideas de la convención fueron las que inspiraron a Napoleón I (1769-1821), quien por su parte no era de los hombres que confiaran en la ciencia, ni en su papel en la vida de un país, éstas eran para él meros instrumentos profesionales y sólo por eso, les asignó un lugar en la educación superior. Si bien Napoleón I mantuvo las escuelas especiales (a algunas de ellas se les puso otro nombre), realizó cambios al sistema establecido por la convención, entre estos podemos mencionar la creación de las academias cuya sedes eran los pueblos, la creación de las facultades de Ciencias y la de Letras, aunque no se les confirió ningún papel intelectual, su función se redujo a ser jurados de examen del Liceo vecino, supervisar los conocimientos de quienes terminaban los estudios secundarios y darles el grado (Durheim, 1998).

Este modelo predominó durante los tres primeros tercios del siglo XIX. Posteriormente, se decidieron cambios que modificarían la concepción de la universidad francesa. Después de la derrota de Francia por parte de Prusia en 1870, la sensación predominante era la de rehacer el país, para lo cual se consideraba primero la instrucción. Para ello, se recurrió a construir centros donde la ciencia pudiera desarrollarse y proyectarse al resto de la nación. Esta tarea no podía ser cumplida por las escuelas especiales, pues no tenían la independencia que requería la actividad científica, por lo tanto era necesario acercarlas entre sí y sustraerlas a su especialización convirtiéndolas en una escuela enciclopédica, es decir, en una verdadera universidad, cuyo papel central fuera el cultivo desinteresado de la ciencia y el hogar de la vida especulativa. Entonces las escuelas pasaron a formar parte de la universidad. No obstante, cada una conservaba su individualidad y autonomía (Durkeim, 1998).

independientes entre sí. De la Universidad de París y otras con su mismo modelo no quedó nada (Dukheim, 1998).

Toda vez que para los franceses la educación era un asunto nacional, era necesario crear reglas generales para las universidades y que el estado pudiera entrar en acción para prevenir cualquier tipo de particularismo excesivo. Por ello, se determinó que el Rector sería la figura que mantendría la comunicación entre los poderes públicos y la universidad:

El rector representa al estado frente a la Universidad; él tiene la misión de vigilar la aplicación de las leyes y los reglamentos generales. Esta es la razón por la cual es nombrado por el gobierno y preside por derecho propio el Consejo de la Universidad (...) Al mismo tiempo, representa a la Universidad ante el estado que dirige; debe hacer conocer las necesidades y defender sus intereses; como presidente del Consejo de la Universidad, está encargado de ejecutar las decisiones que esta asamblea tome dentro de los límites de sus poderes (Durkheim, 1998: 177).

El modelo francés a diferencia del alemán se centra en la formación profesional. Es un modelo donde la universidad cumple la función de proveer las fuerzas profesionales de trabajo que contribuirán al desarrollo del estado-nación y a su competitividad estatal (Thayer, 1996), y como se puede observar, fue un modelo con escasa autonomía, pues más bien debía obedecer las leyes del estado.

1.1.3. La autonomía en las universidades mexicanas

La Real y Pontificia Universidad de México sentó los precedentes para la fundación de la Universidad Nacional⁸ en 1910. La primera, fue creada según su cédula de fundación en 1551⁹, y se mantuvo relativamente estable hasta el siglo XIX. Momento en el que México inició su camino hacia la independencia y no sin problemas, pasó de ser una colonia a una

⁸ Nos referimos a los antecedentes de la Universidad Nacional, porque ésta al recibir en 1929 el reconocimiento de la autonomía se convirtió en la Universidad Nacional de México, Autónoma y es hasta 1944 que asumirá el nombre que la identifica actualmente como Universidad Nacional Autónoma de México, cuya ley orgánica sirvió de modelo a seguir para las universidades creadas en las entidades federativas. (Véase Jiménez Mier y Teran, F. [1992]. Universidad, hoy como ayer, institución de la ausencia. *Acta sociológica*, IV, 6, 1992, septiembre-diciembre. 47-78).

⁹ Para Jesús Silva Herzog (1979) la UNAM nació cuando se creó la Universidad Pontificia. Esta universidad recibió mil pesos de oro y se le autorizaron los mismos “privilegios y franquizas y libertades y exenciones” de los que gozaba la Universidad de Salamanca. La fundación y los privilegios se confirmaron por el papa en 1555. De ahí que esta universidad después pasó a ser Universidad Real y Pontificia de México. Por nuestra parte compartimos la posición de Justo Sierra, quien en su discurso de inauguración en 1910 señaló que la naciente universidad no tenía un árbol genealógico, pero reconoció que sí poseía raíces y precursores en la Real y Pontificia Universidad de México (Justo Sierra, 1984).

República, que nació endeble, endeudada, con una economía paralizada y una sociedad desorganizada y dividida (Vázquez, 2004). Esta universidad fue suprimida por primera vez por los liberales en 1833. Ocasión en la que el vicepresidente Valentín Gómez Farias ordenó su supresión por considerarla “inútil, irreformable y perniciosa”¹⁰. En 1834, se expidió un nuevo plan de estudios y se reabrió.

En la segunda mitad del siglo XIX, según Llinás (1993), podemos encontrar el primer antecedente de la autonomía universitaria, al menos en lo académico. Este corresponde al año de 1856 cuando el presidente Comonfort mandó a un grupo de notables a estudiar la Universidad Real y Pontificia para proponer cambios. Su propuesta consistió en la creación de “[...] una universidad libre, que debería ser sostenida por el estado, pero cuyo currículo y cursos de estudios debería ser libre y enteramente dependiente del criterio de los maestros, sin ninguna injerencia del gobierno” (Llinás, 1993: 28). Sin embargo, esta propuesta no prosperó y la universidad fue clausurada con la llegada de Maximiliano en 1865. Dos años más tarde, comenzaron a funcionar las escuelas profesionales de manera independiente, en sustitución de la universidad clausurada (Llinás, 1993).

Para Labra (2004), el origen de la autonomía se remonta al movimiento estudiantil de 1875 que dio origen a la Universidad Libre. Dicho movimiento tuvo como protagonistas a estudiantes de las escuelas de Medicina y Minería (ingeniería) y fue apoyado por Ignacio Manuel Altamirano, Vicente Riva Palacio y Juan de Dios Peza. Este movimiento culminó con la demanda de la creación de la Universidad Libre como producto de la necesidad de independizar la enseñanza de los dominios del poder clerical y autoritario. La Universidad Libre comenzó a funcionar en la Alameda Central, donde los estudiantes avanzados y algunos profesores daban conferencias.

Finalmente, en 1881, Justo Sierra propuso por primera vez ante el Congreso, la creación de una universidad para todo el país. Para Sierra había llegado el momento de crear la autonomía de la enseñanza, idea que él mismo reconoció, era una inspiración

¹⁰ *Inútil*: porque en ella nada se enseñaba, ni se aprendía; *irreformable*: porque toda reforma supone las bases del antiguo establecimiento; y *perniciosa*: porque daría lugar a la pérdida de tiempo y a la disipación de los estudiantes (Mora citado por Alvarado, L. 1986: 6).

alemana. Esta tesis se basó en la necesidad de comprender y transformar el mundo y para ello se requería de libertad y acción en el quehacer científico (Labra, 2004). La propuesta de Sierra consistió en la creación de una universidad nacional, independiente, propietaria de sus inmuebles y libre de adquirir bienes, objetos y valores. Una universidad con la posibilidad de expedir un reglamento para los títulos de las carreras que ahí se enseñaran. El estado subvencionaría a esta universidad, misma que estaría obligada a entregar una cuenta pormenorizada y justificada de los gastos. Asimismo, vigilaría a la universidad por medio del personal de Instrucción Pública, y tendría la atribución de modificar el plan de estudios (Sierra, 1984). Este proyecto se concretó hasta 1910, con el Decreto de Fundación de la Universidad Nacional de México, emitido por el presidente Porfirio Díaz.

Durante el siglo XX, después de 1910 como antecedente de la autonomía de la universidad nacional otorgada en 1929, se presentaron varios proyectos de ley solicitando la autonomía de dicha institución (Cossio, 2006) los cuales estuvieron matizados por la influencia de la Revolución Mexicana y la consecuente inestabilidad de la nación, así como por la influencia del movimiento de la Universidad de Córdoba en 1918¹¹. Según Labra (2004), en todos los proyectos de autonomía para la Universidad Nacional se pueden encontrar las ideas de autogobierno, autolegislación y autodeterminación. No obstante estos intentos, las primeras instituciones en recibir el reconocimiento de su autonomía por parte de los Congresos Locales fueron: la Universidad de Michoacán en 1917 y el Instituto Científico y Literario de San Luis en 1923¹² (Rangel, 1983).

La autonomía se le reconoció a la Universidad Nacional en 1929, en respuesta a un movimiento de huelga hecho por los estudiantes de la Facultad de Derecho (Pallán,

¹¹ Este movimiento fue iniciado en la Universidad de San Carlos y Monserrat de Córdoba. La autonomía de la reforma de Córdoba consistió en el autogobierno de profesores, estudiantes y graduados, a fin de participar en el gobierno universitario y asegurar la renovación pedagógica, profesional y científica en un ámbito de libertad docente y de investigación, con la finalidad de extender la cultura, democratizar la educación y responsabilizar socialmente a la universidad. Las demandas de los estudiantes cordobeses fueron: la elección de los cuerpos directivos de la universidad por la propia comunidad universitaria, con la participación de docentes, estudiantes y graduados, la incorporación del método de selección de profesores por concurso de oposición y la periodicidad de las cátedras, docencia libre, asistencia libre, modernización de los métodos de enseñanza, la asistencia social a los estudiantes y con ello, la democratización del acceso a la universidad (Marsiske, 2004).

¹² Aunque ésta última entró en ejecución hasta 1934. Pero fue hasta 1949 que se expidió la Ley Orgánica para la Creación de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (Rangel, 1983).

2004). Dicho conflicto estalló debido a la imposición de exámenes departamentales, lo cual trajo consigo la inconformidad de los estudiantes y derivó en una huelga a la que se sumaron otras escuelas¹³. Si bien la autonomía no formaba parte de las demandas principales del movimiento, se vislumbró la posibilidad de que el conflicto finalizaría al otorgar la autonomía (Alcántara, 2009), por lo que el presidente Emilio Portes Gil, considerando el último proyecto de 1923, presentó una propuesta de Ley orgánica en la cual se reconocía a la Universidad Nacional de México como autónoma —a partir de ese momento, la autonomía acompaña a la universidad como parte de su denominación e identidad (Casanova, 2004). En la justificación del proyecto se plantea que la autonomía debía significar una amplia facilidad de trabajo, al mismo tiempo que una disciplinada y equilibrada libertad necesaria para el manejo de la universidad. En esta Ley se reconoce a la universidad como una corporación pública dotada de plena capacidad jurídica, pero el nombramiento del Rector seguiría siendo una atribución del presidente.

[...] ésta en su carácter de autónoma, tendrá que convertirse a medida que el tiempo pase, en una institución privada (...), lo deseable es que la Universidad Nacional llegue a contar en lo futuro con fondos enteramente suyos que la hagan del todo independiente desde el punto de vista económico, por lo pronto, y todavía por un periodo cuya duración no puede fijarse, tendrá que recibir subsidio del Gobierno Federal suficiente, cuando menos para seguir desarrollando las actividades que ahora la animan [...] (Diario Oficial, 10 de junio de 1929, cit. por Medina, 1983).

La Ley Orgánica de la *Universidad Nacional de México, Autónoma* en la que además ya se hacen explícitos los tres fines de la universidad: educación superior, investigación y difusión de la cultura (Medina, 1983), fue aprobada por el Congreso en 1929 y fue derogada el 29 de octubre de 1933, cuando se otorgó a la universidad la autonomía absoluta o plena asumiendo la identidad de *Universidad Autónoma de México*. Un antecedente inmediato de este suceso fue la realización del “Primer Congreso de Universitarios Mexicanos” —en el mismo año 1933—, donde se discutió como uno de los puntos centrales la posición ideológica de la universidad frente a los problemas de ese

¹³ Para Marsiske (2004) el movimiento mexicano se desarrolló en un ambiente de ideas revolucionarias y sus participantes eran hijos de las clases medias olvidadas, de un gobierno que había insistido en una política educativa.

momento. En referido evento, se suscitó lo que es conocido como la polémica *Antonio Caso-Vicente Lombardo Toledano*. Éste último presentó una propuesta en donde la universidad debía asumir la doctrina del materialismo histórico (Jiménez, 1992), ante lo cual Antonio Caso se opuso y presentó los siguientes argumentos: al ser la universidad una comunidad cultural que investiga y enseña, no debe adoptar previamente ningún credo filosófico, social, artístico o científico; los profesores deben contar con la libertad de manifestarse libremente, y sólo tener como límite lo que establecen las leyes; la universidad podrá apoyar a la clase proletaria sin preconizar una teoría económica previa; a través de sus profesores y alumnos procurará discutir y analizar los problemas que ocupan la atención pública, para ello subraya que “*cada individuo será personalmente responsable de las opiniones que sustente [...]*”. Asimismo, en la universidad se promoverá la inscripción libre a cada una de las cátedras, por lo que cada alumno hará sus estudios bajo la dirección del profesor que eligiere, aunque hubiera varios para la misma asignatura (La polémica Antonio Caso-Lombardo Toledano; 1933). Como podemos ver, para ese momento la concepción de la autonomía era muy cercana a lo que se aprobaría posteriormente.

En 1933, el Congreso de la Unión expidió una Nueva Ley Orgánica de la Universidad mediante la cual se le otorgó la autonomía total o absoluta, perdió su carácter nacional y se convirtió en la *Universidad Autónoma de México*. Este hecho fue acompañado por un fondo único de orden pecuniario de 10 millones de pesos para el mantenimiento de la institución (Lara, 2004), mismo que al no ser suficiente para la manutención sumergió a la universidad en una crisis por falta de fondos. Si bien, con esta Ley se dejó a los estudiantes hacerse cargo de la universidad, es claro que además el estado, se liberó a sí mismo de toda responsabilidad económica con la universidad. Se dice que la institución pudo sobrevivir gracias a la generosidad de alumnos y profesores, y que la inestabilidad de la misma, se vio reflejada en los cambios constantes de Rector. Debido a que esta situación era insostenible y gracias a las buenas relaciones del Rector en turno con el presidente Lázaro Cárdenas, la universidad comenzó a recibir un subsidio —que era insuficiente— al margen de lo que su propia ley orgánica establecía, aunque el gobierno

de ninguna manera estaba comprometido a otorgarlo (García, 1975). Después de un periodo de más de 10 años de inestabilidad en 1944 los ex rectores

“[...] invitados por la Presidencia de la República, intervinieron para delinear la creación de una nueva universidad y sobre estas bases el Congreso expidió el 6 de enero de 1945 la Nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la cual sigue vigente desde entonces sin modificación alguna”. (Lara, 2004:171)

Esta ley de 1945, establece los elementos más relevantes de la autonomía: libertad de cátedra, de pensamiento y de investigación; capacidad de autogobernarse; elección interna de autoridades; personalidad jurídica propia de la institución para administrar su patrimonio, capacidad de establecer normas jurídicas internas obedientes del orden jurídico nacional; capacidad de organizar sus propios planes y programas de estudio; poder para expedir sus propios títulos profesionales; y, libertad y autonomía de gestión y administración (Lara, 2004). A partir de esta fecha, otras universidades públicas recibieron el reconocimiento de su autonomía con leyes orgánicas similares a las de la UNAM.

En la década de los 70, prevaleció en las universidades un alto grado de autonomía¹⁴, en tanto que en el decenio de los 80, el estado mantuvo un papel más dominante con una autonomía condicionada por el desempeño institucional (Alcántara, 2006); y fue hasta 1980, que en México se elevó a rango constitucional la autonomía universitaria, por lo que se introdujeron en el artículo 3º constitucional, las fracciones VII y VIII. La primera describe la figura de autonomía universitaria como sigue:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las cuales la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y

¹⁴ En este periodo desde la perspectiva de la relación estado-universidad, para Levy (1987) prevaleció un modelo de reconciliación, y desde la perspectiva de financiamiento, es denominada como una etapa benigna o benevolente (Murayama 2009; Mendoza, 2002).

administrarán su patrimonio [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3°).

Inicié este capítulo con la premisa de que la autonomía se construyó de manera paralela con la idea de la universidad moderna basada en los modelos alemán y francés. Esta influencia externa se extendió a la concepción de nuestras universidades como autónomas, de ahí que los antecedentes de la autonomía se encuentren en el siglo XIX y principios del siglo XX. Aunque consideramos que la idea de autonomía de nuestras universidades se gestó en nuestro país, no dejamos de reconocer que el movimiento estudiantil de 1918 en Córdoba, Argentina, influyó de cierta manera para que en el Congreso de la Federación de Estudiantes que tuvo lugar en 1923, se tomara la idea de la autonomía que en 1933 otorgó el presidente Portes Gil. Tampoco dejamos de reconocer que la noción de autonomía estaba también determinada por las condiciones políticas, económicas y sociales de nuestro país.

1.2. ESTUDIOS DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

El conocimiento actual de la autonomía no habría sido posible sin las aportaciones de diferentes ramas del conocimiento. Desde esta óptica asignamos un lugar importante al estudio realizado por Asbhy & Anderson (1972), acerca del trasplante de la universidad europea a las universidades en India y África.

El estudio de Asbhy & Anderson no es propiamente uno sobre la autonomía institucional, sin embargo es importante porque aporta precisiones teóricas sobre la autonomía y la libertad académica que resultan de gran utilidad. Para los autores, la libertad académica tiene su origen en Alemania en el siglo XIX y es diferente de la autonomía universitaria. Asimismo, es una condición de trabajo concedida porque se cree que es esencial para enseñar y aprender la verdad y porque un clima de libertad es el medio más eficaz para la investigación. Además, es un concepto aceptado internacionalmente. La libertad académica está relacionada directamente con la libertad de expresión de los ciudadanos, pues si el estado permite la libre expresión de éstos, seguramente respetará la

libertad de los académicos a comunicar sus hallazgos u opiniones (Asbhy & Anderson; 1972).

Por lo que respecta a la autonomía institucional, para los autores, ninguna universidad puede esperar ser completamente autónoma, en la forma en que puede serlo un estado independiente; no se puede hablar de una definición del concepto de autonomía, pues hay diversos modelos de autonomía, así como distintos grados de la misma. La autonomía depende de un concordato entre el estado y la universidad (Asbhy & Anderson, 1972). Por ello se dice que la autonomía tiene un carácter contingente y se trata de un atributo en constante movimiento, articulado en el tiempo y espacio (Casanova, 2004).

Lo único viable con respecto de la autonomía universitaria es enumerar las características de dicha autonomía, entre las que se encuentran: la libertad que tiene la universidad para elegir y seleccionar a sus profesores y estudiantes, así como determinar sus condiciones de permanencia en la universidad; libertad para establecer sus propias normas y decidir a quién ha de conceder sus títulos; libertad para conformar un currículo propio y de autogobierno, el cual se encuentra limitado porque las universidades son órganos del estado (*Länder*). En este sentido, los “grados de control” los establece el mismo estado; finalmente, la universidad debe ser libre para decidir acerca de cómo invertir los recursos recibidos (Asbhy & Anderson, 1972). Para Casanova (2004), la autonomía propuesta por Ashby descansa en la posibilidad de contar con: libertad frente a la interferencia de intereses no académicos en el gobierno institucional; libertad para distribuir los fondos financieros tal como lo determine la institución; libertad sobre la contratación de académicos y directivos y para determinar sus condiciones de trabajo; libertad sobre la selección de alumnos; libertad para diseñar e impartir los planes y programas; y libertad para definir criterios y métodos de evaluación.

Asbhy & Anderson sugieren que puede considerarse como intervenciones del estado en la universidad: poner fin al trabajo de algún profesor por motivos no académicos y realizar un ejercicio de control sobre las universidades a través del financiamiento, aspecto en el cual puede influir notablemente interviniendo en el gobierno universitario.

Los autores destacan que en la medida en la que la sociedad y los gobiernos comprendan mejor qué son las universidades, entonces la libertad académica y la autonomía universitaria serán respetadas.

La experiencia en Europa y en Norteamérica sustenta el punto de vista de que sí el Estado quiere garantizar una medida de autonomía a sus universidades, puede cumplir la garantía; si no quiere hacerlo, ningún contrato entre el Estado y las universidades queda a salvo de la repulsa (Ashby & Anderson, 1972:411).

Para que las universidades desarrollen su trabajo requieren de autonomía, si bien, no se puede hablar de un concepto sí se puede hablar de distintos modelos, los cuales dependen del concordato o acuerdo establecido entre el Estado y la universidad. Asimismo, solo se puede hablar de las características de la autonomía y de los grados de la misma. Son precisamente, las aportaciones de las características de la autonomía y la noción de grados, lo que posteriormente se desarrolla en otros estudios para profundizar en el conocimiento de la misma (Levy, 1987; Ordorika, 2006).

1.2.1. La autonomía universitaria en la relación Estado-universidad

Indiscutiblemente el problema de la autonomía es un problema de relaciones entre la universidad y el Estado como instancia externa de decisión. En su carácter de proceso social es un atributo en constante movimiento anclado a un espacio y tiempo determinado (Casanova, 2004). Los estudios que se revisan a continuación nos aportan precisamente esta perspectiva.

En 1987 Levy realizó un estudio de la universidad y el gobierno en México, el cual resulta importante para el conocimiento de la autonomía universitaria en las universidades mexicanas. Dicho estudio, aprovechando las aportaciones de Ashby & Anderson (1972), logra una precisión conceptual de la autonomía o definición operativa de la misma, a partir de relacionar la autonomía con la variable: *control del Estado*. El conocer quién toma las decisiones y si se toman dentro o fuera de la universidad puede arrojar el conocimiento sobre los grados de control del Estado, pero la influencia sobre la

autonomía de las instituciones también puede realizarse mediante negociaciones secretas, amenazas indirectas y entendimientos tácitos.

Para Levy (1987) hay diferentes enfoques en el estudio de la autonomía universitaria: histórico, normativo e institucional. De manera funcional, plantea que la autonomía no es sinónimo de independencia, y que los tipos de nulidad de autonomía o autonomía total sólo son ideales, pues nunca se encuentran en la realidad. Por ello, su definición funcional, reconoce que sólo pueden existir grados de autonomía y que ésta se va a relacionar con el gobierno de la siguiente manera: a mayor control del Estado la autonomía será menor, y a menor control del Estado la autonomía será mayor. Lo anterior se determinará por el lugar en donde se toman las decisiones de la universidad, dentro o fuera de ella, si las decisiones se toman dentro de la universidad, hay un mayor grado de autonomía, si se toman fuera, hay un menor grado de autonomía.

La metodología del estudio nos permite delimitar dimensiones concretas para su análisis, éstas son: 1) dimensión económica: determinación de quién paga, monto de los fondos, criterios para el uso de ellos, preparación y distribución del presupuesto universitario y contabilidad; 2) dimensión académica: acceso, selección de carreras, oferta de planes de estudio y cursos, requisitos y autorización para obtener el título y libertad académica y 3) dimensión laboral: contratación, promoción y despido de profesores, selección y despido de rectores, directores y personal académico, y términos del contrato de trabajo;. La agrupación de estas dimensiones hace más claro el abordaje de lo que Asbhy y Anderson identificaron meramente como características de la autonomía.

Otro aspecto que se debe destacar, es que para Levy la esencia de la autonomía universitaria es la libertad académica. Ésta última tiene que ver con la razón de ser de la universidad en su capacidad de descubrir y transmitir conocimientos. Tiene, asimismo, un vínculo importante con la democracia en términos de libertad de expresión y la define como “[...] el derecho que tienen los profesores y estudiantes de expresarse libremente en sus actividades relacionadas con la universidad [...]” (Levy, 1987:101). Como se puede observar, su noción de libertad, además de estar acotada a un sistema político particular,

también está reducida a las actividades relacionadas con la universidad a diferencia de los planteamientos que hacían los alemanes, incluso Asbhy & Anderson (1972) o el mismo Antonio Caso (1933). Para Levy (1987) la democracia permite que los académicos critiquen con mayor libertad al régimen y la autonomía institucional, permite determinar la política académica, la cual debe estar a cargo de la universidad.

Para Levy (1987), sólo cuando se institucionalizó la revolución en México, la universidad pudo coexistir con el gobierno y en los 70, la relación Estado-universidad que prevalecía era el *modelo de reconciliación*, mismo que el autor define como el régimen en donde el Estado no impone su voluntad a las universidades¹⁵. Al respecto concluye que “[...] los gobiernos mexicanos usan la educación como un recurso político para satisfacer las demandas y los problemas inmediatos y como un instrumento para dar vida a una visión de sociedad” (Levy; 1987:73). Finalmente, señala que la autonomía es sustancial, pero no absoluta y que, por lo general, los universitarios ejercen más control sobre las universidades que el gobierno, pues el control de este último se encuentra sorprendentemente limitado.

Por otro lado, de manera más reciente Ordorika (2006) realizó otra investigación histórica cuyo objetivo fue la reflexión sobre la política, el poder y el conflicto en la UNAM y su relación con el Estado. Uno de los argumentos que sostiene el autor es sobre el grado de autonomía de la UNAM, el cual ha cambiado en función de las diversas circunstancias históricas. Asimismo, reconoce y coincide con Levy (1987) en la relativa autonomía formal y sustantiva de la que goza la UNAM, sin embargo, para éste, en la práctica, la autonomía se ha visto limitada por la intervención constante del Estado en cuanto al nombramiento y remoción de rectores. Hace notar que los estudios de las instituciones de educación superior están dominados por un paradigma donde se les ve ajenas a la política, deseablemente neutrales y de carácter técnico.

¹⁵ Recordemos que el problema de 1968 dejó muy resentida la relación estado-universidad-sociedad (sobre todo a las clases medias). Según Levy (1987), la prioridad del gobierno de Luis Echeverría fue mantener el orden social, satisfacer demandas y necesidades inmediatas, medir y evaluar la situación de ese momento, y elegir metas y políticas de planeación acordes. De ahí que se autoriza la creación de instituciones, la ampliación de la matrícula en las escuelas ya existentes y el incremento de recursos financieros.

En su estudio organiza las dimensiones de la autonomía a partir del ámbito de la toma de decisiones: 1) política: nombramiento y remoción de rectores, directores y personal administrativo de confianza y resolución de conflictos internos; 2) académica: matrícula estudiantil y condiciones de acceso para los estudiantes, contratación del personal académico, planes de estudio y programas académicos, requisitos para la titulación, libertad de cátedra y de expresión¹⁶; y 3) financiera: financiamiento público y subsidios, asignación de recursos, rendición de cuentas, cuotas y colegiaturas. Para Ordorika (2006), los límites de la autonomía han cambiado históricamente debido a los siguientes factores estructurales: en situaciones de conflicto con el Estado la autonomía aumenta y se fortalece cuando la elite universitaria y los grupos subordinados establecieron alianzas políticas en su interior. En cambio, disminuye cuando se presentan conflictos internos. Finalmente, se ve limitada cuando las autoridades de la universidad establecen vínculos o alianzas con grupos que pertenecen al aparato del Estado.

Para Ordorika (2006), los mecanismos de intervención del Estado sobre la universidad son: 1) la intervención directa (influencia sobre la junta de gobierno, control sobre el presupuesto asignado a la universidad y acciones políticas directas sobre los asuntos universitarios); 2) la subordinación de funcionarios universitarios; 3) en momentos de conflicto interno hay una dependencia de las elites universitarias ante el Estado para mantener el control; y 4) adopción de iniciativas de gobierno por parte de los funcionarios universitarios, debido a sus expectativas de carrera política dentro de la universidad o del gobierno.

En cuanto a la autonomía académica, uno de los mecanismos de intervención directa fueron políticas de evaluación y certificación implementadas en los 90, las cuales han influido en el diseño, organización y evaluación de las actividades académicas. La

¹⁶ Para Ordorika en la UNAM, a partir del debate Caso-Lombardo de 1933, la libertad de cátedra se ha identificado con la libertad académica, por lo que plantea su reformulación como libertad de expresión en el sentido del derecho que se tiene a adoptar y expresar opiniones políticas o ideológicas dentro del campus. Ordorika incorpora este sentido a la propuesta de Levy. Llamo la atención sobre la restricción al campus; más adelante en su estudio alerta que la libertad de expresión en cuanto a la oposición política y las críticas hacia el gobierno fueron en cierto sentido toleradas mientras no salieron del campus, en cambio, cuando ésta se desborda fuera de la universidad y sobrepasa los límites de la tolerancia del gobierno, ésta trajo consigo la represión como lo demuestran los movimientos estudiantiles del 68 y del 71 (Ordorika; 2006).

mayor influencia se ha dado en la investigación a partir de la implementación de los programas de estímulos internos y externos, pues aunque se cuenta con la posibilidad de elegir los temas de investigación, sus marcos teóricos y metodologías, el acceso al financiamiento depende de las prioridades y líneas de las fuentes de financiamiento (Ordorika, 2006).

Con respecto de la autonomía financiera, ésta se ha reducido pues a mediados de los 80, el gobierno comenzó a ejercer presión sobre la institución para que ésta diversificara sus fuentes de ingresos y bajo consideraciones de eficiencia financiera, el gobierno acordó con las autoridades universitarias la reducción de la matrícula, establecer topes salariales al personal académico y administrativo e incrementar las cuotas, sin embargo, se demostró que la última demanda no ha podido ser cumplida (Ordorika, 2006)

Como lo sostuvimos al principio, se ha avanzado en el terreno de los estudios de la autonomía con respecto de la relación Estado-universidad. Los autores revisados demostraron, que la autonomía es de carácter contextual y depende de la relación con el Estado; y que la autonomía se encuentra en grados. Asimismo demostraron que se puede determinar el grado de autonomía si conocemos o podemos ubicar dónde se toman las decisiones que afectan a la universidad; si se toman dentro, podemos afirmar con toda seguridad que hay un mayor grado de autonomía. Por el contrario, si se toman fuera, la autonomía es menor. No obstante las decisiones se tomen dentro también pueden influir mecanismos de intervención indirecta tales como los intereses de los funcionarios por continuar con una carrera política dentro de la universidad o el gobierno. Por otro lado, se demostró que los mecanismos de intervención directa se incrementaron a partir de los 90 con las políticas de evaluación y certificación.

Por su parte, Levy (1987) encontró que la dimensión que gozaba de mayor autonomía era la académica. En cambio, Ordorika (2006) halló que en los últimos años, el Estado ha mostrado un mayor “interés” e intervención en las dimensiones académica y financiera de la universidad, situación que era realmente incipiente en el momento en que Levy (1987) realizó su estudio.

Otro de los aspectos que quedó demostrado fue que la dimensión económica es más susceptible de recibir influencia al limitar o suspender recursos económicos a la universidad, y que la dimensión laboral o política ha sido la más susceptible de padecer la intervención del gobierno en cuanto a la selección de rectores u órganos de gobierno.

1.2.2. El enfoque jurídico-normativo

Desde el punto de vista jurídico-normativo, la autonomía universitaria es la libertad que tiene la universidad de darse sus propias normas¹⁷. Es también una construcción legal cuya fuente es el derecho. La autonomía de rango constitucional –o sea la que se reconoce a las universidades públicas- se ejecuta a partir de una ley federal o estatal, ésta es la ley orgánica de cada universidad autónoma y está sujeta al orden jurídico nacional. Asimismo, en la ley orgánica de cada institución podremos encontrar los fines de la universidad, pero también los mecanismos y señalamientos de quien, qué, cuándo y cómo se toman las decisiones al interior de la comunidad.

A partir de la relación jurídico-administrativa con el Estado se señalan tres tipos de instituciones públicas de educación superior: los organismos descentralizados¹⁸ del Estado son los que mayor grado de autonomía tienen (entre estas se encuentra la UNAM); los organismos descentralizados de la administración pública y los organismos desconcentrados¹⁹ de la administración pública. Estos últimos son los que tienen menor grado de autonomía.

¹⁷ A mayor cantidad de normas para regir la institución desde el exterior, hay menor autonomía. En cambio, a menor cantidad de normas para corregir a la institución desde el exterior, entonces aumenta la autonomía.

¹⁸ Los organismos descentralizados se caracterizan por tener personalidad jurídica propia, un patrimonio propio, cuentan con autonomía técnica y autonomía orgánica. (Véase Serna de la Garza, J. Ma. & Ríos, G. (2003). *Autonomía universitaria y financiamiento. Derecho de la educación y de la autonomía*, México: UNAM-IPN, serie ensayos jurídicos, Núm. 13).

¹⁹ Los organismos desconcentrados tienen facultades de decisión limitadas, pero si tienen un manejo autónomo de su presupuesto y patrimonio. No obstante mantienen una relación jerárquica que caracteriza a la administración centralizada. Estos organismos dependen de otro órgano centralizado, cuyo responsable toma las decisiones del organismo desconcentrado, su competencia deriva de las facultades de la administración centralizada, aún cuando tiene autonomía financiera, su patrimonio es el mismo que el de la federación. Estos organismos participan por lo regular de la misma personalidad jurídica del estado.

Desde el enfoque jurídico-normativo, para José Ramón Cossío (2006), Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el término *autonomía* establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene varias acepciones: en el artículo 2º, con relación a la autonomía de los pueblos indígenas, se refiere a la *libre determinación*, es decir, a la capacidad normativa para la solución de conflictos internos, y a la elección de autoridades para el ejercicio de su forma de autogobierno. En el artículo 28, párrafo sexto, la autonomía hace referencia al ejercicio de funciones y a la administración del Banco de México. En el artículo 41, fracción III, se establece la independencia de las decisiones de Instituto Federal Electoral (IFE), su funcionamiento profesional y desempeño, y la composición de su estructura general de organización. En el artículo 79, se otorga autonomía técnica y de gestión al órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados con el fin de que ejerza sus facultades, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que establezca la ley. El artículo 102 apartado B, párrafo cuarto, se refiere a la autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio con respecto de la Comisión de Derechos Humanos, a lo que se suma el artículo 3º en su fracción VII sobre la autonomía de las universidades públicas. Para el ministro Cossío, la autonomía de los pueblos indígenas es de corte normativo. En cambio, las otras acepciones tratan de una autonomía de carácter orgánico, cuyo fundamento se encuentra en la realización de una función de Estado.

Por lo que corresponde a la autonomía de la Universidad Nacional, antes de 1929 se presentaron como antecedentes varios proyectos de ley. En cuanto a la ley orgánica de la universidad del 1929, en la que se le concede la autonomía, lo que quiso el legislador fue crear una institución democrática, solidarizada con los principios e ideales nacionales con una función social determinada y responsabilidad ante el pueblo. A pesar de que se le asignó un subsidio anual, la aspiración era que se convirtiera en una institución privada (Cossío, 2006).

La naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, la contempla como una institución de Estado con funciones estatales, pero descentralizadas.

Su objeto también interesa a la colectividad social y a los fines del gobierno (Cossío, 2006). Es un establecimiento público creado por una Ley Orgánica que le dio vida y le dotó de personalidad, su autonomía es considerada una construcción legal cuya fuente es el derecho.

Según el artículo 3º constitucional se pueden distinguir dos tipos de autonomía: la de rango constitucional y la legal. La primera establecida en la Constitución tiene una sola forma de ejecución, a partir de una ley federal o estatal, esta es la ley orgánica. Su aplicación sólo se puede realizar en universidades públicas como es el caso de las universidades públicas estatales que son reconocidas como autónomas. En cuanto a la autonomía legal, está señalado en la Ley General de Educación de nuestro país y se desarrolla por normas administrativas.

Recientemente González & Guadarrama (2009) presentaron un estudio realizado para sustentar la importancia de la autonomía universitaria en su vertiente de gobierno universitario. Una de las líneas de su análisis —y de nuestro interés particular— es que la autonomía universitaria es una forma de protección constitucional a la universidad pública. Asimismo, al incluirse en el apartado de las garantías individuales de nuestra Constitución Política, puede ser considerada una garantía institucional, la cual tiene en todo caso, la finalidad de fungir como un blindaje jurídico-constitucional para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas a la universidad con el objeto de alcanzar el desarrollo óptimo del derecho a la educación.

Para que las universidades cumplan con estas funciones y responsabilidades, es preciso cuenten con condiciones básicas, intemporales²⁰ e inmodificables²¹, mismas que corresponden con las cuatro vertientes de la autonomía: 1) libre determinación para elegir la forma de gobierno y la designación de las autoridades académicas; 2) libre determinación para establecer programas y planes de estudio, líneas de investigación y

²⁰ Son intemporales porque sus requerimientos son permanentes en el devenir del tiempo y no tienen fecha de caducidad.

²¹ Son inmodificables porque tampoco son susceptibles de ser cambiados por ningún acto jurídico, político o administrativo.

políticas culturales; 3) libre determinación sobre las partidas presupuestales; y 4) libre determinación en el diseño del orden jurídico universitario (González & Guadarrama, 2009).

Con respecto del autogobierno universitario, a partir de las tesis jurisprudenciales, para estos autores se encuentran dos límites: el primero de ellos es respetar los principios constitucionales a los que está sujeta toda institución de Estado; y el segundo, es tener relación con los fines de docencia, investigación y difusión. En este sentido, el Estado no debería tener injerencia en la elección de funcionarios universitarios. En caso de algún cuestionamiento de dicha elección, ésta lo podrá realizar únicamente la comunidad universitaria, siguiendo los mecanismos de su propia legislación. Con ello, se confirma que las impugnaciones al exterior de las universidades autónomas no son viables, mismas que de proceder cercenarían la autonomía. Esta conclusión deriva en los alcances de la autonomía, en los límites de intervención en las instituciones, y en la fortaleza de las universidades públicas.

De las consideraciones que los autores hacen sobre el autogobierno, resalta aquella donde la universidad está sujeta al orden jurídico nacional, de aquí se desprende que la noción de autonomía no implica, en ningún sentido, extraterritorialidad. Otra consideración, es que en la legislación de cada universidad se encuentran los mecanismos y el señalamiento de quién, qué, cuándo y cómo se toman las decisiones al interior de la comunidad, lo cual va a reflejar la voluntad universitaria, la que a su vez, incide en la gobernabilidad de la institución. Para los autores, la autonomía universitaria y el autogobierno pueden dar lugar a un sistema constitucional universitario, considerando que la autodeterminación de la universidad se da mediante la toma de decisiones a través de órganos colegiados y de representación —de ahí que la autonomía y el gobierno universitario estén relacionados con la vida democrática—. Estos procesos son posibles al contar con una ley orgánica que dote a estos miembros colegiados de tales atribuciones.

En lo referente al gobierno universitario, es importante destacar que la relación jurídico-administrativa que se establece con el Estado a través de la ley orgánica de cada

universidad, puede indicar que hay tantos tipos de autonomía como universidades autónomas existen —porque cada una tiene su propia ley—. En el mismo camino, tampoco las hace diferentes si las aprobó un Congreso Estatal o Federal. Es a partir de la relación jurídico-administrativa con el Estado que se destacan tres categorías de universidades públicas, según su *mayor o menor grado de autonomía*: 1) las que son organismos descentralizados del Estado; 2) las que son organismos descentralizados de la administración pública; y 3) las que son órganos desconcentrados de la administración pública.

La descentralización de las universidades consiste en un servicio público prestado por el Estado, pero dicha tarea lo delega y confía a organismos especializados, quienes deben tener personalidad jurídica propia, autonomía técnica y orgánica. El Estado los provee de recursos técnicos y financieros que manejan de manera autónoma, por lo que poseen patrimonio propio (Marúm-Espinosa, 2010). Las universidades federales como la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) son organismos descentralizados del Estado, en cambio, las Universidades Públicas Estatales Autónomas (UPES) corresponden a organismos descentralizados estatales.

Hasta este momento, una de las coincidencias de todos los autores es la existencia de los grados de autonomía universitaria. No obstante, estos grados se conciben de diferente manera en la perspectiva político-sociológica (Levy, 1987; Ordorika, 2006), y en la perspectiva jurídico-administrativa. Como se pudo observar, en esta última, los grados de autonomía son tres por lo que resulta más fácil identificar el grado de autonomía, pues ésta se encuentra establecida en la ley orgánica de cada institución. Si bien, la perspectiva jurídico-administrativa aporta elementos de análisis, consideramos que ofrece una perspectiva muy acotada de la autonomía.

1.3. EL DEBATE ACTUAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

El debate contemporáneo acerca de la idea de la universidad para el siglo XXI, incluye el debate de la autonomía universitaria. En éste se discuten la definición de la autonomía, sus

características y sus alcances, los cuales deben enmarcarse a la luz de elementos como la globalización y la influencia de los organismos internacionales en las políticas de educación superior, el sistema económico neoliberal y los procesos de mercantilización de la educación superior pública, la democratización de la educación, la rendición de cuentas, la calidad, la eficacia y la eficiencia, así como la evaluación y los recursos económicos limitados²²

La globalización y la economía (neoliberal) obligan a pensar la autonomía, pues la apertura de fronteras, la centralidad del conocimiento científico, los rankings internacionales, la necesidad de convergencia de los sistemas de educación terciaria, y la movilidad, por mencionar algunos elementos, representan retos, pero también presiones externas y tensiones al interior de las instituciones. Que obligan a realizar ajustes a las agendas de las universidades, por lo que este sentido siempre es conveniente preguntarse, quien determina la agenda de las universidades y cómo esta determinación afecta su autonomía.

Para autores como Schugurensky (1998), la autonomía institucional se ve fuertemente cuestionada y es redefinida por las presiones de la globalización, reformas neoliberales favorables al mercado, ajuste del Estado y la demanda de rendición de cuentas. Para el autor, esta tendencia orienta a las universidades hacia la *heteronomía*, producto del efecto combinado de dos dinámicas aparentemente contradictorias: el mercado y el intervencionismo estatal.

Para la Asociación Internacional de Universidades (AIU), la autonomía se refiere a que independiente de las formalidades para los nombramientos, las universidades deberán tener derecho a seleccionar a su propio cuerpo de profesores; deberán responsabilizarse de la selección de los candidatos que ingresarán como estudiantes; deberán responsabilizarse de formular su currículo por grado y de establecer los niveles

²² Hemos dicho que autonomía y libertad académica no son lo mismo. Sin embargo, ambas están estrechamente relacionadas. Por lo que en este apartado decidimos incluir algunos de los argumentos desarrollados por Conrad Russell, que se debatieron en torno a la libertad académica, en el caso de las universidades británicas, a partir del Proyecto de la Ley de Educación Superior promovido en 1988, cuando Margaret Thatcher era primera ministra del gobierno británico.

académicos; cada universidad podrá tomar decisiones finales en cuanto a los programas que realice sobre investigación y; Debe tener derecho y contar con límites amplios para distribuir sus recursos financieros en sus diversas actividades (Tunnerman, 2010). Uno de los contenidos que destaca en esta definición es el componente de la responsabilidad que implica la capacidad de elección.

Por otro lado, la Declaración de la Habana (1996), incluye en su definición de autonomía a la rendición de cuentas y la responsabilidad social:

El conocimiento sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que deben rendir cuentas como condición necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía [...]. (Tunnerman, 2010:35)

En cuanto a la implementación de políticas de evaluación y subsidio extraordinario y su relación con la autonomía, se dice que éstas sirven como mecanismos de control que han tenido efectos directos o indirectos sobre la autonomía de las universidades públicas y la libertad institucional, pero también se habla de efectos no deseados (Glazman, 2000; López & Casillas, 2005; Díaz Barriga, Barrón & Diaz Barriga Arceo, 2008; Ibarra, 2008).

Para Schmidlein & Berdahl (2005), la autonomía puede ser *autonomía sustantiva* y *autonomía de proceso*. La primera consiste en la capacidad de una institución de educación superior para establecer sus propias metas y programas; y la segunda, como la capacidad de la propia institución para determinar los medios que le permitirán cumplir sus metas. La autonomía por sí misma —señalan— no garantiza la independencia intelectual, pues autonomía y libertad académica son diferentes. Sin embargo, reconocen que algunas formas de intervención externa, abiertas o encubiertas, pueden socavar la libertad académica. Asimismo, consideran que se requiere de un alto grado de independencia que permita a las instituciones una mayor *autonomía de proceso*. Finalmente, se declaran en favor de que las instituciones rindan cuentas a la sociedad en general, quien las sostiene

económicamente y aclaran que sólo los requerimientos para la rendición de cuentas que reconozcan las características fundamentales de la academia²³ servirán efectivamente al interés público y darán vitalidad a la empresa educativa. Asimismo, para Neave & Van Vught (citado por Alcántara, 2006) en la *autonomía de proceso* se precisa tener en cuenta la distinción entre *control de producto* y *control de proceso*. En cuanto al *control de producto* se pretende regular y dar forma a las condiciones, recursos y medios que permiten lograr los productos (se hace referencia al tipo de habilidades y destrezas de los estudiantes, los proyectos terminados, las patentes logradas, publicaciones producidas, etcétera). Este tipo de control sería muy agresivo dentro de las instituciones, pues se desacreditaría por completo lo que se realiza en su interior. Respecto del *control de proceso*, éste se lleva a cabo cuando se pretende regular el producto, por ejemplo, el perfil de los egresados, imponer ciertas carreras, etcétera. En este tipo de control, la *autonomía de proceso* tiende a incrementar y la *autonomía sustantiva* a disminuir. Si bien este control por parte del Estado es menos agresivo, aun así le quita capacidad de decisión a las instituciones. Cabe mencionar que ya sea el control de proceso o de producto, es evidente que cualquiera de los dos contribuye a restarle autonomía a las instituciones (Alcántara, 2006).

