

La institucionalización de la política de financiamiento en los marcos normativos de la Universidad Autónoma de Querétaro (1959-1992)

David Baltazar Vargas*

Resumen

Este artículo presenta una revisión histórica del cambio normativo impulsado en la Universidad Autónoma de Querétaro, a partir de la influencia que la política de educación superior impulsó en el rubro de financiamiento. A partir de una metodología de revisión documental en la administración federal y la casa de estudios queretana, se identifican los procesos de institucionalización de la política de gestión financiera en el caso propuesto.

La continuidad del proceso redujo el margen de incertidumbre normativa y estableció gradualmente los mecanismos para la diversificación de las fuentes de financiamiento y el manejo presupuestal como parte de sus funciones adjetivas. Fue posible por la actualización de las estructuras normativas, cuyo resultado progresivo fue el establecimiento de una arquitectura organizacional competente para implementar los contenidos de la política pública de financiamiento.

Palabras clave

Normativa ¶ Financiamiento ¶ Universidad ¶ Querétaro

Abstract

This article presents a historical review of the normative change promoted in the Autonomous University of Querétaro, based on the influence that the higher education policy promoted in the area of financing. Sustained on a methodology of documentary review in the federal administration and the queretana house of studies, the processes of institutionalization of the financial management policy in the proposed case are identified.

The continuity of the process reduced the margin of regulatory uncertainty and gradually established mechanisms for the diversification of funding sources and budget management as part of its adjectutory functions. It was made possible by the updating of the normative structures, whose progressive result was the establishment of an organizational architecture competent to implement the contents of the public financing policy.

Key words

Regulations ¶ Financing ¶ University ¶ Querétaro

* Egresado del doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (UAM-X), México (pitbextor@hotmail.com).

Antecedentes del financiamiento de la universidad pública para su modernización

EL INICIO del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en diciembre de 1982 estuvo marcado por una serie de cambios en los escenarios de la política, la economía y la administración pública. A partir de entonces el Estado mexicano comenzó a experimentar un proceso de reducción y compresión, tanto en el tamaño de su institución, en su burocracia, así como en el ejercicio del gasto público. El arranque de la administración estuvo caracterizado por el uso de argumentos propagandísticos como la “renovación moral” y la “nueva revolución educativa”, las cuales fueron materializándose como políticas gubernamentales durante sus primeros meses y tuvieron un impacto directo en las formas de cómo hacer la política y cómo ejercer el presupuesto.

La lógica de los cambios pudo vincularse directamente con los reajustes y reformas provenientes de la gran crisis del capitalismo ocurrida en la década de los setenta, la cual condujo a la implementación de un nuevo modelo mucho más agresivo, transfronterizo y flexible del mercado y de la producción, a la transferencia del sector público al privado de todas aquellas actividades susceptibles de lucro y aumento de capitales, así como el arrinconamiento del Estado con la asignación de papeles secundarios (“regulador” y “facilitador”) en el escenario económico (Rubio, 2006; Ibarra, 2001).

La gestación de nuevas políticas públicas estuvieron ceñidas a partir de ese momento al establecimiento de un nuevo papel para el Estado en el terreno económico y del financiamiento público, al posibilitar la apertura de nuevos mercados hasta entonces cerrados por la participación estatal, contener el gasto gubernamental en pro de los intereses del sector privado y racionalizar y eficientar las formas de ejercer el presupuesto por parte de los entes de la administración pública. El sistema universitario mexicano fue uno de los primeros entes en ser recipiendario de las políticas neoliberales, particularmente en los aspectos de financiamiento y planeación estratégica.

Desde la administración federal encabezada por José López Portillo se realizaron intentos gubernamentales por homologar y darle mayor coherencia de identidad al mismo, a partir de unificar algunos procesos académicos, administrativos y de planificación en las universidades públicas, en aras de la optimización de los recursos pecuniarios. La institucionalización del Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES) en noviembre de 1978 fue el primer esfuerzo del gobierno mexicano por introducir patrones de intervención comunes al interior del mundo universitario para lograr su desarrollo de manera

racional, ordenada y con una vinculación más efectiva a los proyectos políticos y económicos del Estado.

Sin embargo, como se observa en los documentos generados por las distintas áreas de la administración pública federal como son los ramos de Educación y Hacienda, el SNPPES fracasó tanto en sus formas de operación como en el cumplimiento de metas fijadas en su instauración. La explicación oficial acerca de este desacierto fue multicausal:

La ausencia de herramientas legales para que la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) para aplicar contundentemente las directrices que regían al snppes; la falta de voluntad política de los gobernadores de los estados para institucionalizar y regular las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), y la ausencia de unidades institucionales de planeación (UIP) en la mayoría de las universidades para proveer información al SNPPES para la toma de decisiones (Baltazar, 2021, p. 78).

Estos dos últimos fenómenos fueron adjudicados directamente a las carencias de recursos financieros de forma regular, así como de otros incentivos para establecer un funcionamiento permanente en las instancias más próximas a cada una de las universidades públicas.

Tomando en consideración estos problemas, las políticas de educación superior incluidas en las directrices de la “nueva revolución educativa” propuestas por de la Madrid estaba revitalizar y fortalecer a las COEPES como el eje implementador fundamental de la restructuración y reorganización del sector, a través de la asignación de recursos económicos adicionales a su subsidio ordinario para el logro de sus cometidos.