Desde nuestra perspectiva, estos debates de la autonomía están relacionados con un cuestionamiento a los fines de las universidades, y los mecanismos de los que se han valido para cumplirlos, entre ellos la autonomía y la libertad académica. Así como a un cuestionamiento acerca de la existencia de la universidad pública financiada por el estado.

Un caso que nos merece especial atención por sus aportaciones sobre la libertad académica y la autonomía, es el planteamiento de Conrad Russell (2009), para quien existe una esfera de juicio y gestión que corresponde a las universidades y, en la cual, el estado no debe entrometerse, pues para que una universidad pueda cumplir su función, requiere de libertad académica. Sin embargo, al depender del financiamiento del estado, éste, además

²³ Para los autores existe una distinción entre la autoridad administrativa y la profesional. Esta última engloba la labor académica, la cual se caracteriza porque el grado no es transferible, es decir, el conocimiento es una propiedad particular, el trabajo no puede ser ordenado por otro, la creatividad es individual y este tipo de actividad sólo puede ser censurado por pares académicos.

de exigir de manera legítima rendición de cuentas, también presiona para incrementar la eficiencia, sin considerar las consecuencias que ello traiga para la calidad. En un contexto de dependencia financiera, siempre se puede caer en la tentación de aumentar el control sobre las universidades, lo que puede provocar conflictos de libertad académica.

Para Russell (2009), la libertad académica debe contar con autonomía dentro de la legalidad, para cuestionar y poner a prueba la sabiduría recibida, proponer nuevas ideas y sostener opiniones polémicas o impopulares, sin correr el riesgo de perder cargos o prerrogativas adquiridas dentro de las instituciones. La libertad académica es fundamental para que la investigación se concentre en la búsqueda del conocimiento, sin temor a la destitución, sin la necesidad de someterse a los contratos gubernamentales, llenar planillas o doblegarse ante cualquier credo o moda. Un académico debe contar con libertad académica, para alejarse de la influencia de exhortaciones previas a sus comunicaciones y pueda sostener su compromiso con la búsqueda de la verdad y el amor al conocimiento por el conocimiento mismo.

Si bien no es posible argumentar en contra del principio de *rendición de cuentas* de quien recibe dinero público, este principio puede perder sentido cuando se trata de un estudio de investigación, ya que “[...] sólo el que investiga es capaz de juzgar cómo debe llevarse a cabo [...]” (Russell, 2009:55), pues la mayoría de las veces, no sabe lo que va a encontrar. Esto es lo que hace de la investigación una actividad arriesgada, cuyo financiamiento también es arriesgado. De aquí que el gobierno necesita tener la seguridad de que los académicos, quienes realizan la investigación, son los más preparados para ello.

Russell (2009) expresa que existe una frontera entre el gobierno y la universidad. Esta *delimitación de las fronteras* se puede resolver con la imposición de un principio general absoluto: *el gobierno no debe formular juicios académicos, debe reconocer su límite*. Aunque el gobierno no debe enunciar estos juicios con la justificación de elevar la eficiencia, se ha visto que intenta establecer indicadores de desempeño en el número de publicaciones, limitar los años de término de carreras y de doctorados, imponer cuotas de

lugares disponibles para financiar carreras, establecer el número de profesores por departamento e intervenir en la organización de los calendarios de estudio. Al respecto, indica que es entendible el gobierno quiera establecer indicadores, pero las modificaciones que sugiere traen consecuencias negativas sobre la calidad. Para la administración de gobierno, el elemento central es la eficiencia, la que en realidad hace referencia en reducir los costos unitarios, en otras palabras, a prestar mayor cantidad de servicios por menos dinero o, bien, ofrecer más servicios por la misma cantidad de dinero. Desde esta perspectiva, encontramos dos principios. Por un lado, que los académicos no tienen un derecho “automático” de recibir dinero público, y por el otro, que el gobierno no puede imponer la eficiencia sin considerar los efectos que ésta tiene sobre la calidad. Pero, ¿hasta dónde puede llegar el principio de rendición de cuentas? Nos dice que el interés legítimo del gobierno es el control de la totalidad del dinero gastado, aunque el principio de rendición de cuentas no da pie al gobierno para convertirse en juez y tomar decisiones que corresponden sólo al juicio académico o que intervengan en él.

Asimismo, Russell (2009) apunta que las instituciones de servicio público no están obligadas a generar ganancias a través de su función primaria. Los gobiernos no deben imponer la reducción de los costos unitarios para enfrentar sus propias medidas y políticas, los problemas de presupuesto que enfrentaría la universidad para responder al gasto, sólo podrían resolverse si el gobierno incrementa el financiamiento y no con el aumento de matrícula o el detrimento de la calidad. Por ello, es la propia universidad quien debe controlar sus gastos unitarios.

Las universidades son las que mejor saben cómo administrar sus propios asuntos y ante el cuestionamiento de cómo podrían mantener los estándares, la respuesta es la competencia, la cual está garantizada por la existencia de un mercado internacional, cuyo móvil no es el dinero, sino el prestigio. En este sentido no son, ni debe ser el miedo a perder el trabajo o puntuar alto en los indicadores del gobierno las razones para permitir el control. La dinámica interna de la profesión impulsa al cambio, lo que obliga a los académicos a actualizarse, lo cual, no va a ocurrir por una orden del gobierno o control externo (Russell, 2009).

A partir de los elementos revisados en este capítulo podemos concluir que la autonomía universitaria es una noción que se articuló como producto de la modernidad, al establecerse la ciencia como un campo legítimo del saber y de la verdad, pero también tiene que ver con el surgimiento de instituciones cuya función fue precisamente la generación, el resguardo y la transmisión de los conocimientos y la cultura.

En el caso de las instituciones mexicanas, el nacimiento de la autonomía universitaria también estuvo relacionado por una necesidad de protegerse de los intentos del gobierno, por intervenir en la universidad y en la función que le fue encomendada.

Por otro lado, podemos decir que la autonomía está relacionada con la capacidad de determinarse conforme a una ley propia. En el caso de las instituciones universitarias, esta ley es la Ley Orgánica, de la cual se desprenden otras normas que las mismas instituciones elaboran. La autonomía no puede estar por encima de la Ley Suprema, por lo tanto, la noción de extraterritorialidad no aplica a la autonomía. Asimismo, quedó claro que la autonomía debe ser reconocida por el estado, por la sociedad y por los mismos universitarios, y no basta con reconocer la autonomía de manera formal mediante la aprobación de una Ley Orgánica, pues la autonomía puede verse reducida por mecanismos directos e indirectos para ejercer control sobre las instituciones.

La autonomía no se da en el vacío de las instituciones, en realidad ésta es una atribución que sólo se puede ejercer en la relación con el estado y con la comunidad, en el conocimiento y reconocimiento de las funciones de la universidad y de su papel en la sociedad. Esta relación no está exenta de tensiones y, por lo general, es cambiante.

La autonomía no es ni puede ser sinónimo de independencia y no existe la ausencia total de autonomía, ni la autonomía absoluta, pues éstas sólo son categorías ideales, por ello lo único que podemos apreciar son ciertos grados de autonomía. Una forma de determinar los grados de autonomía es respondiendo a la pregunta ¿dónde se toman las decisiones que afectan a la universidad? Si se toman dentro, el grado de autonomía es mayor, a diferencia de si se toman fuera. Por otra parte, consideramos que la

importancia histórica, política y jurídica que se demostró posee la autonomía universitaria, aportan argumentos lo suficientemente sólidos para no considerar que las instituciones se orienten hacia la heteronomía. En este caso, lo más conveniente sería referirnos a que los grados de autonomía han disminuido.

En cuanto a la dimensión financiera de la autonomía y los fondos, se sabe que para que las instituciones puedan cumplir con la función que les ha sido encomendada, deben contar con subsidios públicos o la combinación de públicos y privados, y así poder determinar su destino, mediante criterios académicos. No obstante, esta es la dimensión más susceptible de sufrir el control del estado.

El principio de delimitación de fronteras propuesto por Russell (2009) en el que el gobierno no debe formular juicios académicos, representa un límite a la intervención del estado, el cual siempre pugna por la eficiencia. Nos parece que este principio también se puede sostener en la distinción existente entre la autoridad administrativa y la profesional (Schmidtlein & Berdahl, 2005). La labor académica corresponde a este último tipo, la cual se caracteriza porque el grado no es transferible, es una propiedad particular, no puede ser ordenado por otros y la creatividad es individual, de ahí que los criterios administrativos y eficientistas no armonicen con el trabajo académico que se realiza en una institución universitaria y, por esta razón, se requiera del debido respeto.

CAPÍTULO 2

EL CONTROL DE LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS

La autonomía universitaria está integrada por tres dimensiones: la económica, académica y laboral (Levy, 1987). Para este estudio son de especial interés las dos primeras, pues consideramos que las políticas y acciones que el gobierno ha implementado por cerca de dos décadas, han repercutido en el incremento de control sobre las universidades y, en consecuencia, en la disminución de los grados de autonomía, particularmente en las dimensiones académica y económica.

Con respecto de la dimensión económica, recordemos que en general hace referencia a la libertad con que cuentan las instituciones para determinar la distribución de sus recursos (Asbhy & Anderson, 1972), la determinación de quien paga, el monto de los fondos, los criterios para su uso, la contabilidad (Levy, 1987) y la libertad para administrar su patrimonio (González & Guadarrama, 2009). En este terreno, las políticas y acciones impulsadas por el gobierno incluyen la implementación de los fondos extraordinarios por concurso acompañados por contratos que comprometen a las IES a emplear los recursos únicamente para lo que el gobierno determine; se han creado bolsas de recursos adicionales destinadas directamente a académicos y estudiantes en forma de estímulos y becas, y se ha promovido entre las instituciones la diversificación de sus fuentes de financiamiento como una posibilidad para incrementar sus ingresos.

En ese sentido, cabe señalar que los recursos adicionales y/o concursables, por ninguna circunstancia, son regularizables. Por ello, cada cierta periodicidad, determinada por el gobierno, se debe concursar nuevamente sometiéndose a evaluación de resultados. Bajo la consideración de que los recursos adicionales y/o concursables, nunca son suficientes, el mecanismo diseñado ha servido como filtro para seleccionar y diferenciar instituciones, programas, académicos y estudiantes conforme a resultados y con ello hacerse acreedoras a dichos recursos. En el caso de las instituciones, al ser insuficiente el subsidio de carácter ordinario que reciben, se ven en la necesidad de concursar por los fondos extraordinarios y buscar autogenerar sus propios fondos por otros medios. En el

caso de los académicos, debido a los bajos sueldos, se ven en la necesidad de competir por estímulos y por recursos adicionales para realizar proyectos de investigación.

Si bien, Levy (1987) y Ordorika (2006) han separado las dimensiones de la autonomía para hacer más claro su análisis, es preciso resaltar que toda vez que el objeto de la universidad es el conocimiento y sus fines meramente académicos, la separación de la dimensión académica de las otras es sumamente difícil. Sin embargo, se reconoce que la dimensión económica es la más susceptible al control por parte del gobierno y a partir de ésta extender su control a las otras dimensiones (Asbhy & Anderson, 1972; Levy, 1987; Ordorika, 2006).

Por lo que corresponde a la dimensión académica, ésta incluye la libertad para determinar los requisitos de acceso, de permanencia y de egreso de los estudiantes, la libertad para seleccionar carreras a impartir, la libertad para determinar la oferta de planes de estudio y cursos, la libertad para establecer los requisitos para obtener el título y la libertad académica (Levy, 1987). Normativamente las universidades autónomas podrán realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación, contarán con la libertad para la libre discusión de ideas, determinar sus planes y programas y establecer los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3, fracc. VII).

En cuanto a las políticas y acciones implementadas por el gobierno que inciden directamente en el área académica se encuentran primeramente las de evaluación y acreditación. En cuanto a instituciones, planes y programas la evaluación se encuentra a cargo de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)²⁴; la acreditación de programas de estudio por parte de organismos reconocidos por los Consejos para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES); y la

²⁴ Inicialmente los resultados en materia de evaluación institucional y de planes y programas no tenían consecuencias, pero desde el 2001 a partir de la introducción del PIFI, los fondos extraordinarios están vinculados a sus resultados.

evaluación de programas de posgrado por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), institución que de reconocer un programa de calidad, éste pasa a formar parte del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Por lo que corresponde a la evaluación de los aspirantes, estudiantes y egresados y certificación laboral, se creó el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL)

La evaluación de los resultados incluye además la aplicación de los recursos económicos y el cumplimiento de los planes a los que se comprometieron las instituciones participantes en el PIFI, condición necesaria para poder participar y recibir los recursos en el ejercicio siguiente.

El incremento de control en las universidades mediante la implementación de fondos extraordinarios y evaluación no podría comprenderse si no se le relaciona con la planeación, pues a partir de la combinación de éstas políticas e instrumentos, el gobierno federal ha encontrado una fórmula eficaz para dinamizar el sistema y reorientar a las instituciones hacia su visión de educación superior, incluso con la aceptación de las mismas instituciones²⁵, lo cual contribuye a legitimar el modelo de intervención y con ello la concesión de autonomía al gobierno a cambio de recursos. Desde nuestra perspectiva, uno de los instrumentos que permite observar a la planeación, evaluación y financiamiento extraordinario en conjunto, es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), cuyos antecedentes se encuentran en el Primer Sistema de Planeación para la Educación Superior (1979), la concepción de modernización de la educación (de los 90), la implementación de los fondos extraordinarios de carácter concursable (Fondo para la Modernización de la Educación Superior, 1990), y la implementación de la evaluación de la educación para incrementar y mantener la calidad de las instituciones con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) en 1989.

²⁵ En un artículo reciente publicado por López, González, Mendoza & Castro (2011), se reconoce que los más entusiastas de las políticas del gobierno hacia el interior de las instituciones son los rectores, y las áreas de planeación de las universidades.

2.1. CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

2.1.1. El contexto internacional

A partir de la segunda mitad del siglo XX las interacciones entre los países comenzaron a crecer y el papel de los organismos internacionales a cobrar mayor fuerza. En los 80 como resultado de los endeudamientos y las crisis financieras, a cambio de préstamos, las instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, comenzaron a demandar cambios estructurales en la economía y las instituciones de los países. Por otro lado, la naturaleza del conocimiento científico, el avance disciplinar y el lugar central que ha cobrado el conocimiento en la sociedad y la economía son presiones para las instituciones que traen consigo tensiones entre las agendas: local y la global (Brunner, 2001). Aunado a lo anterior, organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han demostrado su capacidad para ejercer influencia sobre las políticas hacia la educación superior (Maldonado; 2006).

Las consecuencias de este contexto son diversas, por ejemplo: la idea legitimadora de la universidad como una institución social, ha sido desplazada por la idea de la universidad como un complejo aparato industrial que debe arrojar rentabilidad social. La creación e implementación de políticas restrictivas (como adelgazamiento del estado) de acuerdo con el neoliberalismo conjugadas con la expansión creciente de la educación superior, han derivado en la restricción al financiamiento y la exigencia (necesidad) de ampliar las fuentes de financiamiento propio, lo cual a su vez ha introducido mecanismos como el cobro de matrículas, préstamos y becas para los estudiantes, la expansión de disciplinas autofinanciadas, comercialmente viables y lucrativas, la selección de directores con perfil de gestión financiera, y la consolidación de esquemas de regulación gubernamental. Aunado a lo anterior, este contexto ha favorecido la aparición de fenómenos como la internacionalización, la mundialización, la tendencia a la convergencia de los sistemas de educación superior y el uso de las Tecnologías de Información y

Comunicación (TIC) (Altbach, 2006; Casanova, 2006; Sanyal & Martín, 2006). De la mano de las discusiones en torno a la universidad aparece la autonomía como un elemento que debido a los cambios introducidos, en los hechos se ha visto reducida en diferentes grados en sus dimensiones financiera y académica.

2.1.2. La modernización educativa y las políticas de educación superior en el contexto nacional

Desde la década de los 60, la educación era vista como un prerrequisito para el desarrollo, de ahí nació el planteamiento por subordinar la educación a la economía. Se le consideraba entonces, como un factor dinámico del desarrollo, que explicaba la movilidad, el ingreso económico de los individuos y el desarrollo general de un país, por lo tanto se encontraba en auge (Mendoza, Pacheco, Salamón & Chehaibar, 1986).

En los 80, las universidades entran en un periodo de crisis conocido como la década perdida, esta crisis es producto de una crisis generalizada del modelo económico. Por ello, con Miguel De la Madrid (1982-1988) en el gobierno, se inician los cambios estructurales en la economía del país y se introduce la racionalidad financiera. Entre los criterios reconocidos y no reconocidos para entregar los subsidios a las instituciones públicas, se encontraban: la matrícula por atender el ciclo escolar, la tasa de crecimiento anual de la universidad, el presupuesto ejercido en el año en curso, la definición de planes, programas y proyectos académicos, y la capacidad de presión política de las autoridades universitarias y de negociación de los rectores (Mendoza et al., 1986).

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cobraron fuerza la preocupación por la calidad y la pertinencia social. Para darles operatividad, se modificaron el artículo 3º de nuestra Constitución²⁶, y se promulgó la Ley General de

²⁶ Se reformaron varios artículos, pero con relación a la educación, se modificó el artículo 3º, cuyo texto en 1992 señalaba a la letra "... la educación que imparta el estado (federación, estados, municipios) será laica, buscando evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o promueva el profesar una religión. Además, establece que la educación primaria, secundaria y normal, así como aquella destinada a obreros y campesinos que impartan los particulares, deberá requerir expresa autorización, debiendo ajustarse a los planes y programas que al efecto establezca la autoridades. En 1993, con la modificación del artículo 3º

Educación. Asimismo, se propusieron cuatro líneas estratégicas en educación superior “[...] evaluación, competitividad por el financiamiento, apertura y vinculación de las instituciones educativas con el sector productivo, y reformas organizativas” (Mendoza, 2002: 239). Este plan se acompañó de varios instrumentos, programas y acciones entre los que se encuentran la creación del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES, 1990); la creación de los organismos externos de evaluación Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); la implementación de medidas para la deshomologación salarial; la implementación del Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico; y la creación de fondos concursables que facilitaron la diferenciación entre los recursos ordinarios, extraordinarios y los adicionales para proyectos específicos de calidad²⁷. A partir de los elementos anteriores y la importancia que cobra en el discurso la evaluación, se puede afirmar que ésta se convirtió en la estrategia central para incrementar la calidad en la educación²⁸. Cabe destacar que en esta etapa de la evaluación de las IES, sus resultados no afectaban la participación de las universidades en la oferta de bolsas de financiamiento (Barrón & Díaz Barriga, 2008).

Para Mendoza (2002), el proyecto de la modernización educativa fue un cambio de estrategia que trajo consigo cambios en la actitud del gobierno hacia las universidades en la que se combinaron la crítica abierta, el aumento en los recursos con criterios previamente definidos para su asignación, y una mayor intervención para impulsar los cambios deseados, la insistencia en una nueva cultura organizacional, la definición y aplicación de políticas dirigida por el gobierno en interlocución con los rectores y sus

quedó como sigue: [...] además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la Nación, apoye la investigación científica y tecnológica, y aliente el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura [...] (Véase Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformas de 1917 a abril de 2006*, Extraído el 24 de octubre del 2011 del sitio Web: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/docleg/pdf/SAD-02-06.pdf>).

²⁷ Acompañada de esta estrategia se promovió la diversificación de fuentes de financiamiento, por lo que algunas instituciones comenzaron a obtener recursos a partir del aumento de colegiaturas y cuotas a los estudiantes, así como por medio de la venta de servicios de investigación y extensión.

²⁸ Con lo que según Mendoza (2002), nace también el estado evaluador que se caracteriza por una menor intervención directa del estado, pero un mayor control a distancia. Así como la implementación de procesos de evaluación y acreditación, lo que en la realidad se refleja en una mayor intervención estatal en su conducción general encaminada a una reorientación de las universidades.

equipos y, la tendencia por favorecer a instituciones y comunidades académicas con un mayor índice de consolidación. En este mismo sentido, para Acosta (2000), entre 1982 y 1994 las relaciones entre el gobierno y algunas universidades públicas cambiaron. Ese cambio estuvo, por un lado, relacionado con la influencia de algunas ideas y con la defensa o reformulación de algunos intereses, la tesis central del mismo es que, en dicho periodo se...

“[...] constituyó un lapso de *ensamblajes conflictivos*²⁹ entre la instrumentación de políticas federales de educación superior y los procesos de cambio que impulsaron las autoridades y los grupos dirigentes de las universidades (Acosta, 2000:17).

Esta relación se expresó en diversas tensiones que en algunos casos se resolvieron con cambios significativos en diversas esferas de la actividad institucional. Con el cambio de la política de educación superior en la que la planeación y la evaluación se convirtieron en los ejes discursivos y programáticos de los esfuerzos del gobierno. La autonomía pasó a segundo término, por lo que dejó de ser importante el autogobierno universitario; la definición propia de la ideología, la misión de las universidades, el control de los insumos y procesos se desplazaron al control de los resultados.

Para Acosta (2000), las políticas de educación superior en el gobierno de Miguel De la Madrid fueron diferentes a las que se implementaron en el gobierno Salinista. El primero se caracterizó por restricciones financieras y necesidades derivadas de las prioridades económicas, pero además, por la debilidad estatal en la instrumentación de políticas eficaces de regulación del sistema de educación superior. Este régimen sólo implementó políticas indicativas. En cambio, el gobierno de Salinas después de los 90, echó a andar una política más agresiva y decidida hacia las universidades fundamentada en la evaluación ligada al financiamiento. No obstante las diferencias, para el autor se trata de un mismo ciclo de políticas, de las cuales se pueden distinguir dos dimensiones analíticas: *discursiva* y *operativa*. La *dimensión discursiva* tiene dos ejes que se suceden en el tiempo:

²⁹ Se entienden como “[...] la articulación que ocurre entre los procesos de instrumentación de políticas públicas y de las reformas (o las resistencias a los cambios) que ocurren en las universidades públicas respecto de esas políticas [...]” (Acosta, 2000:33).

la planeación y la evaluación. Éstos a su vez tienen sus instrumentos (dimensión operativa): los de la planeación que son el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) y el PRONADES³⁰; y los de la evaluación, son el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), FOMES y Programa de Superación del Personal Académico (SUPERA). La continuidad de las políticas se observa en tanto que la agenda del periodo salinista retoma algunos puntos del sexenio anterior e introduce uno relativamente novedoso: el de la calidad vinculada a la asignación de recursos, elemento diferenciador de la política gubernamental en el salinismo, lo que impulsó la creación de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) y del FOMES (Acosta, 2000).

En la segunda mitad de la década de los 90, se dio continuidad a la política de calidad, a la ampliación de la cobertura y la pertinencia social. En este sentido, se impulsó la renovación curricular de los programas de las UPES, se creó el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y el Programa de Estímulos al Desempeño Docente para compensar a los docentes que cumplieran con el perfil PROMEP. De igual manera, se creó a finales del sexenio, el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). Asimismo tuvieron continuidad el FOMES, la integración de los planes y procesos de desarrollo económico y social con los de las instituciones y necesidades de profesionistas en el mercado (6º Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, 2000).

Lo anterior nos permite suponer que una de las implicaciones para las UPES, fue la disminución de su autonomía. No obstante las instituciones tardarían un breve periodo de tiempo en evidenciar los cambios que estas políticas les trajeron, mismos que, desde nuestro punto de vista, se verían reflejados en los planes de desarrollo institucional, los informes de labores, los informes financieros y los cambios en ordenamientos jurídicos.

³⁰ Suponemos que el autor quiso decir Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides), en lugar de Pronade, aunque los dos se repiten en su propia redacción.

2.2. LA CONSOLIDACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2000-2010)

En los sexenios previos después de haber implementado algunas políticas de manera un tanto desarticulada, en el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), convergen el financiamiento extraordinario, la planeación estratégica y la evaluación en un sólo programa denominado Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). En este mismo periodo, se perfila el modelo de financiamiento actual. Con respecto de la autonomía universitaria se encuentran posiciones encontradas, para algunos actores, estas políticas como parte del PIFI, son compatibles con la autonomía universitaria; para otros en cambio, significan una forma de violentar la autonomía (Kent, 2005; Chehaibar, Díaz Barriga & Mendoza, 2007; Díaz et al., 2008).

En el diagnóstico de la educación en México presentado en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), el sistema de educación superior se caracterizaba por contar con alrededor de 1,500 IES (entre públicas y privadas); la matrícula ascendía a 2,197,702 estudiantes de los cuales el 68% estaba inscrito en el sistema de instituciones públicas y el 31.4% en instituciones privadas; la oferta de educación superior y la cobertura fueron descritas como desiguales e insuficientes en algunas entidades federativas. Se dijo que quienes accedían a la educación superior, por lo general, provenían de familias con ingresos medios o altos, y que había apoyos escasos para los jóvenes de sectores rurales, urbanos pobres e indígenas. Con relación al posgrado, se identificó una concentración territorial desigual. Asimismo, se encontró que sólo el 50% de los egresados de licenciatura lograban terminar y titularse, y el 40% en nivel posgrado; también se encontró que los egresados mostraban dificultades para acceder a un empleo debido a deficiencias en la formación y la oferta excesiva de ciertos programas de licenciatura que habían saturado el mercado de ciertas profesiones. En cuanto a los programas, había 6,600 de licenciatura y 3,900 de posgrado; los programas ofrecidos fueron descritos como rígidos, con un enfoque especializado y una pedagogía centrada principalmente en la enseñanza; el sistema contaba con 208,692 profesores, de los cuales el 28.9% eran de tiempo completo, el 8.7% de medio tiempo y el 62.4% estaban contratados por horas.

En cuanto a las cifras del sistema, se encontraron inconsistencias en los datos proporcionados por distintas fuentes como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Dichas inconsistencias se consideraron producto del momento, de los criterios técnicos y/o de la metodología con los que fueron levantados los datos. No obstante estas disparidades, se presentaban problemas para la interpretación de los datos y la toma de decisiones (Programa Nacional de Educación [PNE], 2001).

Con respecto del financiamiento, el ordinario continuaba siendo distribuido de forma inercial y para ese entonces, ya se contaba con cierta experiencia en el manejo de los fondos extraordinarios. Los vigentes hasta entonces eran, el PROMEP, SUPERA-ANUIES, FOMES, Fondo de Infraestructura, y el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU). Por otro lado, los procesos de evaluación iniciados en otros gobiernos parecían consolidarse y fortalecían una cultura de evaluación en la cual participaban los CIEES, el COPAES y el CONACYT. Otro de los puntos al que se le hizo énfasis fue a la normatividad inadecuada de la dinámica del cambio continuo en materia académica y de organización del sistema (Programa Nacional de Educación, 2001-2006).

Derivado de este diagnóstico se mantuvieron como objetivos la calidad y la ampliación de la cobertura y, de manera clara, se propuso la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior; además, se conservaron muchas de las estrategias y los programas. Uno de los retos del gobierno fue formular los indicadores que permitieran tener idea de la calidad de las instituciones, la cual según el discurso se expresaba en

[...] altas tasas de titulación, graduación; profesores competentes en la generación, aplicación y transmisión del conocimiento, organizados en cuerpos académicos; currículo actualizado y pertinente; procesos e instrumentos apropiados y confiables para la evaluación de los aprendizajes; servicios oportunos para la atención individual y de grupo de los estudiantes; infraestructura moderna y suficiente para apoyar el trabajo académico de profesores y alumnos;

sistemas eficientes de gestión y administración; y, un servicio social articulado con los objetivos del programa educativo (PNE, 2001:184).

Algunas de las líneas de intervención para responder a la condición del sistema y cumplir con los lineamientos establecidos por el gobierno fueron: ampliar y diversificar las oportunidades de acceso a las IES, abatir la desigualdad en la distribución territorial y de la matrícula según los campos de conocimiento. De igual manera, apoyar la ampliación de la oferta educativa, y promover los planes de desarrollo de la educación superior.

Para mejorar la calidad, se propuso implementar programas educativos más flexibles y dinámicos; diversificar las formas de titulación; reorientar la demanda hacia los programas educativos que respondieran a las nuevas exigencias sociales y a las necesidades de desarrollo regional; incrementar el número de Cuerpos Académicos (CA); regular los procesos de acreditación; garantizar el desarrollo y consolidación de programas acreditados; consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación; y, lograr que las instituciones formularan sus PIFIs³¹.

En cuanto a integración, coordinación y gestión, se propuso establecer y operar un nuevo sistema de planeación y coordinación para la integración de un sistema nacional; transformar el sistema vigente cerrado en uno abierto e incrementar el financiamiento federal y estatal a la educación superior, para consolidar su desarrollo. En este sentido, se buscaría promover fuentes alternativas de financiamiento y establecer un modelo de subsidio, “simple, multivariado y equitativo”. De aquí, se fijó como meta, incrementar el financiamiento de forma paulatina hasta el 1% del PIB (Programa Nacional de Educación, 2001-2006)³².

A partir del 2007, se formuló el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, mismo que tuvo como objetivo ideal lograr la transformación educativa. En educación superior los propósitos específicos fueron elevar la calidad educativa del sistema; favorecer

³¹ En estas propuestas se observa la intervención cada vez mayor del estado en el terreno académico. Recordando el principio general propuesto por Russell, en el que el gobierno no debe formular juicios académicos, se puede suponer que cada vez es menos clara la frontera entre el estado y la universidad.

³² Lo cual, hasta la fecha no ha ocurrido.

la equidad y la pertinencia; reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales; impulsar el desarrollo y uso de nuevas tecnologías; promover la educación integral y ampliar la cobertura. Como podemos observar, para el nivel de educación superior, si bien se propuso dar continuidad sólo a los programas cuyo resultado de evaluación hubieran sido positivos, en realidad éstos ofrecen muy pocas innovaciones con respecto de lo planteado por el gobierno inmediato anterior, y la gran mayoría de metas que proponen serían alcanzadas de manera natural. Algunas de éstas fueron: pasar del 38.3% al 60% de matrícula inscrita en algún programa de educación superior que alcance el nivel I que otorgan los CIEES o algún organismo acreditador de la COPAES. En cuanto a la cobertura, se propuso alcanzar 18 instituciones con una cobertura de al menos 25%, llegar al 100% de IES con conectividad a Internet en las bibliotecas, otorgar 5,000 becas de pasantía en el mercado laboral, pasar del 49 al 75% de IES con consejos de vinculación y pasar del 51 al 90% de IES cuyas comunidades participen en la elaboración del PIFI (Plan Sectorial de Educación, 2007-2012).

2.3. MODELO DE FINANCIAMIENTO, PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN, Y SU CONVERGENCIA EN EL PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PIFI)

Hasta finales de los 80, la asignación de subsidio federal ordinario a las universidades públicas se determinaba por el número de estudiantes de cada institución. A partir de 1988, la asignación se basaba en la plantilla de trabajadores autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Rubio, 2006). Este modo de financiamiento ha dado lugar a un financiamiento de tipo inercial. A partir del 2000, el tema del financiamiento cobró centralidad debido a la recomposición de fuerzas políticas en los poderes ejecutivo y legislativo a nivel federal. Con respecto del financiamiento extraordinario, la SEP introdujo el término modelo de financiamiento de la educación superior a partir de la introducción gradual de políticas y fondos de financiamiento que se someten a concurso, los cuales operan con una lógica distinta al financiamiento público ordinario (Mendoza, 2011).

El financiamiento público dirigido a la educación superior, ha atravesado por momentos históricos y ha estado influenciado por la orientación general de la política del gasto, así como por la concepción política e ideológica que desde el ejecutivo se otorga al sector público como promotor del desarrollo (Murayama, 2009). Así, en la historia reciente se pueden encontrar cuatro etapas diferentes: 1) financiamiento benigno entre 1970 y 1982; 2) crisis económica y contracción de recursos a las universidades de 1983 a 1989; 3) recuperación financiera con intento de creación de un modelo de asignación de recursos con base en la evaluación institucional entre 1990 y 1997; y, 4) la asignación de recursos con intervención preponderante y real del poder legislativo entre 1998 y 2005 (Murayama, 2009).

Si bien los recursos han sido determinados por las autoridades del ejecutivo, en realidad no obedecen a criterios objetivos. Sin embargo, la SEP reconoce un modelo de asignación de recursos actual, el cual se denomina Modelo de Financiamiento de la Educación Superior Pública.

2.3.1. Modelo de financiamiento de las Universidades Públicas

Con los cambios en la política educativa que introdujo en los 90 el presidente Salinas, inició la tercera fase de financiamiento que identifica Murayama (2009).

[...] La iniciativa de poner en práctica la evaluación fue, en sí misma, un punto de inflexión hacia un esquema que pudiese sustituir el mecanismo tradicional de financiamiento incremental en función de la matrícula, o el recorte generalizado por criterios más bien transparentes y objetivos [...] (Murayama, 2009:61).

Los cambios introducidos en este periodo no representan un alejamiento sustantivo del modelo benevolente “[...] en especial por la laxitud de los esquemas de evaluación desarrollados y la ausencia de vinculación entre estos y el financiamiento [...]” (Kent, 1995 citado por Murayama, 2009:63), pues una de las primeras estrategias del gobierno para introducir la evaluación fue promover que fuera voluntaria, es decir, quienes

participaran, independientemente de los resultados, serían beneficiados con fondos adicionales (Díaz Barriga, 2008).

La cuarta etapa identificada por Murayama (2009) y Mendoza (2007), surgió a raíz del cambio de fuerzas políticas en los diferentes niveles de gobierno, mismo que dio origen a la intervención y negociación entre autoridades federales, educativas y actores parlamentarios, lo que de alguna manera hizo transparente la negociación. No obstante, esto no significó menor discrecionalidad en las decisiones finales al no haber reglas claras para decidir el monto ni los criterios de distribución.

Subsidio ordinario

Para Rubio (2006), la forma de otorgar el financiamiento se distingue porque a partir de 1980 los recursos federales destinados a las universidades eran entregados a los gobiernos estatales, para que a su vez, éstos lo proporcionaran a las universidades. Antes de 1988, la asignación de recursos estuvo determinada por el número de estudiantes; posterior a esta fecha la asignación de recursos se basaba en el tamaño de la plantilla de los trabajadores autorizada por la SHCP (Rubio, 2006). A partir de este principio, cada año se realizan incrementos porcentuales iguales a todas las instituciones, lo que ha dado lugar a una suerte de modelo inercial. Actualmente los subsidios que llegan a las instituciones provienen de la Federación y los estados, éstos a su vez pueden ser de dos tipos: ordinario y extraordinario. El primero, es un subsidio de carácter anual regularizable³³ (este es al que hacemos referencia como “inercial”). El segundo, se otorga mediante fondos de carácter no regularizable y es variable (ANUIES, 2011).

En el caso de las UPES, el monto otorgado por la federación y los estados varía según la institución, y éstas pueden acceder o participar de los apoyos extraordinarios federales y estatales. Los recursos que las UPES reciben son “[...] a través de un convenio tripartita anual suscrito por el Gobierno Federal, Estatal y la institución correspondiente

³³ Si bien, el artículo 25 de la *Ley General de Educación* establece que al menos el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) será destinado al financiamiento de la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de Educación Superior Públicas, aún no existen mecanismos jurídicos que aseguren la transferencia de estos recursos a las instituciones.

[...]” (Rubio, 2006:195). A continuación, se muestra la participación federal y estatal en el subsidio de algunas Universidades Públicas Estatales (UPES).

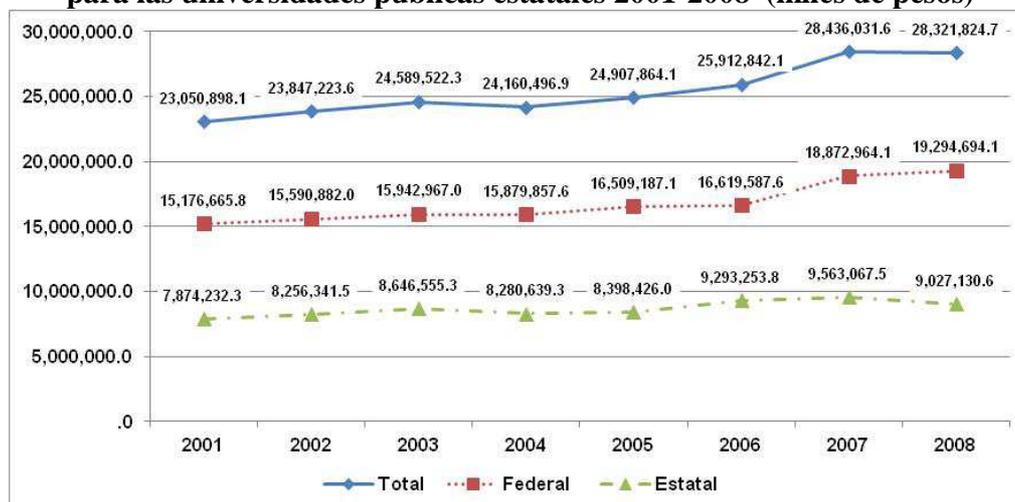
Tabla 1: Participación federal y estatal en el subsidio ordinario de Universidades Públicas Estatales 2000/2010 (casos seleccionados)

No.	INSTITUCIÓN	2000		2010	
		% FEDERAL	% ESTATAL	% FEDERAL	% ESTATAL
1	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	80.0	20.0	70.0	30.0
2	Universidad Autónoma de Querétaro	84.3	15.7	82.8	17.2
3	Universidad Autónoma de Tlaxcala	80.3	19.7	80.0	20.0
Promedio total de 34 instituciones		66.9	33.1	65.1	34.9

Fuentes: Mendoza, Javier. (2011) *Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011.* (p. 44). México: UNAM-DGEI.

La tabla 1 muestra que la distribución entre el subsidio federal y estatal tuvo muy pocas variaciones entre el 2000 y el 2010. En promedio la aportación federal disminuyó, pues pasó de 66.9% en el 2000 a 65.1% en el 2010. En cambio, la estatal aumentó pues pasó de 33.1% a 34.9% respectivamente. A continuación, mostramos las aportaciones por subsidio ordinario en el periodo 2000-2008.

Gráfica 1: Subsidio público ordinario total, federal y estatal para las universidades públicas estatales 2001-2008 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Mendoza (2011:40-44).

Nota. Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) (Banco de México, 2012).

La variación anual promedio del subsidio ordinario total en el periodo 2001-2008 fue de 752,989.5 lo que equivale a un aumento anual promedio del 3.04% en valor real. Además,

se observa que en el 2004 y el 2008 el subsidio otorgado fue menor al año inmediato anterior (-1.7% y -0.4% respectivamente). Para la ANUIES un rasgo distintivo del financiamiento federal ha sido su inestabilidad, pues sistemáticamente el proyecto de presupuesto para la educación superior, enviado por el ejecutivo federal ha sido inferior en términos reales al presupuesto aprobado en el año anterior. Lo que ha ocurrido, es que los incrementos que parece haber, son en realidad producto de la intervención del poder ejecutivo (ANUIES, 2011).

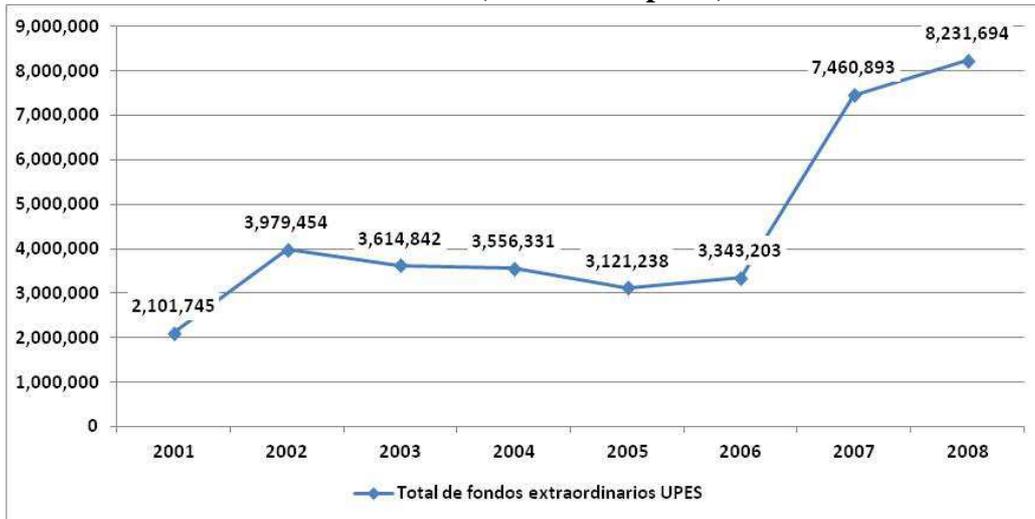
Asimismo, conviene señalar que aproximadamente el 90% de este tipo de subsidio ya está previamente comprometido en el pago de la nómina de los trabajadores y los gastos de operación. La primera implicación de ello es que las instituciones cuentan con un margen muy escaso para determinar el destino de sus recursos, y la segunda es que les queda un porcentaje mínimo para realizar proyectos, de ahí que las instituciones se vean en la necesidad de participar en los concursos por los fondos extraordinarios que ofrece el gobierno.

Subsidio extraordinario

Son recursos económicos sujetos a concurso y condicionados por requisitos académicos y/o administrativos. Con este tipo de subsidio, el gobierno federal pretende involucrar a las IES, en particular a las universidades autónomas, en el desarrollo de sus políticas.

Esta modalidad de subsidio está integrada por varios fondos y programas diseñados por la Subsecretaría de Educación Superior (SES), quien negocia el monto con Hacienda y con el Congreso de la Unión, y éste a su vez aprueba año tras año las reglas de operación (Rodríguez Gómez, 2005). Dichas reglas indican en general que los fondos sólo se entregan a instituciones que comprueben todos los gastos realizados, que obtengan evaluaciones positivas en sus proyectos y que firmen un contrato en el que se comprometen a aplicar los fondos extraordinarios exclusivamente para lo que fueron autorizados. Los fondos no son regularizables y el monto otorgado ha sido irregular año tras año.

**Gráfica 2: Subsidio en fondos extraordinarios dirigidos a las UPES
2001-2008 (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Mendoza (2011:65-66).
 *Datos convertidos a pesos del 2001 (INPC, BM, 2012).
 **Se excluyeron los recursos dirigidos a las Normales, los Institutos Tecnológicos y los Fondos del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES).

En la gráfica 2 se observa la inconsistencia de los montos de los fondos extraordinarios, toda vez que en los años 2003, 2004 y 2005 hubo una caída. En cambio, en el año 2007 el incremento fue de más del 100%. La inconsistencia también se confirma debido a la aparición y desaparición de fondos o incluso al cambio de nombre de los mismos. A continuación, se observa una tabla con los fondos extraordinarios y programas vigentes por año en los que participan las UPES.

Tabla 2: Fondos de financiamiento extraordinario dirigidos a Universidades Públicas Estatales 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. FONDOS PARA MEJORAR Y ASEGURAR LA CALIDAD								
PROMEP	X	X	X	X	X	X	X	X
FOMES**	X	X	X	X	X	X	X	X
FIUPEA**	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo para la Consolidación de las UPES con Apoyo Solidario							X	X
CUPIA						X	X	X
2. FONDOS PARA AMPLIAR LA COBERTURA								
Fondo para el Incremento de la Matricula en Educación Superior de las UPES y con Apoyo Solidario							X	X
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior								X
Fondo de Aportaciones Múltiples (Ramo 33)	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa Nacional de Becas para Educación Superior (PRONABES)	X	X	X	X	X	X	X	X
3. FONDOS PARA LA EQUIDAD								
Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por alumno				X			X	X
4. FONDOS PARA ATENDER PROBLEMAS ESTRUCTURALES								
Fondo de apoyo a las Reformas Estructurales de las UPES (Pensiones)		X	X	X	X	X	X	X
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las UPES							X	X

Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza (2011:65-66).

*Para la elaboración de la tabla se excluyeron los fondos dirigidos a las Universidades Tecnológicas, Normales e Interculturales.

**El PIFI integra el FOMES y el FIUPEA.

La tabla 2 muestra que únicamente seis fondos han tenido constancia en el tiempo: el PROMEP, el FOMES, el FIUPEA, el FAM, el PRONABES y el Fondo de Apoyo a las Reformas Estructurales de las UPES (pensiones). A continuación, procederemos a definir cada uno de los fondos que forman parte de la clasificación anterior.

*Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)*³⁴: Fue creado desde 1996 con la finalidad de contribuir a la mejora del perfil de profesores y al desarrollo e integración de los Cuerpos Académicos (CA)³⁵. Está dirigido a elevar de manera permanente el nivel de habilitación del profesorado, con base en los perfiles adecuados para cada subsistema de educación superior; otorgar becas nacionales y para el extranjero a profesores de carrera de las universidades públicas para que realicen estudios de posgrado en programas de reconocida calidad; apoyar la contratación de nuevos profesores de tiempo completo que ostenten el grado académico de maestría o doctorado (preferentemente), y la reincorporación de exbecarios PROMEP a su institución después de haber terminado sus estudios en tiempo, dotándolos con los elementos básicos para el trabajo académico; reconocer con el perfil deseable³⁶ a profesores que cumplen, con eficacia y equilibrio sus funciones de profesor de tiempo completo, como atender la generación y aplicación del conocimiento, ejercer la docencia y participar en actividades de tutorías y gestión académica; apoyar el fortalecimiento de los CA, la integración de redes temáticas de colaboración de los CA, incluyendo el apoyo para gastos de publicación y becas postdoctorales (SEP, 2011).

³⁴ El antecedente del PROMEP es el SUPERA, creado a finales del gobierno salinista y dirigido principalmente a profesores de carrera, dedicado a las labores de docencia en las universidades. Fue diseñado para los profesores que quisieran tomar cursos de posgrado, dentro o fuera de su institución, a éstos se les apoyaría con una beca para que pudieran dedicarse de tiempo completo a sus estudios. Los candidatos participantes debían estar inscritos en un programa institucional a mediano plazo y los recursos eran canalizados directamente a la institución, no a los individuos (Acosta, 2000:118).

³⁵ Se considera como Cuerpo Académico (CA) un grupo de profesores de tiempo completo que comparten objetivos y metas académicas; comparten una o varias líneas de generación o aplicación innovadora del conocimiento o temas disciplinares o multidisciplinarios. Los CA se clasifican en: consolidados, en consolidación y en formación (para su definición véase “Reglas de Operación e Indicadores del Programa del Mejoramiento del Profesorado PROMEP”. En *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2006).

³⁶ Para la SEP un profesor de *perfil deseable* debe, por lo menos en el último año, haber impartido como mínimo, un grupo durante el año lectivo inmediato anterior (curso anual, dos semestrales o tres trimestrales); haber participado activamente en un proyecto de generación de conocimiento o aplicación innovadora, con al menos un producto por año en promedio durante los últimos tres años o durante el tiempo transcurrido desde la obtención de su último grado; ser tutor de por lo menos cinco alumnos; participar en una actividad oficial colectiva o colegiada de gestión académica o tener una responsabilidad oficial y personal de coordinación de algún programa educativo en alguna Dependencia de Educación Superior (DES) o de la misma institución; y, tener un nombramiento de tiempo completo ya sea de profesor, docente-investigador o investigador. Asimismo, tiene el grado de doctor, aunque en algunas disciplinas el mínimo aceptable es la maestría; desempeña funciones congruentes con los proyectos de los CA; se ocupa de manera equilibrada de las actividades de docencia, generación o aplicación innovadora del conocimiento, la tutoría y la gestión académica; y su compromiso con la institución y los alumnos es fundamental.

Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES): Fue creado en 1990 como un programa estratégico para otorgar recursos extraordinarios no regularizables a las universidades públicas. Nació orientado al logro de una educación de calidad, por lo que se encaminó a la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecen las instituciones. Por otro lado, también tuvo como propósito ampliar y modernizar la infraestructura de apoyo para el trabajo de los cuerpos académicos y sus alumnos. Desde su creación, el 70% de los recursos del FOMES se han destinado a modernizar la infraestructura.

El FOMES garantizó la transparencia en la selección de los proyectos y la entrega de los recursos a los elegidos por medio de convocatorias abiertas, explícitas y públicas. La evaluación de los proyectos se ha realizado por personal experto, seleccionado de las propuestas de la ANUIES y la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEMIC). En el marco del FOMES nacieron los CA, las Dependencias de Educación Superior (DES)³⁷, los Programas de Fortalecimiento de la Gestión institucional en el Marco del PIFI (ProGES) y el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). En el 2001, el FOMES comenzó a operar en el marco del PIFI; a partir de esta fecha, reciben apoyo programas integrales académicos y de gestión, programas educativos en proceso de consolidar su buena calidad, así como los procedimientos de gestión en vías de ser certificados por normas ISO 9000:2000 (*Complemento al informe de evaluación 2006:3*).

Fondo de Inversión para las Universidades Públicas (FIUPEA): Constituido en el 2001 para otorgar recursos para el desarrollo del PIFI. Este fondo se creó para el desarrollo de Programas de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES), de Programas de Fortalecimiento de las Dependencias de Educación Superior (ProDES) y Programas de Fortalecimiento de Oferta Educativa (ProFOE) en el marco del PIFI y que fueron dictaminados favorablemente por el Comité evaluador. Asimismo, su finalidad es asegurar

³⁷ Se trata del conjunto de departamentos, escuelas, facultades y/o unidades académicas de una IES con afinidad temática o disciplinaria, que se agrupan para el óptimo uso de los recursos humanos y materiales. Pueden corresponder o no a una dependencia orgánica de las IES (Véase “Reglas de Operación e Indicadores del Programa del Mejoramiento del Profesorado PROMEP”. En *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2006).

la calidad de los programas educativos acreditados por algún organismo reconocido por el COPAES o, transitoriamente en el Nivel 1, los CIEES. Así como programas de posgrado que obtuvieron su registro en el PNPC en el 2007 y los procesos de certificación bajo la norma ISO-9000:2000 (Reglas de Operación, 2009).

Fondo para la Consolidación de Universidades Públicas Estatales (UPES) y Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS): Mediante este fondo se apoyan proyectos cuyos objetivos sean mejorar o asegurar la calidad de los programas educativos (especialmente aquellos que se ubican en el nivel 2 de la clasificación de los CIEES) que ofrecen impulsar la mejora del perfil individual y colectivo del profesorado de tiempo completo. Así como fortalecer el desarrollo de los CA y la calidad de los procesos de gestión (Lineamientos de presentación de proyectos, 2008).

Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Fórmula CUPIA): Este modelo se aplicó por primera vez en 2006 y se basa en el desempeño determinado por la fórmula CUPIA. Tiene dos componentes: uno se orienta a apoyar solamente a las instituciones que han recibido menor subsidio al que debiera corresponderles, y el otro que se aplica a la totalidad de las instituciones. Ambos componentes están sustentados en los resultados de la aplicación de las fórmulas del modelo que considera dos criterios para los subsidios: a) A la docencia: se conforma por indicadores como ponderación diferida por el nivel educativo, diferenciación por tipo de programa de estudios, consideración de la eficiencia terminal y matrícula de programas de calidad (acreditados o en proceso); y b) A la investigación: proporción de profesorado de tiempo completo con perfil PROMEP y perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores (SNI)³⁸.

³⁸ Las instituciones deberán entregar a la dirección de la Subsecretaría de Educación Superior sus indicadores de matrícula desagregada por nivel y por programa educativo. Se añade que las instituciones de educación superior están obligadas a la práctica de la auditoría externa de su matrícula. “Las universidades deberán aplicar los recursos [...] en aquellos rubros autorizados en los términos establecidos en el convenio que celebre con la SEP [...]” (*Reglas de Operación*, 2009), quien verificará que se haya cumplido con los compromisos asumidos. Para acceder a los recursos las instituciones deberán estar al día con los informes técnicos y financieros, así como mostrar evidencia de haber atendido satisfactoriamente las observaciones de las auditorías a los fondos extraordinarios. Las instituciones deberán publicar en su página WEB la información relacionada con los proyectos y los montos autorizados con actualización trimestral. (*Véase: Lineamientos para la distribución del fondo para el modelo de asignación adicional al subsidio federal*

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): Fue creado en 1998 por la Cámara de Diputados. Su objetivo es la ampliación y modernización de la infraestructura física, así como el equipamiento de las instituciones. El FAM es un recurso federal intransferible, destinado a la construcción, reparación, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de los espacios de las instituciones de educación superior (*Reglas de operación*, 2009). Desde el 2003, las universidades presentan sus requerimientos en el marco del PIFI.

Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por alumno: Se trata de un fondo cuyos recursos están destinados únicamente para cada una de las UPES señaladas en el anexo 26 C de las reasignaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, con los montos ahí indicados. Las UPES deberán presentar un proyecto institucional para el saneamiento financiero.

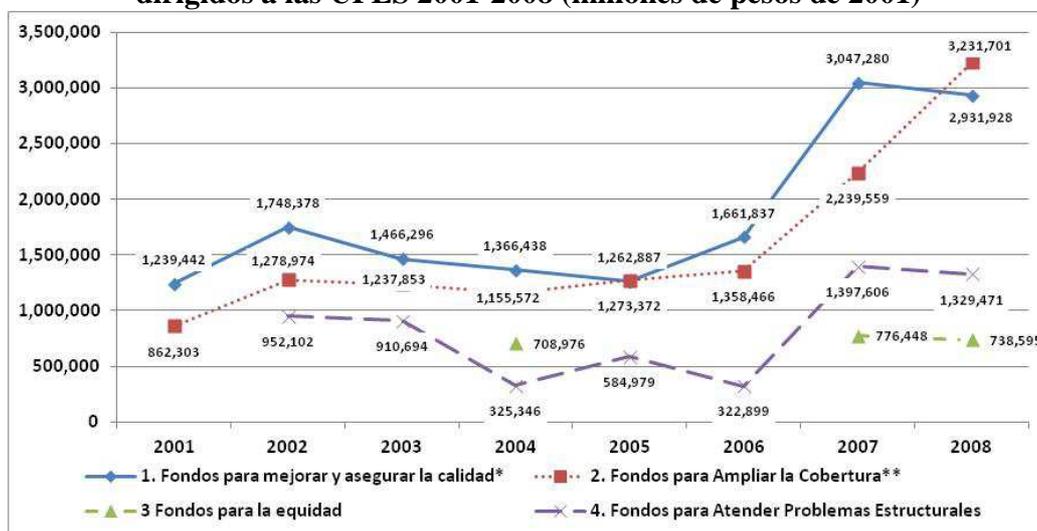
Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales (FAEUP): Fondo de concurso para apoyar las reformas de las UPES, para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones. Fue creado en el 2002 para ayudar a las instituciones a resolver problemas estructurales de manera definitiva (*Reglas de Operación*, 2009).

Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales: Fondo de concurso que incluye programa de estímulos y carrera administrativa. Aquí participan instituciones que por razones de crecimiento, reestructuración o necesidades urgentes debidamente justificadas, hayan contratado personal de apoyo administrativo que ya forman parte permanente de la plantilla y cuentan con una antigüedad mínima de cuatro años; este fondo se financia con ingresos distintos al subsidio federal y, por lo tanto, no se encuentra registrado en la plantilla oficial autorizada por la SEP (*Reglas de Operación*, 2009).

ordinario, Universidades Públicas Estatales (Distribución por la fórmula CUPIA) con participación de la SEP y ANUIES 2009).

Los fondos anteriores se incluyen en la clasificación de fondos que hace la SPE (Mendoza, 2011), de la cual excluimos aquellos que no están dirigidos a las UPES como es el caso de las becas PRONABES, pues dichas becas están dirigidas a beneficiar directamente a los estudiantes. Asimismo, presentamos otra propuesta de clasificación de fondos extraordinarios por su relación con el PIFI (sugerida por Mendoza)³⁹. Dicha clasificación consiste en: a) los *fondos vinculados directamente al PIFI*: FOMES, PROMEP, FIUPEA y FAM; b) *los vinculados de manera indirecta al PIFI*: Modelo de Asignación Adicional Fórmula CUPIA, el Fondo para la Consolidación de las UPES y las UPEAS y el Fondo para la Ampliación de Oferta Educativa; y c) los *Fondos No vinculados*: todos los fondos destinados a atender problemas estructurales, el Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, y el Reconocimiento de Plantilla UPES y Reformas Estructurales UPES, y las becas PRONABES. A continuación, se observa la evolución de los fondos extraordinarios de los que participan únicamente las UPES.

Gráfica 3: Tipos de Fondos extraordinarios dirigidos a las UPES 2001-2008 (millones de pesos de 2001)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Mendoza (2011:65-66).

a. Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

* Se excluyeron los recursos dirigidos a las Normales y los Institutos Tecnológicos

**Se excluyeron los Fondos del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES).

³⁹ En una asesoría personal y atendiendo al planteamiento de la tesis que aquí se propone, Mendoza en el 2009 me sugirió dicha clasificación, la cual además se emplea en el análisis de los fondos extraordinarios para cada uno de los casos (ver sección 3.1. Metodología).

En la gráfica 3, se puede observar que no hay un patrón en cuanto a la asignación de los recursos por año⁴⁰. Los casos más irregulares los presentan los fondos para la equidad y los que atienden problemas estructurales. Si bien, en el 2007, 2008 y 2009 los fondos muestran una tendencia al incremento, debido a la crisis del 2008; para el 2010 y 2011 los recursos destinados a dichos fondos presentaron una disminución (Mendoza, 2011). Adicionales a los fondos extraordinarios administrados por la SEP, existen otros fondos extraordinarios administrados por el CONACYT que comparten algunas de las características de los fondos presentados.

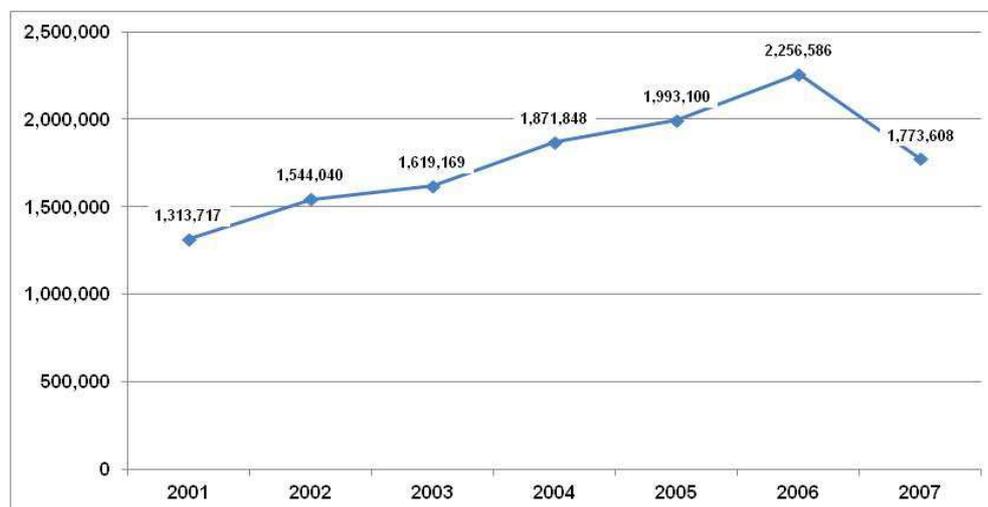
El CONACYT ofrece recursos para otorgar apoyos y financiamiento a actividades vinculadas al desarrollo de la investigación científica y tecnológica. Entre estos apoyos se encuentran: las becas para formación de recursos humanos especializados de alto nivel; apoyos para la realización de proyectos de investigación científica y modernización, innovación y desarrollos tecnológicos, divulgación de la ciencia y la tecnología; creación, desarrollo o consolidación de grupos o centros de investigación; estímulos y reconocimientos a investigadores y tecnólogos. Entre los diferentes programas que reciben recursos se encuentran el Programa Nacional de Posgrados de Calidad, el Sistema Nacional de Investigadores y las becas CONACYT para estudios de posgrado (CONACYT, 2011).

En cuanto al programa de becas para realizar estudios de posgrado, éstos los ofrecen programas que forman parte del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, los montos varían dependiendo la clasificación del programa (competencia internacional, consolidado o en vías de consolidación), el nivel de estudios de posgrado (especialidad, maestría, doctorado o posdoctorado), el lugar (nacional o extranjero). A continuación, se muestran los recursos que ha destinado al gobierno por concepto de las becas para la formación de científicos y tecnólogos de alto nivel, para que realicen estudios de posgrado

⁴⁰ Mendoza (2011) nos muestra una gráfica de evolución de los recursos federales asignados a través de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas. Los valores no coinciden con lo aquí mostrado, pues en la nuestra sólo consideramos a las UPES. En la gráfica de Mendoza (2011), la evolución de los recursos también muestra las mismas irregularidades, por lo que con toda seguridad podemos afirmar que no hay una tendencia clara en la asignación de estos recursos.

en programas que se encuentran registrados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

Gráfica 4. Costo de becas vigentes CONACYT 2001-2008* (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el CONACYT en el Informe de labores CONACYT 2008.

*Se trata del valor real de las becas, ajustado mediante el deflactor del INEGI 2008.

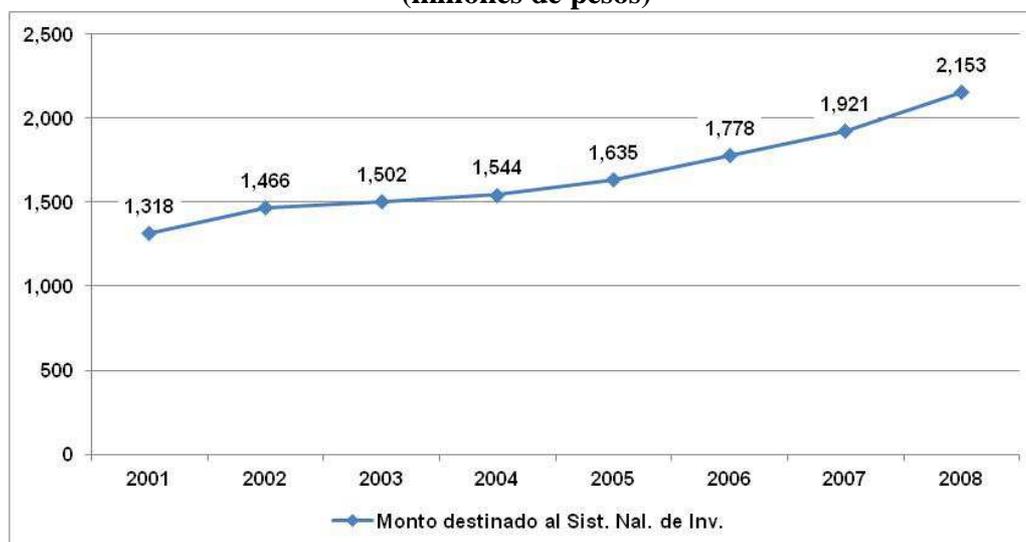
**Las cifras del 2007 son cifras preliminares.

***A partir de 2008 los datos de los montos destinados a las becas ya no fueron incluidos en los informes del CONACYT.

A lo largo del periodo 2001-2007, se observa que en términos reales el subsidio se fue incrementado. La variación anual promedio –considerando los datos preliminares del 2007–, fue de de 1,767,438 (miles de pesos).

En cuanto a los recursos destinados al Sistema Nacional de Investigadores en términos reales, también se han ido incrementando.

Gráfica 5. Montos destinados al Sistema Nacional de Investigadores (millones de pesos)



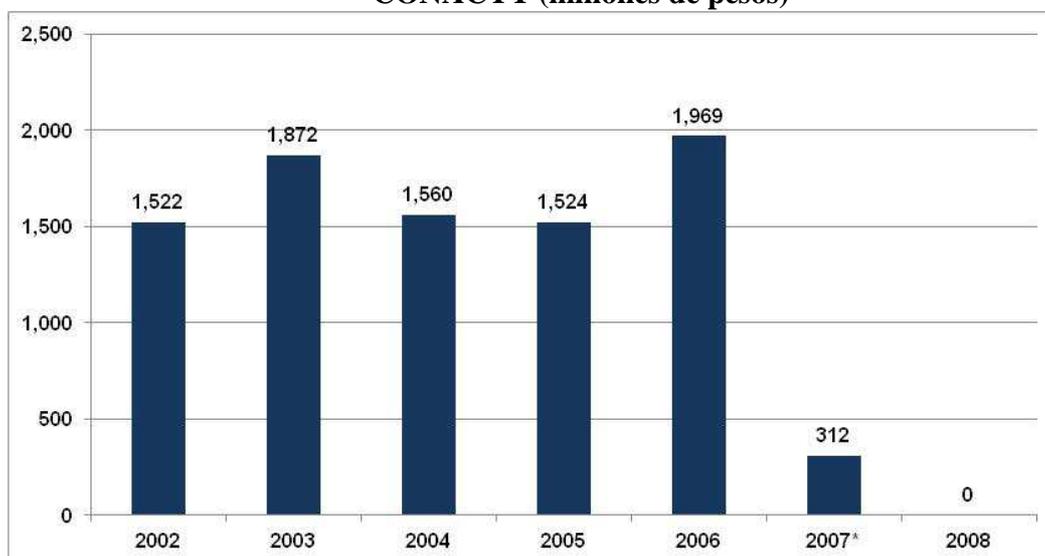
Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología. Indicador de actividades científicas y tecnológicas*, 2010, p. 167.

*Las cifras proporcionadas por el CONACYT se encuentran en valor real con fundamento en el deflactor proporcionado por el INEGI, para el año 2010.

Por otro lado, el CONACYT administra junto con la SEP los Fondos Sectoriales, Mixtos e Institucionales⁴¹. El monto aportado por el CONACYT del 2002 al 2009 representa un total de 13,404.06 millones de pesos (cantidad transformada por el deflactor INEGI 2010). Los montos otorgados por el CONACYT no muestran una tendencia regular al incremento, lo cual se puede observar en la gráfica 6.

⁴¹ Los fondos CONACYT Se clasifican en: a) *Fondos Sectoriales*: se trata de fideicomisos entre la administración pública federal y el CONACYT; b) *Fondos Mixtos*: instrumento que apoya el desarrollo científico y tecnológico estatal y municipal, a través de un fideicomiso constituido con aportaciones del gobierno del estado o municipio y el gobierno federal por medio del CONACYT; c) *Fondos de Cooperación Internacional*: se trata de un fondo de cooperación entre México y la Unión Europea para apoyar proyectos de investigación conjunta y de redes; d) *Fondo Institucional de Fomento Regional*: es un programa del CONACYT que busca coadyuvar al desarrollo económico y social de las regiones del país mediante el financiamiento de propuestas de investigación, desarrollo e innovación tecnológica de alto impacto potencial que aporten soluciones a los problemas; e) *Fondos Institucionales*: ofrecen programas para la Formación de Científicos y Tecnólogos, Ciencia y Tecnología. Cabe precisar que el *Fondo Institucional para la Formación de Científicos y Tecnólogos* se compone de las *Becas Nacionales*, los *Apoyos Integrales para la Formación de Doctores en Ciencias* y el *Fortalecimiento del Posgrado*, dentro del cual se encuentra el *Programa Nacional de Posgrados de Calidad* (PNPC) (Véase CONACYT, *Fondos para la Investigación*. En el sitio Web: <http://www.conacyt.gob.mx/fondos/Paginas/default.aspx>).

Gráfica 6. Recursos aprobados a proyectos en Fondos CONACYT (millones de pesos)



Fuente: CONACYT, Indicador de actividades científicas y tecnológicas, Edición de bolsillo, 2008 (para obtener pesos reales, según el CONACYT se empleó el deflactor INEGI 2008).

*Las cifras del 2007 son preliminares.

** Las cifras del 2008 no se encuentran disponibles en la información pública y el CONACYT⁴²

Del 2002 al 2007 las instituciones ingresaron 25,673 proyectos, pero el CONACYT sólo aprobó el 33.39% de dichas solicitudes (8,573 proyectos) y del monto solicitado, sólo se aprobó el 20.62%. Las solicitudes son bastas y los recursos con que cuenta el CONACYT son escasos como para atender todas las solicitudes. Sin aceptarlo abiertamente, el gobierno impulsó políticas de evaluación como un mecanismo que le permite tener elementos para seleccionar a los beneficiarios de los recursos. Esta situación se observa más claramente en los recursos que el CONACYT proporciona para el SNI, aspecto que se abordará más a detalle en el apartado de evaluación.

Los fondos extraordinarios fueron creados por el gobierno para impulsar sus políticas de educación superior establecidas en los planes sectoriales de educación. Si su objetivo ha sido impulsar la calidad, como en el caso de los fondos para asegurar la calidad, lo que se observa en su evolución es que este impulso no ha sido constante. Todo parece indicar que lo que caracteriza a estos fondos además de ser extraordinarios,

⁴² Todas las cifras se solicitaron a CONACYT, sin embargo el personal del área correspondiente decidió no compartir la información por considerarla “delicada”.

concurables, irregularizables y aparentemente respetuosos de la autonomía, es que son contingentes e insuficientes. No se advierte una tendencia clara en cuanto al monto ni a la constancia en el tiempo, por lo tanto las instituciones no pueden tener certidumbre con respecto de su otorgamiento ni al monto que recibirán.

Otras fuentes de financiamiento

La insistencia en la diversificación de las fuentes de financiamiento fue principalmente enfatizado por parte del Banco Mundial⁴³ hace poco más de dos décadas. En aquel entonces se sugirió canalizar una mayor cantidad de recursos a la educación básica, procurando dejar el financiamiento de la educación superior a las clases medias y altas, que al final eran quienes se beneficiaban del acceso a este nivel educativo. Esta insistencia, a la que se han sumado los gobiernos mexicanos⁴⁴ empujó a varias instituciones a autogenerar sus recursos, mismos que podían provenir de contratos por servicio, cobros de matrículas y servicios diversos a los estudiantes, así como de donaciones. En promedio, las instituciones autogeneran el 10% de estos ingresos.

Las instituciones públicas de tipo universitario que gozan de autonomía reconocida por el estado, tienen la encomienda de impulsar el desarrollo local y regional, en general de contribuir al desarrollo de la nación. La autonomía ha servido como figura jurídica para proteger la función que el estado ha delegado en ellas. El hecho de que su fuente de financiamiento provenga de los gobiernos federal y estatal, y de que no existan dispositivos claros para su otorgamiento (como un porcentaje con respecto del PIB o como los fondos multianuales), y en cambio, se ofrezcan fondos extraordinarios para que las instituciones puedan realizar proyectos más allá que cumplir con los gastos de operación y con el pago de la nómina a los trabajadores. Demuestra que la autonomía de recursos financieros es escasa y, como se verá más adelante, está sometida a la planeación y la evaluación, lo que repercute considerablemente en la dimensión académica.

⁴³ Banco Mundial. (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washintong D. C. The World Bank.

⁴⁴ Esta insistencia la vemos claramente plasmada en el Plan de Educación de Vicente Fox y en el Plan Sectorial de Felipe Calderón.

Con los elementos aportados con respecto al financiamiento de las instituciones de educación superior, podemos observar varias consecuencias para la autonomía. La primera es el hecho de que la principal fuente de financiamiento de las UPES autónomas provenga del exterior (en este caso de los gobiernos federal y estatal), puede llevarnos a afirmar que no son autónomas. Por otro lado, aun cuando en lo normativo las instituciones pueden decidir sobre el destino de sus recursos, lo cierto, es que en los hechos los recursos provenientes del subsidio ordinario están comprometidos prácticamente en su totalidad para pagar la nómina de los trabajadores (académicos y no académicos) y los gastos de operación, lo que también nos permite sostener que la autonomía financiera es mínima. Finalmente, si las instituciones desean implementar o impulsar otros proyectos, se ven en la necesidad de concursar por los fondos extraordinarios que ofrece el gobierno federal, también insuficientes⁴⁵, los cuales deberán destinarse para los fines que él mismo determine. Por lo tanto, en la práctica, la autonomía para el manejo de estos fondos se reduce a participar o no participar, lo que ofrece una perspectiva muy limitada de la autonomía financiera y que, además, afecta a todas las esferas de decisión dentro de las instituciones.

2.3.2. De la planeación a la planeación estratégica en la educación superior

Los intentos de planeación en el gobierno comenzaron desde los años 30. En los planes presentados se incluyó preponderantemente al sector educativo, sin embargo, dichos planes se caracterizaron por ser meramente formales, pues en su mayoría carecieron de aplicación (Casanova, 1995). En 1948, aparece por primera vez la idea de planeación dentro de la educación superior en la Asamblea Nacional de Rectores realizada en Oaxaca. En dicha reunión se reconoció como una necesidad apremiante llevar a cabo una planeación y se acordó promover la creación de un organismo que agrupara de manera permanente a las instituciones de educación superior. Por lo que en 1950, se creó la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la que en su primera

⁴⁵ Resulta paradójico que además de concursar por fondos se vean en la necesidad de buscar autofinanciarse por otras fuentes a partir de recursos privados, ya sea mediante el pago de matrículas, venta de servicios, investigación por contrato, en resumen mecanismos que introducen procesos de privatización y mercantilización de la educación.

declaración se reconoce como entusiasta promotora de la planeación de la educación superior (Casanova, 1995). Pero fue hasta 1959 que se impulsó el Plan Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, mejor conocido como “El Plan de Once Años”.

En cuanto a la planeación en educación superior, en 1961 la ANUIES presentó el documento denominado “Bases para la Planeación de la Educación Superior en México”. Más tarde, en 1965 se creó la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación integrada por miembros de la SEP, la UNAM, el IPN, el Colegio de México (COLMEX) y la ANUIES, la cual generó en 1970 el documento “Diagnóstico preliminar de la Educación Superior” que abordaba todo sobre la educación superior (Casanova, 1995). Ese mismo año, se creó el Consejo Nacional de Planeación y para 1979, nació el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), que consistió en un sistema de planeación concertada entre el gobierno y las universidades públicas que funcionó hasta 1995 (Mendoza, 2002). Del SINAPPES se desprendieron varias estructuras que favorecerían el desarrollo de la planeación y coordinación: a) *Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior* (CONPES); b) *Consejos Regionales* (CORPES): cuya función era identificar problemas comunes en las entidades federativas que conforman una región determinada para establecer acciones de carácter interinstitucional que atendieran problemas comunes; c) *Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior* (COEPES): encargadas de precisar la problemática particular de la educación superior en cada entidad federativa y establecer directrices y planes estatales, en el marco de los problemas y lineamientos nacionales; y d) *Unidades Institucionales de Planeación* (UIP) al interior de cada universidad (Mendoza, 2002).

Durante los primeros años del SINAPPES, la ANUIES y la CONPES se generaron dos documentos⁴⁶ en los que se propusieron: buscar mayor relación de las funciones de la universidad con los problemas de la sociedad y su desarrollo; adecuar o

⁴⁶ Estos documentos fueron: ANUIES. *La Planeación de la educación superior en México*, (1979); y CONPES. *El Plan Nacional de Educación Superior, lineamientos generales...* México, (1981).

crear carreras para que respondan a las necesidades de la sociedad; vincular la investigación con las necesidades de producción de bienes y servicios y que sean de interés social; coadyuvar a la disminución de la dependencia tecnológica del país y a la racionalización en la explotación de los recursos naturales, además de orientar los programas de difusión cultural hacia la afirmación de la identidad del país y la promoción de los valores culturales nacionales; impulsar los procesos de innovación institucional y la capacitación crítica de las instituciones dentro de un marco de autonomía, libertad de cátedra, pluralidad ideológica y respeto al marco legal que rige a la sociedad mexicana. También aludieron al mejoramiento de la eficiencia interna y global (Mendoza, 2002). En ese momento, la prioridad era vincular universidad y aparato productivo, lo que es entendible debido a la adecuación de la educación superior con las necesidades de la sociedad.

En 1981, se elaboraron los lineamientos para la década 1981-1991. A nivel estatal se elaboraron planes indicativos y varias universidades realizaron sus planes institucionales de desarrollo (Mendoza, 2002). Cabe señalar que la planeación se incorporó formalmente como una obligación de cada gobierno al introducirla en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma de 1983⁴⁷. A pesar de los esfuerzos de planeación y las instancias creadas para tal fin, un balance sobre el SINAPES en 1994, arrojó que en un lapso de 10 años se establecieron en todas las instituciones las unidades institucionales de planeación; las COEPES funcionaron de manera irregular y con escasos resultados; los CORPES no operaron; y, la CONPES se reunió 21 ocasiones hasta 1994 (Mendoza, 2002).

Para el sexenio 2000-2006, la administración del gobierno regresó a lo que se conoce como una nueva forma de gestión de carácter gerencial, empleando la

⁴⁷ Dicho artículo establece que el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; ésta recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo y habrá un plan nacional al que se sujetarán todos los programas de la Administración Pública Federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26). Cabe señalar que en 1930 se había expedido la Ley sobre Planeación General de la República.

administración estratégica⁴⁸. Para Mendoza (2002), con dicho gobierno se instaló en las instituciones una nueva cultura organizacional. En la educación superior lo que ocurrió fue que se establecieron prioridades en los programas y actividades; se buscó incidir en las variables fundamentales para generar cambios en estructuras y actores; se otorgó un trato diferenciado a las universidades y se reconocieron sus desigualdades.

Como veremos más adelante, la planeación estratégica se incorporó como parte de la metodología en la elaboración de los planes de desarrollo de las IES que concursaban por fondos extraordinarios.

2.3.3. La evaluación en la educación superior

La evaluación se define, de manera general, como la acción o acciones que permiten determinar el valor o los valores de algo. Para Stufflebeam (1999), la evaluación es un estudio diseñado y conducido para ayudar a enjuiciar o perfeccionar el mérito y el valor de un objeto (Stufflebeam citado por Alcántara & Marín, 2010).

Para Díaz (2000), existen dos enfoques de la evaluación educativa, uno específico de las prácticas de evaluación y otro referente al desarrollo teórico-técnico. Por lo que corresponde al desarrollo teórico-técnico tiene dos orientaciones básicas: una referida a la perspectiva académico-técnica y otra, referida a lo político-institucional. En cuanto a ésta última se reconoce que forma parte de las estructuras de poder que afectan los procesos institucionales, es una forma de dominación racional y es empleada no sólo para mejorar el

⁴⁸ La planeación estratégica representa la incursión de una nueva forma de gestión en el gobierno o modernización de la administración pública. Lo estratégico obedece a decisiones situadas en un horizonte amplio, a largo plazo, dentro de la evolución y el devenir de la organización. Se requiere hacer referencia a situaciones presentes y a su impacto futuro tanto para la organización como para el entorno. En este nivel se orienta la acción al prerequisite de la sobrevivencia organizacional en la dinámica del contexto, así como el logro de la misión institucional (Véase Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*, México: Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos). Algunos de los rasgos de esta planeación estratégica son: hacer un diagnóstico de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA o DAFO); hacer uso de la prospectiva para impulsar los cambios institucionales construyendo una visión, misión y objetivos, así como la planeación de las actividades con base en metas e indicadores, donde la evaluación tiene un papel fundamental (Mendoza, 2002).

funcionamiento del sistema educativo, sino también para justificar la exclusión (Díaz Barriga, 2000).

Para Rodríguez (2004), la evaluación de las instituciones nació en México desde la década de los 60 en el seno de la ANUIES, pues las instituciones que la integraban buscaron concertar formas de planeación que incluían la evaluación como elemento básico en la mejora de las instituciones y del sistema en su conjunto. Por otro lado, se dice que en el Gobierno de Salinas de Gortari, mediante la articulación de la evaluación, el financiamiento y el cambio institucional, se llevó a cabo la reordenación del sistema de educación superior. La evaluación se introdujo con la finalidad de impulsar la calidad, la construcción de un sistema de rendición de cuentas y conformar un instrumento privilegiado para modificar los procesos de financiamiento debido a las restricciones presupuestarias. La idea de evaluar las instituciones se concretó en 1989 con la creación de la CONAEVA.

Para Barrón & Díaz (2008), la evaluación de las instituciones se dio en dos tiempos: el primer momento fue al inicio de los 90 con la creación de los CIEES, con los cuales se impulsó la evaluación externa de carácter voluntario, meramente diagnóstico y sin consecuencias para las instituciones. Estos comités fueron instituidos por la CONPES.

[...] Al principio de los años noventa esta evaluación no afectaba la participación de las universidades en la oferta de bolsas de financiamiento que se establecían para impulsar la asunción del proyecto modernizador bajo las reglas de la calidad en las universidades. (Barrón & Díaz Barriga, 2008)

En la primera etapa de los CIEES, se entregaban únicamente informes de retroalimentación. La segunda etapa comienza en el 2001, cuando la SEP solicitó a los CIEES que clasificaran los programas educativos que habían sido evaluados según un nivel y de acuerdo con su calidad educativa (Nivel 1 con posibilidad de ser acreditado a corto plazo, Nivel 2 a mediano plazo y Nivel 3 a largo plazo). Desde entonces, los resultados tienen consecuencias para otorgar los fondos extraordinarios. Asimismo, fue a partir de esta segunda etapa, que los CIEES generaron un importante número de

indicadores para poder clasificar a las instituciones en uno de los tres niveles. Para Díaz Barriga (2008) la evaluación promovida por el gobierno, cancela la dimensión pedagógica y el carácter formativo⁴⁹ al enfocarse en la dimensión técnica centrada en los indicadores. Para Ibarra (2008), esta evaluación fue exportada de los sistemas de evaluación administrativa cuyo fundamento es la racionalidad burocrática, la cual reduce los procesos de evaluación a indicadores y se escuda en los números.

Actualmente, la SEP reconoce como Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior al conjunto de instituciones, programas e instrumentos encargados de emitir un juicio acerca de la calidad de programas, instituciones, investigación, estudiantes y académicos. Este sistema está conformado por el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), los cuales están a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP⁵⁰. También está el CONACYT, quien tiene a su cargo el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Como organismos independientes se encuentran: el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) (Ley General de Educación).

Como veremos a continuación, es mediante indicadores que el gobierno mide la calidad del sistema educativo, de ahí que se premie el avance en éstos.

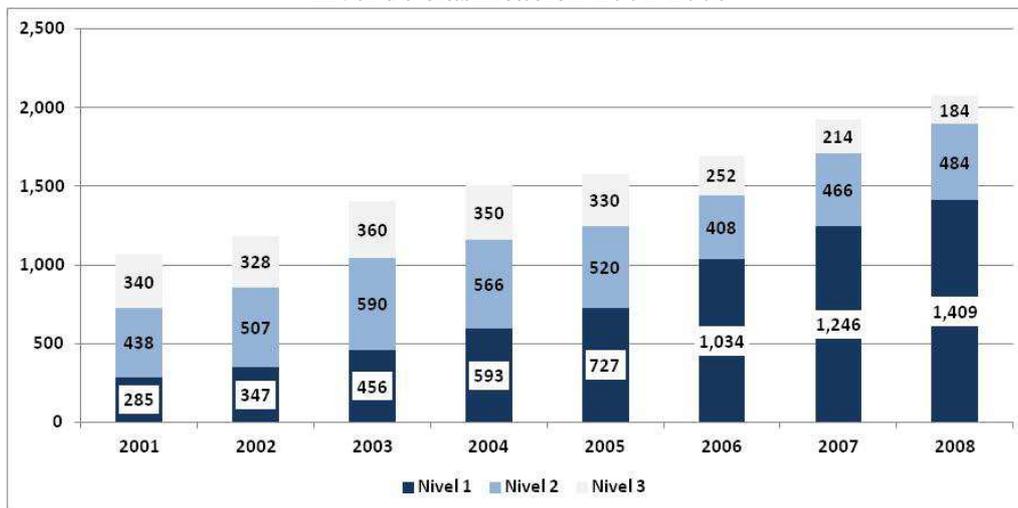
Con respecto de la evaluación de los programas educativos de nivel licenciatura evaluados por los CIEES, en la gráfica 7 se observa que del 2001 al 2008 hubo un incremento consecutivo de programas de licenciatura clasificados en el Nivel 1. Se

⁴⁹ La evaluación formativa parte de los procesos pedagógicos y busca detectar dificultades y carencias en el proceso educacional, con la finalidad de corregir los posibles problemas antes de que éste concluya. Busca generar procesos de participación en la que los evaluados sean los destinatarios de ésta, y se abra la posibilidad de una mejor comprensión del funcionamiento (Díaz, 2000).

⁵⁰ La SEP también incluye en este sistema, el otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para los programas de licenciatura impartidos en instituciones privadas; y la certificación de las profesiones, instrumento mediante el cual se otorga la acreditación de los profesionistas en México. Para los fines de nuestro trabajo no consideramos estos elementos.

evaluaron en promedio 162 más programas por año. Asimismo, se observa una disminución en las clasificaciones de los programas en los niveles 2 y 3.

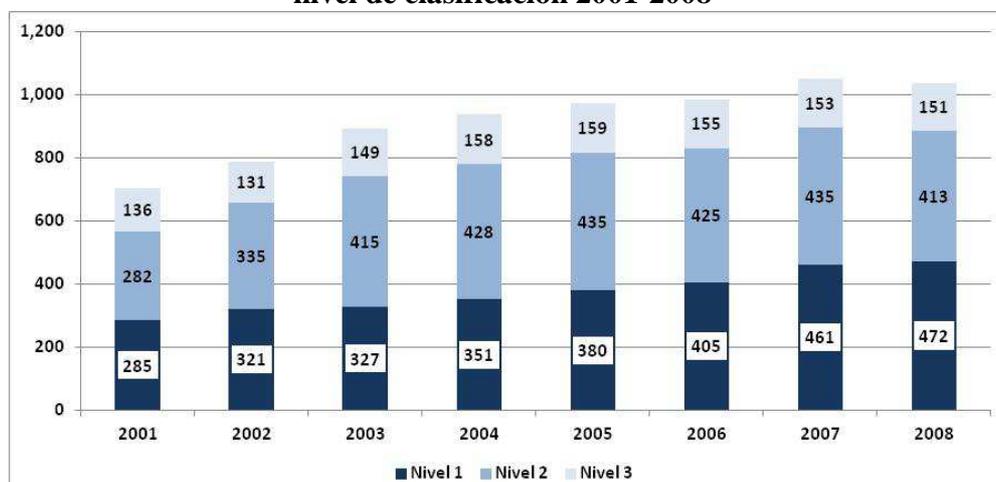
Gráfica 7: Programas de licenciatura evaluados por CIEES, según su nivel de clasificación 2001-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP “Evaluación y Acreditación en cifras”, CIEES, 2012.

En el caso de los programas de posgrado que también fueron evaluados por los CIEES (gráfica 8), lo que encontramos fue que de 285 programas clasificados en el Nivel 1 en el 2001, pasaron a 472 en el 2008, lo que se traduce en un incremento promedio de 47 programas por año. Asimismo, no se aprecia un incremento ni del 50%. Sin embargo, el crecimiento de la evaluación de dichos programas es constante.

Gráfica 8: Programas de posgrado evaluados por CIEES, según su nivel de clasificación 2001-2008*

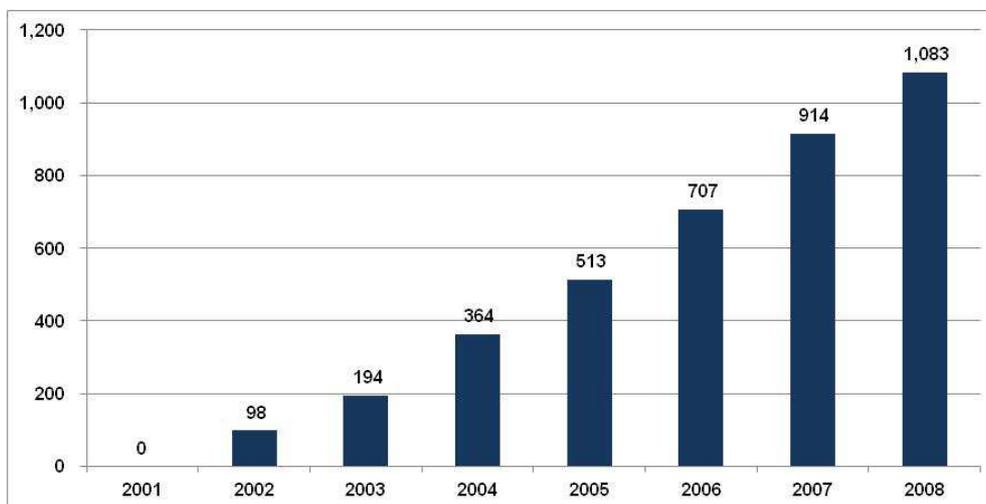


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP “Evaluación y Acreditación en cifras”, COPAES, 2012.

Cabe señalar que en el marco del PIFI los programas que se encuentran clasificados en los niveles 1 y 2 tienen derecho a presentar proyectos para solicitar fondos, en cambio los programas clasificados en el nivel 3 están prácticamente desahuciados (Barrón y Díaz Barriga, 2008).

Por otro lado, en 1997 se estableció como acuerdo al interior de la ANUIES, la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) como un organismo independiente del gobierno, que se encargara de conceder la acreditación de los programas. Dicho organismo, quedó formalmente establecido a finales del 2000 (Rodríguez, 2004). El COPAES es la instancia aceptada por la SEP para conferir reconocimiento formal, en favor de las organizaciones, cuyo fin sea la acreditación de programas académicos de educación superior que ofrezcan instituciones públicas y particulares, previa valoración de su capacidad organizativa, técnica y operativa; de sus marcos de evaluación para la acreditación de programas académicos; de la administración de sus procedimientos y de la imparcialidad del mismo (COPAES, 2011). A continuación, en la gráfica 9 se muestra el número de programas de licenciatura de universidades públicas acreditados por algún organismo reconocido por el COPAES. Entre el 2001 y el 2008, la variación anual de los programas de licenciatura acreditados fue en promedio de 164.

Gráfica 9. Programas de licenciatura acreditados por COPAES 2001-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP “Evaluación y Acreditación en cifras”, COPAES.

*El dato del 2001 se reportó como no disponible.

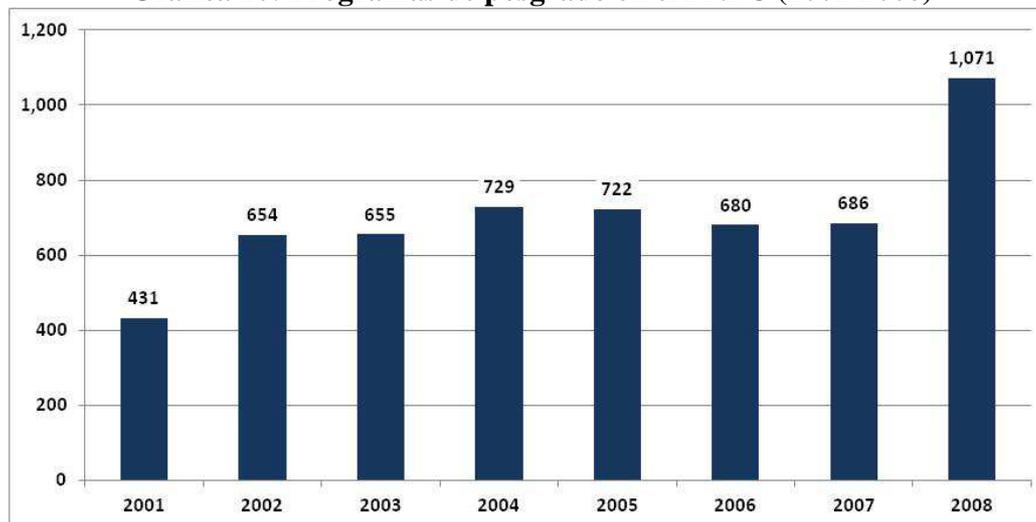
Para Rodríguez (2004), los esquemas de acreditación han generado cierta tensión entre la academia y sus valores históricos de autonomía y libertad académica, y los propósitos del gobierno al haber implantado dichos mecanismos como formas, que si bien fueron voluntarias, también son externos a las instituciones.

Algunas de las críticas al trabajo que realizan estas instancias evaluadoras son el alto costo económico que representan para las instituciones evaluar y acreditar sus programas y, por otro lado, la duplicidad del trabajo que ello implica si se acude primero a los CIEES y luego al COPAES (Barrón & Díaz Barriga, 2008).

Por lo que corresponde a la evaluación de los programas de posgrado por parte del CONACYT, éste inició dicha actividad desde 1991. En un principio los programas de calidad se incluían en el *Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia para Ciencia y Tecnología* (PE). Desde entonces dicho reconocimiento los hace acreedores a recibir recursos económicos para el desarrollo del programa. A partir del 2001, el padrón tuvo algunas modificaciones y se convirtió en el *Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional* (PFPN) y desde el 2007, se denomina *Programa Nacional de*

Posgrados de Calidad (PNPC). A continuación, se muestran los programas de posgrado reconocidos en la gráfica 10.

Gráfica 10: Programas de posgrado en el PNPC (2001-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Informe General de la Ciencia y la Tecnología 2010.

La gráfica 10 muestra que el número de programas reconocidos por el CONACYT y aceptados en el PNPC, es inconsistente. Incluso el número de programas dentro del PNPC disminuyó en los años 2005 y 2006.

Por otro lado, el CONACYT a través del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) otorga un reconocimiento a la labor de investigación científica y tecnológica que realizan los académicos y tecnólogos del país. Dicho reconocimiento se traduce en un estímulo económico que se obtiene por concurso y se logra como resultado de haber obtenido una evaluación positiva por parte de comités de pares académicos. Si se quiere renovar la permanencia en el sistema, los interesados deben someterse a la evaluación y a la entrega de la documentación probatoria de manera periódica. Cabe señalar que estos estímulos forman parte de recursos extraordinarios, por lo tanto, no forman parte del salario. En una primera etapa del SNI se buscó retener a los mejores investigadores del país ante la eminente caída de su salario; en su segunda etapa, impulsar una política de deshomologación salarial; y en la tercera etapa, las piezas desarticuladas del modelo se

unieron en el PIFI en el 2001, esta etapa ha permitido un modelo integral de regulación mediante los números (Ibarra & Rondero, 2008).

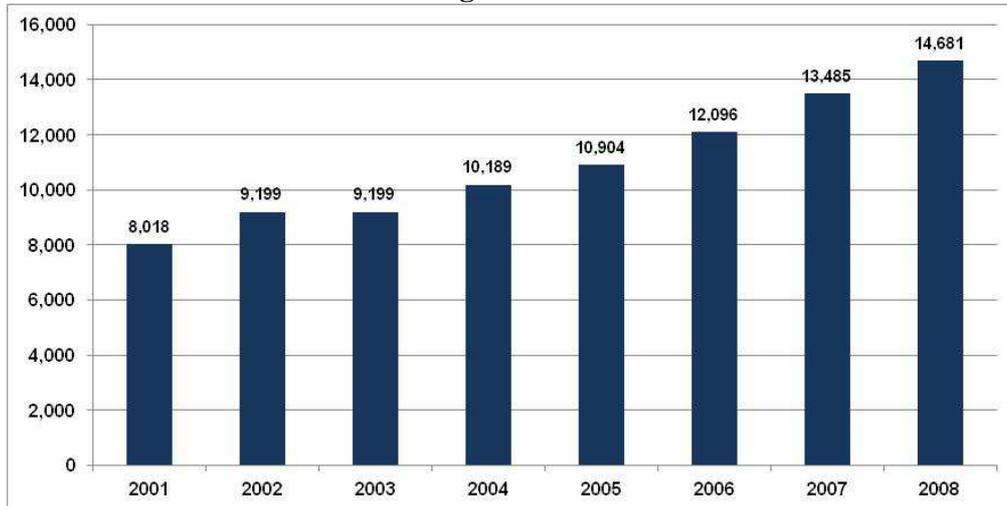
Para Ordorika, una variedad de actores sociales de la universidad comparten la percepción de que este sistema es en realidad “[...] un conjunto desarticulado de procesos y mecanismos de evaluación [...]” (Ordorika, 2004:14) que han transformado el trabajo académico, y que dicho sistema ha impuesto límites al trabajo institucional e individual con la intención de orientarlo al logro de objetivos y metas establecidos fuera de la academia.

Para Ibarra (2000), el vínculo evaluación/financiamiento aplicado a los académicos y denominado por él, política de evaluación/remuneración universitaria, se ha enfocado en varios programas de deshomologación salarial acompañados de la definición de instrumentos e instancias de evaluación. La evaluación interna o externa de los académicos generalmente se realiza por una comisión dictaminadora integrada por pares académicos (o académicos reconocidos de amplio prestigio)⁵¹. Los programas de deshomologación salarial premian dedicación y productividad, apoyan la diferenciación y fomentan la competencia intra e interinstitucional. Para poder aplicar la deshomologación salarial e impulsar el vínculo evaluación/remuneración, se requería de un sistema que permitiera la diferenciación, para lo cual se incorporaron los tabuladores por puntos que obedecen a un [...] *ordenamiento jerárquico de los productos del trabajo académico en los términos del perfil específico de la institución*[...] (Ibarra, 2000:74). A cada producto se les asigna un puntaje: en los trabajos más tangibles se ha establecido un puntaje mínimo y un máximo, y rangos entre uno y otro que se pueden mover a juicio académico en función de la calidad, importancia y aportación del producto evaluado. En el caso de los trabajos menos tangibles se asigna un puntaje fijo por año o su parte proporcional (Ibarra, 2000).

⁵¹ Para Ibarra pasamos de un modo de regulación del trabajo académico basado en estructuras de orden sindical y burocrático a otro fundamentado en estructuras colegiadas de reconocimiento del mérito, lo que significa una conducción basada en la evaluación y acreditación del desempeño mediante los números (Ibarra & Rondero, 2008).

A continuación, observamos el incremento de académicos en el Sistema Nacional de Investigadores en el periodo 2001-2008.

Gráfica 11. Investigadores del SNI 2001-2008

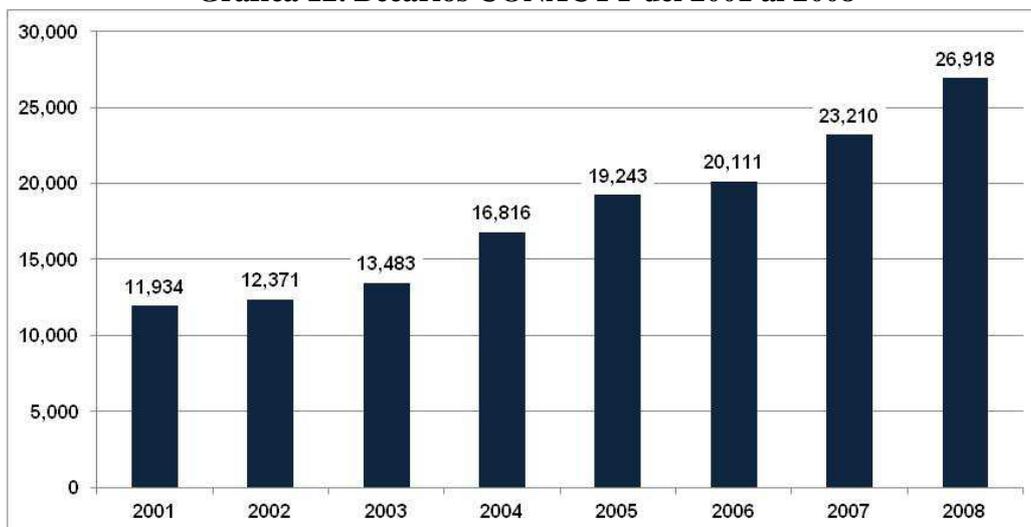


Elaboración propia con base en los datos del Informe General de la Ciencia y la Tecnología 2010, p. 77.

En promedio el Sistema incorporó 951 investigadores por año. El SNI se relaciona con la aceptación de un programa de posgrado en el PNP, toda vez que se considera como un requisito de éste, contar con un porcentaje de académicos inscritos en el sistema.

En la medida en que se incrementa el número de programas que forman parte PNP y el de académicos en el SNI, también se incrementa el número de becarios CONACYT (gráfica 12).

Gráfica 12. Becarios CONACYT del 2001 al 2008



Elaboración propia con base en los datos del Informe General de la Ciencia y la Tecnología 2010, p. 166

En cuanto a los becarios CONACYT en nuestro periodo de análisis (2001-2008), el número creció un promedio de 2,141 estudiantes por año. No obstante es preciso afirmar que no todos los estudiantes de un posgrado que se encuentra en el PNPc pueden acceder a una beca. Esta situación es realmente un privilegio, pues el número de becas es limitado y éstas son otorgadas sólo a quienes se comprometen a ser estudiantes de tiempo completo, tienen promedio mínimo de 8 y logran la aprobación del Comité Académico del Posgrado para ser promovidos como becarios. De ser aceptados, deben firmar un contrato en el que se comprometen a concluir la tesis al mismo tiempo que concluyen el programa. El cumplimiento de los índices de graduación del programa también es una condición necesaria para la renovación dentro del padrón.

Para Díaz, el vínculo entre evaluación y financiamiento a nivel general pervirtió el carácter académico de la evaluación. Sus resultados se centraron en la información útil para la toma de decisiones, se le dio mayor importancia a los indicadores formales, se violentaron procesos académicos difíciles de valorar por medio de la imposición de un número o indicador (Díaz, 2008).

El vínculo evaluación/financiamiento configuró un escenario con nuevas reglas de intercambio y dispositivos más poderosos de vigilancia y disciplinamiento, cuyas implicaciones ha sido la modificación en la relación estado-universidad (Ibarra, 2008).

Como se pudo observar en este apartado, los resultados positivos de una evaluación se encuentran estrechamente relacionados con el otorgamiento de recursos adicionales (al tiempo que premia evaluaciones positivas conforme a indicadores, la promueve). Para el gobierno, tanto la creación de instituciones de evaluación como los instrumentos desarrollados por éstas, y el incremento en los indicadores, son una garantía de la calidad o del mantenimiento de ésta. Sin embargo, desde la perspectiva de la autonomía institucional, ante las preguntas ¿Quién decide qué evaluar? La respuesta es que hay instancias internas y externas, las cuales generalmente están conformadas por comisiones de pares académicos. Sin embargo, todo parece indicar que las instancias internas tienden a reducir los márgenes de libertad académica, y las externas, a reducir los márgenes de autonomía universitaria en su dimensión académica. A la preguntas ¿para qué evaluar y cuándo evaluar? Podemos decir que la periodicidad para participar en los concursos por fondos extraordinarios y los requisitos, están determinados de manera externa por el gobierno (se evalúa para poder concursar). En este caso, la decisión de participar o no queda a cargo de las instituciones, los académicos e incluso los estudiantes, esta situación presenta una perspectiva muy restringida de la autonomía.

2.3.4. Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)

En el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006, se impulsó para las instituciones de educación superior, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), con la finalidad de atender al objetivo de la calidad. En aquel entonces, la SEP promovió que las universidades públicas formularán su PIFI, mismo que a partir de ese momento sería un requisito para acceder a los fondos extraordinarios. El programa fue inicialmente dirigido a las universidades públicas estatales (UPES) y a algunas federales como la UAM y la UPN. Con el tiempo, el PIFI ha extendido su convocatoria a las Universidades Politécnicas y las

Tecnológicas, hasta incluir en las Reglas de operación del 2012 un total de 186 IES públicas.

Para elaborar el PIFI, es fundamental la participación de la comunidad en la planeación, pues garantiza la “integralidad” entre la visión, la misión y las estrategias de desarrollo académico e institucional. En el PIFI, se debe establecer una jerarquía de prioridades y considerar la congruencia de la planeación de la educación superior con los niveles estatal y nacional. Para la SEP, la universidad debe diseñar políticas, proyectos y acciones para asegurar la calidad y mejoramiento continuo de los Programas Educativos (PE) reconocidos por algún organismo de acreditación, así como para mejorar la calidad de aquellos que aún no han sido reconocidos. Con respecto de la planeación, ésta debe ser “permanente” y el ciclo de planeación, presupuesto, ejecución y evaluación tienen que realizarse de manera continúa. No obstante, hace énfasis en el aprovechamiento de los resultados y la experiencia del ciclo anterior.

Adicional a lo anterior, un PIFI debe atender a un autodiagnóstico; a la superación académica del profesorado; al desarrollo y la consolidación de los Cuerpos Académicos (CA); la actualización y *flexibilización de los planes y programas de estudio, enfoques educativos flexibles*; programas centrados en el aprendizaje de los estudiantes; la mejora de las tasas de retención, titulación, graduación y regularización de alumnos rezagados; el seguimiento de sus egresados; al grado de satisfacción de empleadores de los egresados; mejoramiento de la gestión, etcétera. El PIFI, debe ser consistente con el Plan de Desarrollo Institucional (PDI), y contener al menos: a) autodiagnóstico (programas educativos, DES, etcétera.); b) visión al año 2006 de la institución y de cada una de sus DES; c) indicadores institucionales con valores al 2000 y 2006; y, d) proyectos a desarrollar para mejorar la calidad de los programas educativos y lograr la acreditación por organismos especializados reconocidos por el COPAES (Guía FOMES 2001:8).

Cada año, el gobierno ha emitido versiones distintas del PIFI, pues la experiencia le ha permitido “perfeccionar” dicho instrumento. Pese al mejoramiento, los cambios en los formatos han provocado en las instituciones una mayor inversión de tiempo en

procesos administrativos, distrayéndolos de lo sustantivo. Los PIFI se entregan a la Subsecretaría de Educación Superior (SES), quien emite el resultado de la convocatoria, y los fondos extraordinarios sólo serán entregados a las instituciones con resultados favorables en la evaluación. A continuación, se muestran el tipo y el número y de proyectos aprobados en el periodo 2001-2005:

Tabla 3: Tipo y número de proyectos apoyados en el marco de los PIFI de las universidades (2001-2005)

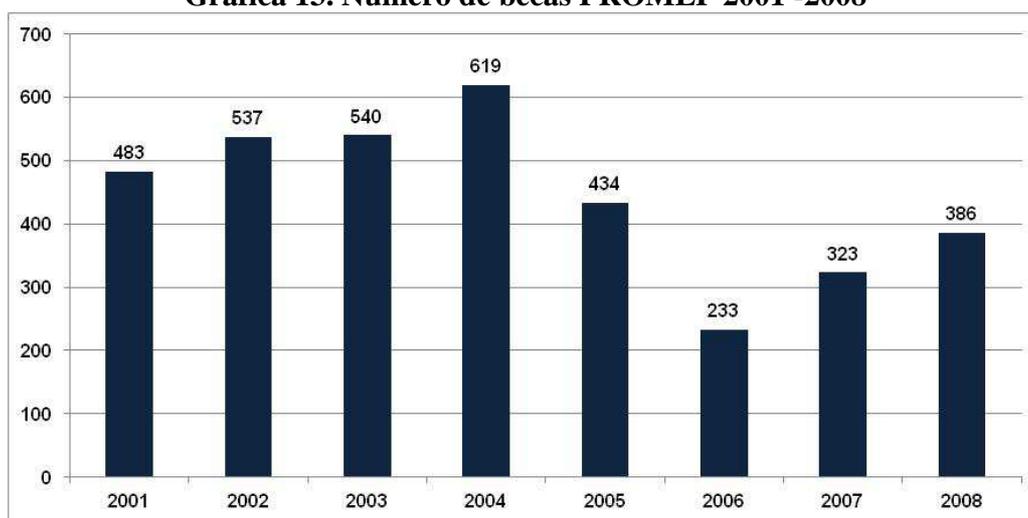
TIPO DE PROYECTO	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Mejora y aseguramiento de la calidad de programas educativos	225	275	315	314	720	1849
Construcción y adecuación de espacios	202	230	200	210	213	1055
Mejora del perfil del profesorado	19	37	134	194	422	806
Desarrollo de cuerpos académicos y redes	13	85	171	243	0	512
Adecuación de la normatividad y mejora de la gestión	35	80	82	28	115	340
Establecimiento o fortalecimiento de esquemas de tutoría	17	35	96	68	70	286
Flexibilidad curricular	25	38	54	5	85	207
Aplicación de enfoques centrados en el estudiante o en el aprendizaje	13	25	64	70	34	206
Fortalecimiento bibliotecario	37	48	39	27	45	196
Estudios de seguimiento de egresados	15	24	18	8	23	88
Incorporación de nuevas tecnologías	11	11	14	13	36	85
Proyectos para realizar reformas estructurales		20	26	19		65
Proyectos de los PIFI en el marco del Fondo de Equidad 2002		31				31
Desarrollo de modelos de educación a distancia	5	3	3	8	6	25
Subtotal	617	942	1216	1207	1769	5751

Fuente: Rubio, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 259.

El mayor número de proyectos apoyados por el PIFI durante los primeros cinco años de su implementación fueron los relacionados con la calidad de los programas educativos, lo cual se reconoce si se adquiere la clasificación en el nivel 1 por parte de los CIEES; se obtiene una acreditación otorgada por algún organismo reconocido por el COPAES o en el caso de los programas de posgrado, por el ingreso al PNPC del CONACYT. Otros proyectos que se apoyaron fueron los relacionados con la infraestructura, específicamente de la construcción y adecuación de espacios. Uno de los aspectos notables es la cantidad de proyectos apoyados para la adecuación a la normatividad y mejora de la gestión, la cual corresponde a 340 en cinco años. Asimismo, en el marco del PIFI también se han apoyado

los proyectos para la mejora del perfil de los profesores⁵², los cuales incluyen en un primer momento el otorgamiento de becas PROMEP y de manera simultánea el apoyo y reconocimiento a los profesores que alcanzan el perfil deseable (PROMEP). A continuación, se muestra la evolución de los indicadores correspondientes a estos rubros en el periodo de análisis de esta tesis (2001-2008),

Gráfica 13. Número de becas PROMEP 2001 -2008



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la página de estadísticas PROMEP/SEP, Diapositiva 1.

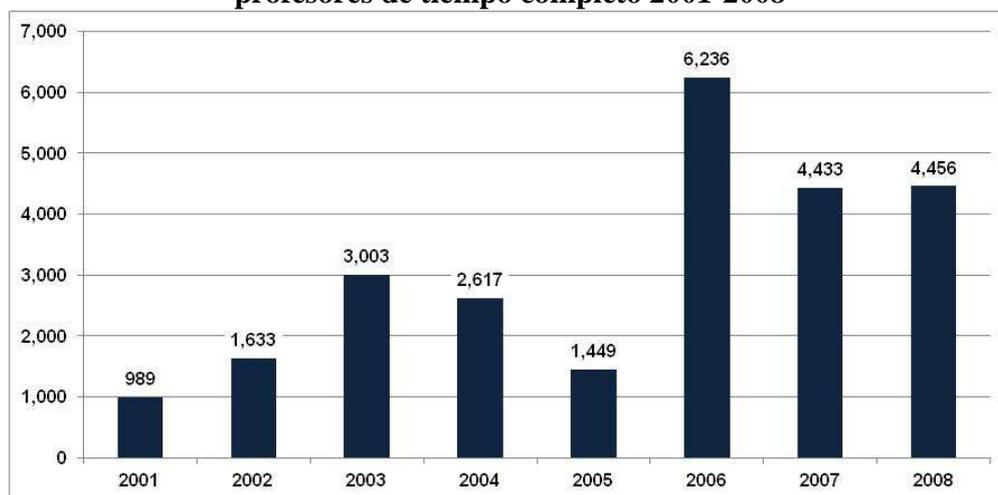
En la gráfica 13 se observa que el gobierno favoreció de manera importante el otorgamiento de becas PROMEP, del 2001 al 2004. En el 2005, dicho apoyo disminuyó aproximadamente en el 50% y al año siguiente ocurrió lo mismo. Para el 2007 nuevamente comenzó el incremento del número de becas PROMEP.

Por lo que corresponde a los apoyos económicos que se otorgan por concepto de perfil deseable a los profesores de tiempo completo que cumplen con las características de este perfil, la evolución se puede observar en la gráfica 14. Uno de los aspectos que arroja dicha gráfica, es que los apoyos no siguen un patrón claro, toda vez que de 2001 a 2003 se

⁵² Recordemos que a partir del 2001 los recursos del FOMES, los de FIUPEA y los del PROMEP convergen en el PIFI. Por ello, el tipo de proyectos que se apoyan en el PIFI incluyen los indicadores del PROMEP. También se apoyan proyectos académicos integrales y de gestión en vías de ser certificados por normas de tipo ISO 9000:2000.

incrementaron, de 2003 a 2005 disminuyeron, posteriormente en el 2005 se observa un crecimiento de 3.3 veces el número para volver a bajar en el 2007.

Gráfica 14. Apoyos y reconocimientos de “Perfil deseable” a profesores de tiempo completo 2001-2008

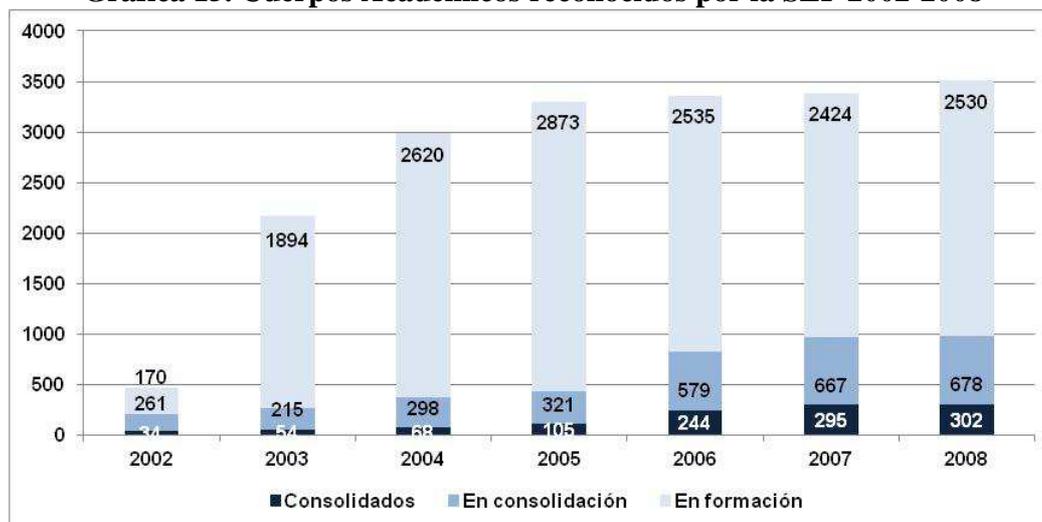


Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la página de estadísticas PROMEP/SEP, diapositiva 10.

Por otro lado, también se ha impulsado el fortalecimiento de los CA y el trabajo en redes. Los cuerpos académicos se clasifican en consolidados, en vías de consolidación y en formación. Para que un cuerpo académico se clasifique como consolidado se requiere que la mayoría de sus integrantes tengan el grado de doctor, estén inscritos al SNI, que sus integrantes cuenten con amplia experiencia en docencia y en la formación de recursos humanos, que la mayoría de los integrantes cuenten con el perfil deseable (PROMEP) y que participe activamente en redes de colaboración o intercambio académico con otros CA, e instituciones nacionales y/o extranjeras⁵³. A continuación, se observa en la gráfica 15, un escaso número de CA consolidados y en vías de consolidación, pero con una tendencia creciente. En cuanto a los CA en formación se observa que a partir del 2003 hay un incremento sustantivo, pues pasaron de 261 a 1,894 y a partir del 2004 su tendencia se encuentra por arriba de 2,000 CA en vías de formación.

⁵³ Nos limitamos a la descripción de los CA consolidados, pues los otros dos subtipos en realidad tienen un porcentaje menor de criterios, pero éstos muy similares (Véase Diario Oficial de la Federación [DOF] *Reglas de Operación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional*, 2012).

Gráfica 15. Cuerpos Académicos reconocidos por la SEP 2002-2008



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la página de estadísticas PROMEP/SEP, Diapositivas 13, 14 y 15, 2011.

Para la SEP, los proyectos presentados en los PIFI y evaluados de forma favorable⁵⁴, han contribuido a difundir una cultura de planeación estratégica participativa y una de evaluación. En cambio para Porter (2004), la planificación en este contexto se inclina por los procesos repetitivos a costa de los creativos, pues los primeros pueden ser más controlados.

Uno de los aspectos que se destaca del PIFI es el concepto de diagnóstico, el cual según Porter (2004), fue cambiado por el concepto de autoevaluación, del cual reconoce que una diferencia sustancial es el diagnóstico o autoestudio, lo que significa que no acepta presiones de ningún actor, ni interno ni externo, pues responde al juicio fundamentado de un grupo de especialistas. En cambio, la auto-evaluación promovida por la SESIC (actualmente SES) “[...] es un diagnóstico que quiere ser participativo y termina no siendo ni investigación ni apreciación situacional [...], es la explicación coherente de nadie porque no representa a nadie [...]”. (Porter, 2004:596-597)

Para Rodríguez (2005), la implantación del PIFI ha permitido al conjunto de universidades avanzar en las iniciativas del PNE 2001-2006, principalmente en los esquemas de planeación, evaluación y aseguramiento de la calidad, la formación de

⁵⁴ En las Reglas de Operación del PIFI 2012.

cuerpos académicos, la adecuación de modelos curriculares y de investigación afines a la organización departamental.

Con la finalidad de conocer los efectos de la implementación del PIFI, se han realizado varias investigaciones, cuyos resultados son de interés para esta tesis. Mismas que se exponen y comentan a continuación:

En el 2005 Kent realizó una investigación en varias universidades estatales sobre el impacto del PIFI 3.0 (2003), con el objetivo de:

“[...] conocer la distinta recepción de las políticas públicas de educación superior al interior de las instituciones por parte de sus directivos, personal académico, estudiantes y trabajadores, así como los obstáculos y resistencias para su implantación [...]” (Kent, 2005:7).

Para esta investigación, se eligió la muestra con base en el tamaño de las UPES (pequeña, mediana y grande), y los montos promedio recibidos por concepto del PIFI en los últimos tres años (bajo, medio y alto). De la población entrevistada, el 21.3% laboraba en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), mientras que el 80% tenía entre 25 y 45 años. Por otro lado, el 92% de los que habían operado el PIFI eran menores de 45 años; el 59.4% había participado en la formulación del PIFI, el 21.8% en la del FOMES y el 5.6% en la del FIUPEA; el 42.7% reportó haber dedicado un promedio de dos semanas para la lectura del PIFI, el 25.8% hasta tres; y el 35.4% dedicó más de 21 días para obtener la información y llenar los formatos del PIFI (Kent, 2005), lo que refleja en sí la percepción del tiempo de dedicación para comprender el PIFI y elaborarlo.

En los diagnósticos realizados, el 50% de los encuestados reportaron haber detectado problemas importantes en la investigación, en la docencia y en el aprendizaje de los estudiantes. En algún sentido, realizar el PIFI permitió encontrar problemas importantes en la actividad académica y de investigación de las instituciones. Por otra parte, se encontró que el PIFI se percibe como un instrumento para mejorar la calidad (63%), y como un medio para conseguir fondos extraordinarios (15.8%) (Kent, 2005). Otro de los aspectos explorados, fue conocer si se percibía compatibilidad entre la

autonomía académica y la planeación estratégica del PIFI. El resultado arrojó que el 59% percibía la autonomía y la planeación como compatibles, y sólo el 16% respondía que no había dicha compatibilidad. Si bien, para Kent (2005) con este dato "...se disuelve la opinión polarizada expresada en torno a la legitimidad de este tipo de programas federales" (Kent, 2005:70). En este punto, nos parece que al autor le faltó proporcionar una definición de lo que entiende por autonomía académica, pues el término así planteado podría interpretarse como libertad académica o de cátedra, lo cual es distinto de autonomía universitaria. Por ello, consideramos que inferir a través de esta respuesta, la legitimidad de los programas resulta poco fundamentado (Cfr. Kent, 2005).

Entre los logros que se observan como producto del PIFI, se encontraron los relacionados principalmente con la ampliación de bibliotecas, equipo de cómputo y/o laboratorios (21.3%). En cuanto a los problemas percibidos, se mencionaron el desgaste de energía, tiempo y recursos; burocratización y tramitología, y un plazo demasiado corto para preparar y entregar el PIFI (23%). Muy pocos advirtieron (1.5% primero, 0.5% segundo y 0.5% tercero), que el PIFI sería inapropiado para universidades o hubiera pérdida de autonomía (Kent, 2005). Este resultado parece coincidir con el escaso número de participantes que no distinguieron la compatibilidad entre la autonomía académica y la planeación estratégica (16%).

Finalmente, lo que Kent concluyó fue que la planeación estratégica se percibía como compatible con la autonomía universitaria, como una herramienta legítima del gobierno federal, pero no como indispensable para impulsar la evaluación y la planeación en las universidades, ya que están en el camino de la planeación (Kent, 2005).

En otro estudio realizado por López, Rhoades & Llarena (2006), con el fin de conocer la opinión de los profesores con respecto de la influencia de los procesos de evaluación en tres instituciones: a) Universidad Autónoma de Sinaloa (52 profesores); b) Universidad de Sonora (52 profesores); y, c) Universidad Autónoma de Baja California (87 profesores), se encontraron los siguientes hallazgos:

A la pregunta de ¿cuáles son las *fortalezas de la institución*? Los resultados generales arrojaron que el 24% de los profesores opinó que ha habido una mejora en los procesos de planeación y se ha incentivado la cultura de la evaluación; el 18% opinó que ha habido una mejora en la calidad y en el reconocimiento de la universidad; el 12.9%, que mejoró la planta académica (prevaleció la investigación por encima de la docencia, mejoramiento de redes); pero sólo el 8%, opinó que ha mejorado la academia (docencia e investigación); para el 6.6% fue la infraestructura; y para el 1.9%, que ha habido una diversificación de la enseñanza.

A la pregunta por las *debilidades de las instituciones*, los resultados arrojaron que con respecto de la *planeación y la cultura de la evaluación*: el 26% opinó que se carece de definición de políticas; el 18.8% que una debilidad es la simulación; el 16.6% que hay exclusión y centralización de las evaluaciones; el 14.5% que falta confianza en la evaluación. Con respecto de las *debilidades relacionadas con otros factores* se encontró que el 14.3% opinó que la planta académica es débil. Por otro lado, en las respuestas abiertas, se observó que para los profesores las evaluaciones no son muy confiables, pues son aplicadas por organismos externos con visiones diferentes de la institución evaluada (López et al., 2006).

[...] En este modelo son los propios organismos oficiales encargados de la política educativa, quienes tienen bajo su control los procesos de evaluación; son ellos quienes definen metas, los productos, formas y mecanismos de evaluación. El proceso puede ser a nivel de la institución como un todo o, bien, evaluar programas en lo particular [...] (López et al., 2006:234).

El estudio de López et al. (2006), nos permite deducir de manera indirecta la percepción de los docentes en cuanto al impacto de los programas gubernamentales de financiamiento y evaluación, e.g. el factor más elevado, el *mejoramiento en los procesos de planeación y cultura de la evaluación* (24%), no corresponde a un aspecto académico, y además implica tan sólo a una cuarta parte de la comunidad. Por otro lado, si el 6.6% opinó que la infraestructura mejoró, quiere decir que este elemento es muy poco significativo y que, por lo tanto, para los profesores no hay cambios perceptibles en su ambiente de trabajo (López et al., 2006). Habría que analizar si las instituciones participantes en este estudio

solicitaron fondos extraordinarios para la construcción y adecuación de espacios, de aquí la pregunta: ¿por qué se autorizaron recursos para tantos proyectos relacionados con la infraestructura y los docentes no perciben las mejoras?

Referente a los aspectos de la *dimensión* estrictamente *académica*, los resultados que arroja son indicativos de un menor impacto, pues tan sólo el 12.9% opinó que mejoró la planta académica y prevaleció la investigación por encima de la docencia, así como el progreso de la vinculación por redes. A lo que se suma que el 8% haya manifestado que mejoró la academia (docencia e investigación); y el 1.9%, que hubo una diversificación de la enseñanza (López et al., 2006). Esto último se relaciona con el PROMEP y SUPERA, y en este caso, el bajo impacto que han tenido.

Sobre el PIFI se encontró que los principales logros y aciertos que perciben los docentes son: el fortalecimiento de la evaluación interna y de la planeación. Asimismo, que el PIFI no sólo es una herramienta para obtener fondos, sino que también permite obtener recursos adicionales para bibliotecas, equipo de cómputo y laboratorios e instalaciones físicas.

En otro estudio realizado por Chehaibar y otros (2007), se analizó la percepción con respecto al PIFI de distintos actores de 30 universidades. En dicho estudio se encontró que el Plan Nacional de Educación Superior (PNES) 1981-1991, llegó a autoridades universitarias, a encargados de la administración y planeación institucional, pero no a la comunidad académica, que se quedó al margen.

Chehaibar y otros (2007), encontraron que la apreciación acerca de la planeación como estrategia, en general, es positiva, ya que ha contribuido a la toma de conciencia sobre la planeación integral, la cultura de calidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque ha tenido mayor arraigo en los niveles de la administración central, en la comunidad académica (representada por las DES y los CA) se ha vivido como una imposición. Por otra parte, se observó que la participación en la planeación se incrementa cuando se han obtenido beneficios económicos derivados del PIFI.

Un aspecto positivo, es que la información generada como producto de la participación en el PIFI, permite tener datos comparables entre instituciones⁵⁵. El estudio también arroja algunos aspectos no tan positivos como el hecho de que la constitución de los CA se perciba como forzada. En cuanto a los CA se dijo que se constituyeron “[...] sin que funcionaran como tales, rigieran la vida académica, formaran parte de la estructura institucional y contaran con una normatividad específica [...]” (Chehaibar et al., 2007:53). Si bien la constitución de los CA se percibe forzada, también se reconoce que han sido una palanca de movimiento para la comunidad académica, que gozan de mayor aceptación entre los académicos más jóvenes frente a los de mayor antigüedad (Chehaibar et al., 2007).

Respecto de los *procesos de evaluación* del PIFI, hay quienes expresan inconsistencia y contradicciones entre las evaluaciones realizadas en las IES y las instancias externas, por lo que se pone en duda el proceso de evaluación “[...] se sienten mal evaluados, poco comprendidos y no escuchados; manifiestan que su trabajo no es analizado con detalle, y advierten una evaluación formalista, superficial y rígida” (Chehaibar et al., 2007:58). A esto se suma la falta de conocimiento de los evaluadores sobre el contexto, la historia, las tradiciones y las condiciones de las universidades evaluadas. Ahora bien, sobre el financiamiento se encontró que

Se considera el PIFI como la vía más importante de financiamiento adicional al subsidio ordinario, ya que articula los distintos programas y fondos de financiamiento extraordinario (FOMES, PROMEP, FAM, FIUPEA), lo que genera muchas expectativas, comprometiendo a las IES, pero también al gobierno federal. Sin embargo, considerar que el PIFI es tan solo un programa de financiamiento que desvirtúa sus objetivos y el trabajo de planeación estratégica de las IES, las DES y los CA. (Chehaibar et al., 2007:60).

De igual manera, se reconoce que los recursos extraordinarios obtenidos por medio del PIFI, han servido a las universidades para acceder a programas de formación de su personal académico; así como para lograr la acreditación de programas educativos; mejorar

⁵⁵ Aunque siempre cabe la pregunta de que si lo que se compara es igual.

las instalaciones⁵⁶ y realizar cambios internos que redundan en una mejor formación. No obstante los beneficios, se dice que los PIFI ocupan un tiempo considerable para la planeación (hasta seis meses), con lo que se descuida la reflexión y las tareas académicas (Chehaibar y otros, 2007).

Las limitaciones encontradas en este estudio fueron: el exceso de planeación, la rigidez de la operación de la planeación estratégica, el permanente ajuste en los criterios del PIFI, la excesiva centralización de las propuestas de trabajo, la modelización de instituciones mediante la inducción de formas de organización que no corresponden a su dinámica interna.

En otro estudio realizado por Díaz Barriga et al. (2008), sobre la percepción del impacto de la evaluación en la educación superior a través del PIFI, se encontró que la planeación estratégica ha obligado a las instituciones a elaborar un diagnóstico detallado a partir de indicadores fijados por la federación. Los diagnósticos se han empleado como base para elaborar planes de desarrollo institucional con metas y compromisos específicos. Sin embargo, se encontró que el diagnóstico “[...] no constituye un elemento de retroalimentación para la misma institución [...]” (Díaz et al., 2008.60), pues éste no es conocido ni analizado por el personal académico.

A través del PIFI, se ha permitido establecer una mirada de mediano plazo por medio de la formulación del plan de desarrollo institucional. La práctica de la planeación se ha modificado y mejorado; ahora se planifica desde una perspectiva integral de la institución, pero también se percibe que el PIFI es un modelo de hiperplaneación. Así, el PIFI, se ha convertido en un instrumento fundamental para la aceptación y una visión más integral de la evaluación. En términos de resultados como política, el PIFI ha sido exitosa por haber sido asumida por las IES, debido al apoyo financiero que reciben por participar en este programa (Díaz Barriga et al., 2008).

⁵⁶ Específicamente en el aspecto del impacto en la infraestructura, los resultados del estudio de Chehaibar et al. (2007) son contradictorios con respecto de los resultados encontrados por López et al. (2006). De aquí habría que destacar que la representación del primero es mayor que la del segundo debido al número de instituciones participantes.

Por otro lado, se encontró que las instituciones beneficiadas por el PIFI se ubican en las localidades de mayor ventaja socioeconómica y cultural. En cambio, las que menos beneficio han recibido se encuentran en regiones de mayor adversidad socioeconómica como Oaxaca, Tabasco, Chiapas y Guerrero (Díaz et al., 2008).

Además, se halló que a través del PIFI se definen nuevas instancias como las DES y los CA. En cuanto a la administración del presupuesto, el dinero obtenido por los fondos extraordinarios funciona con total independencia de los órganos de gobierno de la institución, por lo tanto, estos recursos y su administración no son aprobados por el Consejo Universitario o el Colegio Académico. Aun con los aspectos positivos de este programa, para Díaz Barriga (2008) este modelo

[...] se convirtió en una tabla rasante por medio de la cual se juzga con la misma medida situaciones y a instituciones que responden no solo a historias diferentes, sino también a inserciones sociales y culturales muy distintas [...] (Díaz Barriga et al., 2008:102).

En general, con este instrumento los órganos de gobierno de las instituciones han quedado al margen (y han cobrado mayor fuerza las áreas de planeación), aunque se identifica que la vida académica de las instituciones gira en torno a las resoluciones que al respecto emitan los órganos de gobierno.

Asimismo, se encontró que las DES que impulsan el PIFI dentro del PROMEP (1996), eran equiparables a una facultad, escuela o división. Para el 2006, su concepto se había extendido. Sin embargo, parece que para la comunidad todavía no lograba posicionarse como una forma de organización, lo cual, desde nuestra perspectiva se explica porque es una organización que se dicta desde afuera y que puede generar el efecto no deseado de la simulación con tal de responder al modelo que dicta la autoridad educativa.

El análisis del PIFI, los proyectos que se apoyan, la orientación de los mismos, así como las formas de medir el avance en los indicadores, permiten tener una idea más clara de la intervención del gobierno en la dimensión académica de la autonomía universitaria de las IES. Mediante el PIFI, observamos que el gobierno asume una orientación normativa,

las decisiones se toman desde afuera, y las instituciones a cambio de recursos se ven en la necesidad de acatarlas.

Por lo que corresponde a las libertades para determinar la oferta de planes de estudio y cursos, y la libertad académica, ambas se ven afectadas toda vez que de manera externa se sugieren programas más flexibles, con enfoques educativos centrados en el estudiante (en la revisión del Plan de Desarrollo de la UAQ aparece la libertad académica ceñida al modelo curricular, en este caso el de competencias). Por otro lado, el gobierno promueve la calidad de los programas, la cual se reconoce cuando es acreditada por los organismos que el gobierno acepta para tal fin (CIEES, COPAES y CONACYT). De ahí que, el gobierno otorgue financiamiento para que las instituciones programen las acreditaciones de instituciones y de programas. Pero a su vez, la libertad académica, en tanto actividad, se ve determinada por el apego al perfil PROMEP, en el cual se dejan de lado preferencias y aptitudes de los académicos, así como las tradiciones y los requerimientos de las distintas disciplinas (por ejemplo, administración, historia y física, requieren perfiles diferentes).

Por otro lado, establece la permanencia de la planeación como mecanismo continuo, en el que “debe” participar la comunidad, demandando eficacia y eficiencia en el trabajo académico a desarrollar (como si se pudiese determinar el resultado de una investigación, el tiempo de duración, los productos, etcétera). En este sentido, se emplean criterios administrativistas para medir un trabajo cuya naturaleza (la generación, reproducción y difusión de conocimiento) no puede medirse en esos términos.

Al sugerir la inclusión del grado de satisfacción de los empleadores como un criterio importante en el seguimiento de los egresados, y el mejoramiento de la gestión, se introduce mecanismo de tensión entre la academia y la empresa.

CAPÍTULO 3

ESTUDIO DE CASOS: LA AUTONOMÍA EN DOS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

3.1. METODOLOGÍA

3.1.1. Planteamiento del problema

México cuenta con varias universidades públicas autónomas (federales y estatales). En el caso de las federales la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es la institución más grande del país, atiende a una matrícula superior a los 300 mil estudiantes, en ella se realiza el mayor porcentaje de investigación que se desarrolla en el país y es una de las instituciones más importantes en la difusión de la cultura. En el caso de las universidades públicas estatales (UPES) autónomas, contamos con una institución por entidad federativa –en algunos hay dos–, y son las Instituciones de Educación Superior (IES) que tienen mayor demanda y atienden al mayor número de estudiantes de nivel licenciatura. En muchos de los casos, son las instituciones de difusión de la cultura más importantes de los estados.

Dicho lo anterior, se precisa subrayar que la materia de trabajo de las universidades es el conocimiento y el estado les concede la autonomía técnica y orgánica descentralizando una actividad que él mismo no puede desarrollar (educación superior). Por ello, en un acto de reconocimiento a la tarea que desempeñan las universidades y la importancia del derecho a la educación superior, el estado elevó a rango constitucional la autonomía al incluirla en la frac. VII del artículo 3°:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las cuales la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y

permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3°).

El carácter de esta autonomía jurídica es formal. En teoría todas las universidades que cuentan con una ley orgánica que les reconoce la autonomía, contarían con todas las libertades que les concede la constitución. No obstante la autonomía no solo es formal, sino también de hecho y ésta tiende a cambiar si las condiciones varían. Para algunos autores, las condiciones en el contexto del proyecto de la modernización educativa modificaron la relación estado-universidad (Acosta, 2000; Ibarra, 2000; Mendoza, 2002). A partir de entonces, los ejes que en general han articulado las políticas de educación superior han sido la calidad, la cobertura y equidad, y la modernización de la gestión (López Zarate et al., 2011). Desde mediados de los 90 se han desarrollado diferentes instrumentos e implementado acciones con la intención de orientar a las instituciones de educación superior a los ejes antes mencionados. Son parte de este periodo, la creación de los fondos concursables, de instituciones de evaluación y organismos de acreditación, así como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

El PIFI es un instrumento que con el fin de orientar a las instituciones hacia los ejes que han establecido los planes sectoriales (calidad, equidad y cobertura y modernización de la gestión), logra articular la planeación y los recursos extraordinarios vinculados a los resultados de evaluación.

Algunos de los resultados de estas políticas, instrumentos y acciones, son el mayor control sobre las instituciones, una suerte de homogeneización de las mismas y una disminución de la autonomía universitaria. No obstante, con estas ideas ampliamente difundidas varios autores coinciden en la necesidad de desarrollar estudios que profundicen en el conocimiento de los efectos sobre la autonomía (Ibarra, 2008; Díaz Barriga et al., 2008; Acosta, 2008). Por otro lado, encontramos varios estudios relacionados con el impacto del PIFI (Kent, 2005; López et al. 2006; Chehaibar et al., 2007; Díaz Barriga et al. 2008). Sin embargo, éstos no atienden a la vinculación fondos extraordinarios/evaluación y aunque resuelven algunas preguntas con relación a la autonomía universitaria, no

profundizan en el impacto de este instrumento en los grados de autonomía de las dimensiones académica y financiera.

A partir de esta breve contextualización es que nos planteamos como preguntas de investigación las siguientes: ¿cuál es la situación de la autonomía universitaria en las universidades públicas estatales?, ¿cuál ha sido el impacto de las políticas de fortalecimiento institucional (planeación, evaluación y fondos extraordinarios) que convergen en el PIFI sobre los grados de autonomía universitaria en las dimensiones financiera y académica?

3.1.2. Objetivos

General:

El objetivo general de esta tesis es determinar si el grado de autonomía universitaria en sus dimensiones financiera y académica ha disminuido a partir de la introducción de las políticas de fortalecimiento institucional (Fondos Extraordinarios, evaluación y planeación) integradas en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) en el periodo 2001-2008.

Específicos:

- Revisar los antecedentes históricos y las condiciones que dieron origen a la autonomía de las universidades públicas mexicanas.
- Analizar los diferentes enfoques del estudio de la autonomía y los estudios previos.
- Analizar las características de la autonomía general y sus diferentes dimensiones, particularmente la académica y financiera.
- Revisar el debate de principios del siglo XXI acerca de la autonomía universitaria.
- Analizar los distintos programas para otorgar subsidio federal extraordinario, las reglas de operación que estableció el gobierno y los montos destinados a los diferentes Fondos Extraordinarios, así como su impacto general en el financiamiento de las IES.

- Conocer las diferentes instituciones encargadas de la evaluación, sus instrumentos, y los indicadores de evaluación, en general de las IES en el periodo 2001-2008.
- Investigar el desarrollo y la implementación de la planeación y las instancias de coordinación de las IES mexicanas.
- Conocer y analizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, los montos destinados a éste, el comportamiento de los indicadores en el periodo de análisis 2001-2008 y las diferentes investigaciones relacionadas con su impacto en las IES.
- Desarrollar los criterios que permitan la selección de los casos de estudio.
- Desarrollar un modelo de análisis de casos que permita conocer la situación que guarda la autonomía, y las dimensiones académica y financiera en las Universidades Públicas Estatales Autónomas.

3.1.3. Supuestos hipotéticos

- A) Las políticas de fortalecimiento institucional que convergen en el PIFI han ocasionado que la autonomía de las Universidades Públicas Estatales haya disminuido de manera general.
- B) Para las autoridades de la SEP la autonomía en el marco del PIFI se restringe a la decisión de participar o no.
- C) El PIFI ha contribuido de manera significativa a la disminución de los grados de autonomía de las dimensiones académica y financiera.
- D) A mayor apego a las políticas del gobierno y mejores indicadores, las Universidades Públicas Estatales reciben mayor cantidad de recursos extraordinarios.
- E) A mejores resultados en las evaluaciones, las instituciones reciben una mayor cantidad de fondos extraordinarios.

3.1.4. Marco teórico-conceptual

El marco teórico conceptual se encuentra sustentando en los conceptos de la autonomía universitaria desarrollados por Ashby & Anderson (1972), Levy (1987); Ordorika, 2006 y González & Guadarrama (2009), libertad académica de Ashby & Anderson (1972), Russell (2009), por los Fondos Extraordinarios y el modelo de financiamiento por Mendoza (2011).

3.1.5. Método

Tipo de estudio y método:

El estudio de casos arroja información útil acerca del tema. Permite obtener información de tipo cuantitativa y cualitativa. Se hace uso del método analítico-descriptivo.

Técnicas:

Recopilación y análisis de información documental en fuentes bibliográficas, páginas electrónicas institucionales, análisis de documentos normativos, planes de trabajo institucionales, informes de labores y documentos financieros.

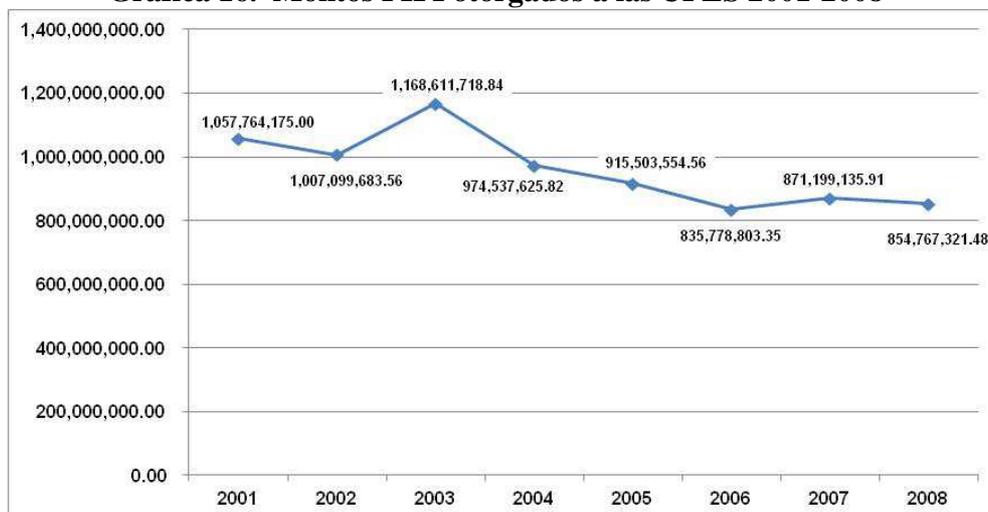
Unidades de análisis:

Consiste en tres Universidades Públicas Estatales con autonomía reconocida legalmente.

Selección de los casos

Para la selección de los casos primero se analizó el monto de los fondos otorgados por la SEP a través del PIFI en el periodo de análisis (2001-2008). A continuación, se muestran los montos otorgados a las UPES por año

Grafica 16. Montos PIFI otorgados a las UPES 2001-2008*



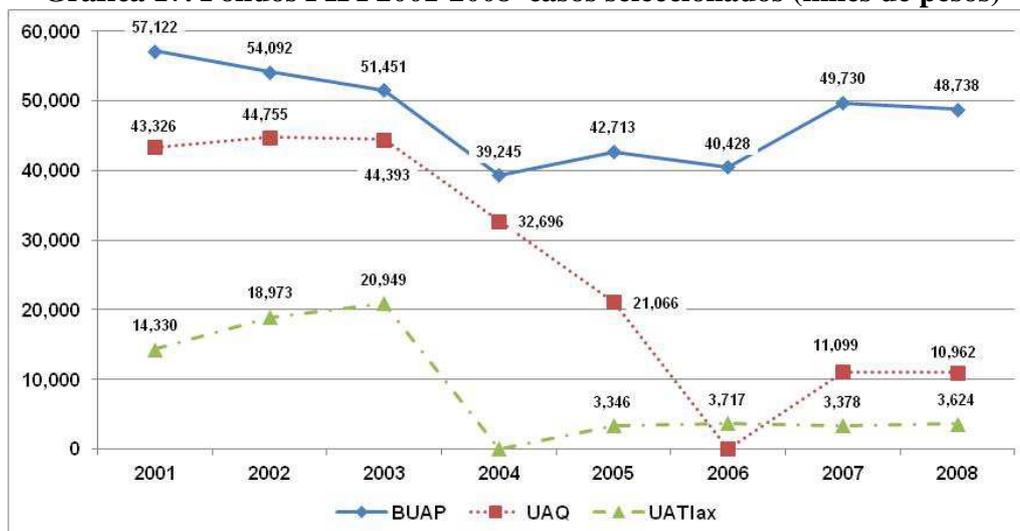
Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEP 2009 (Incluye FOMES y FIUPEA).

*Datos convertidos a pesos del 2001 (INPC, BM, 2012).

**Se excluyeron todas las instituciones que no son UPES autónomas.

Los montos otorgados se clasificaron en tres rangos: *alto*, las que más recursos recibieron; *medio*, las que recibieron un monto cercano al promedio general; y *bajo*, las que recibieron menos recursos. De acuerdo con lo anterior, seleccionamos una institución por cada rango 1) *alto*: la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); 2) *medio*: Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) y 3) *bajo*: Universidad Autónoma de Tlaxcala. A continuación, se muestran los montos recibidos por concepto del PIFI en el periodo 2001-2008 de las UPES seleccionadas. En la siguiente gráfica se observan los montos de PIFI otorgados a las universidades seleccionadas

Gráfica 17. Fondos PIFI 2001-2008 casos seleccionados (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Mendoza 2011, cuadro 24, pp. 68-73.

*Datos convertidos a pesos del 2001 (INPC, BM, 2012).

Originalmente se propuso trabajar con tres casos, sin embargo, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, además de contar con información sumamente escasa, ante la petición de información vía formato de transparencia, respondió que prepararía los documentos institucionales. Sin embargo, se le volvió a solicitar la información y nunca se recibió respuesta a las solicitudes posteriores.

Método de análisis de los casos:

En cuanto al análisis de los casos, se desarrolló un modelo que permitiera conocer la situación de la autonomía y el impacto de las políticas en las dimensiones académica y financiera, mismo que se describe a continuación:

- A) *Desarrollo histórico:* permite identificar el desarrollo histórico de la institución, identificar las condiciones en las que se obtuvo la autonomía y conocer la influencia del contexto en las particularidades de cada institución.
- B) *Situación de la universidad 2001-2008:* mediante el análisis de los Programas de Desarrollo Institucional (PIDE) e informes de la universidad, permite conocer los programas de la institución, el apego a la planeación y la evaluación por parte de las universidades, además de conocer los efectos de las políticas de fortalecimiento

en la dimensión académica de la autonomía universitaria. En esta sección, se muestra el comportamiento de los indicadores de evaluación de la universidad en el periodo de análisis.

- C) *Análisis de las leyes orgánicas y normatividad*: este análisis permite conocer la normatividad de las universidades, la modalidad de autogobierno, la definición de los conceptos de autonomía, libertad académica, administración del presupuesto y, sobre todo, los mecanismos por medio de los cuales se toman las decisiones en la universidad. Permite responder a las preguntas: quién, qué, cuándo y cómo.
- D) *Análisis del financiamiento de las instituciones (2001-2008)*: Consiste en: a) determinar el monto de los subsidios ordinarios (incluye federal y estatal) reportado por las instituciones en sus estados financieros; b) el monto de los *fondos extraordinarios* que reporta la SEP (Mendoza, 2011)⁵⁷; en este análisis se agrupan los fondos extraordinarios, con base en la clasificación que realizamos en el capítulo 2⁵⁸: vinculados directamente al PIFI; vinculados indirectamente y no vinculados al PIFI; c) análisis de los recursos autogenerados⁵⁹ a partir de los montos por año por cada uno de los conceptos que componen esta categoría. Posteriormente, obtenemos la distribución porcentual de los ingresos acumulados autogenerados del 2001-2008; d) finalmente, se realiza una comparación de las tres grandes categorías de ingresos en términos de porcentaje en el periodo de 2001 a 2008 por año.
- E) *Efectos sobre la autonomía universitaria*, en cada uno de los casos a revisar.
- F) *Análisis comparado entre las instituciones*, el impacto sobre la autonomía universitaria y los grados de autonomía de las dimensiones académica y financiera.

⁵⁷ Conviene señalar que debido a que las instituciones no desglosan en sus estados financieros todos los tipos de fondos recibidos, metodológicamente decidimos recurrir a los datos que ofrece Mendoza (2011). Este criterio nos permite emplear la agrupación de fondos según su relación con el PIFI.

⁵⁸ La clasificación es: a) los *fondos vinculados directamente al PIFI*: FOMES, PROMEP, FIUPEA y FAM; b) los *vinculados de manera indirecta al PIFI*: Modelo de Asignación Adicional Fórmula CUPIA, el Fondo para la Consolidación de las UPES y las UPEAS, y el Fondo para la Ampliación de Oferta Educativa; y c) los *Fondos No vinculados*: todos los fondos destinados a atender problemas estructurales, el Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, y el Reconocimiento de Plantilla UPES, Reformas Estructurales UPES, y las becas PRONABES. A continuación, se observa la evolución de los fondos extraordinarios de los que participan únicamente las UPES.

⁵⁹ Cabe señalar que todos los montos reportados en pesos corrientes fueron ajustados con el INPC año base 2001 (Banco de México, 2012).

3.2. UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

Es difícil hacer referencia precisa a un subsistema de universidades estatales, ya que cada una tiene sus particularidades locales y son heterogéneas en cuanto a su estructura, formas jurídico-administrativas y organización académica. Sin embargo, tienen en común que la mayoría de ellas surgieron a partir de instituciones preexistentes, cuyo modelo era de tipo napoleónico basado en escuelas y facultades, y que la mayoría tenía un proyecto de universidad liberal de corte tradicional, aunque también existían algunas universidades con proyectos distintos como los de universidad democrática y popular, modernizadora, etcétera (Mendoza, 1986).

3.2.1. Antecedentes de las universidades estatales

Durante el periodo colonial existieron dos instituciones universitarias: la Real y Pontificia Universidad de México fundada en 1551, y la Real y Literaria Universidad de Guadalajara fundada en 1791. Pero además, existieron otras instituciones consideradas de educación superior, que se fundaron a lo largo del territorio de la Nueva España y cumplieron funciones educativas de primera importancia. Entre éstas encontramos el Colegio de Santa Cruz Tlatelolco (1536), la Escuela de Grabado (1778), el Colegio de Nobles Artes de San Carlos (1781), y el Real Seminario de Minería (1792) (Rangel, 1983). Por otro lado, los jesuitas fundaron 24 colegios, 10 seminarios o internados y 19 escuelas, su obra educativa en el siglo XVIII culminó con la creación de una auténtica red de escuelas. De ahí que los alumnos que concluyeran los estudios de gramática en su ciudad natal, podrían matricularse en los colegios mayores en Guadalajara, Puebla, Mérida y México (Thank, 1981, citado por Rodríguez, 2008). La expulsión de esta orden de España y los virreinos (1767), propició el replanteamiento del sistema educativo novohispano.

A lo largo del siglo XIX, los gobiernos estatales crearon los institutos científicos y literarios o colegios civiles, con orientación laica, destinados a la enseñanza media e instrucción profesional, mismos que en algunos casos fueron alternos a las instituciones religiosas y, en otros, vinieron a sustituirlos. Para la segunda mitad del siglo XIX, se

establecieron las escuelas de tipo profesional, en muchos casos como parte de los institutos científicos y literarios y los colegios civiles, donde se impartían principalmente las profesiones de jurisprudencia, medicina e ingeniería, pero también promovían otros aprendizajes científicos y técnicos, las bellas artes y las artes aplicadas (Rangel, 1983; Rodríguez, 2008). Si bien estas escuelas cumplían las funciones de un sistema educativo superior, algunos intelectuales a finales del siglo XIX, como es el caso de Justo Sierra, plantearon la necesidad de contar con una universidad nacional, no obstante ésta fue creada hasta 1910 (Rodríguez, 2008).

3.2.2. La creación de las universidades en los estados

A partir de la fundación de la Universidad Nacional de México (1910), comenzaron a crearse las universidades de los estados: en 1917, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Universidad de Yucatán en 1922, la Universidad Autónoma de San Luis en 1923⁶⁰ y la Universidad de Guadalajara en 1925. Para el periodo de 1930 a 1948 se crearon las universidades de Nuevo León, Puebla, Sonora, Sinaloa, Guanajuato, Colima y Veracruz. Entre 1950 y 1960, se crearon otras 10 universidades públicas estatales. Finalmente, después de los 60, se crearon siete universidades más, todas ellas en las capitales de los estados (Rodríguez, 2008).

Las universidades de los estados, nacieron en muchos casos, dependientes de los gobiernos, por lo que originalmente no fueron autónomas, dicha autonomía la conquistaron con el paso del tiempo, la mayoría de ellas la obtuvieron después que la UNAM, empleando como modelo a seguir la ley orgánica de 1944. Fue así que sus proyectos como instituciones nacieron orientadas a estudiar y aportar soluciones a los problemas regionales, y a proveer cuadros de profesionistas para las distintas entidades federativas

En los 80, el proceso de desconcentración y diversificación de la educación favoreció la descentralización de las Universidades Públicas Estatales, de aquí que se

⁶⁰ Cabe aclarar que la autonomía entró en vigor hasta 1934, pero fue hasta 1949 que se expidió la Ley Orgánica que reconoce a la institución como la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (Rangel, 1983).

crearan más sedes fuera de las capitales de los estados conservando como sede principal la universidad estatal.

A principios de los 90, se encontró que éstas se orientaban más a la formación profesional, que al desarrollo de la investigación y la difusión de la cultura. Que el posgrado se encontraba escasamente desarrollado y que los proyectos de investigación requerían de muchos recursos (Mendoza y otros, 1986). 10 años más tarde, se encontraron de manera general problemas de cobertura, equidad calidad, así como problemas de consistencia en las cifras proporcionadas por las distintas fuentes.

En un intento por corregir los problemas de las UPES, las políticas y las acciones impulsadas por el gobierno, han sido homogeneizantes y poco sensibles a la consideración de las condiciones históricas y el marco contextual de cada institución, así como a las particularidades de las distintas disciplinas. Por ello, es de nuestro interés conocer el impacto que ha tenido el PIFI en la autonomía en general, y en las dimensiones académica y financiera de la autonomía universitaria en los casos seleccionados.

3.3. BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA (BUAP)

3.3.1. Desarrollo histórico de la BUAP

Antecedentes

La Compañía de Jesús arribó de España en 1572. Al siguiente año, estableció su primer colegio en México; para 1587, fundó en la ciudad de Puebla, el primer colegio denominado “Colegio del Espíritu Santo”⁶¹, en el cual se encuentran los orígenes académicos de la Universidad Autónoma de Puebla.

⁶¹ Existe cierta controversia acerca de año de fundación de dicho colegio. Algunos autores como Castrejón y Pérez (1976) reconocen el año de 1578. No obstante, existen investigaciones recientes que han revelado que el Acta de Fundación del Colegio del Espíritu Santo, que se encuentra en el Archivo Histórico de la Notaría del Estado de Puebla tiene fecha del 15 de abril de 1587 y está firmada por don Melchor de Covarrubias, el P. Antonio de Mendoza, Provincial de la Compañía de Jesús en la Nueva España y por el escribano público, Melchor de Molina. Asimismo, dos pinturas arrojan pruebas de la fecha de inicio de las labores de enseñanza superior de la Compañía de Jesús de Puebla de los Ángeles. (Véase Esparza, A. (2001). Acta de Fundación del Colegio del Espíritu Santo. *Tiempo Universitario, Gaceta Histórica de la BUAP*, Año 4/ No. 1, H. Puebla

Hacia mediados del siglo XVIII, cinco colegios se encargaban de la educación de las elites poblanas: el Colegio del Espíritu Santo, el Colegio de San Jerónimo, el Colegio de San Ildefonso, el Colegio de San Ignacio y el Colegio de San Francisco Javier (Márquez, 1992). En 1767, Carlos III decretó la expulsión de los jesuitas de España y de todas las colonias, por lo que el entonces virrey de la Nueva España, Carlos Francisco de Croix, hizo efectiva dicha orden en junio del mismo año⁶², sin embargo como los jesuitas se hacían cargo de dichos colegios, con su expulsión se creó un vacío que sumió a toda la educación de la nación en el deterioro. En el caso de Puebla, los jesuitas se quedaron nuevamente a cargo de la educación, aunque como parte del clero secular. Entonces, los colegios se convirtieron en uno solo denominado Colegio Real Carolino en honor a Carlos III (Márquez, 1992). Hasta este periodo los antecedentes corresponden a la colonia y al predominio de la educación clerical (Castrejón & Pérez, 1976).

Del Colegio del Estado (siglo XIX) a la Universidad de Puebla

Al “término” de la independencia en 1825, el Colegio Real Carolino fue transformado en el Colegio del Estado, mismo que, y al igual que otras instituciones del país, padeció en el siglo XIX las pugnas y cambios de gobiernos liberales y conservadores, pero los cambios de orden civil realizados por los primeros, no lograron hacer de la educación superior poblana una institución laica.

Con la restauración de la República, la educación poblana se caracterizó más bien por el progreso y, aunque se impulsaron algunas cátedras científicas, dicho progreso no alcanzó a todas las áreas (Castrejón & Pérez, 1976).

En 1871, la educación superior pasó a cargo del gobierno del estado, quien promulgó una ley en 1879, la cual establecía que la enseñanza superior a su cargo sería gratuita. Asimismo, al interior de la universidad sucedieron otros cambios que marcaron una orientación distinta de la educación impartida por el colegio. Entre éstos estaban la

de Zaragoza, 11 de enero de 2001), Extraído el 13 de octubre del 2011 de la página Web: <http://www.segen.buap.mx/au/tiempo/paginas/2001/ano4num1.htm>.

⁶² Cap. XII, “*La expulsión de los jesuitas*”. Extraído el 29 de agosto de 2011 de la página Web http://loyola.tij.uia.mx/ebooks/historia_baja/%5B16%5D%20%20La%20expulsi%F3n%20de%20los%20jesuitas.%20XII.pdf

creación de un reglamento interno y la introducción de la enseñanza objetiva y experimental. Según Sotelo (2006), los cambios realizados a partir de la restauración de la República desterraron la herencia colonial del colegio. En 1884, se formó la Agrupación Estudiantil del Colegio del Estado con la finalidad de participar en los festejos del 74 aniversario de la independencia, pero su papel trascendió y participaron en el debate nacional sobre el camino de la educación superior y la formulación de un proyecto de ley orgánica encaminado a convertir al Colegio del Estado en una institución autónoma.

Para Terrazas (1983), entre 1825 y 1937, el Colegio del Estado en realidad tuvo una orientación muy profesional en el campo de las disciplinas liberales, principalmente dentro de la medicina y el derecho, situación que no cambió cuando el colegio se convirtió en la Universidad de Puebla. Este aspecto se ve reforzado en lo que señalan Márquez (1992) y Sotelo (2006):

El cambio fue sólo de nombre...

[...] sin que dicho cambio generara modificaciones sustanciales en la vida académica institucional y en su comportamiento político frente al Estado. De hecho [sic], siguió concibiéndose como una oficina más del Ejecutivo en turno. (Márquez, 1992:16)

La estructura académica y cultural de la institución no sufrió cambio alguno. En lo fundamental, los planes y programas de estudio (...) continuaron siendo los mismos del Colegio [...]. (Sotelo, 2006:66)

El 14 de abril de 1937, el gobierno estatal emitió un decreto con la finalidad de que el Colegio del Estado se convirtiera en la Universidad de Puebla, la cual se integró originalmente por los bachilleratos y las facultades de Filosofía y Letras, Derecho y Ciencias Sociales, Medicina, Ingeniería, Química y Farmacia, Comercio y Ciencias Administrativas y Odontología (Castrejón & Pérez, 1976). Así como con las escuelas: Secundaria, de Bellas Artes, la Normal Superior, la de Educación Física, la de Música, Declamación y Teatro y los Institutos. Las bibliotecas: La fragua y la Palafoxoniana, el Observatorio Meteorológico, el Instituto Biotipológico, el Instituto Obrero, el Museo del

Alfeñique, el Museo Comercial, el Hospital Francisco Marín y la Dirección de Turismo. Como objetivo de la universidad, se estableció la formación de elementos capaces de dirigir a la sociedad, y la enseñanza que debía ofrecer consistiría en la transmisión de la cultura, la enseñanza profesional, la investigación científica y la educación de nuevos hombres de ciencia. Este decreto facultó al Ejecutivo Estatal con el derecho de nombrar al Rector, de aprobar los nombramientos de los profesores y de interponer su veto a las resoluciones del consejo universitario. Ocho meses después, el gobernador emitió otro decreto en donde se redujo a la universidad a los estudios de bachillerato y licenciatura. El resto de las dependencias formaron parte del Ejecutivo a través de la Dirección General de Educación Pública del Estado.

Durante esta primera etapa de la universidad, la lógica del desarrollo institucional estuvo vinculada al avilacamachismo. Entre 1947 y 1956, la universidad tuvo 10 rectores, todos ellos impuestos por el gobernador en turno. Por lo que, el control del gobierno sobre la institución exacerbó, según Sotelo (2006), el anhelo de la autonomía, cuya semilla se sembró desde los años 30 al tratar de imponer la educación socialista.

En una interpretación de Acosta (2000), el periodo entre 1937 y 1961 se caracteriza por la subordinación política y un lento crecimiento institucional, en el que la universidad transitó de la estabilidad a la autonomía conducida:

[...] Se trataba de una universidad relativamente pequeña, funcionando como la única institución de educación superior de la entidad, que se componía por una comunidad estudiantil compacta, distribuida en las carreras liberales clásicas [...], y donde el cuerpo docente estaba compuesto por profesionales liberales destacados en sus actividades en el mercado laboral regional, que dedicaban sólo una parte de su tiempo a dictar cátedra en las aulas de la universidad [...] (Acosta, 2000:231).

Por un lado, los estudiantes ingresaban a la universidad en busca de prestigio y, por otro, la institución concentraba su actividad básicamente en la docencia. La Universidad de Puebla nació como una universidad pública estatal heterónoma ligada a las necesidades del

gobierno local. Si bien en esta etapa su cercanía con el gobierno la favoreció, para la siguiente etapa, esta cercanía sería parte de su debilidad.

[...] La cercanía con el gobernador en turno implicaba para los dirigentes de la universidad la posibilidad de obtener mayores o menores recursos para el crecimiento y desarrollo de la universidad. La información y los vínculos personales eran las características centrales de las relaciones entre el gobierno del estado y la universidad [...] (Acosta, 2000:233).

La Universidad Autónoma de Puebla

Para Sotelo, se pueden identificar cuatro corrientes que tuvieron un papel decisivo en la lucha por la autonomía: a) una *corriente* de estudiantes formada bajo *la tradición liberal* del colegio identificada con el pensamiento laico, secular y con las corrientes más progresistas de la política y la cultura, y que si bien coincide con los postulados de la revolución, no así con el sistema político, sobre todo en la política hacia las universidades. Podemos encontrar una representación de este grupo en las revistas *Don Quijote* y *Cauce* de los años 40, en las cuales incluso, ya se pueden encontrar algunas referencias a la autonomía; b) una *corriente vinculada al régimen* con quien mantendrá vínculos estrechos, aunque en ocasiones toma distancia del mismo; c) una *corriente derechista* y conservadora que surge de los grupos reaccionarios que se oponen a la educación socialista de los años 30; y d) una *corriente de izquierda* que se forma en los 50 cuyos planteamientos, en ocasiones, coinciden con los sectores liberales, y otras con los grupos que pugnan por la ideología revolucionaria. Esta corriente se fortalece en los 60 y se consolida en los 70 (Sotelo, 2006).

Con las crisis política y económica que se vivieron en Puebla en los años 40 y 50, sobrevino un endurecimiento del gobierno ante el temor de que las cosas se salieran de control. En este contexto, los sectores más conservadores de la sociedad impulsaron el anticomunismo. En 1951, con la llegada de Rafael Ávila Camacho a la gubernatura y ante la amenaza inminente de control sobre la universidad, el rector desistió de continuar en la rectoría (ibídem, 2006). En 1952, el gobernador nombró como Rector a alguien que le era cercano, y en puestos clave, a varios militares con lo que se estableció un ambiente castrense que chocó con la libertad dentro de la universidad. En respuesta, los estudiantes

formaron un movimiento en contra de la militarización de la institución. Después de un año, el gobernador decidió cancelar su proyecto y ordenó al Rector que tomara medidas enérgicas contra algunos de los principales dirigentes (Sotelo, 2006).

En 1956, el gobernador Rafael Ávila Camacho envió al Congreso una propuesta de ley para separar la preparatoria de la Universidad de Puebla, misma que fue derogada ante la presión del Consejo Universitario. Esta última intervención del gobernador, según Sotelo (2006), aceleró el movimiento por la autonomía universitaria cuyas condiciones estaban dadas por el ánimo de los universitarios y por la disposición del gobierno a concederla.

[...] al ser abordado en Tehuacán por los estudiantes de la FEP el 10 de junio de 1956 para expresarle su preocupación por el intento de segregar la preparatoria, y para exponerle también la inquietud de la comunidad universitaria por la cuestión de la autonomía les respondió que estaba dispuesto a otorgarla, siempre y cuando se le presentará un proyecto por parte del Consejo Universitario [...] (Sotelo, 2006:92).

Ante la reiteración del gobernador de otorgar la autonomía, la Federación Estudiantil Poblana (FEP) y el Frente Universitario Anticomunista (FUA) presentaron al Consejo Universitario sus propios proyectos. No obstante estos proyectos, el gobernador presentó otro, incluyendo la creación del Consejo de Honor con seis participantes nombrados por él mismo. Finalmente, la Cámara de Diputados aprobó el 22 de noviembre de 1956 el proyecto del gobernador en una ley que otorgaba la autonomía a la Universidad de Puebla, convirtiéndose así en la Universidad Autónoma de Puebla. Sin embargo, esta autonomía fue muy restringida y limitada, por dos razones: la primera, porque el Consejo de Honor era nombrado por el gobernador y, la segunda, porque el primer Consejo de Honor fue integrado en su mayoría por miembros reconocidos de la derecha (Louvier y otros, 1991), lo que favoreció las prácticas confesionales católicas dentro de la institución, desafiando a otros grupos liberales.

A partir de 1961, comenzó la etapa de la historia de la universidad en la que prevalece el conflicto y ruptura (1961-1975). El contexto de la misma fue el triunfo de la

Revolución Cubana de 1959, la crisis del dominio político avilacamachista, y la creciente demanda por la conquista de la autonomía efectiva (Acosta, 2000). En esta etapa, los enfrentamientos entre liberales y conservadores estaban protagonizados por el FUA y, en su contraparte liberal, por el Frente Liberal Universitario, el Frente Universitario Nacionalista, el Comité Estudiantil Poblano y miembros del Partido Comunista. Con el tiempo la tensión constante entre el gobierno y la universidad, trajo una crisis política que culminó con la salida de los grupos conservadores de la universidad, mismos que para 1975 crearon la Universidad Popular Autónoma de Puebla (UPAEP)⁶³.

En 1961, se aprobó una nueva ley orgánica en la cual se concedió a la universidad la facultad del autogobierno, para lo que se crea un Consejo de Gobierno, cuyo Ejecutivo era el presidente del Consejo de Gobierno. A esta estructura se añadió el Consejo Técnico (que suplió al Consejo Universitario), los decanos y un contador público. Sin embargo, esta ley es derogada y para 1963 se publica la Ley Orgánica que estuvo vigente hasta 1991. En ese mismo año, se conformó un Consejo Constituyente de la Universidad que, entre sus funciones, tuvo que designar a un Rector, promulgar el Estatuto Universitario y los reglamentos, designar a los directores e instalar los consejos técnicos (Gámez, 2009).

La Universidad Democrática, Crítica y Popular (1975-1989)

Para Doger (1999), los cambios que se sucedieron en los 60 fueron un antecedente de la transformación de la universidad, la cual comenzó con la llegada de Luis Rivera Terrazas a la rectoría, quien la ocupó por dos periodos consecutivos (1975-1978 y 1978-1981). En este tiempo, la Universidad de Puebla se encausó a la praxis revolucionaria, se formaron los sindicatos de trabajadores académicos y administrativos, la universidad acogió a un buen número de maestros extranjeros con ideología izquierdista, se fortalecieron las organizaciones estudiantiles, y se generó un esquema de gobernabilidad institucional fundamentado en los acuerdos corporativos y en la democratización de las decisiones de la UAP. La democracia comprendió dos aristas, por un lado, la elección de los órganos

⁶³ Dicha institución contó para su creación con un subsidio de tres millones de pesos anuales, la ayuda de comerciantes y empresarios, la Fundación Mary Street Jenkins y el gobierno estatal (Márquez, 1992:115).

directivos mediante el voto universal, directo y secreto y, por otro, el acceso libre a la universidad (Acosta, 2000).

En 1975, las autoridades dieron a conocer a la universidad como “Universidad Democrática, Crítica y Popular”. La transformación trajo consigo el crecimiento acelerado de la comunidad y otros cambios radicales en la vida universitaria (Doger, 1999). Durante este periodo, el Consejo Universitario enriqueció el concepto de autonomía universitaria como respuesta a la defensa y lucha por las libertades políticas (Rivera, 1983). Se consideró que la autonomía incluía los siguientes derechos: libertad de cátedra para el desarrollo de la ciencia y la enseñanza; el autogobierno sin interferencia del poder público; el desarrollo de la actividad crítica, del pensamiento libre y del debate de los problemas económicos políticos y sociales del país y del mundo; el derecho de los universitarios de participar en la vida política y actuar en apoyo a los movimientos populares que buscaban la transformación y el progreso de la sociedad; y el derecho a disentir de lo dicho y actuado por los gobernantes, actuar en consecuencia, sin más restricciones que las señaladas por la Constitución.

Según Doger (1999), entre las ventajas de este programa se cuentan la ampliación de la cobertura, la fortificación de la cultura científica y el establecimiento de las bases para la profesionalización de los docentes. No obstante estos avances, también hubo resultados negativos: el abandono de criterios y mecanismos para el reclutamiento; tiempo de dedicación y permanencia de los profesores; el privilegio sobre la organización sindical y la desatención en la formación de grupos académicos; la separación entre la universidad y el mercado laboral; un alejamiento de las necesidades de los sectores social y productivo; y un desmembramiento de las estructuras de gobierno. En este sentido, para Acosta (2000), la etapa de *financiamiento benigno* y la expansión no regulada, provocaron la masificación de la BUAP sin contrapesos externos significativos. Para 1982, el crecimiento del personal no académico (53%) superó al académico (47%), y los académicos de alto nivel dejaron sus funciones de docencia para agruparse en los institutos de investigación. Con la siguiente etapa de *crisis económica y contracción de recursos*, un conjunto de proyectos institucionales y académicos se vieron paralizados.

Para Acosta (2000), la clave de la gobernabilidad entre el periodo de 1981 y 1987 se encontraba en la capacidad de construir redes de poder en varios niveles de las estructuras de las universidades, las cuales sólo se formaban en la medida en que los actores pudieran satisfacer sus demandas. Esta administración logró mantenerse, pues de alguna manera se repartían entre los diversos grupos los puestos, con lo que se lograba cierto equilibrio. En 1987⁶⁴, el grupo que llegó al poder rompió con esta regla y no alcanzó la cohesión, así sin interlocutores internos ni externos la rectoría se aisló, situación que se sumó a la crisis política y económica de la institución. Para 1989, además de que la UAP sufrió una severa crisis, producto del derrumbe de una vieja coalición dirigente que perdió legitimidad interna y externa y el agotamiento del proyecto populista (Acosta, 2000), la SEP se negó a pagar los salarios de 1200 plazas no reconocidas por Hacienda, con lo que el subsidio federal disminuyó de forma considerable. En consecuencia, el personal universitario comenzó a recibir cheques de 10 días por quincena, lo que reactivó la politización de la universidad. En 1990, vino la destitución del Rector y le sucedieron tres rectores interinos; a mediados de año, el consejo universitario logró convocar a nuevas elecciones y José Doger fue nombrado rector provisional con lo que inició una nueva etapa de estabilización y la conformación de una nueva coalición, misma que más tarde transformó a la universidad (Acosta, 2000).

En octubre de 1990 tomó posesión como rector José Doger, quien junto con los grupos que lo apoyaban, establecieron como metas en la BUAP las siguientes: restablecer la institucionalidad y la vida académica; resolver el pago de los trabajadores y el déficit originado por la diferencia entre el subsidio y los costos reales de la plantilla de trabajadores; vincular a la universidad a los procesos de modernización de la educación superior⁶⁵; sentar las bases para planear la transformación institucional; y restablecer la relación de diálogo y confianza entre la universidad y la sociedad (Doger, 1999).

⁶⁴ Año en el que el Congreso del Estado la declaró Benemérita. Desde entonces, fue reconocida como Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

⁶⁵ Es en 1992 cuando se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, y en 1993 cuando se modifica la Ley de Educación. Para 1994, se impulsan los primeros Fondos concursables, como el Fondo para la Modernización Educativa (FOMES), para instituciones de educación superior; el Fondo para la Superación del Personal Académico (SUPERA) que después se convertiría en el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Luego entonces, las políticas hacia la educación superior y la crisis interna por la que atravesó la Universidad de Puebla, fueron la coyuntura que impulsó el cambio radical

En cuanto a la evaluación, se realizaron en la BUAP dos externas, una en 1993 y otra en 1997. Ambas sirvieron como fundamento para la elaboración de los planes de desarrollo: en 1994 el “Proyecto Fénix”, y en 1998 el “Proyecto Universidad del Futuro”.

3.3.2. Situación de la BUAP (2001-2008)

A partir del 2001, la BUAP implementó el PIFI, y se le incorporó a un proceso permanente de planeación, presupuestación y evaluación cuyo énfasis se encuentra en los resultados. Asimismo, se reconoció que el PIFI constituyó la principal herramienta para la contextualización de los esfuerzos institucionales (BUAP, II Informe 2007 [1]).

Un cambio fundamental durante este periodo, fue la implementación de un nuevo modelo académico denominado Modelo Universitario Minerva (MUM). Si bien dicha propuesta nació de las autoridades, se obtuvo su legitimidad al hacer partícipe a la comunidad universitaria, primero al Consejo de Docencia en el 2004, y luego a la comunidad en general, mediante una consulta y posterior incorporación de sus propuestas. Finalmente, dicho modelo quedó autorizado en el 2006. Para las autoridades de la institución, el MUM:

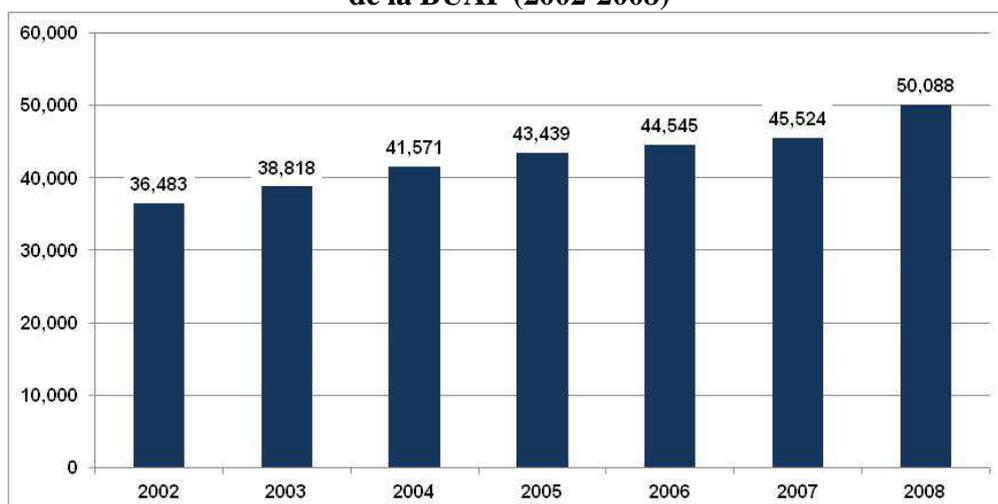
[...] constituye un planteamiento inicial que deberá evolucionar constantemente aprovechando la flexibilidad de las estructuras académicas propuestas y nutrirse de la evaluación crítica y la participación de los universitarios. (BUAP, Presentación del Modelo Universitario Minerva, material video gráfico extraído el 28 de noviembre del 2011 de <http://www.buap.mx/>).

En cuanto a la oferta educativa, en el 2007, la universidad contaba con 145 programas académicos: uno de preparatoria, cuatro de nivel técnico, uno de técnico superior universitario, 61 de licenciatura, 72 de posgrado y un programa de universidad abierta, así como cinco cursos de lenguas extranjeras (BUAP, II Informe, 2007 [1]).

al interior de la misma. En el contexto internacional, también en 1989 con la caída del muro de Berlín y la caída del socialismo real, los grupos comunistas pierden fuerza en casi todo el mundo.

En el Plan General de Desarrollo 2006-2009, se propuso la ampliación de la cobertura y la necesidad de acceder a fondos de ampliación de matrícula con el fin de atender a la demanda en el estado. Lo anterior, bajo las premisas de ampliar la cobertura en programas no tradicionales, en los pertinentes con orientación hacia las ingenierías, ciencias exactas y naturales, y los que contaban con calidad reconocida. En este sentido, se observa que la matrícula creció de 2002 al 2008 el 37%, pasando de 36,483 estudiantes a 50,088. El promedio anual de crecimiento de la matrícula fue de 2,268 estudiantes de licenciatura. A continuación, se muestra la evolución de la matrícula de licenciatura y Técnico Superior Universitario (TSU) para el periodo 2002-2008.

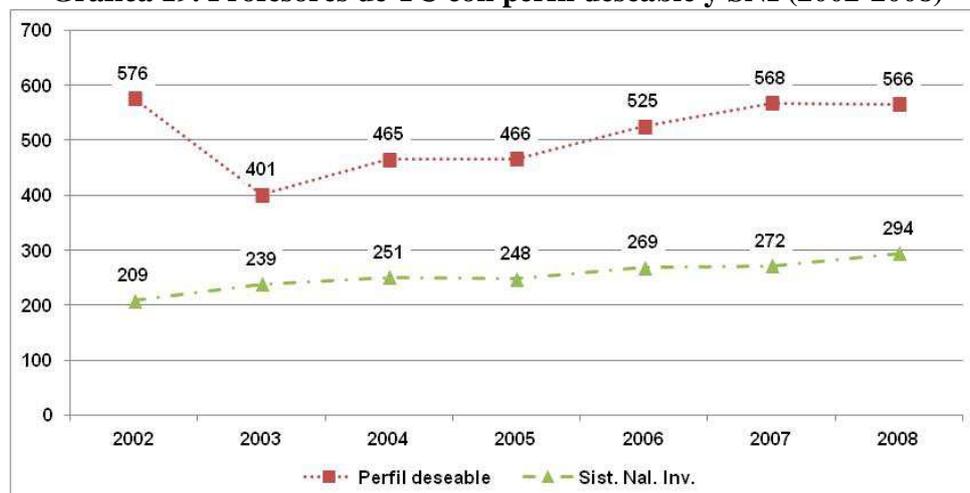
Gráfica 18: Evolución de la matrícula de licenciatura y TSU de la BUAP (2002-2008)



Fuente. Elaboración propia con base en los datos proporcionados en Auditoría de Desempeño, BUAP-PIFI, p. 12.

Con respecto de los profesores de Tiempo Completo (TC), se observa que los de perfil deseable disminuyeron el -1.7% entre 2002 y 2008. Dicha disminución obedece a una caída importante del 2002 al 2003. A partir de éste último año el crecimiento fue constante sin llegar al número de 2002.

Gráfica 19. Profesores de TC con perfil deseable y SNI (2002-2008)



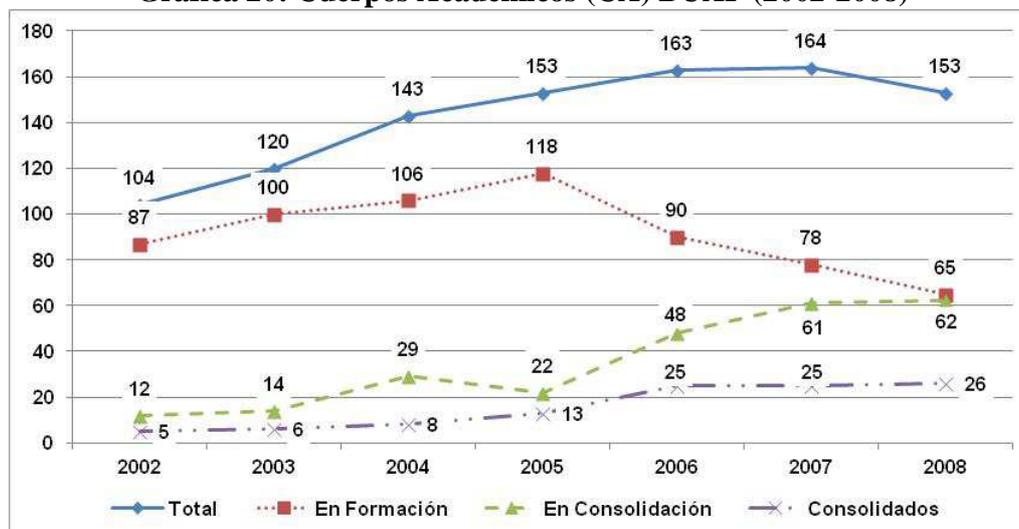
Fuente. Elaboración propia con base en los datos proporcionados en Auditoría de Desempeño, BUAP-PIFI, p. 5

En cuanto a los profesores de TC inscritos en el SNI, éstos pasaron de 209 en el 2002 a 294 en el 2008, lo que en términos de porcentaje representa un 40% más de profesores. Asimismo, en el 2007 la BUAP impulsó programas para asegurar la permanencia y el ingreso de académicos al SNI, así como su ingreso al sistema. (BUAP, II Informe, 2007 [1]).

En cuanto a la evaluación y estímulos a los docentes, la BUAP cuenta con el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente (ESDEPED), cuyos recursos ascendieron a más de 90 millones de pesos en el 2007.

Con relación a los cuerpos académicos (CA) se observa que el mayor número corresponde a los que se encuentran en formación. No obstante, estos comenzaron a disminuir a partir del 2005. Por su parte los CA en consolidación y consolidados crecieron del 2002 al 2008, aproximadamente cinco veces su número (vea gráfica 20).

Gráfica 20: Cuerpos Académicos (CA) BUAP (2002-2008)

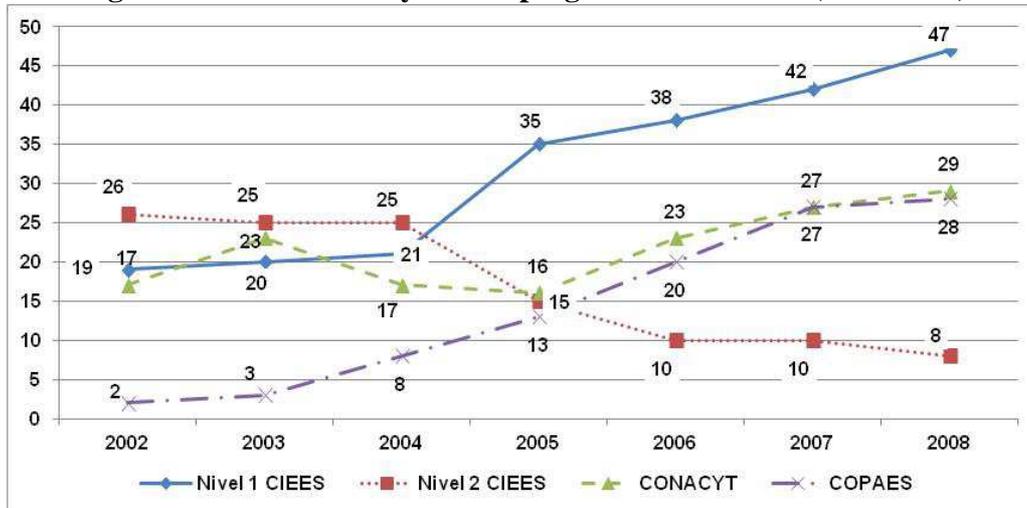


Fuente. Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la Auditoría de Desempeño, BUAP-PIFI, p. 7.

En cuanto a la evaluación, en el Informe BUAP (2007 [1]) se dice que en la universidad son cotidianos los procesos de evaluación y acreditación (así como los ejercicios de planeación). De dichos procesos de evaluación y acreditación de los programas de nivel licenciatura y posgrado, se aprecia que los programas evaluados y clasificados por los CIEES en nivel I han ido incrementándose, pues pasaron de 17 en el 2002 a 47 en el 2008. En cambio los programas que resultaron clasificados en el nivel 2, han ido disminuyendo. En cuando a los programas acreditados por algún organismo reconocido por COPAES, éstos se han ido incrementando al pasar de dos a 29 programas. Conviene señalar que la acreditación de los programas tiene vigencia, en el caso de COPAES las acreditaciones tienen una vigencia de cinco años, por lo que ésta deberá renovarse al someterse nuevamente a una evaluación externa.

Por lo que toca a los programas de posgrado en el PNPC (gráfica 21), su número ha tenido variantes, por ejemplo en el 2006 el número de programas en el padrón fue inferior al del 2002, y en el 2004 al año anterior. Asimismo, se puede observar que el número de programas en el PNPC hasta el 2008 oscilaba entre 16 y 29 programas de posgrado.

Gráfica 21: PE evaluados por los CIEES, acreditados por algún organismo de COPAES y PE de posgrado en el PNPC (2002-2008)



Fuente. Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la Auditoría de Desempeño, BUAP-PIFI, p. 9

En lo referente a la rendición de cuentas, la universidad desarrolló una normatividad específica para el acceso a la información, y una página de transparencia donde publica datos actualizados acerca de sus indicadores, programas y financiamiento.

3.3.3. La Ley Orgánica y la normatividad

El 24 de abril de 1991 el Congreso de Estado promulgó una nueva Ley Orgánica que derogó a la de 1961, con lo que dio fin al proyecto de Universidad *Crítica, Democrática y Popular*. En la nueva ley, los procesos de elección de las autoridades se establecieron de acuerdo con un proceso regulado, conducido y aprobado por el Consejo Universitario. Se fortalecieron las figuras del Rector y de los órganos colegiados, se incrementó la representación de los académicos, se mantuvo la de los estudiantes y disminuyó sensiblemente la de los representantes no académicos. Por otro lado, el sindicato y los estudiantes fueron desplazados como actores importantes en la toma de decisiones de la universidad. Con el consenso y la participación de la comunidad universitaria se formularon un nuevo Estatuto Orgánico y reglamentos (Acosta, 2000).

La Ley Orgánica de 1991 (actualizada en 1998), establece en su artículo 1º que:

La Universidad Autónoma de Puebla es un organismo público descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por objeto contribuir a la prestación de los servicios educativos en los niveles Medio Superior y Superior, realizar investigación científica, tecnológica y humanística, y coadyuvar al estudio, preservación, acrecentamiento y difusión de la cultura. La atención a la problemática estatal tendrá prioridad en los objetivos de la Universidad [...]. (Ley de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1991 [reformada en 1998], artículo 1°).

El artículo 3° de esta ley resulta fundamental, pues en éste se define lo que se entiende por autonomía de la universidad:

La universidad como organismo constitucionalmente autónomo tiene la libertad para organizarse y gobernarse a sí misma, definir su estructura y las funciones académicas, así como sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrar su patrimonio. (Ley de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1991 [reformada en 1998], artículo 3°).

Asimismo, la Ley Orgánica faculta a la universidad para expedir certificados, títulos y grados académicos; planear, programar, impartir y desarrollar actividades de docencia, investigación y difusión de la cultura; promover relaciones de intercambio y cooperación en los ámbitos científico, técnico y cultural con instituciones afines del país y del extranjero; establecer los criterios, procedimientos y requisitos para la admisión, permanencia y egreso de sus alumnos, y determinar la participación y cuotas por los servicios que preste y los trabajos que se ejecuten en sus dependencias.

En cuanto a los órganos de gobierno, se reconoce como la máxima autoridad al Consejo Universitario, al Rector como representante legal de la institución y presidente del mismo Consejo. También forman parte, las autoridades académicas colegiadas por función y por unidad académica, y las autoridades personales que señale el estatuto.

Con respecto de la libertad de cátedra la ley orgánica de la BUAP establece que:

La universidad examinará todas las corrientes de pensamiento y los procesos históricos y sociales sin restricción [...]; los principios de libertad de cátedra, de expresión y libre

investigación, normarán las actividades universitarias. (Ley de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1991 [reformada en 1998], artículo 4°).

El personal académico definitivo ingresa a la institución mediante concurso o por procedimientos que comprueben su capacidad; su contratación o remoción, corresponde al Rector conforme a los procedimientos establecidos por la Ley General del Trabajo y demás ordenamientos universitarios.

En cuanto al financiamiento se establece que:

El Estado proveerá recursos a la universidad con suficiencia y oportunidad para el desempeño de sus actividades conforme la partida presupuestal que apruebe anualmente el Congreso. La universidad tiene la obligación de aplicar sus recursos en la consecución de su objeto, administrándolos con probidad, transparencia, eficiencia y eficacia. (Ley de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1991 [reformada en 1998], artículo 7°).

El Consejo Universitario es quien conoce y aprueba el proyecto anual de ingresos y el presupuesto que presenta el Rector. Entre otras de sus atribuciones, están: conocer y aprobar los estados financieros debidamente auditados; como máxima autoridad, tiene la facultad de crear, modificar o suprimir áreas académicas, administrativas y técnicas; aprobar, modificar o suprimir los planes y programas académicos; y, nombrar al Rector previa auscultación de la comunidad.

Sobre los cambios que se le hicieron en 1998, se definió a la universidad como un organismo constitucionalmente autónomo, con posibilidades de ejercer el autogobierno, la forma de designar a las autoridades, definir los planes y programas de estudio, y la contratación del personal. Los bienes de la universidad pasaron a manos del dominio público del estado; además, se abrió la posibilidad de un periodo de reelección para el Rector y se estableció como requisito mínimo para esta posición, contar con estudios de maestría, tener entre 35 y 65 años de edad, y gozar de reconocimiento como persona prudente y honorable (Gámez, 2009).

El Estatuto Orgánico de la BUAP fue modificado entre 1999 y 2000, y es el que a la fecha, se encuentra vigente. Con los cambios, se pretendió una reforma integral a la gestión de la universidad fortaleciendo la toma de decisiones de los académicos por medio de estructuras ágiles y la mejora del trabajo administrativo a través de la reestructuración y profesionalización para mejorar la calidad de los servicios. En este documento, destacan con respecto de las libertades de los universitarios su libertad a la información, discusión y crítica, y la autonomía de la universidad para obtener sus ingresos extraordinarios mediante la prestación de servicios, explotación de tecnología y patentes por medio de convenios y contratos.

Con respecto de las funciones sustantivas de la universidad, en el Estatuto Orgánico se establece que el proceso educativo está basado en los principios de libertad de cátedra y de investigación...

[...] que aseguren la armonía de relaciones entre profesores y estudiantes; además, desarrollará la capacidad, las aptitudes y las habilidades de los estudiantes para aprender por sí mismos [...]. (Estatuto Orgánico de la Benemérita Universidad, Autónoma de Puebla, 2000, Artículo 12).

En este mismo apartado se señala que la investigación se ocupará de los problemas generales de la ciencia, los relativos al desarrollo tecnológico, los esenciales de México, los del Estado de Puebla “[...] con el fin de lograr su aprovechamiento racional, el equilibrio ecológico y su conservación” (artículo 16, frac. IV). En general, los problemas de las humanidades y las artes, y los educativos; en particular, los relacionados con el quehacer universitario.

Por otro lado, se establece que la universidad se organizará en unidades académicas cuya sede será la ciudad de Puebla, pero también contará con unidades regionales, cuya creación, modificación o supresión estarán a cargo del Consejo Universitario, al igual que los colegios, centros o departamentos, así como los planes de estudio y los programas, previo dictamen de los Consejos por Función (conformados por

personal de Docencia, Investigación y Posgrado, y Extensión y Difusión de la Cultura), como autoridad colegiada entre el Consejo Universitario y el Rector.

En relación al Rector, se establece que éste tendrá como obligaciones presentar ante el Consejo Universitario el Plan General de Desarrollo (PGD), coordinar el proceso general de planeación, presentar un informe anual que contenga los avances del PGD y presentar de manera anual al Consejo Universitario los estados financieros de la universidad previamente auditados.

Del Estatuto de 1991, permanecen vigentes algunos artículos (mientras el Consejo Universitario no apruebe su reglamento), pero sólo seleccionamos aquellos que son de nuestro interés:

La planeación y la evaluación son actividades estratégicas básicas mediante las cuales se establecen las líneas prioritarias para el mejor desarrollo de las actividades inherentes a las funciones universitarias: todas las unidades académicas, instancias de gobierno y administración están obligadas a establecer planes, programas de desarrollo y procedimientos de evaluación conforme a los lineamientos del Plan General de Desarrollo de la Universidad conocido y aprobado por el Consejo Universitario (Estatuto Orgánico de la BUAP, 1991, artículo 177).

Por otro lado, se dice que las autoridades personales y colegiadas, además de su plan de desarrollo, deberán realizar sus programas operativos anuales.

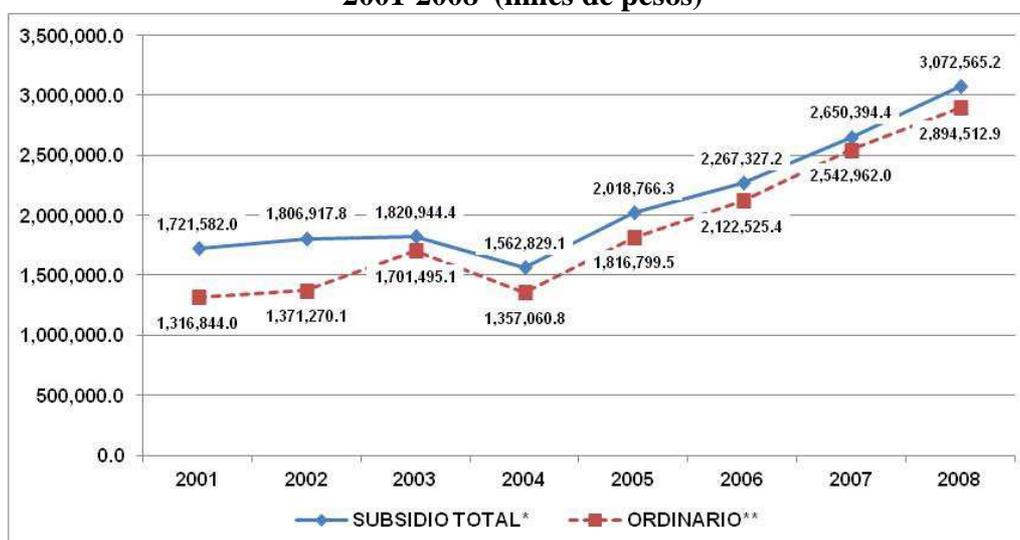
En el 2007, en el marco del Programa de Actualización de la Legislación Universitaria, el Consejo Universitario aprobó ocho reglamentos: ingreso, permanencia y promoción del personal académico, y el reglamento del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente (ESDEPED) se modificó de acuerdo con los planteamientos de la Subdirección de Educación Superior (SES).

3.3.4. Financiamiento de la BUAP

En la Ley Orgánica de la BUAP se establece que el estado provee anualmente de recursos a la universidad para el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Sin embargo, se sabe que dichos recursos son insuficientes, por lo que las instituciones buscan otras fuentes. Para la optimización de los recursos, se asumió como política institucional observar los criterios de racionalidad, eficacia y transparencia. Asimismo, para la elaboración del presupuesto se sumaron la austeridad y la disciplina financiera (Informe, 2007 [1]).

Para conocer el impacto del modelo de financiamiento en la autonomía de la institución, se analizaron los estados financieros consolidados de la BUAP, producto de las auditorías realizadas por un despacho externo⁶⁶. El análisis requiere conocer el monto de los subsidios, de los recursos extraordinarios y de los autogenerados. En cuanto al subsidio ordinario, la siguiente gráfica muestra su comportamiento en el periodo de nuestro estudio.

Gráfica 22: Subsidio total y subsidio ordinario de la BUAP 2001-2008 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los estados financieros consolidados de la BUAP del 2001 al 2008.

*El subsidio total incluye los recursos ordinarios y extraordinarios reportados por la BUAP.

** El subsidio ordinario incluye los recursos aportados por el estado y por la federación.

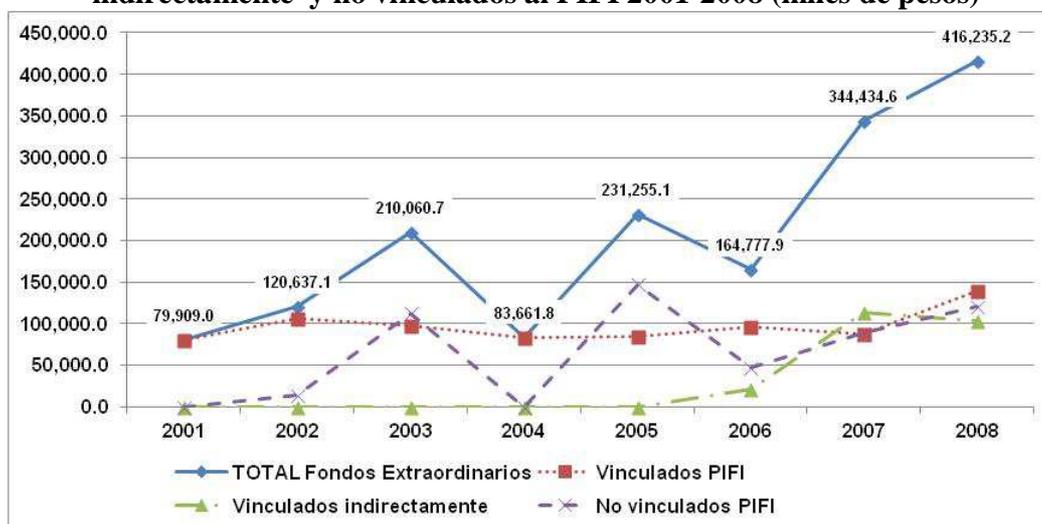
***Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

⁶⁶ Moore Stephens Medina y Asociados. *Estados financieros consolidados*; años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. URL: <http://www.buap.mx/>

Entre los aspectos importantes que podemos subrayar, el subsidio ordinario en términos reales –incluyendo federal y estatal– cayó del 2003 al 2004, volvió a recuperarse en 2005 creciendo de forma consecutiva. Por otro lado, se observa que se fue acercando a la totalidad de subsidios, lo cual significa inicialmente que los subsidios extraordinarios fueron disminuyendo.

Por lo que corresponde a los fondos extraordinarios, desde el 2001 que se instrumentó el PIFI, la universidad ha participado en todas las convocatorias de fondos extraordinarios, los cuales, según las autoridades de la BUAP, han sido útiles para combatir los rezagos en gastos de operación, seguridad social, impulso al deporte y la creación de nuevos espacios académicos. A continuación, se muestran los montos de los fondos extraordinarios recibidos por la BUAP, para tal efecto presentamos los fondos extraordinarios agrupados según su vinculación directa, indirecta y no vinculación con el PIFI.

Gráfica 23: Fondos extraordinarios vinculados al PIFI, vinculados indirectamente y no vinculados al PIFI 2001-2008 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con respecto de los datos proporcionados por Mendoza 2011, cuadro 24, pp. 68-77. Se optó por estos datos, pues se desglosan de manera detallada cada uno de los fondos.

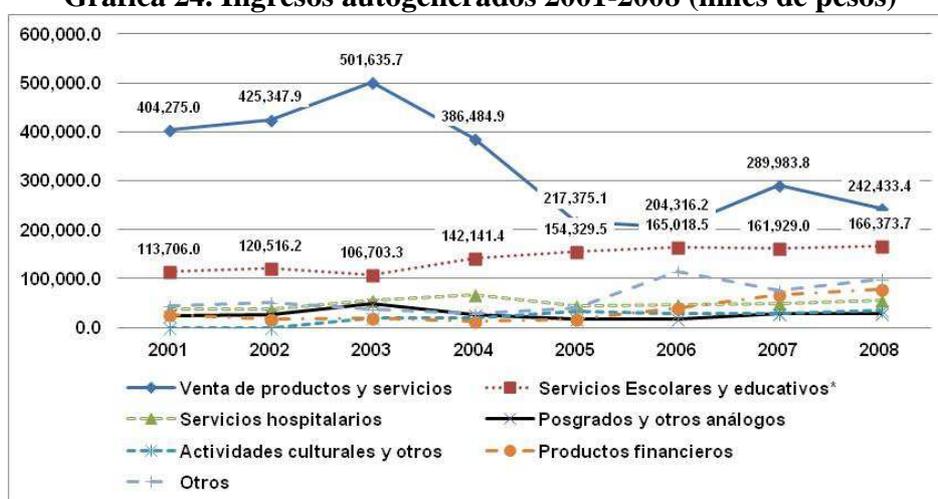
*Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

**En el anexo 1a se podrá observar el desglose de los montos por tipo de fondo.

Como se observa en la gráfica 23, en cuanto al monto total de los fondos extraordinarios recibidos por la BUAP, se confirma que durante el periodo de análisis (2001-2008) han

sido irregulares, el único aumento significativo se observa en 2007. Asimismo, en dicho año se crearon los fondos por fórmula CUIPA, el fondo de Consolidación y el de Ampliación de la Oferta (denominados en nuestra clasificación como vinculados indirectamente al PIFI). Por otro lado, cabe señalar que los fondos vinculados al PIFI (PIFI, PROMEP y FAM), muestran una relativa constancia en el tiempo. Finalmente, en cuanto a los fondos no vinculados al PIFI se observa una amplia irregularidad. Estos fondos están relacionados con los ajustes estructurales, pensiones y regularización de plantilla.

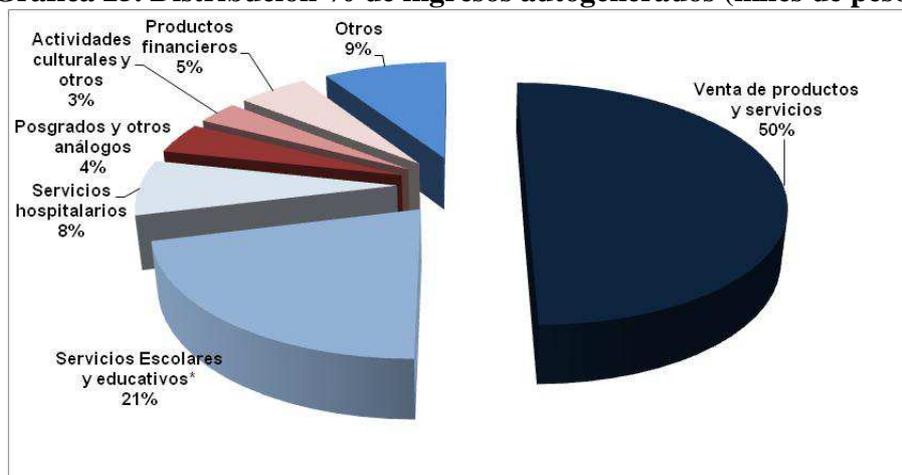
Gráfica 24. Ingresos autogenerados 2001-2008 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los estados consolidados del 2001 al 2008.
 *Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).
 **En el anexo 1b se podrá observar el desglose de los montos por subcategoría de ingresos.

Considerando la inflación con el año base de 2001, en la gráfica 24 se observa que los ingresos por concepto de venta de productos y servicios fueron disminuyendo a partir de 2003. No obstante, los ingresos por este concepto son los más altos (representan el 50% de los ingresos autogenerados en el periodo de análisis (ver gráfica 25).

Gráfica 25. Distribución % de ingresos autogenerados (miles de pesos)

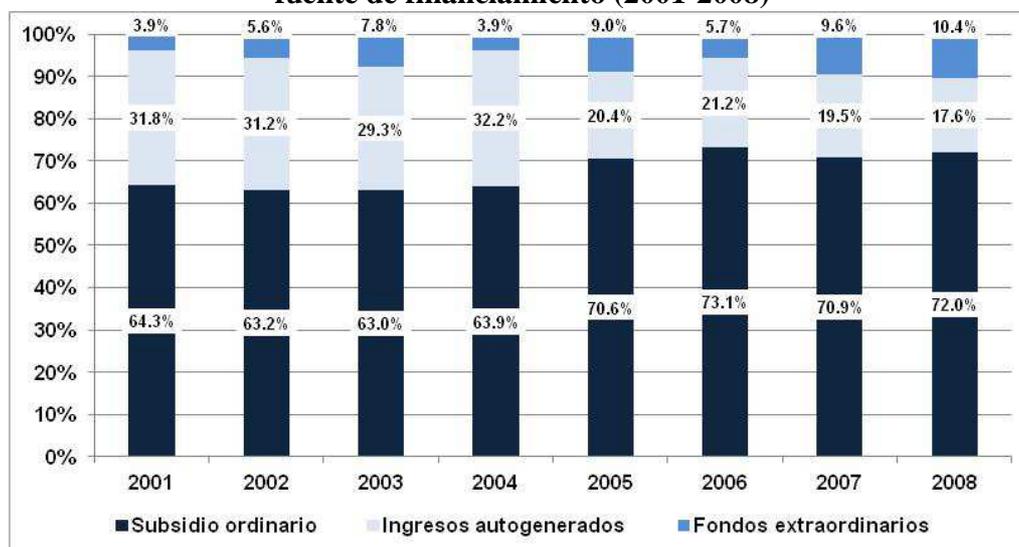


Fuente: Elaboración propia con base en los estados financieros consolidados del 2001 al 2008. *Datos convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (B. de M, 2012).

Con relación a los ingresos autogenerados (gráfica 25) por concepto de los servicios escolares y educativos –los cuales incluyen pago de colegiaturas y cobro de incorporaciones–, presentan un crecimiento del 2001 al 2008 de aproximadamente el 50%, con un pequeño decrecimiento en el 2003. El resto de los ingresos autogenerados no superan los 10,000,000.00 de pesos, excepto en el 2006 cuyo concepto son otros. A continuación, mostramos el acumulado de los ingresos autogenerados del 2001 al 2008 en términos de porcentaje de distribución.

Por lo que corresponde al análisis global de la participación de los ingresos de la universidad se observa la siguiente distribución (gráfica 26).

Gráfica 26: Distribución porcentual de los ingresos de la BUAP por fuente de financiamiento (2001-2008)



Fuentes: Elaboración propia. Para el subsidio ordinario y los recursos autogenerados se emplearon datos proporcionados en los estados financieros consolidados de la BUAP, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008; y para los fondos extraordinarios los proporcionados por Mendoza (2001) cuadro 24, pp. 68-77.

*Todos los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

El promedio porcentual de los ingresos por subsidio en el periodo del 2001 al 2008 fue del 67.6%. En cuanto a los ingresos autogenerados, el promedio fue del 25.4%; y los ingresos extraordinarios representaron en promedio el 7%. En la gráfica 26, se observa una distribución porcentual irregular en las fuentes de ingresos. Sin embargo, de manera general se aprecia que mientras los ingresos autogenerados fueron disminuyendo, los subsidios del gobierno y los fondos extraordinarios fueron aumentando su porcentaje de participación en los ingresos de la BUAP. Cabe señalar que mientras en la gráfica 24 se observa que los fondos extraordinarios disminuyen en términos de montos, ocurre lo contrario en términos de participación porcentual, pues lo que se observa es que su participación aumenta, no obstante, si se compara el monto con el subsidio, lo que ocurre es que éste se ha incrementado de forma constante.

3.2.5. Efectos sobre la autonomía universitaria en la BUAP

La BUAP nació como una institución cuya posición y relación con el gobierno estatal facilitó la intervención de los gobernadores. En 1956, obtuvo una autonomía bastante restringida, pues el congreso local aprobó una ley propuesta por el mismo gobernador, en la cual sus atribuciones le permitían incluso continuar nombrando al Consejo de Honor, quien tendría a su cargo el nombramiento del Rector.

Debido a la situación del contexto político, la BUAP pudo impulsar y llevar adelante el proyecto de universidad democrática, crítica y popular, sin embargo, el agotamiento de dicho modelo y, de nuevo la situación del contexto (político y los cambios de política para la educación superior), fueron escenario que favoreció una reforma al interior de la universidad, misma que implicó el destierro del modelo anterior. Según los documentos consultados, el cambio en la BUAP no vino impuesto, más bien surgió desde su interior. En este sentido, podemos argumentar que la reforma del 90 fue una decisión autónoma.

El concepto general de la autonomía universitaria en la BUAP resultaba ser más amplio en el caso del proyecto de la *Universidad Democrática, Crítica y Popular*, que en la autonomía resultado de la reforma de los 90 con el proyecto Fénix. Actualmente, la autonomía se relaciona con la planeación, la evaluación y el ejercicio de los recursos con racionalidad, eficacia y rendición de cuentas; y con la pertinencia de los programas académicos y la vinculación con las instituciones.

Por lo que corresponde a la dimensión académica, su incorporación al PIFI sumió a la BUAP y a su personal, en una dinámica constante de planeación, presupuestación y evaluación –aspectos que burocratizan la función académica–. Por otro lado, se observó la implementación de un nuevo modelo académico, que si bien, nació del interior de la institución, éste provino más bien de las autoridades. Al poner dicho modelo académico en consulta y a disposición de la comunidad universitaria, se le dio legitimidad. Sin embargo, permite observar que no proviene de la libertad académica de estudiantes y académicos,

sino más bien de una entidad burocrática (aunque ésta se encuentre dentro de la universidad). Lo anterior demuestra que aunque parezca haber autonomía institucional, es posible que la libertad académica se encuentre restringida.

Por lo que corresponde a la ampliación de la matrícula de programas no tradicionales, el apoyo proviene del gobierno, quien otorgó a la universidad montos para impulsar el incremento de matrícula y la ampliación de la oferta educativa. En algún sentido, podemos señalar que la libertad académica de los que estudian se ve restringida, pero también la libertad de la institución para determinar sus planes y programas de estudio y la libertad para determinar su oferta educativa.

Con relación a la libertad de los académicos, se observan dos mecanismos en los que se relacionan fondos extraordinarios: evaluación y planeación. Dichos mecanismos conducen la libertad de los académicos a una libertad acotada y un perfil encasillado PROMEP y SNI. En el caso de la BUAP, veíamos que la institución promovió la incorporación de los académicos al sistema y que parte de los resultados logrados fueron un incremento en el SNI del 40% entre 2001 y 2008. Pero también veíamos, que al interior la institución cuenta con un Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente, denominado ESDEPED. Con relación a los Cuerpos Académicos (CA) también observamos una inclinación importante a la conformación de estos grupos bajo las metodologías de trabajo que exige el gobierno con el fin de otorgar a los CA recursos extraordinarios.

Por lo que corresponde a la libertad para determinar sus propios planes y programas se observa que al someterse a evaluadoras o acreditadoras externas, reduce la autonomía al limitarla a la restricción de participar o no participar. En la BUAP observamos un incremento de los programas calificados con el nivel 1 por los CIEES; también observamos un aumento en los programas acreditados por alguna acreditadora vinculada al COPAES y una situación más o menos constante de los programas de posgrado evaluados por el CONACYT. A la restricción de esta misma libertad, se suma lo

que comentamos con respecto de los programas apoyados por el gobierno para ampliación de la oferta educativa.

Por lo que corresponde a la dimensión económica de la autonomía universitaria, en la BUAP se observó un incremento sustantivo en pesos reales al financiamiento ordinario. En los años 2006, 2007 y 2008, el incremento se acerca a la totalidad de los subsidios recibidos. No obstante, también se incrementan los recursos extraordinarios y al tiempo que los ingresos autogenerados caen dramáticamente. Estas situaciones resultan ser paradójicas para la autonomía de la institución, pues por un lado, al depender cada vez más del gobierno, la autonomía disminuye, pero por otro lado, la autonomía también aumenta, pues la decisión de distribuir los recursos ordinarios corresponde a los universitarios.

Por otra parte, el porcentaje de recursos autogenerados se redujo a partir del 2003, y el mayor número de éstos ingresos proviene de la venta de productos y servicios (la administración de una gasolinería, una línea de autobuses, hoteles, y una línea de transporte). ¿Acaso la dedicación a estos “negocios” no resta autonomía académica a las direcciones académicas? ¿No genera más compromisos que atienden a interés mercantiles que académicos?

¿El porcentaje de los ingresos extraordinarios de la BUAP en el periodo 2001-2008 es lo suficientemente significativo para reorientar a la institución hacia las políticas de fortalecimiento institucional impulsadas por el gobierno? La respuesta a dicha pregunta es no, pues aunque su tendencia fue en aumento, el promedio general fue del 7%. Suponemos que el contexto ha sido determinante en la dinámica de incremento de indicadores, más allá de si los fondos extraordinarios son altos, constantes o representan un porcentaje importante del subsidio a la institución.

3.4. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO (UAQ)

3.4.1. Desarrollo histórico de la UAQ

Antecedentes

Los precedentes más antiguos de la Universidad de Querétaro se encuentran en los colegios de San Ignacio y San Francisco Javier. En el año de 1618, la Compañía de Jesús se estableció en la ciudad de Querétaro y, en 1625, comenzó a funcionar el Colegio de San Ignacio⁶⁷, que al inicio enseñaba las primeras letras y la doctrina cristiana. A finales del siglo XVII, el colegio ya contaba con un seminario, sin embargo, ante la escasez de recursos se planteaba la posibilidad de cerrarlo. No obstante, por la beneficencia de Don Juan Caballero y Osio, se reedificó el colegio al tiempo que fundó y dotó generosamente al Colegio de San Francisco Javier, con lo que se aseguró la vida de ambos colegios (UAQ, 2012). En 1726, el virrey concedió validez legal a los estudios de teología realizados en Querétaro para graduarse en México. Poco antes de la expulsión de los jesuitas, los colegios fueron incorporados a la Real y Pontificia Universidad de México, con lo que tuvieron la facultad de conferir grados. En el año de 1767, con la expulsión de los jesuitas, la educación pasó a manos del clero secular, el cual resolvió en 1771, que los colegios se dedicarían a otras actividades. Un año más tarde, el rey Carlos III, ordenó su reapertura y asumió su patrocinio. Por esta razón los colegios pasaron a ser Reales Colegios de San Ignacio y San Francisco Javier. En este último, en 1778 ya se impartían las carreras de Humanidades, Filosofía y Teología (Castrejón & Pérez, 1976).

En el siglo XIX, a partir de la guerra de Independencia, los colegios estuvieron sometidos a varios cambios. En 1831, se decretó que todos los colegios a cargo de la Compañía de Jesús pasarían al cuidado de los estados de la federación. Entre 1832 y 1844, el Colegio de San Ignacio se transformó, pues comenzó a impartir un bachillerato y la carrera de Derecho, el internado se redujo al mínimo, se contrataron maestros seculares y se cerró el seminario. Los años siguientes y las pugnas por el poder entre liberales y

⁶⁷ Este colegio también es conocido como el Colegio de San Ignacio de Loyola, mismo que fue sede del Convento de los Jesuitas y también albergó al Colegio de San Francisco Javier (Zavala, 2012).

conservadores, trajeron consigo diversos cambios en los colegios y fueron cerrados definitivamente en 1867 (Castrejón y Pérez, 1976), para convertirlos un año más tarde en el Colegio Civil del Estado, cuya función fue impartir enseñanza preparatoria y la formación en Leyes. En 1871, se emitió una ley que establecía que el colegio debía impartir las carreras de Agente de Negocios, Agrimensor, Médico, Farmacéutico e Ingeniero. Dos años más tarde, sólo se había logrado establecer los estudios preparatorios y algunas cátedras especiales, pero ningún programa completo.

En 1876, apareció otra ley que reformaba el plan de estudios ampliando los profesionales. Con la Ley de Instrucción Secundaria de 1877, se incrementó el número de carreras, se crearon por ley los catedráticos adjuntos y suplentes, y se adoptó el título de Director y se omitió el de Jefe del Colegio. A finales del siglo XIX, se incorporaron al Colegio Civil el Colegio de San Luis Gonzaga y el Ateneo San Juanense, periodo en el cual el colegio logró la reedificación de sus locales, la construcción y acondicionamiento de un observatorio meteorológico, la formación de un jardín botánico y la apertura de su biblioteca, un gabinete para el estudio de la historia natural, un gabinete de física, un laboratorio de química y un gimnasio. Por otro lado, se sustituyeron el Humanismo y la Filosofía por una orientación hacia la ciencia experimental (Castrejón y Pérez, 1976).

En el periodo en que Justo Sierra fue Ministro de Instrucción Pública, el Colegio entró en un periodo de estabilidad y recibió un incremento a su subsidio. El inicio de la Revolución Mexicana y la posición geográfica del estado, repercutieron en diversos cambios para el colegio, quizá lo que más destaca es que en 1915, el Colegio Civil dejó de serlo para convertirse en la “Escuela Preparatoria de Querétaro”, además perdió toda su autonomía al quedar agregada a la Dirección de Educación Pública y la matrícula disminuyó de forma notable (Castrejón & Pérez, 1976).

Nuestro Colegio Civil languidecerá durante varios años, añorando la pujanza y vigor de las generaciones de juristas, de farmacéuticos y de ingenieros que en él se formaron. Le serán añadidas o quitadas la enseñanza secundaria, comercial y preparatoria; cerrará sus puertas a la incultura e incomprensión de un gobernador que –según dicho popular que se le atribuye-

“no necesitó una escuela para llegar a la gubernatura”, para, finalmente ser reabierto algunos años antes y dar paso a la universidad (Braulio Guerra, Rector, 1987).

En 1931, la Legislatura del Estado dictó una ley denominada Ley Agrícola del Estado de Querétaro, mediante el cual se estimulaba la instrucción agrícola obligatoria para toda la juventud de Querétaro desde la primaria hasta la preparatoria. En respuesta al rechazo de los estudiantes del colegio, el gobernador ordenó su clausura (Cfr. Castrejón & Pérez, 1976:367-368). El colegio reabrió sus puertas hasta 1935, pero debido a la falta de recursos su situación fue muy difícil. Para 1944, quedó incorporado a la Universidad Nacional dejando de lado la enseñanza secundaria. A finales del mismo año, se expidió la Ley 29 mediante la cual se ordenaba cerrar las escuelas profesionales y la de Comercio Nocturna (Castrejón & Pérez, 1976:370), por lo que se quedó sólo a cargo del bachillerato.

La creación de la Universidad de Querétaro

En 1949, el gobernador de Querétaro mandó cerrar definitivamente las puertas del Colegio Civil del Estado, y a finales de 1950 se decretó la Ley que creaba la Universidad de Querétaro.

Por la Ley No. 81 del 26 de diciembre de 1950, sancionada por el Congreso Local, se creó la Universidad de Querétaro. El 1º de enero de 1953 se promulgó la Ley No. 27, la cual hacía depender absolutamente a la Universidad del Poder Ejecutivo del Estado. Más adelante, el 15 de septiembre de 1955, se promulgó la reforma a la Ley Reglamentaria de la Orgánica de 1951. Mediante la Ley No. 10 quedó incluida la representación del patronato dentro de la Universidad en el Consejo [...]. (Castrejón & Pérez, 1976:370-371)

Se dice que la Universidad de Querétaro se fundó gracias a la voluntad del gobernador apoyado por quien sería el primer Rector de la institución, Fernando Díaz (citado por Obregón, Rincón & Anaya, 1987). Su creación obedeció a dos motivos: formar a los profesionistas que requería el estado y dar oportunidad de continuar con sus estudios a personas de escasos recursos (Moyano, 2002).

Las primeras leyes universitarias

Las leyes que dieron origen a la creación de la universidad son tres: la Ley 81 con la cual se decretó el cierre definitivo del Colegio Civil y se creó la Universidad de Querétaro; la Ley 82, que consistió en la primera Ley Orgánica de la Universidad; y la Ley 83, referente al reglamento interior que posteriormente se denominó Estatuto Orgánico de la Universidad (Obregón, 1987).

De las leyes mencionadas nos interesan particularmente la Ley 82, donde se señala que la Universidad de Querétaro dependerá directamente del ejecutivo del estado en lo relativo a organización, funcionamiento y gobierno; que las funciones de la universidad son la enseñanza superior y la investigación científica, principalmente la que se refiere a los problemas del estado; que el gobierno de la universidad estará integrado por el Rector y el Consejo Universitario. En especial, en el artículo 9 del capítulo sexto, se establece que “Los nombramientos del personal docente y administrativo de la Universidad de Querétaro serán expedidos por el ejecutivo del estado a propuesta del Consejo Universitario” (Obregón et al., 1987:209). Con respecto de su financiamiento, la ley establece que lo recibirá de los gobiernos federal y estatal, así como los ingresos generados por la misma institución. En cuanto a su distribución y aplicación, será propuesto por el Consejo Universitario y enviado al ejecutivo para su aprobación (Obregón et al., 1987).

En el periodo de 1952 a 1955, se hicieron varias adiciones a las leyes Orgánica y Reglamentaria, entre éstas destacan: la creación del Patronato Universitario; la organización, funcionamiento y gobierno dependientes del Ejecutivo del Estado; los nombramientos del personal docente y administrativo propuestos por el Rector, pero sancionados por el Consejo Universitario; el periodo del Rector por tres años con opción a la reelección; el nombramiento del Rector a cargo del Ejecutivo del Estado, pero de una terna propuesta por el Consejo Universitario; la elaboración del presupuesto a cargo del Rector para la aprobación del Consejo Universitario⁶⁸; y el Consejo Universitario tendría la facultad de conceder los exámenes receptorales.

⁶⁸ En estas modificaciones se incluyó que el Rector y el Consejo Universitario debían presentar los primeros 15 días de enero de cada año ante el Congreso del Estado, las cuentas justificadas del subsidio recibido.

La configuración de la universidad en sus primeros años y la autonomía

Según Obregón et al. (1987), los primeros años de vida de la universidad se desarrollaron en un clima de tranquilidad y libertad política, debido al pleno respeto y garantía de los derechos civiles por parte del gobernador del estado.

El proyecto inicial de la universidad planteaba la creación de 15 carreras diferentes, pero las clases iniciaron únicamente con el bachillerato y las carreras de Leyes e Ingeniería. Posteriormente, se inauguraron otras escuelas con antecedente de actividad educativa a nivel medio para las cuales, impartir enseñanza a nivel superior representó amplias dificultades debido a la falta de personal preparado.

El primer Rector –Fernando Díaz Ramírez-, ocupó la rectoría de la Universidad de Querétaro de 1951 a 1963, y aunque se reconoce su contribución a la consolidación de la institución, éste la consideraba de su propiedad, por lo que su administración se caracterizó por ser centralizada y con cierto descuido de diversos aspectos académicos y administrativos básicos de la institución (Obregón et al., 1987). Si bien, en la normatividad quedó establecido que el gobierno universitario sería ejercido por el Rector y el Consejo Universitario, en los hechos este último sólo sirvió para discutir asuntos de carácter político, lo que se explica a partir de la dependencia de la Universidad al gobierno del estado, y por el estilo de dirección del Rector (Obregón et al., 1987).

En cuanto a las funciones de la universidad, la institución cumplía primordialmente con la función de docencia, y sólo de manera modesta y discontinua las de investigación y difusión (Obregón et al., 1987). Por otro lado, cabe destacar que la Universidad de Querétaro nació como pública y democrática, sin cobrar ninguna cuota a los inscritos.

Según la historia de la universidad, podría decirse que las relaciones cordiales entre la universidad y el gobierno terminaron con la llegada del siguiente gobernador, quien mediante el incremento al subsidio pretendía adquirir el control sobre la universidad, pues ni el Rector, ni el reconocimiento ganado eran de su agrado (Cfr.

Obregón et al., 1987). La imposición de un nuevo Rector desencadenó en enero de 1958, una huelga estudiantil que duró 11 días, la cual culminaría con el reconocimiento de la autonomía de la universidad. Ésta se incorporó como una petición a lo largo de la huelga. Se dice que además de los desaciertos del gobernador para resolver el conflicto, otros factores contribuyeron para que los universitarios ganaran el conflicto, entre ellos: su conducta prudente, el apoyo de otras organizaciones estudiantiles a nivel nacional, una entrevista de los estudiantes con el Subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas, y la visita a Querétaro del candidato a la presidencia del Partido Acción Nacional (PAN) (Rincón, 1987). Se menciona que en el discurso del presidente de la Confederación Nacional de Estudiantes, durante el mitin conminó a los huelguistas a solicitar la autonomía antes que cualquier cosa, pues más allá de eventos contingentes, era lo verdaderamente valioso para la universidad. Este hecho fue lo que contribuyó a que los estudiantes incluyeran la autonomía entre sus peticiones (Rincón, 1987). El conflicto culminó con las siguientes resoluciones: la designación como rector de Fernando Díaz por un periodo más; la reestructuración de la universidad conforme a la Ley Orgánica y la formación de una comisión para realizar un estudio sobre la conveniencia de la autonomía universitaria; y el aumento del subsidio estatal conforme a las posibilidades económicas de la Hacienda Pública del Estado.

El 29 de enero de 1959 se promulgó la Ley Orgánica de la Universidad, en la cual se concede autonomía a la misma. El 14 de enero de 1964, se promulga la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro por el Consejo Universitario (Castrejón & Pérez, 1976:370-371).

No obstante la necesidad de reorganización de la universidad después de la huelga, durante los dos años del rectorado de Díaz la universidad estuvo dirigida bajo el más absoluto autocratismo. La única diferencia después del conflicto fue que “[...] ahora se respiraba un aire de libertad y triunfo [...]” (Rincón, 1987:67).

Rectorados posteriores

En 1963, se reestructuró y reglamentó la vida universitaria, se tuvo una nueva Ley Orgánica y un Estatuto consensado por la comunidad académica (Obregón, 2006). Entre 1966 y 1967, ocupó la rectoría Hugo Gutiérrez, quien sin cumplir los requisitos

establecidos en la Ley Orgánica, llegó como respuesta de la presión del gobernador hacia los miembros del Consejo Universitario, por lo que esta acción fue vista como una violación a la autonomía de la universidad (Cfr. Moyano 2002). Para Moyano, con Hugo Gutiérrez la universidad se abrió al mundo moderno “[...] cortando lazos con una sociedad caduca, de extrema derecha y un pueblo fanático que no conocía la tolerancia [...]” (Moyano, 2002:203). Sin embargo, éste renunció debido al rechazo de la Unión Nacional de Padres de Familia, misma que lo acusó de conducir los estudios a una situación caótica por la tendencia marcadamente marxista-leninista en las aulas. Asimismo, lo responsabilizaron de promover la rebeldía entre los jóvenes, llevar profesores de la Ciudad de México y poner directores sin experiencia (Moyano, 2002).

Para el periodo 1967-1968, el rector Salvador Septién propuso nombrar profesores de tiempo completo. Frente a ello, el gobierno respondió con una nueva Ley Orgánica, hecha y aprobada a espaldas de la universidad. Con esta ley, el Patronato pasaba a ser el verdadero administrador del presupuesto y el Rector a ejecutar sus órdenes (Obregón, 2006). Para diciembre de 1969, la comunidad realizó una protesta por el proyecto de presupuesto de egresos, como consecuencia, el Rector renunció y el Patronato decidió el presupuesto de la universidad “[...] disminuyendo los sueldos de autoridades y profesores. Desde entonces continúa la lucha, mayor o menor, entre la universidad y el gobierno, a causa del déficit constante de la misma [...]” (Moyano, 2002: 205).

Entre 1970 y 1988, la universidad siguió consolidándose como una institución universitaria. Entre los cambios que se realizaron destacan: se adquirió la forma autónoma al solicitar y administrar el presupuesto universitario; se establecieron las bases para obtener mediante concurso de oposición las cátedras, y se consolidaron las opciones curriculares de las diversas escuelas; se logró la donación del terreno para la construcción del espacio actual de la UAQ, mismo que se inauguró en 1973; se consolidaron diversos departamentos; se formaron los sindicatos de los maestros, del personal administrativo y de confianza; se creó la división de estudios de posgrado y su reglamento; y se instituyó el reglamento de exámenes y convenios con universidades nacionales e internacionales. Ya

en los 80, se crearon siete centros de investigación, se reforzó el plan de servicio social y se concretó el de superación académica (Obregón, 2006).

3.4.2. Situación de la UAQ (2001-2008)

En el Programa Institucional de Desarrollo (PIDE) 2000-2007, se reconocieron como fortalezas la apertura a la evaluación de pares académicos y la consolidación de los ejercicios de planeación desde 1996. En cambio, se plantearon como problemas a resolver: la rigidez del modelo curricular, carreras caras con escasa matrícula, bajos índices de eficiencia terminal, limitaciones de infraestructura en cuanto a espacios físicos, falta de actualización permanente de planes y programas de estudio, desarticulación entre áreas sustantivas, niveles educativos, programas y dependencias, ausencia de programas institucionales de tutoría, evaluación, eficiencia terminal y seguimiento de egresados.

Para el plan de desarrollo 2007-2012, se resalta la necesidad del rediseño del PIDE para darle vigencia y afrontar los retos de la universidad, así como:

[...] crear escenarios que le permitan ser *socialmente pertinente, eficiente y eficaz* impulsando su desarrollo a partir de cuatro ejes: *calidad académica, financieramente viable, políticamente respetuosa y públicamente responsable* (PIDE 2007-2012).

En el modelo educativo de la UAQ que se propuso en el PIDE 2007-2012, la misión y la visión de la universidad son las siguientes:

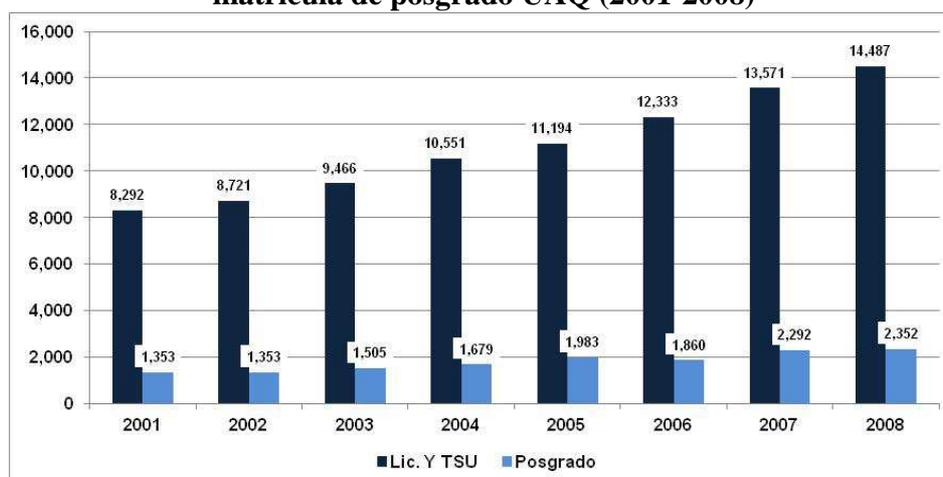
La misión: Impartir educación universitaria de calidad, en sus distintas modalidades, en los niveles medio superior y superior; formar profesionales competitivos al servicio de la sociedad; llevar a cabo investigación humanística, científica y tecnológica, generadora de bienestar y progreso en su ámbito de influencia; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología y el arte; contribuir en un ambiente de participación responsable, apertura, libertad, respeto y crítica propositiva al desarrollo para el logro de nuevas y mejores formas de vida y convivencia humana. (Página electrónica de la UAQ, 2011).

La visión: La UAQ es una institución de educación superior con pertinencia social, financieramente viable, que centra la atención en la formación de sus estudiantes para asegurar su permanencia y su desarrollo integral, con programas educativos reconocidos por su buena calidad; genera y aplica el conocimiento; forma recursos humanos en investigación, con cuerpos académicos consolidados, integrados en redes de colaboración a nivel nacional e internacional; cuenta con procesos de gestión, eficaces y eficientes, contribuyendo a la preservación y difusión de la cultura, estrechamente vinculada con los diferentes sectores de la sociedad, promoviendo la pluralidad y libertad de pensamiento. (Página electrónica de la UAQ, 2011).

El modelo educativo fue integrado por varios componentes. El primero establece que los presupuestos filosóficos que orientan la actualización de los planes y programas de estudio son: una formación “[...] humanista, integral, de calidad y excelencia [...]” orientada a formar en competencias. El segundo define los valores que dan fundamento a la responsabilidad social de la institución. El tercero establece que la educación en la UAQ se centrará en el aprendizaje. El cuarto se refiere a la flexibilidad curricular (PIDE 2007-2012).

En cuanto a la matrícula de la UAQ (gráfica 27), creció el 74% del 2001 al 2008, el promedio de crecimiento fue de 885 estudiantes por año. Por lo que corresponde a la matrícula del posgrado creció 73.8%.

Gráfica 27. Matrícula de estudiantes de licenciatura y TSU, y matrícula de posgrado UAQ (2001-2008)

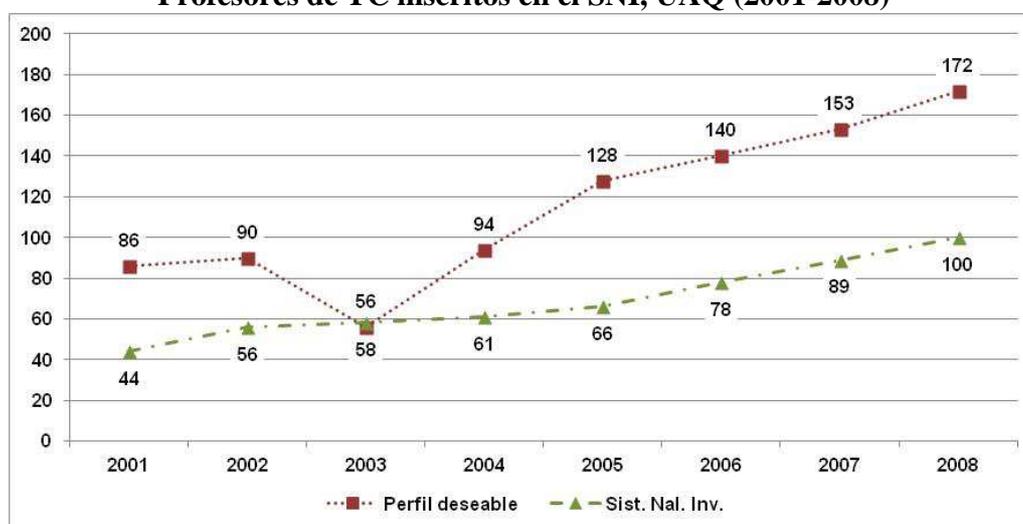


Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionado por la UAQ en su página electrónica, “Evolución de la matrícula”, Estadísticas UAQ, 2012.

Con respecto de los profesores, el PIDE 2007-2012 informa que el número de profesores por honorarios ha ido creciendo: en el 2001 había 360 profesores contratados bajo esta modalidad, para el 2003 eran 503 y en el 2006 ya alcanzaban los 801 docentes. La UAQ únicamente reporta a los profesores con estudios de posgrado, por lo que se desconoce el número total, y el de profesores que cuentan únicamente con estudios de licenciatura. En este último caso, en el 2006 se tenían 132 profesores con estudios de maestría y 210 con estudios de posgrado.

En cuanto a los profesores de tiempo completo con perfil deseable en el periodo del 2001 al 2008 (gráfica 28), se observa que el número cayó del 2002 al 2003, pero se recuperó en 2004. Asimismo, entre 2001 y 2006 el crecimiento de los profesores con perfil deseable alcanzó el 100%, y el de profesores con SNI fue más del 112%, tal como se muestra en la gráfica 28.

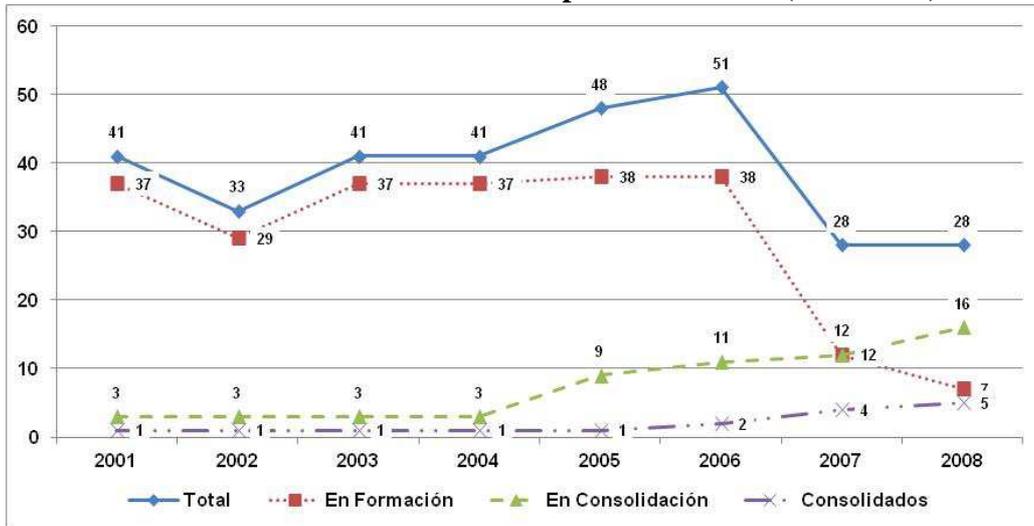
Gráfica 28 Profesores de TC con perfil deseable y Profesores de TC inscritos en el SNI, UAQ (2001-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el Plan Institucional de Desarrollo 2007-2012, p. 86 y el Proyecto de consolidación 2010, UAQ, p. 10.

Con relación a los Cuerpos Académicos (CA) se observa que los indicadores son relativamente bajos, y que el número de CA en consolidación comenzaron a crecer a partir del 2005, y los consolidados a partir del 2006 (gráfica 29).

Gráfica 29. Evolución de los Cuerpos Académicos (2001-2008)

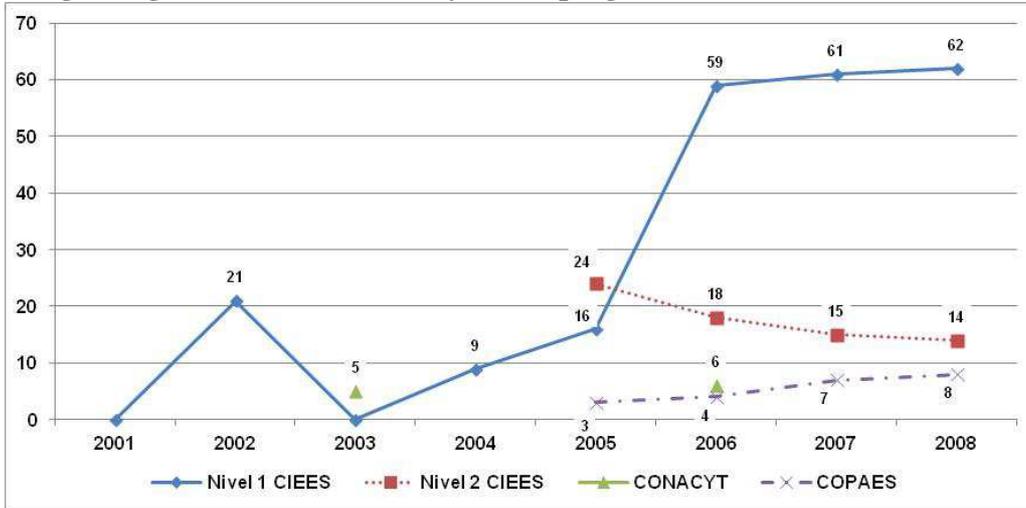


Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el Plan Institucional de Desarrollo 2007-2012, p. 88; y el Proyecto de consolidación 2010, UAQ, p. 10.

Sobre la situación de la investigación, en 1981 se crearon los primeros centros de investigación, pero los trabajos comenzaron hasta 1994, a través del Programa de Estímulos hacia la Investigación (PIDE 2000-2010). Respecto del tipo de investigación, en 2006 se realizaban 95 proyectos de investigación básica y 83 de investigación aplicada, de los cuales, la mayoría no contaba con financiamiento adicional (135). Asimismo, seis estaban enfocados al desarrollo tecnológico y uno a la innovación tecnológica. (PIDE 2007-2012).

En lo relacionado a los programas de estudio, la UAQ contaba en 2006 con un total de 131 programas: seis de nivel medio superior, dos de nivel técnico, cuatro de técnico superior, uno de profesional asociado y 50 de licenciatura. A continuación, se observa la evolución de los programas de licenciatura evaluados por los CIEES y los acreditados por algún organismo reconocido por el COPAES.

Gráfica 30. Programas Educativos evaluados por los CIEES, acreditados por algún organismo de COPAES, y PE de posgrado en el PNPC (2001-2008)



Fuente: Elaboración propia, los datos del 2001 al 2004 se obtuvieron de la página de los CIEES y los datos de 2005 a 2008 se obtuvieron del Proyecto de consolidación 2010, UAQ, p. 12.

Por lo que toca al posgrado, en el 2006 la UAQ tenía 29 programas de especialidad, 31 de maestría, y 8 de doctorado (PIDE 2007-2012). Entre el periodo 2001-2006, se crearon 32 programas, 19 de ellos de nivel posgrado. Sin embargo, en los datos proporcionados acerca de los programas reconocidos en el PNPC el número mínimo fue de 5 para 2003 y 6 para 2006. Por otro lado, en el PIDE 2007-2012 se propuso contar con estudios de evaluación institucional y evaluación educativa con la finalidad de mejorar los procesos académicos y administrativos, y ofrecer programas acreditados y/o certificados bajo criterios nacionales e internacionales.

3.4.3. La Ley Orgánica y la normatividad

La Ley Orgánica actual, aprobada desde 1985 establece en su artículo 1º que:

La Universidad Autónoma de Querétaro es un organismo público descentralizado del Estado, dotado de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio. La autonomía implica la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma, bajo los principios de libertad de cátedra, de investigación, de difusión de la cultura y para prestar servicio social a la comunidad. (Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro, 1985).

En esta Ley que consta de 12 capítulos y 53 artículos, se precisan las dimensiones de la autonomía y los tipos de libertades a que se hace acreedora la institución.

En cuanto a la investigación, la Ley Orgánica establece que se atenderá primordialmente a los problemas estatales, regionales y nacionales; la universidad estará organizada en áreas académicas de conocimiento; el Consejo Universitario es la máxima autoridad de la universidad, y entre sus atribuciones, está la de nombrar al Rector y, en su caso, removerlo por causa grave; el Rector será electo por un periodo de tres años, y podrá ser reelecto una sola vez; se reconocen como órganos de gobierno a los consejos técnicos de áreas académicas de conocimiento, a los consejos académicos, a los coordinadores de áreas de conocimiento, directores de facultades, escuelas e institutos y coordinadores de planteles.

El Estatuto del Personal Académico del 10 de agosto del 2006, contiene 11 capítulos con 92 artículos, los cuales principalmente señalan la descripción de las funciones, las atribuciones, responsabilidades, las formas de elección de cada uno de los órganos de gobierno, el patronato universitario y del personal académico, así como una forma de normatividad para los alumnos. Un año más tarde, en octubre del 2007, el H. Consejo Universitario, aprobó otro estatuto orgánico con 12 capítulos, pero esta vez con 297 artículos (205 artículos más que el anterior).

La autonomía no se menciona en el estatuto del 2006, pero en el del 2007 se retoma la que aparece en la Ley Orgánica y se le agrega lo siguiente:

La facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma, comprende el respeto a las diversas ideologías que en la universidad convergen, utilizando los recursos humanos, materiales y financieros disponibles en forma transparente, democrática, responsable y honesta.

Si bien, desde su constitución se obligó a la Universidad de Querétaro a rendir cuentas de los recursos financieros. Esta visión de rendición de cuentas se amplía al uso de recursos humanos y materiales de forma transparente, pero también democrática, responsable y

honestas. En cuanto a la concepción de la libertad de cátedra, en el Estatuto Orgánico del 2006 se establece:

La libertad de cátedra entraña la libertad de cátedra del docente para proponer un modelo de cátedra, así como desarrollarlo con la inclinación ideológica que le parezca más conveniente, utilizando las técnicas que a su juicio sean las prudentes y, finalmente, evaluar con los medios que él juzgue pertinentes, considerando los derechos que a profesores y alumnos les confiere la propia legislación universitaria. (Estatuto orgánico, 2006, artículo 58, inciso B).

La libertad de cátedra implica el cumplimiento de la legislación universitaria, a la cual los docentes deberán ceñir todos y cada uno de sus actos por respeto a nuestra universidad [...]. (Estatuto orgánico, 2006, artículo 58, inciso C).

A esta visión de libertad de cátedra, entre otras obligaciones de los académicos, se suma el “[...] abstenerse dentro de la universidad, de actos de proselitismo en favor de cualquier agrupación política o religiosa...” (Artículo 58, fracción VI).

En el Estatuto del 2007, la libertad de cátedra cambia su definición:

La libertad de cátedra incluye la facultad del docente para realizar libremente su labor académica, sin más limitaciones que las contenidas en el modelo educativo, los documentos fundamentales y los programas aprobados por el Consejo Universitario. (Estatuto orgánico, 2007, artículo 7).

Como se observa en las citas anteriores, la libertad de cátedra era más amplia en el Estatuto del 2006, un año más tarde se le limita al modelo educativo de la institución.

En este mismo artículo, también se precisan otros tipos de libertades: la de investigación, difusión de la cultura y del servicio social “[...] implica el deber jurídico y moral de la universidad de contribuir con la colectividad en la solución de los problemas sociales, brindando los servicios correspondientes que estén a su alcance” (artículo 10). Esta última, es la primera libertad que comienza definiéndose como un deber.

Entre los estatutos de 2006 y de 2007, se observa que la mayoría de los artículos son similares, salvo el orden en que son presentados, la adición que se le hace a la autonomía y los cambios en el apartado de la libertad académica.

Otro aspecto de interés es que en el Estatuto de 2007, aparecen las dependencias administrativas subordinadas directamente al Rector y, tanto los nombramientos como la remoción de este personal, queda totalmente a su disposición. Por otro lado, en ese mismo Estatuto se muestra que una de las atribuciones del Secretario Académico (parte de las dependencias administrativas), es promover acciones tendientes a la flexibilización de programas académicos y la aplicación de modalidades alternas para el cumplimiento de dichos programas, así como promover medidas para mejorar la calidad, eficiencia y pertinencia social de los programas académicos. En este sentido, se afirma que una atribución de carácter académico pasó a cargo de una dependencia administrativa, con lo cual se resta fuerza a los Consejos Técnicos de Áreas Académicas.

También, en el Estatuto del 2007, se incorpora la denominación de Dependencias Académicas (DES) para hacer referencia a los Institutos, Escuelas y Facultades, mismas que no se mencionan en la Ley Orgánica. No obstante, se dice que son órganos de la universidad los creados por la legislación universitaria.

Con respecto de los estudiantes en el Estatuto de 2007, se agrega que los alumnos tendrán que abstenerse de realizar actos de proselitismo partidista o religioso dentro de las instalaciones y recintos universitarios.

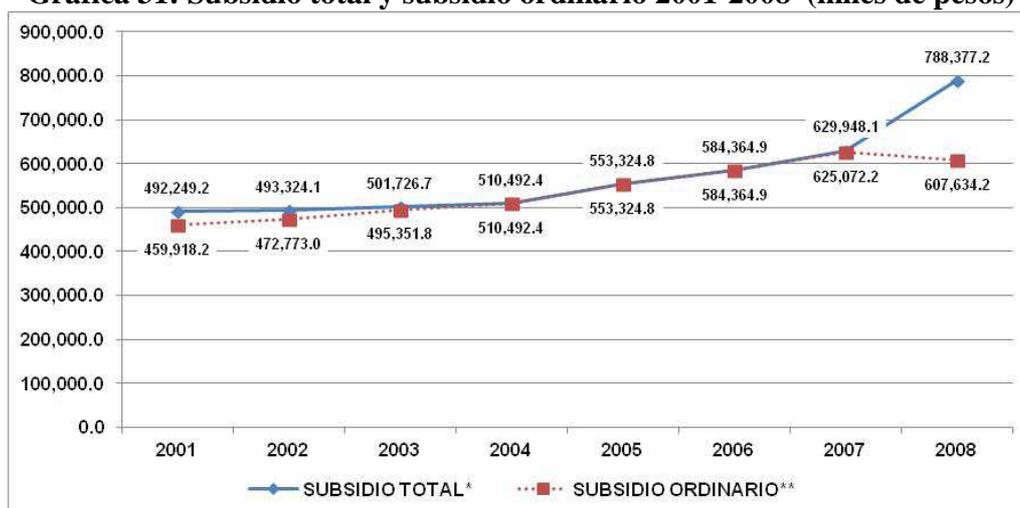
3.4.4. Financiamiento de la UAQ

En el PIDE 2007-2012, se reconoce que el subsidio proporcionado por la federación y el estado alcanza solo para cubrir los gastos de nómina y el gasto corriente, esto no incluye prestaciones derivadas de los contratos colectivos de trabajo, ni gastos de operación de los distintos programas educativos. Asimismo, se hace alusión a la restricción del gasto y la limitación que esto implica en la capacidad de la universidad para responder a las

necesidades sociales, por lo que en dicho documento se propone que la universidad sea financieramente viable, para lo cual deberá seguir contando con los subsidios federales y estatales, pero de manera complementaria continuará con mecanismos que le permitan autogenerar sus ingresos.

Por lo que corresponde a los subsidios recibidos por la UAQ durante el periodo 2001-2008 se observa que los subsidios ordinarios (federales y estatales) son prácticamente la totalidad de subsidios que reportó la institución. En cuanto al subsidio total de 2001 a 2002 en términos reales se incremento únicamente el 0.22%, al año siguiente el 1.7%. El año de mayor incremento a los subsidios de la UAQ fue de 2007 a 2008 con el 25% del total de subsidios, no obstante se observa que dicho incremento se realizó a los fondos extraordinarios.

Gráfica 31: Subsidio total y subsidio ordinario 2001-2008 (miles de pesos)



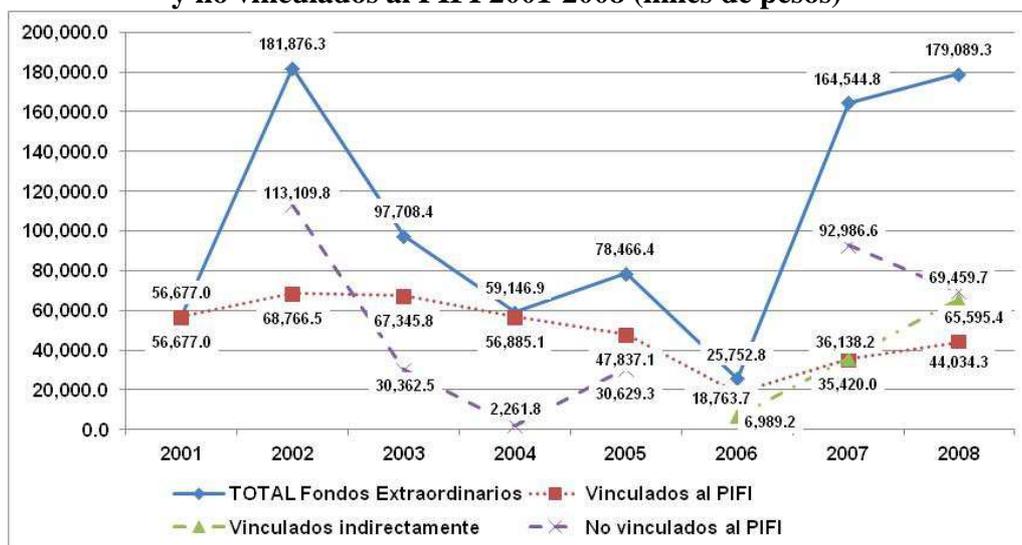
Fuente: Elaboración propia con base en los Estados de Resultados de enero a diciembre. Secretaría de Finanzas de la UAQ (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

*Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

Por lo que corresponde a los ingresos por fondos extraordinarios (gráfica 32) –nuevamente como en el caso nacional y en el de la BUAP–, se observa que éstos no se reciben de manera constante. El total de éstos, fue relativamente superior en los años 2002, 2007 y 2008. En el 2006 la institución no recibió fondos por PIFI, sin embargo se reportan ingresos por PROMEP y por FAM. Por otro lado, a partir del 2006 el gobierno creó los fondos de consolidación y ampliación de oferta. Además, otorgó a las instituciones

recursos basados en la aplicación de la fórmula CUPIA, de ahí que los ingresos extraordinarios en su totalidad se incrementaran con estos subsidios extraordinarios.

Gráfica 32. Fondos extraordinarios vinculados, vinculados indirectamente y no vinculados al PIFI 2001-2008 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Mendoza 2011, cuadro 24, pp. 68-77.

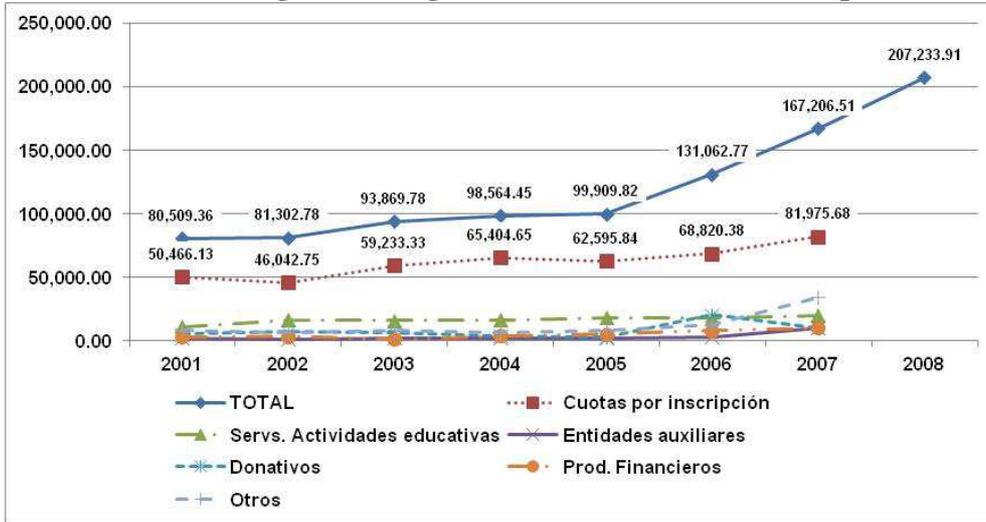
* Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

** Se encontraron inconsistencias entre los fondos extraordinarios reportados por la UAQ y por la SEP (Mendoza, 2011). Para homogeneizar la información se emplearon datos de la SEP.

*** El desglose de los fondos extraordinarios se podrá consultar en el anexo 2ª.

Con relación a los ingresos autogenerados (gráfica 33), se observa que los ingresos por concepto de cuotas de inscripción son los más altos (58%), y los ingresos más bajos son por entidades auxiliares y por productos financieros. Los ingresos autogenerados crecieron en promedio 19% del 2001 al 2008 por año (en términos reales). Los años que menos crecieron fueron 2001 y 2002 (0.99%); y 2004 y 2005 (1.36%). En cambio, de 2006 a 2007 crecieron el 31% con respecto del año anterior. Comparando 2001 con 2008, estos ingresos crecieron el 157%.

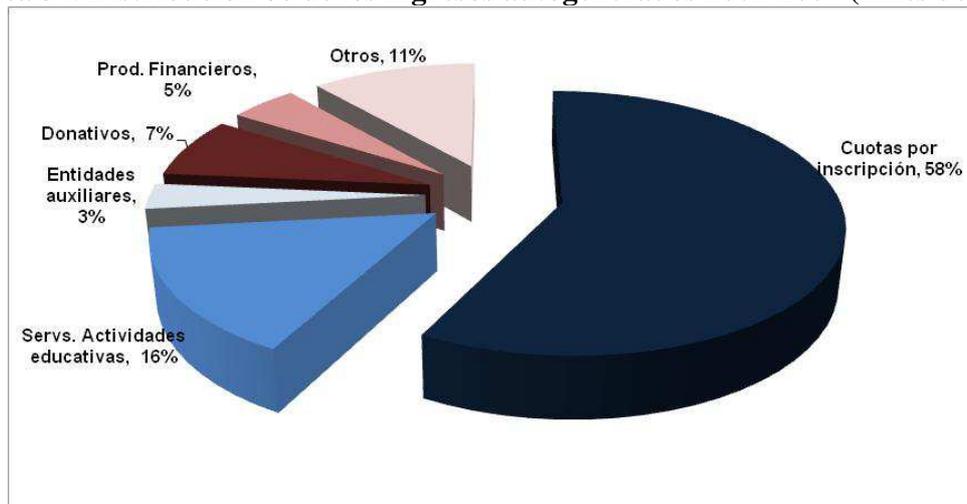
Gráfica 33. Ingresos autogenerados 2001-2007 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los Estados de Resultados del 1° de enero al 31 de diciembre del 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 emitidos por la UAQ.
 * Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).
 **Se excluyeron los ingresos de 2008 por estar clasificados de forma diferente.
 *** El desglose de los fondos autogenerados se puede consultar en el anexo 2b.

A continuación, en la gráfica 34 se observa la distribución porcentual de los ingresos autogenerados considerando el acumulado del 2001 al 2007. Podemos observar que el 58% proviene de cuotas de inscripción, el 16% de servicios y el 11% de otros; los demás conceptos no superan el 10% de dichos ingresos.

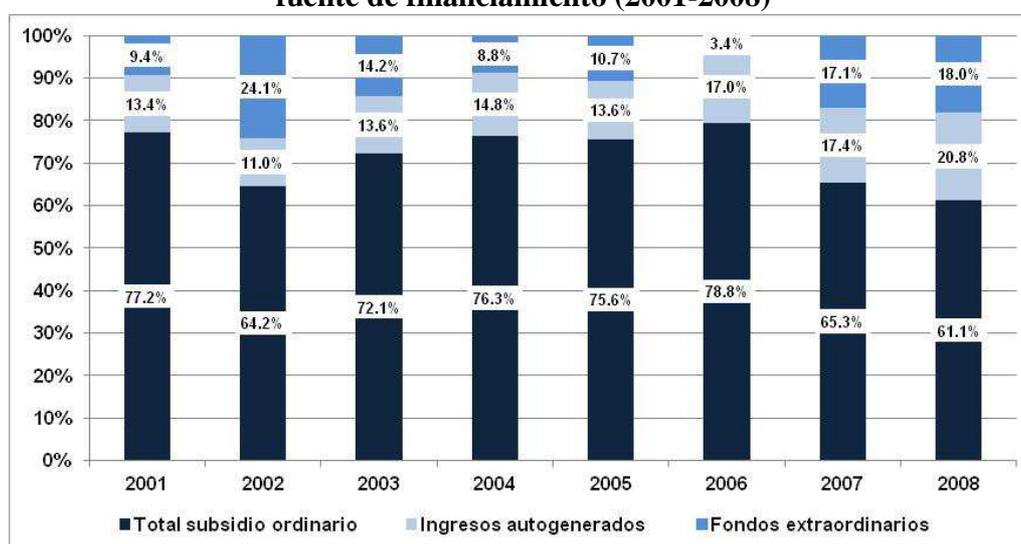
Gráfica 34. Distribución % de los ingresos autogenerados 2001-2007 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los Estados de Resultados del 1° de enero al 31 de diciembre del 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 emitidos por la UAQ.
 * Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).
 **Se excluyeron los ingresos de 2008 por estar clasificados de forma diferente.

En el 2008, la UAQ modificó la clasificación de los conceptos por ingresos autogenerados, no obstante se observa que los ingresos académicos ascendieron 62.7% de la totalidad de dichos ingresos; el resto corresponde al 15.1% de los ingresos por proyectos, el 8.3% proviene del concepto otros, el 6.9% de ingresos por producto, el 4% de ingresos por entidades auxiliares y el 2.2% de fuentes privadas. A continuación, se muestra la distribución porcentual de los ingresos totales de la UAQ (gráfica 35).

Gráfica 35: Distribución porcentual de los ingresos de la UAQ por fuente de financiamiento (2001-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en los estados de resultados del 1° de enero al 31 de diciembre del 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 emitidos por la UAQ.

En el caso de la UAQ, los porcentajes de cada una de las fuentes año tras año, ha sido muy variable. De manera general, el promedio del porcentaje de lo aportado por los subsidios ordinarios fue del 63.6% del 2001 al 2008. En cuanto a los ingresos autogenerados, el porcentaje fue del 15.2% y los fondos extraordinarios fueron en promedio del 13.2%. La única tendencia que muestra un crecimiento es la de los ingresos autogenerados. El panorama de incertidumbre que ofrecen tanto los fondos extraordinarios como el subsidio puede ser una probable explicación de por qué las cuotas por inscripción representan los ingresos autogenerados más importantes de la institución.

3.4.5. Efectos sobre la autonomía universitaria en la UAQ

En la UAQ, la intervención de los gobernadores fue notoria mediante dos acciones: por un lado, la expedición o modificación de la Ley Orgánica; y por otro, debido a la imposición de rectores convenientes al gobierno en turno. Las relaciones cordiales entre la universidad y el gobierno, dependieron en gran medida de la relación entre el gobernador y el Rector. A partir de lo anterior, podemos destacar que en el caso de la UAQ a medida que la relación entre la universidad y el gobierno fue cordial, su autonomía institucional se incrementó. Por el contrario, en la medida en que esta relación fue tensa, los intentos de intervención y las intervenciones como tal se incrementaron.

En los inicios de la UAQ, debido al liderazgo de su primer Rector, así como a las relaciones cordiales con el gobernador que dictó su fundación, la universidad gozaba de cierta autonomía institucional, aunque las dimensiones de gobierno universitario y autonomía académica estuviesen limitadas por la falta de consolidación institucional. Lo anterior resulta evidente en que la obtención de la autonomía fue un asunto más bien coyuntural.

Mediante el análisis de los estatutos, se observó que el incremento significativo de la normatividad, reduce los alcances de la autonomía en todas sus dimensiones. Por otro lado, se observó un cambio significativo en la organización y los conceptos de los dos estatutos de la universidad (2006 y 2007). En el segundo, además del incremento significativo de artículos, también se advierte la aparición de conceptos más acordes con las políticas de educación superior, como las Dependencias de Educación Superior, los Cuerpos Académicos, la importancia de la evaluación y de la planeación, sólo por mencionar algunos cambios.

Por lo que corresponde a la dimensión académica de la autonomía universitaria constituida por las libertades para determinar su oferta educativa, observamos que en el Programa Programa Institucional de Desarrollo (PIDE), se impulsan proyectos para incrementar el número de programas flexibles y orientados a competencias, situación que

responde a las políticas de educación superior promovidas por el gobierno. No obstante, consideramos que se trata de una dinámica que se genera a partir de los recursos que oferta el gobierno y de lo que establecen las políticas, más que de una propuesta que naciera de manera autónoma en el seno de la universidad. De ahí que también se fomenten la evaluación y la acreditación de programas. Por lo que se relaciona con la libertad académica, se observa una total incorporación de la organización diseñada por la SEP en cuanto a las DES, a los CA y a los académicos con perfil PROMEP.

Sobre los indicadores de la universidad, se observa crecimiento en la matrícula tanto de nivel licenciatura como de nivel posgrado, crecimiento en los profesores de Tiempo Completo (TC) con perfil deseable y de los profesores de TC inscritos en el SNI, así como un discreto incremento en los cuerpos académicos en consolidación y consolidados. Asimismo, se observan aumentos en las evaluaciones realizadas por los CIEES en las que se ha clasificado a un alto número de programas en el Nivel 1, y crecimiento menor en programas acreditados por algún organismo reconocido por el COPAES. Como hemos revisado la incorporación de la evaluación con la finalidad de alcanzar la anhelada calidad que se evidencia en el incremento de indicadores, obedece más bien, a la regulación mediante números. Lo anterior ha traído consigo la disminución de la libertad académica y escasas posibilidades para la institución para determinar sus propias formas de organización del trabajo académico. La única restricción que encuentra la libertad de cátedra en la UAQ es el modelo educativo. Autoriza la libertad de investigación y de difusión de la cultura, pero curiosamente el servicio social se considera una libertad que implica el deber jurídico y moral de contribuir en la solución de los problemas sociales. Lo mismo ocurre con la libertad académica de los estudiantes, quienes deberán abstenerse de hacer proselitismo partidista o religioso dentro de las instalaciones universitarias.

En cuanto a la dimensión financiera de la autonomía universitaria, según el PIDE se señaló que los subsidios no alcanzan para cubrir con las prestaciones derivadas de los contratos colectivos de trabajo, ni los gastos de operación de los distintos programas educativos. Por lo que corresponde a los subsidios ordinarios uno de los aspectos

importantes a destacar es que los reportados por la UAQ en el 2004, 2005 y 2006 fueron igual al total de subsidios, lo que inicialmente podría interpretarse como ausencia de subsidios extraordinarios. No obstante, la SEP reporta haber otorgado un monto mínimo por FAM y fórmula CUPIA. Otra situación que debemos señalar es que la UAQ no comprobó la totalidad de los recursos que recibió por el PIFI en 2005, por lo cual, no se hizo acreedora a dichos recursos en el año siguiente. Se observa un crecimiento importante de los fondos extraordinarios en 2007 y 2008. Los años en lo que la UAQ recibió una cantidad importante de fondos solo fueron 2002, 2007 y 2008.

Como se pudo observar en el análisis de las diferentes fuentes de ingresos y la proporción que estos representan, concluimos que los ingresos autogenerados por concepto de colegiaturas han sido los más importantes, pues representan el porcentaje más alto de los ingresos autogenerados, y porque los ingresos autogenerados son los únicos que han crecido año tras año. Esto nos lleva a advertir que la dependencia de una institución por las colegiaturas, trae consigo ciertos peligros para la libertad académica. A este señalamiento se añade el riesgo que sobre la libertad académica genera la contratación creciente de profesores por honorarios.

Con relación a nuestro supuesto hipotético a probar acerca de si los fondos extraordinarios vinculados al PIFI contribuyen a disminuir la autonomía de las instituciones, particularmente la académica y la financiera, consideramos que conviene tener presente que no se observa una relación directa entre el incremento en los indicadores y los recursos extraordinarios que reciben, los cuales se han caracterizado por ser variables y escasos.

3.5. Comparando la situación de la autonomía en la BUAP y la UAQ

Como se pudo observar en el desarrollo de ambos casos, las instituciones tienen sus antecedentes más lejanos en los colegios establecidos por la Compañía de Jesús. La suerte de dichos colegios cambió con la expulsión de los jesuitas de España en todas las colonias españolas. En el siglo XIX, sufrieron varios cambios que culminaron con el

establecimiento de los colegios del estado o colegios civiles. En el caso de los de Querétaro y Puebla, se impartía enseñanza media y algunas profesiones como la Medicina y el Derecho.

La creación de las universidades estudiadas (la Universidad de Puebla en 1937 y la Universidad de Querétaro en 1950), obedeció a un impulsó por parte de los gobernadores. Las universidades se constituyeron a partir de la agrupación del bachillerato, y algunas escuelas profesionales que funcionaban de manera aislada. En este sentido, uno de los aspectos más sobresalientes del desarrollo histórico de estas dos universidades, es la forma en la que fue tomando lugar su institucionalización. Ambas nacieron enfocándose prioritariamente en la docencia y la formación profesional, y sus contribuciones a la investigación y a la difusión de la cultura fueron menores. A pesar de que en ambas leyes orgánicas, se expresaba que su labor se extendería a la investigación científica y la difusión de la cultura.

En sus primeros años en el periodo previo a la autonomía la UAQ, se caracterizó por una relación cordial con el gobernador y la universidad fue beneficiada con la generosidad de los subsidios del gobierno estatal. A su interior, las decisiones eran tomadas de manera autocrática. En el caso de la Universidad de Puebla, las intervenciones del gobernador fueron muy reiteradas, de tal manera que entre 1947 y 1956, los 10 rectores que estuvieron fueron impuestos por éste. La vulnerabilidad inicial por la falta de solidez institucional y cohesión de la comunidad, provocó que prevalecieran por encima de los intereses académicos, los políticos de gobernadores y/o de las autoridades universitarias.

Ninguna de las dos instituciones nació autónoma. La autonomía universitaria les fue reconocida en la segunda mitad de la década de los 50 (la Universidad de Puebla en 1956 y la Universidad de Querétaro en 1959). Asimismo, la autonomía en realidad se empleó como una moneda de intercambio político por parte de los gobernadores para mantener bajo control a los estudiantes. Si bien los movimientos que trajeron como resultado la autonomía, también fue evidente que la comunidad (ni la de Puebla, ni la de Querétaro) no tenía plena conciencia de lo que significaba contar con autonomía

universitaria y sobre los fines para los cuales se proponía (no sólo los estudiantes, tampoco los docentes ni los investigadores). Por ello, en ambos casos, la autonomía reconocida en su momento no funcionó como tal.

La libertad de cátedra se vuelve especialmente vulnerable cuando el cuerpo de profesores más grande es el de docentes por honorarios (como en el caso de la UAQ), pues ante cualquier “incumplimiento” el profesor no cuenta con ninguna garantía laboral, en consecuencia puede ser despedido de forma impune.

Por lo que corresponde a la dimensión académica de la autonomía universitaria, es notable que las libertades de investigación y la libertad de cátedra se han visto acotadas por programas de evaluación vinculados al financiamiento extraordinario, como el PROMEP con el perfil de profesor deseable, la adopción de modelos de organización como los Cuerpos Académicos (CA), las Dependencias de Educación Superior (DES) y la inscripción al SNI. En su momento señalamos que los CA no estaban reconocidos en la normatividad de las universidades, y en ambos casos (BUAP y UAQ) se ha buscado incorporarlos a la normatividad institucional. Desde su fundación, la libertad académica era limitada debido a que la función prioritaria fue la de docencia y porque la investigación nació acotada a la solución de los problemas estatales o regionales. Todos estos programas y formas de trabajo se miden de manera cuantitativa mediante evidencias a las cuales se les asigna un número jerárquico en puntajes. La suposición detrás de todo esto, es que puedan acceder a fondos escasos, únicamente los más competentes, y éstos son los que se apegan más a lo que establece cada uno de los instrumentos del gobierno. Sin embargo, ha sido notable que dichos fondos no sólo sean escasos, sino también son variables y no regularizables. En todo caso, las universidades incrementan sus indicadores independientemente de que reciban o no fondos. Se esfuerzan para incrementar esos indicadores, únicamente bajo la posibilidad de poder recibir fondos adicionales, a cambio de lo cual ceden autonomía.

Por otro lado, es preciso señalar que en cuanto a la libertad para determinar su oferta educativa (dimensión académica), se observaron en ambos casos, que los planes y

programas de estudio convergen en la flexibilización, la creación de programas con salidas intermedias, y de programas por competencias. Además, se ofrecen recursos para impulsar programas innovadores y el crecimiento de su matrícula, en desmedro de carreras saturadas o poco rentables (según criterios mercantiles).

Respecto de la evaluación y acreditación de planes y programas de estudio, se observa que en ambas instituciones se persigue la evaluación y clasificación en el Nivel 1 de los CIEES, la acreditación de los programas por parte de alguna asociación reconocida por el COPAES, el ingreso de los programas del Posgrado al PCNP, pues todo lo anterior, tendrá repercusiones positivas para concursar por fondos extraordinarios. En todos los indicadores de evaluación las instituciones ofrecen información en la que crecen los indicadores.

Sobre la autonomía financiera, podemos observar que en ambos casos las instituciones dependen primordialmente de los recursos que aportan la federación y los estados de Querétaro y Puebla, respectivamente. Aunque de manera general el mayor porcentaje que reciben de sus subsidios (ordinarios y extraordinarios), proviene del gobierno. El porcentaje de participación de cada fuente de financiamiento ha cambiado con el tiempo.

Referente a los subsidios ordinarios (federales y estatales), en la BUAP representan el 67.6% en promedio por año de sus ingresos. En cambio en la UAQ, este porcentaje es de 63.6% en promedio anual durante el periodo de estudio (2001-2008).

En cuanto a los recursos autogenerados, existen diferencias sustantivas en ambas instituciones. En la BUAP los recursos autogenerados representan un promedio del 25.4%, y en la UAQ este porcentaje es del 15.2. En la BUAP el 50% de los ingresos autogenerados provienen de la venta de productos y servicios, en cambio en la UAQ el 58% proviene de las cuotas de inscripción. En ambas instituciones los ingresos por productos financieros representan el 5% de los ingresos. Las repercusiones que tienen sobre la autonomía en su dimensión académica pueden afectar diferentes tipos de

libertades, en el caso de la BUAP es probable que la libertad de investigación se encuentre más afectada debido a la realización de investigaciones por contrato⁶⁹. En cambio en la UAQ, es probable que la libertad de cátedra este más afectada debido a la dependencia que la institución adquiere por el pago de matriculas, y al incremento de la contratación de profesores por honorarios –aun cuando ya hemos visto que tanto libertad de cátedra como de investigación se han visto afectadas también por los fondos extraordinarios.

Por otro lado, se observó que los subsidios (ordinarios y extraordinarios) se han ido incrementando para la BUAP y los ingresos autogenerados han ido disminuyendo. En cambio en la UAQ los subsidios (ordinarios y extraordinarios), tienen un comportamiento muy variable, mientras que la única fuente de financiamiento que crece es la de los ingresos autogenerados.

Por lo que corresponde a los fondos extraordinarios, ambas instituciones comparten la variabilidad de los montos que reciben, sin embargo el comportamiento difiere, pues mientras en la BUAP, los fondos extraordinarios han ido creciendo, en la UAQ eran altos al principio del periodo de estudio y al final. Asimismo, en la BUAP el promedio de contribución a los fondos extraordinarios ha sido apenas del 7%, en cambio en la UAQ, alcanza el 13.2%.

Referente a los recursos extraordinarios relacionados con el PIFI, indirectamente o no, se observó que son altamente variables, cambiantes y que para las instituciones es incierto contar con dichos recursos. No obstante en ambos casos, se ha concursado reiteradamente por obtenerlos, con ello, las universidades se han apegado a todas las políticas que ha impuesto el estado sobre las instituciones de educación superior. El argumento central es que los recursos ordinarios solo alcanzan para pagar la nómina de los

⁶⁹ Recordemos que la BUAP tiene otro tipo de actividades no relacionadas (ni con la investigación ni con la académica), pero que sí están contribuyendo a su financiamiento (nos referimos particularmente a la administración de una gasolinera, la realización de sorteos y el negocio de farmacias). En este caso, inicialmente la BUAP tenía empresas independientes que se encargaban de administrar estos servicios. Sin embargo, en el 2007 se aprobó su desaparición y la incorporación de los negocios a las direcciones académicas de las carreras relacionadas. Además de éstos negocios, cabe señalar la realización de un sorteo, donde corresponde a las direcciones de carrera la venta de boletos a cambio del 10% de dichas ventas ¿De qué manera estas actividades afecta, limitan y repercuten sobre la autonomía y la libertad académica?

docentes y, en algunos casos, los gastos de operación. Pero todos los proyectos relacionados con el crecimiento de la institución son imposibles de financiar a partir sólo de estos recursos. Por lo tanto, las instituciones se han visto en la “necesidad” de participar en los concursos por los fondos extraordinarios. Es en este camino que el concepto de autonomía ha sido restringido para decidir si se participa o no.

Finalmente, queremos resaltar que cada institución tuvo una historia, y a partir de ella las universidades fueron creciendo, lo cual las hacía diversas y diferentes entre sí. Hoy observamos instituciones más convergentes en cuanto a sus procesos de planeación, evaluación, investigación, sobre su modelo educativo, planes y programas de estudio. Si bien las universidades estatales han logrado cierta madurez y reconocimiento con el tiempo, por lo que aparentemente pudieran ser más autónomas, en realidad se observa una estandarización que al final refleja menores márgenes de autonomía universitaria.

CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de esta tesis logramos identificar dos grandes ópticas para el estudio de la autonomía. La primera es la perspectiva formal, la cual está sustentada por lo jurídico y lo histórico. En ésta se abre el espacio para la comprensión de la autonomía como una garantía y un derecho que protege el estado para la impartición de la educación superior, representa la concepción ideal de la autonomía universitaria. Esta óptica se enriquece con los hallazgos fundamentados en el derecho, pero también con la contribución de los movimientos sociales de las comunidades que han logrado el reconocimiento de la autonomía. El peso de la solidez histórica y jurídica, hace que la autonomía desde este punto de vista, no pueda compararse con la heteronomía, Aquí podemos ubicar con toda claridad, que financiamiento estatal y autonomía institucional coexisten sin aparente conflicto.

La segunda perspectiva hace referencia al concepto dinámico y contextual altamente cambiante, que de manera funcional se puede relacionar con la heteronomía como si se tratase de un continuum con polos antagónicos. En este enfoque el contexto tiene mayor peso que el histórico. Aquí también cabe la autonomía sustantiva y de proceso, pues desde nuestra perspectiva se trata de una fórmula que subestima el proceso histórico de las instituciones y de la autonomía, pues lo que le interesa es la autonomía en los hechos y en lo actual.

No obstante las divergencias que se pudieran observar entre los dos enfoques encontrados, en este estudio, la exploración de ambas posibilidades aportó una comprensión más amplia sobre la autonomía universitaria de los dos casos estudiados. Asimismo, consideramos que la combinación de ambos enfoques, podría enriquecer el conocimiento y la comprensión de la autonomía de las universidades públicas en América Latina, región en la que ésta es un valor fundamental.

Con respecto del concepto de autonomía universitaria, de manera general podemos referirnos a ella, como la capacidad para autodeterminarse conforme a una ley

propia cuyo fundamento proviene del reconocimiento del estado a dicha atribución. En nuestro país dicho reconocimiento se realiza mediante un acto jurídico que se materializa en una Ley Orgánica aprobada, ya sea por el congreso federal o estatal, y que además está subordinada a la ley suprema del país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la Ley Orgánica de las universidades, encontramos que su conocimiento es fundamental, ya que en ella se encuentran plasmados los fines de la universidad, los mecanismos y señalamientos de quién, qué, cuándo y cómo se toman las decisiones al interior de la comunidad. Al mismo tiempo es la ley la que rige el destino de la universidad y orienta las acciones de la comunidad; de ella se desprenden todos los ordenamientos de la institución, refleja teóricamente, la voluntad universitaria y es el instrumento más poderoso para salvaguardar la autonomía universitaria.

Por lo que corresponde a los límites de la acción del estado sobre la universidad concluimos que es fundamental el estado deje juzgar a los doctos los asuntos de la universidad, es decir, que permita que las decisiones sean tomadas por quienes están calificados para ello, posean la competencia intelectual y el conocimiento para sostener sus argumentos. Por lo tanto, se concluye que el gobierno no debe emitir juicios académicos, pues en este terreno es incompetente, en consecuencia, no puede hacer juicios sobre la calidad académica.

A lo largo de la historia, se han ensayado diversos mecanismos que permitan dar certidumbre a la acción del estado sobre la universidad, uno de estos mecanismos es la concesión formal de la autonomía mediante una Ley Orgánica, pero la historia también nos ha enseñado que no basta con sólo emitir la ley, se requiere además que el estado comprenda el sentido y la finalidad de la universidad, y que esté dispuesto a respetar su autonomía evitando promover mecanismos de control que atenten contra lo que él mismo reconoció y otorgó. Por otro lado, observamos que la consolidación de la institución universitaria es un proceso lento que requiere tiempo, que se refleja en la fortaleza de la

universidad y de la cohesión de su comunidad, en el conocimiento y comprensión de la misión de la universidad y contribuye al respeto de la autonomía institucional.

Sobre las dimensiones de la autonomía universitaria se han identificado la financiera o económica, la académica, la política y la de autogobierno. Podemos encontrar que estas dimensiones pueden tener grados menores o mayores de autonomía, pero también pueden coexistir con poca o mayor autonomía, situación que hace de la autonomía universitaria un aspecto mucho más complejo de conocer y definir los grados de autonomía universitaria en general. No obstante la dificultad mencionada, también hallamos que una opción metodológica para explorar los grados de autonomía relativamente funcional, es interrogar a partir de la lectura de los documentos institucionales quién decide y si éste está fuera o dentro de la universidad.

En específico, por lo que concierne a la dimensión académica de la autonomía concluimos que se trata de una serie de libertades que favorecen el desarrollo de las funciones sustantivas de la universidad cuya materia de trabajo es el conocimiento. Estas libertades incluyen la definición de los mecanismos de acceso, la libre selección de las carreras a impartir u oferta de planes de estudio y cursos, establecer los requisitos para obtener un título y la libertad académica. Sobre esta última, concluimos que es la esencia de la autonomía universitaria y consiste en el derecho que tienen los profesores y los estudiantes de expresarse libremente en sus actividades relacionadas con la universidad. Luego entonces, esta libertad incluye la libertad para los que enseñan en su actividad de conocer (investigar) y transmitir y la libertad para los que aprenden, la cual reside en elegir y ensayar su relación con respecto del aprendizaje. Asimismo, la libertad académica es una libertad interior que permite actuar de manera autónoma. El ejercicio de esta libertad académica permitiría darle estabilidad a la actividad científica definida en sí misma. En realidad, la dinámica interna de las profesiones y del avance científico, así como la competencia, son factores que obligan a los académicos a actualizarse, sin embargo para el gobierno dicha actividad está más allá de sus alcances.

Cabe mencionar que la libertad académica se encuentra estrechamente relacionada con la libertad de cátedra, misma que se refiere en no adoptar previamente ningún credo filosófico, social, artístico o científico en la transmisión del conocimiento. A su vez, también está relacionada con la libertad para comunicar hallazgos u opiniones. Se trata de una libertad de expresión, en el sentido de adoptar y expresar opinión política o ideológica dentro del campus

Para que la libertad académica se ejerza, concluimos que se requiere como condición de trabajo la definitividad de una plaza, pues ello permite cuestionar y poner a prueba la sabiduría recibida, proponer nuevas ideas y sostener opiniones polémicas e impopulares, sin correr el riesgo de perder cargos o prerrogativas adquiridas dentro de la universidad; Asimismo, concluimos que los académicos representan una parte fundamental del capital intelectual de la universidad, poseen conocimiento acumulado avalado por años de formación, y no en pocas ocasiones por los grados académicos, de ahí que la definitividad de una plaza represente una seguridad para la libertad académica, pero también para que la institución cuide lo que se ha forjado con tantos años de estudio, dedicación y recursos económicos.

Con respecto de la dimensión económica o financiera concluimos que ésta hace referencia a la libertad de las instituciones para determinar los criterios sobre la distribución de sus recursos y la distribución misma según sus propias necesidades y proyectos académicos en materia de docencia, investigación y difusión de la cultura. Esta dimensión también incluye la libertad para administrar el patrimonio universitario y la decisión de diversificar sus fuentes de financiamiento o incrementar sus recursos autogenerados.

Concluimos que la libertad en la definición del destino de los recursos, no disminuye si la universidad informa de manera transparente a la comunidad universitaria, al estado y a la sociedad en general, sobre el destino y correcta aplicación de los recursos que ella misma definió (cada universidad tiene sus propios mecanismos para determinar sus presupuestos y auditar el uso de los recursos). La universidad debe cuidar sus recursos

evitando malos manejos o corrupción, aspecto que no disminuye su autonomía. Los recursos, ya sean subsidios ordinarios (federales o estatales), extraordinarios o autogenerados, siempre deberán destinarse a fortalecer las funciones sustantivas de la universidad y deberá informarse sobre ellos poniendo a disposición del público en general, su aplicación. Si bien, el ejercicio de esta libertad requiere de amplia vigilancia interna y transparencia interna y externa, ello no significa que el estado deba incrementar los mecanismos de control, ni mucho menos intentar determinar de manera externa la aplicación de los recursos, pues tal como lo hemos dicho, quienes conocen sobre las necesidades de la universidad son los mismos universitarios.

Por otro lado, llegamos a la conclusión que las universidades públicas se sostienen fundamentalmente por el subsidio otorgado por el estado, éste subsidio cuyo origen, en principio, es la recaudación de impuestos, representa un mecanismo redistributivo de la riqueza nacional a través de la educación superior. Con las universidades públicas se fomenta el desarrollo de la investigación y del país, se generan recursos calificados para el desempeño de actividades especializadas, se transmite la cultura a las nuevas generaciones y se generan espacios de democracia y ciudadanía que redundan en el bienestar social. El pacto entre los ciudadanos y el estado ha obligado históricamente a que este último destine recursos a la educación superior, por ello para él existe un compromiso de continuar con el subsidio, y para la universidad el compromiso de cumplir con la función que desempeña. En este contexto, se puede explicar la coexistencia de la autonomía universitaria y el subsidio del estado.

Referente a los hallazgos encontrados en este estudio, con relación a las fuentes de financiamiento, podemos concluir que la fuente de recursos más importante son los subsidios ordinarios federales, seguidos de los estatales, sin embargo, éstos no son suficientes. No existe un patrón previsible con respecto de los recursos extraordinarios, pues en el periodo de estudio se encontró que en algunas ocasiones se incrementaron y en otras descendieron, por lo que se deduce que su participación en los recursos de la universidad es escasa. Por otro lado, también se observó que las universidades han desarrollado mecanismos que les permiten generar sus propios recursos, en uno de los

casos representaron la segunda fuente más importante, mientras que en otro fueron descendiendo con los años.

El modelo de financiamiento actual ha traído consigo varias consecuencias para la autonomía universitaria en su dimensión económica. La primera de ellas, es que las instituciones cuentan con escasos márgenes de autonomía en el manejo de los subsidios, pues éstos se encuentran previamente comprometidos en el pago de la nómina y los gastos de operación, por ello las instituciones se han visto en la necesidad de participar en todos los concursos por fondos extraordinarios que promueve el gobierno. La segunda, derivada de la participación en los concursos por recursos extraordinarios, es que se ha difundido una perspectiva sumamente restringida de la autonomía universitaria, que la reduce a la elección entre participar o no en los concursos por fondos extraordinarios.

Por otro lado, consideramos que los fondos extraordinarios, independientemente de su monto e irregularidad, no representa un argumento lo suficientemente sólido para concluir que debido a éstos, las universidades han adoptado las políticas del gobierno para la educación superior. Por el contrario, en los casos estudiados, se observó que indistintamente del recurso extraordinario que reciban o no, las instituciones persiguen el incremento de indicadores, aunque no siempre lo logren. En este mismo sentido, pero a nivel del sistema de educación superior, observamos que la dinámica de indicadores de calidad es diferente para el nivel del pregrado y para el de posgrado, pues en el primero, el incremento de indicadores ha sido notable, y en el segundo se observaron variaciones entre los diversos indicadores y entre un año y otro (excepto en el SNI y en las becas de posgrado CONACYT). En cuanto a los montos otorgados a las Universidades Públicas Estatales por concepto del PIFI, se observaron variaciones, sin embargo, la tendencia en el periodo de estudio fue la disminución de recursos.

Sobre el impacto de los recursos extraordinarios sujetos a resultados de evaluación en el terreno de la autonomía académica y específicamente a la libertad de los académicos, concluimos que su libertad se ha reducido porque a los mecanismos internos de evaluación, ahora se suman, los de evaluación realizada por instancias externas, mismas

que determinan sus propios indicadores, formatos y tiempos de evaluación (como el SNI). De la igual manera, concluimos que un factor determinante para que los académicos cedieran espacio de su libertad, se encuentra relacionado con la oferta de recursos que son considerados extraordinarios, pues no forman parte de su salario, son temporales y están sujetos a concurso.

Por lo que toca a las políticas de fortalecimiento institucional integradas en el PIFI, concluimos que este instrumento tiene fuerte injerencia en la autonomía académica. Por un lado, induce a las universidades a ejecutar una modalidad de planeación del trabajo académico, ajena a la academia, cuyos criterios, ajenos también a la academia, son: la eficacia, la eficiencia y la calidad. Asimismo, obliga a las instituciones a ingresar al circuito de la planeación-evaluación más propio de la administración que de la academia. Debido al PIFI, se ha impulsado la formulación de indicadores numéricos de calidad, que tergiversa la excelencia académica desinvistiéndola de su contenido y reduciéndola a números. Se establece como obligatorio un perfil académico con el cual se acota la libertad del profesorado, y se premia con recursos económicos el productivismo y el credencialismo sin un sentido claro del tiempo y la madurez que requiere formarse como investigador y docente.

La promoción de los cuerpos académicos como forma de organización del trabajo entre académicos, ignora las formas tradicionales de organización del trabajo y las diferencias entre disciplinas. Por otro lado, al establecer como requisito la evaluación y acreditación de programas, incide en la autonomía académica, pues éstos se ven en la necesidad de ajustar sus programas y métodos de trabajo “todos ellos” centrados en el aprendizaje centrado en el estudiante o en el modelo por competencias, nuevamente ignorando las diferencias entre disciplinas, instituciones, libertad de cátedra e incluso estilos de aprendizaje. En el mismo caso, se encuentra la exigencia de programas flexibles con modalidades intermedias de salida y el fomento a ciertos programas, así como los recursos encaminados a incrementar su cobertura.

En cuanto al modelo desarrollado para el análisis sobre la autonomía de las instituciones, consideramos que es una contribución para el estudio de la autonomía que además permite observarla en toda su complejidad. No obstante, también concluimos que este modelo podría enriquecerse si se incorporan instrumentos que permitan recabar información directamente en la comunidad universitaria, ya sea mediante observación, grupos de encuentro y/o entrevistas individuales. Asimismo, el modelo se podría enriquecer en la medida en que se acceda al análisis de la distribución interna de los recursos y al conocimiento de los mecanismos que la determinan.

Finalmente, nos permitimos destacar que si bien los hallazgos encontrados provienen del estudio de dos Universidades Públicas Estatales, éstos representan un indicador inicial respecto de la manera en la que la autonomía universitaria de estas instituciones ha sido afectada por las políticas de educación superior en los últimos 20 años. En este sentido, es preciso señalar que el subsistema de universidades públicas autónomas, cumple una función distinta de la que cumplen las instituciones de otros subsistemas, tales como las Universidades Politécnicas, las Normales, etcétera, y que el gobierno parece ignorar o desconocer cuando impulsa instrumentos como el PIFI, el cual realiza una función homogeneizante con la que se pierde la riqueza que ofrece el subsistema de universidades autónomas limitando en gran medida la libertad que el mismo estado les otorgó al concederles la autonomía universitaria. Por ello, consideramos que reconocer lo que distingue a las universidades autónomas de las otras instituciones de educación superior, es un reto para el estado y las universidades mismas.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- Abbagnano, N. (1960). *Diccionario de filosofía*, México: FCE.
- Acosta, A. (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México: Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica, 335 pp.
- Alcántara, A. (2006). La autonomía: expresión de las tensiones entre el estado y la universidad. En H. Muñoz (coord.) *Relaciones universidad-gobierno*, (pp. 35-52). México: UNAM/Porrúa.
- (2009). La autonomía en las universidades públicas mexicanas. En H. Muñoz (coord.) *La Universidad Pública en México*. (pp. 113-145). México: UNAM/Porrúa.
- Alcántara, A. & Marín, V. (2010). Situación actual y problemática de la evaluación del posgrado y la investigación en México en la última década. En J. Ferreira, A. Mendes, & N. Carapeto. (organizadores). En *Pos-graduacao e avaliacao. Impactos e perspectivas no Brasil e no cenario internacional*, (pp. 199-228). Brasil: Mercado de Letras.
- Altbach, Ph. (2006). Globalization and the university: Realities in an unequal World. En *International Handbook of higher education*. (pp. 121-139). USA: Springer.
- Alvarado, L. (1986). *De la Real y Pontificia Universidad de México a la Universidad Nacional de México*, México: Pensamiento Universitario, Nueva época. México: UNAM-Centro de Estudios Sobre la Universidad.
- ANUIES. (2002). *Propuesta de lineamientos para una política de estado en el financiamiento de la educación superior*. Documento aprobado en la XX sesión ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones afines de la ANUIES, México: ANUIES.
- ANUIES. (2011). *Reformas jurídicas y premisas para una política de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior con una visión de Estado*, México: ANUIES.
- Ashby, E. & Anderson, M. (1972). *La Ecología de la Universidad*, México: Editorial Científico Médica.
- Banco Mundial. (1995) *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D. C.: The World Bank
- Barrón, C. & Díaz-Barriga, A. (2008). Los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior. En A. Díaz Barriga, C. Barrón, & F. Díaz Barriga. *Impacto de la Evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las Universidades Públicas Estatales*. (pp. 129-163). México: IISUE-ANUIES-Plaza y Valdez.
- Brunner, J. (2001). *Globalización y el futuro de la educación: Tendencias, desafíos y estrategias*, Chile: UNESCO.
- Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. México: Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Casanova, H. (1995). *La administración pública y la UNAM, 1970-1976*. México: UNAM.
- (1996). *El gobierno de la Universidad Española*, Tesis de doctorado para obtener el grado de Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, Universidad de Barcelona.

- (2006). Universidad y cambio: las tensiones por venir. *Reflexiones y propuestas universitarias en la sociedad del cambio*.- México: Universidad de Guadalajara. (R. Romo, coord.).
- Castrejón, Jaime y Pérez, Marisol. (1976), *Historia de las Universidades Estatales*, Vol. I, (pp. 93-119). México: Secretaría de Educación Pública.
- (1976). *Historia de las Universidades Estatales*, Vol. II, México, Secretaría de Educación Pública, pp. 347-377.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (2006, 10ª ed.) México: McGraw Hill.
- Cossío, J. R. (2006). Instituciones de educación superior desde el artículo 3º Constitucional. El problema de la autonomía universitaria. *Perfiles Educativos*. México. 28, 112, 2006, Época: 3ª, pp. 131-143.
- Chehaibar, L., Díaz Barriga, A. & Mendoza, J. (2007). Los programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades. *Perfiles educativos*, XXIX, 117, pp. 41-67.
- Díaz Barriga, A., Barrón, C. & Díaz, F. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*. México: UNAM-IISUE/ANUIES/Plaza y Valdez.
- Doger, E. (1999). *Diez años de transformación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, México: ANUIES.
- Durkheim, E. (1998). *Educación y Pedagogía*. (pp. 153-188). Argentina: Losada.
- Ferrater Mora, J. (2004). *Diccionario de Filosofía*. Barcelona: Ariel.
- Foulquie, P. (1967). *Diccionario del Lenguaje Filosófico* (trad. Cesar Armando Gómez), España Editorial Labor.
- García, Ma. J. (2001). La Universidad Británica: ¿Un modelo para la universidad en otros países?. *Revista Española de Educación Comparada*, 7, pp. 295-338.
- García Stalh, C. (1975). *Síntesis histórica de la Universidad de México*, México: UNAM.
- Glazman, R. (2000). *Evaluación y exclusión en la enseñanza universitaria*. México: Paidós.
- Gómez Caffarena, J. (1999). Estudio preliminar. Kant, I. *La contienda entre las facultades de filosofía y teología*. (trad.: R. Rodríguez, pp. IX-LXIX). Madrid: Trotta,
- González, L. y Guadarrama, E. (2009), *Autonomía Universitaria y Universidad Pública, El autogobierno universitario*, México, UNAM, 106 pp.
- Halsey, A. & Trow, M. (1971). The evolution of the British Universities. *The British Academics*. (pp. 38-47). Harvard University Press Cambridge, Massachusetts.
- Humboldt, W. (2002). La situación de la universidad (1810). C. Bonvecchio. *El mito de la universidad*, (Trad. Ma. E. Aguirre, 12ª ed., pp. 75-96). México: Siglo XXI.
- Ibarra, E. (2000). Evaluación burocrática, entre la calidad y el utilitarismo: Análisis de los mecanismos de control del desempeño académico. En T. Pacheco, & A. Díaz Barriga (coords.). *Evaluación Académica*. (pp. 64-89). México: UNAM-Porrúa.
- (2008) Conferencia: “Universidad pública, gestión y organización: el poder mediante los números” en el marco del *Segundo curso interinstitucional la Universidad Pública en el México de Hoy*, 10 de octubre de 2008, México: UNAM.
- Ibarra, E. & Rondero, N. (2008). Regulación del trabajo académico y deshomologación salarial: balance general de sus ejes problemáticos. *Anuario Educativo Mexicano: Visión Retrospectiva, Año 2005*. México: UPN-Porrúa.

- Jiménez Mier y Terán, F. (1992). Universidad, hoy como ayer, institución de la ausencia. *Acta sociológica*, IV, 6, septiembre-diciembre, pp. 47-78.
- Kant, I. (1999). *La contienda de las facultades de filosofía y teología* (Trad. Roberto Rodríguez), Madrid, Trota.
- Kamii, C. (s/a) *La autonomía como finalidad en la educación. Implicaciones de la teoría de Piaget*. (Documento mimeografiado). EUA: Universidad de Illinois, Círculo de Chicago.
- Kent, R. (2005). *Recepción de las políticas públicas de educación superior: el PIFI y el PIFOP*. México. ANUIES.
- La Reforma Universitaria: camino de superación. Discurso de toma de posesión del cargo de Rector, para el periodo 1978-1981 (7 de octubre de 1978). L. Terrazas. (1983) *Documentos Universitarios*.(PP. 47-54). México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Labra, A.(2004). Legislación, política y autonomía. *Perfiles Educativos*, XXVI, 105-106, pp. 188-191.
- Lara, L. (2004). La autonomía universitaria en A. L., el caso de México. *Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*. (pp. 63-75). Memorias del Foro Internacional 2 y 3 de junio. Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, Coordinación Editorial.
- Levy, D. (1987). *Universidad y gobierno en México, la autonomía en un sistema autoritario*, México: Fondo de Cultura Económica.
- López, R. & Casillas, M. (2005). El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumentación. A. Díaz Barriga, & J. Mendoza. *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México: ANUIES.
- López Zarate, R., González, O., Mendoza, J. & Pérez, J. (2011). El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 16, 51, octubre-diciembre, pp. 1021-1054.
- López, S., Rhoades, G. & Llarena, R. (2006). *Modelos y mecanismos de evaluación institucional. Una visión desde la educación superior*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Louvier, J., Díaz, M. & Arrubarrena, J.A. (1991). *Autonomía Universitaria, luchas de 1956 a 1991. Génesis de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla*. México: Instituto de Investigaciones Humanísticas UPAEP.
- Luque, M. (1995). *La idea de universidad*. Washington D.C.: OEA.
- Luzuriaga, L. (1965). Pedagogía política. *La escuela nueva pública*, Buenos Aires: Losada.
- Llinás, E. (1993). La universidad de México en el S. XIX. *Universidades*. XLIII, enero-junio. México: Unión de Universidades de América Latina UDUAL, pp. 25-31.
- Maldonado, A. (2006). Cooperación internacional y visiones sobre la financiación de la educación superior. *La educación superior en el mundo 2006. La financiación de las universidades*, Global University Network for Innovation.
- Márquez, J. (1992). *Cátedra en vilo. Apuntes y notas de historia universitaria poblana*. México: Centro de Estudios Universitarios-Universidad Autónoma de Puebla/ M y V: Editores.
- Marsiske, R. (2004). Historia de la Autonomía Universitaria en América Latina. *Perfiles Educativos*. XXVI, 105-106, pp. 160-167.

- Marúm-Espinosa, E. (2010). El tránsito necesario de la autonomía para la nueva gestión universitaria en México. V. M. Rosario, E. Marúm-Espinosa & M. Alvarado (coords.). *La autonomía universitaria a debate*. (PP. 194-239). México: Universidad de Guadalajara.
- Medina, S. R. (1983). *Evolución de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1910-1983*. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Mendoza, J., Pacheco, T., Salamon, M. & Chehaibar, L. (1986). *La planeación de la educación superior. Discurso y realidad universitaria*, México: CESU-UNAM.
- Mendoza, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado evaluador*. México: UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad-Porrúa.
- (2007). *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES y resultados 2001-2007*, México: ANUIES-UNAM/IISUE.
- (2011). *Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de información y cifras del periodo 2000-2011*. México: UNAM/DGEI.
- Moyano, A. (2002). Semblanza de la Universidad Autónoma de Querétaro. D. Piñera (coord.). *La educación superior en el proceso histórico de México*. Tomo IV: Semblanza de las instituciones. (pp. 198-207). México: Universidad Autónoma de Baja California-SEP.
- Murayama, C. (2009). *La economía política de la educación superior en México*, México: ANUIES.
- Obregón, A., Rincón, G. & Anaya, R. (1987). *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, Tomo I, México, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Ordorika, I. (2006). *La disputa por el campus. Poder, política y autonomía en la UNAM*, México: UNAM-Plaza y Valdez.
- Ordorika, I. (coord.). (2004). *La academia en Jaque*, México, UNAM-CRIM/Porrúa.
- Pallan, C. (2004). La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México. *Revista de Educación Superior*. XXXIII, 129, enero-marzo 2004, pp. 73-78.
- Porter, L. (2004). La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). *RMIE*, julio-septiembre 2004, 22, pp. 585-615.
- Programa de la Reforma Universitaria y Desarrollo Democrático de la UAP. L. Terrazas. (1983). *Documentos Universitarios*. (pp. 99-116). México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Rangel, A. (1983). *La educación superior en México* (2ª ed). México: Colegio de México.
- Rincón, G. (1987). Autonomía Universitaria. A. Obregón, G. Rincón & R. Anaya. (1987). *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*. (pp. 37-70). México: Universidad Autónoma de Querétaro, Tomo II.
- Rodríguez, R. (2004). Acreditación, ¿Ave fénix en la educación superior?. I. Ordorika (Coord.). *La academia en Jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. (pp. 175-222) México: UNAM-CRIM/Miguel Ángel Porrúa.
- (2005). Alternativas al financiamiento universitario (10). Subsidios extraordinarios centralizados. *Campus Milenio*, núm. 126, 28 de abril.

- (2008). Pensadores y forjadores de la Universidad latinoamericana, México. C. García Guadilla. *Pensamiento Universitario Latinoamericano. Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*, (pp. 337-378). Venezuela: CENDES, IESALC-UNESCO.
- Rubio, J. (2006). *La política educativa y la Educación Superior en México, 1995-2006: Un balance*, México: Fondo de Cultura Económica
- Russell, C. (2009). *La libertad académica*, Buenos Aires: Universidad de Palermo-UP.
- Sanyal, B. & Martin, M. (2006). La financiación de la educación superior, perspectivas internacionales. *La educación superior en el mundo 2006. La financiación de las universidades*, Global University Network for Innovation.
- Serna de la Garza, J. Ma. & Rios, G. (2003). *Autonomía universitaria y financiamiento. Derecho de la educación y de la autonomía*. México: UNAM/IPN, serie ensayos jurídicos, Núm. 13.
- Schleiermacher, F. (1959). Pensamientos ocasionales sobre universidades. (documento publicado en 1808, trad.: Mercedes Rein). *La idea de la universidad alemana*, (pp. 117-208) Buenos Aires: Sudamericana.
- Schugurensky, D. (1998). La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización; ¿hacia un modelo heterónimo?. A. Alcántara, R. Pozas & C. A. Torres (coordinadores). *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. (pp. 118-149) México: Siglo XXI.
- Secretaría de Educación Pública (2001), *Guía FOMES 2001*. México, SEP, junio 2001.
- Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (2002), *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. Lineamientos para su formulación y presentación*. México: SEP.
- Sierra, J. (1984), *Justo Sierra. Obras completas. VIII La educación Nacional*, (edición ordenada y anotada: Agustín Yáñez). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Silva Herzog, J. (1979). *Una Historia de la Universidad de México y sus problemas*. (3ª edición), México: Siglo XXI.
- Smichdtlein, F. & Berdahl, R. (2005). *Autonomy and accountability. Ph. Altbach y otros American Higher Education in the Twenty-First Century. Social, political, and economic challenges*. London, The Johns Hopkins University Press.
- Sotelo, H. (2006). *Crónica de una Autonomía Anhelada*, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Terrazas, L. (1983). La Reforma Universitaria: camino de superación. Discurso de toma de posesión del cargo de Rector, para el periodo 1978-1981 (7 de octubre de 1978). En L. Terrazas. *Documentos Universitarios*. (pp. 47-54). México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Terrazas, L. (1983). Programa de la Reforma Universitaria y Desarrollo Democrático de la UAP. En L. Terrazas. *Documentos Universitarios*. (pp. 99-116) México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Thayer, W. (1996). *La crisis no moderna de la universidad moderna. (Epílogo del Conflicto de las Facultades)*. Chile: Cuarto propio.
- Tünnermann, C. (2010). Implicaciones de la autonomía universitaria para el siglo XXI. En V.M. Rosario, M. Espinosa & M. Alvarado. (coords.). *La autonomía universitaria a debate*. (pp. 22-50) México: Universidad de Guadalajara.

Vázquez, J. (2004). De la independencia a la consolidación republicana. *Nueva historia mínima de México*. (pp. 137-191). México:COLMEX.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS Y ELECTRÓNICOS INSTITUCIONALES

- Banco de México (2012) Índice de Precios al Consumidor. Consultado el 26 de 04 de 12 en <http://www.banxico.org.mx>.
- BUAP (2011 y 2012) Página electrónica de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Consultada en 2011 y 2012 en <http://www.buap.mx/>.
- *Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Puebla*. Documento extraído 27 de marzo de 2011 de <http://www.buap.mx/>
- *Estados Financieros consolidados, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*, Documentos extraídos el 20 de diciembre de 2011 de <http://www.buap.mx/>
- *II Informe 2007* [1] URL: <http://www.buap.mx/>. Documento recuperado: 11 de octubre del 2011.
- *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Puebla (1991-1998)*, documento extraído el 13 de marzo de 2011 de <http://www.buap.mx/>
- *Presentación del Modelo Universitario Minerva*, material video gráfico, extraído el 28 de noviembre del 2011 de <http://www.buap.mx/>
- CIEES/SEP *Complemento del informe 2006 de la evaluación externa realizada por los CIEES (FOMES y FIUPEA)* URL: <http://www.ses.sep.gob.mx>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [CONACYT]. (2010) *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología*, URL: <http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/cms/paginas/IndCientifTec.jsp>. Documentos consultados el 12 de noviembre del 2011.
- CONACYT, *Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas edición de bolsillo*, México, 2005. Documento extraído el 10 de abril de 2012 de <http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Estadisticas3/Bolsillo/2005.Pdf>.
- Esparza, A. (2001). Acta de Fundación del Colegio del Espíritu Santo. En *Tiempo Universitario, Gaceta Histórica de la BUAP*, Año 4/ No. 1, H. Puebla de Zaragoza a 11 de enero de 2001. Extraído el 13 de octubre del 2011 de <http://www.segen.buap.mx/au/tiempo/paginas/2001/ano4num1.htm>.
- Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM. (2011) Documento extraído el 25 de junio de 2011 de <http://ses2.sep.gob.mx/dg/dges/dfi/FAM.htm>
- Fondo de Apoyo para Saneamiento financiero de las UPES por abajo de la media nacional en subsidio por alumno. Reglas de Operación (2010), Documento extraído el 3 de julio de 2011 de http://www.ses.sep.gob.mx/work/sites/ses/fondos/fondos2010/VF-Saneamiento_Financiero_20_de_enero_comentarios_DGESU.pdf
- Galería de Rectores BUAP, Extraído el 15 de febrero de 2011 de http://www.buap.mx/portal_pprd/wb/BBUAP/galeria_de_rectores#37
- Gámez, Ma. E. (2009). Ponencia, en el marco del Ciclo de Conferencias: Experiencias de Modificación de la Ley Orgánica en las Universidades Mexicanas. Documento extraído el 25 de Julio 2011 de [http://www.uaq.mx/novedades/conferencias/documentos/Ponencia%20BUAP%20agosto%202009\[1\].pdf](http://www.uaq.mx/novedades/conferencias/documentos/Ponencia%20BUAP%20agosto%202009[1].pdf).

- Guía FOMES 2001* Documento extraído el 18 de febrero de 2011 de <http://www.joseacontreras.net/pronad/fomes/GuiaFOMES.pdf>
- Gobierno Federal. (2001), *Plan Nacional de Educación 2001-2006*, documento extraído en el 25 de mayo de 2011 http://www.oei.es/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf.
- Gobierno Federal. (2007), *Programa sectorial de educación 2007-2012*, documento extraído en el 25 de mayo de 2011 en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial.
- Iturralde, R. (2009). Modificar la Ley Orgánica: un desafío para la comunidad universitaria. Ponencia presentada en el ciclo de conferencias: *Experiencias de Modificación de la Ley Orgánica en las Universidades Mexicanas*, Universidad Autónoma de Querétaro, 20 de agosto de 2009. Documento extraído el 25 de enero de 2011 de [http://www.uaq.mx/novedades/conferencias/documentos/Ponencia%20BUAP%20agosto%202009\[1\].pdf](http://www.uaq.mx/novedades/conferencias/documentos/Ponencia%20BUAP%20agosto%202009[1].pdf)
- La encrucijada universitaria, entre el humanismo liberal y el materialismo marxista. La polémica de 1933. Antonio caso y Vicente Lombardo Toledano.* Documento extraído el 28 de febrero de 2010 de <http://www.etcetera.com.mx/2000/370/acvlt370.html>.
- La expulsión de los jesuitas, Cap. XII* Documento extraído el 29 de agosto de 2011 de http://loyola.tij.uia.mx/ebooks/historia_baja/%5B16%5D%20%20La%20expulsi%20de%20los%20jesuitas.%20XII.pdf.
- Ley General de Educación.* Versión electrónica actualizada. Documento extraído el 15 de septiembre de 2011 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>
- Obregón, A. (2006), *Gaceta de la UAQ*, Año 1, No. 2, Santiago de Querétaro, 6 de marzo de 2006, Documento extraído el 25 de abril de 2011 de <http://www.uaq.mx/inf-gral/gaceta/n02/3-4-5.html>.
- Programa para el Mejoramiento del Profesorado [PROMEP].* (2011), Documento extraído el 10 de noviembre del 2011 de <http://promep.sep.gob.mx/presentacion.html>.
- Reglas de Operación del Fondo para la Consolidación de las Universidades Estatales y con Apoyo Solidario (2009).* Documento extraído en 28 de enero de 2010 de www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/fondos_2009
- Secretaría de Educación Pública,-Subsecretaría de Educación Superior (2011), página electrónica oficial en <http://www.ses.sep.gob.mx/index.jsp>
- Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Reformas de 1917 a abril de 2006.* Documento extraído el 24 de octubre de 2011 de <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/docleg/pdf/SAD-02-06.pdf>.
- Sexto informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo Ponce de León, 2000. Documento consultado el 25 de octubre de 2011 en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html.
- UAQ (2011 y 2012), Página electrónica de la Universidad Autónoma de Querétaro consultada en 2011 y 2012 en <http://www.uaq.mx/inf-gral/historia.html>
- , *Estados financieros UAQ*, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. Documentos extraídos el 6 de enero de 2012 de <http://www.uaq.mx>

- . *Estados financieros UAQ 2001, 2002 y 2003*. Documentos solicitados vía transparencia y rendición de cuentas. Unidad de Enlace. 23 de febrero de 2012 en <http://www.uaq.mx/transparencia/e-mision.html>
- . *Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro, 10 de agosto del 2006*. Documento extraído el 4 de mayo de 2011 de la página de la rectoría de la UAQ, Sección legislación de <http://www.uaq.mx/leyes/index.html>
- . *Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro, 18 de octubre de 2007*. Documento extraído el 4 de mayo de 2011 de la página de la Rectoría de la UAQ, Sección legislación de <http://www.uaq.mx/leyes/index.html>
- . *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro*. (1985). En Página de la Rectoría de la UAQ, Sección legislación. Documento extraído el 3 de mayo de 2011 de <http://www.uaq.mx/leyes/index.html>
- . *Plan Institucional de Desarrollo, 2007-2012*. Documento extraído el 26 de octubre de 2011 de <http://www.uaq.mx/planeacion/pide/pide2007-2012.pdf>.
- . *Plan Institucional de Desarrollo, 2000-2010*, Documento extraído el 26 de octubre de 2011 de <http://www.uaq.mx/planeacion/pide/pide.html>
- Zavala, J. (s/a) Los Colegios Reales y Pontificios de San Ignacio de Loyola y de San Francisco Javier” *El Oficio de Historiador*, Documento extraído el 28 de enero de 2012 <http://eloficiodehistoriar.com.mx/2010/06/03/los-colegios-reales-y-pontificios-de-san-ignacio-de-loyola-y-de-san-francisco-javier/>).

ANEXOS 1: FONDOS EXTRAORDINARIOS Y AUTOGENERADOS BUAP

Anexo 1^a. Fondos Extraordinarios 2001-2008 BUAP (miles de pesos)

VINCULADOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIFI	57,122.0	54,091.8	51,450.6	39,245.1	42,713.3	40,427.8	49,729.9	48,737.7
PROMEP	0.0	0.0	0.0	0.0	1,280.8	23,612.0	14,741.6	16,614.0
FAM	22,787.0	52,116.2	46,075.7	44,416.7	40,101.6	32,326.3	22,497.6	73,944.4
SUBTOTAL 1	79,909.0	106,208.0	97,526.2	83,661.8	84,095.6	96,366.1	86,969.1	139,296.0
VINCULADOS INDIRECTAMENTE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CUPIA						20,937.6	57,850.8	46,960.6
Consolidación						0.0	55,248.1	52,554.7
Ampliación de la Oferta						0.0	0.0	3,471.4
SUBTOTAL 2						20,937.6	113,098.9	102,986.7
NO VINCULADOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Reconocimiento de Plantilla		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	43,990.4	30,040.9
Saneamiento Financiero		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pensiones		0.0	112,534.5	0.0	0.0	47,474.3	45,127.9	89,917.3
Recursos Equidad Cámara de Diputados		0.0	0.0	0.0	147,159.5	0.0	0.0	0.0
PIFOP		14,429.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SUBTOTAL 3		14,429.1	112,534.5	0.0	147,159.5	47,474.3	89,118.3	119,958.2

Fuente: Elaboración propia con respecto de los datos proporcionados por Mendoza 2011, cuadro 24, pp. 68-77. Se optó por estos datos, pues se desglosan de manera detallada cada uno de los fondos. Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

Anexo 1b. Fondos Augenerados 2001-2008 BUAP (miles de pesos)

AUTOGENERADOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Venta de productos y servicios	404,275.00	425,347.89	501,635.73	386,484.94	217,375.08	204,316.16	289,983.83	242,433.44	2,671,852.08
Servicios Escolares y educativos*	113,706.00	120,516.15	106,703.28	142,141.40	154,329.55	165,018.50	161,928.96	166,373.68	1,130,717.53
Servicios hospitalarios	37,405.00	37,837.50	56,848.25	66,226.18	43,882.75	45,947.77	49,942.67	55,683.41	393,773.52
Posgrados y otros análogos	24,818.00	26,446.55	50,096.36	27,140.29	17,699.66	18,171.97	28,413.33	29,762.42	222,548.58
Actividades culturales y otros	0.00	0.00	19,607.24	20,465.48	33,542.19	28,475.68	27,859.72	34,591.35	164,541.67
Productos financieros	26,091.00	16,538.97	18,558.12	13,047.77	16,584.55	39,546.29	67,491.95	79,299.24	277,157.88
Otros	44,178.00	50,403.34	37,380.34	28,236.38	40,559.98	113,847.03	75,972.31	98,777.47	489,354.86
Total	650,473.00	677,090.39	790,829.33	683,742.44	523,973.77	615,323.40	701,592.78	706,921.02	5,349,946.12

Fuente: Elaboración propia con base en los estados consolidados del 2001 al 2008. Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

ANEXO 2: FONDOS EXTRAORDINARIOS Y AUTOGENERADOS UAQ

Anexo 2a. Fondos Extraordinarios 2001-2008 UAQ (miles de pesos)

VINCULADOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIFI	43,326.00	44,755.47	44,392.69	32,696.40	21,065.93	0.00	11,099.32	10,962.23
PROMEPE	0.00	0.00	804.14	2,282.64	3,180.55	2,772.90	6,229.44	8,058.81
FAM	13,351.00	24,011.07	22,148.99	21,906.05	23,590.63	15,990.78	18,091.23	25,013.26
SUBTOTAL 1	56,677.00	68,766.54	67,345.82	56,885.09	47,837.11	18,763.68	35,419.99	44,034.29
VINCULADOS INDIRECTAMENTE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CUPIA						6,989.16	18,679.00	17,597.02
Consolidación						0.00	17,459.20	16,608.05
Ampliación de la Oferta						0.00	0.00	31,390.28
SUBTOTAL 2						6,989.16	36,138.21	65,595.35
NO VINCULADOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Reconocimiento de Plantilla		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	13,752.44	3,585.14
Pensiones		109,901.17	30,362.54	2,261.76	0.00	0.00	61,774.96	36,325.58
Recursos Equidad Cámara de diputados		0.00	0.00	0.00	30,629.33	0.00	0.00	0.00
PIFOP		3,208.58	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Incremento de Matrícula		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	17,459.20	29,548.97
SUBTOTAL 3		113,109.75	30,362.54	2,261.76	30,629.33	0.00	92,986.61	69,459.68

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Mendoza 2011, cuadro 24, pp. 68-77.

* Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).

Anexo 2b. Fondos Autogenerados 2001-2008 UAQ (miles de pesos)

AUGENERADOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Cuotas por inscripción	50,466.13	46,042.75	59,233.33	65,404.65	62,595.84	68,820.38	81,975.68		434,538.76
Servs. Actividades educativas	11,258.57	16,497.68	16,166.50	16,646.11	18,380.36	17,881.05	20,157.29		116,987.57
Entidades auxiliares	2,029.69	1,580.65	2,169.88	2,284.80	2,241.02	3,267.15	10,212.07	8,683.79	32,469.05
Donativos	5,484.38	7,101.33	6,421.54	3,799.51	3,149.83	20,602.30	10,125.88		56,684.76
Prod. Financieros	2,975.78	3,452.98	1,437.33	3,792.80	5,292.01	8,009.86	10,115.04		35,075.81
Otros	8,294.81	6,627.38	8,441.21	6,636.58	8,250.77	12,482.02	34,620.55	17,204.10	102,557.42
Académicos								129,938.46	129,938.46
Por proyecto								31,446.63	31,446.63
Fuentes privadas								5,584.68	5,584.68
Por producto								14,376.24	14,376.24
Total	80,509.36	81,302.78	93,869.78	98,564.45	99,909.82	131,062.77	167,206.51	207,233.91	959,659.38

Fuente: Elaboración propia con base en los Estados de Resultados del 1° de enero al 31 de diciembre del 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 emitidos por la UAQ.

* Los datos fueron convertidos a pesos de 2001 con base al INPC (Banco de México, 2012).