Para tales efectos, se destinaron \$87,445,277 y \$50,122,000 en los años de 1983 y 1984, respectivamente, de un presupuesto federal extraordinario y que se puso a disposición de las instituciones de educación superior que lo requirieron para consolidar su participación en las COEPES y posibilitar la gestión de una política de manejo financiero en su interior (Baltazar, 2021). Si bien la política para incentivar la planeación financiera en la universidad mexicana no fue implementada de forma coercitiva ni bajo una lógica de “concursabilidad” por acceder a recursos limitados, los documentos del ramo demuestran un profundo interés de las universidades por acceder a los presupuestos extraordinarios.

Varias universidades del interior de la república, que funcionaban con déficits presupuestales a causa de los pasivos que arrojaban las revisiones de los contratos colectivos de trabajo con sus respetivos sindicatos o por la atención de la expansión

no planificada de la matrícula estudiantil en los procesos de selección, fueron las primeras en incorporar efectivamente las políticas federales de planeación financiera estratégicas, gracias al acceso del presupuesto *ex profeso* para tal objetivo.

Si bien la política pública que orientaba al sistema universitario fue posible gracias a la utilización del incentivo presupuestal y se habían logrado progresos significativos hacia principios del año de 1985 en comparación con las directrices echadas a andar en el gobierno Lópezportillista, esto no significó la aplicación de criterios puramente racionalizados por parte de los funcionarios federales para su asignación. Como bien reconoció el entonces subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica y otrora secretario ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Rafael Velasco Fernández, muchos de los recursos presupuestales extraordinarios para la ejecución de la política erogados en 1983 y 1984 fueron atendidos:

más por coyunturas particulares en cada una de las universidades (huelgas laborales, movilizaciones sectoriales o déficits) y por la capacidad de gestión de los rectores frente a la autoridad educativa federal, que por criterios objetivables como pudieron ser los centros de costos de cada institución o la relación de proporción matrícula-programas educativos (Baltazar, 2019b, p. 36)

A partir de ese diagnóstico, la autoridad federal ajustó la política universitaria en materia de financiamiento para el sector. En agosto de 1985 se emitió un *decálogo* denominado Presupuesto por Programas (PPP), con el cual se buscaba que los recursos que se solicitaran a la Federación de forma extraordinaria operara bajo un nuevo esquema operativo que garantizara una mayor eficiencia en los procesos académicos y administrativos. En lo sucesivo, las instituciones de educación superior debían:

establecer programas y actividades por cada una de sus funciones sustantivas y adjetivas; correlacionar su sistema contable y la gestión financiera, permitiendo así una lógica relación entre la ejecución de un programa y su costo; establecer, conforme a cada programa y sus actividades, las unidades de medida que permitan la evaluación y el control presupuestal (Baltazar, 2021, p. 80).

De esta forma y a la luz de las directrices del PPP, los recursos pecuniarios de carácter extraordinario fueron puestos a disposición de las universidades gracias a la interiorización de una cultura de la planeación en el ejercicio de sus funciones sustantivas y adjetivas. La accesibilidad a ellos fue a partir de un esquema de programación presupuestal, constituido por las fases de programación, formulación,

discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación.

El corolario de la vinculación financiamiento-planeación en la educación superior fue el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, 1986-1988 (PROIDES). A diferencia de las anteriores directrices construidas casi de manera unilateral por parte del Estado, el PROIDES fue la suma de voluntades entre las autoridades federales de educación superior y la ANUIES, quienes lo formalizaron en la XXII reunión ordinaria de la asamblea general de ésta última en el puerto de Manzanillo (López, 1996). Fue presentado como la estrategia nacional más relevante del gobierno de Miguel de la Madrid en materia de planeación de la educación superior mexicana. Éste era un conjunto de diagnósticos del estado que guardaban las universidades mexicanas en materia de crecimiento, recursos económicos y humanos disponibles, funciones sustantivas y de apoyo; así como el establecimiento de directrices en materia de orientación y coordinación para el sector cuyo procesamiento debía ser a través de la CONPES, las COEPES, los planes operativos anuales y los planes institucionales de desarrollo (PIDE) de cada una de las instituciones de educación superior.

Además de ratificar el mecanismo de solicitud de recursos desde la óptica de la planeación estipulado por los PPP, el PROIDES fue el primer instrumento de política pública en establecer criterios y metas para alcanzar una educación superior de calidad hacia fines de la década de los ochenta. Éstos se centraron principalmente en:

1. Evaluar la calidad de la educación superior para determinar criterios en la asignación presupuestal; 2. Optimizar en las universidades públicas estatales el uso de los recursos financieros destinados a la formación del personal docente; 3. Diversificar la oferta de programas educativos y del establecimiento de otras modalidades de educación con el propósito de distribuir de forma más racional la matrícula y contrarrestar la saturación en los programas tradicionales; 4. Evaluar anualmente a 150 instituciones de educación superior para mejorar sus sistemas de planeación y administrativos; 5. Establecer a corto plazo las estrategias para regular el funcionamiento y las actividades de las universidades privadas; 6. Proporcionar la asesoría a todas las universidades para el diseño y evaluación de sus PIDE, y; 7. Realizar cinco reuniones que permitan establecer las bases para la asociación industria-universidad que posibilite la venta de desarrollo tecnológico (Baltazar, 2021, p. 83).

Para que las universidades pudiesen solicitar recursos para la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las directrices estipuladas en el PROIDES, era necesario realizar las gestiones ante sus respectivas COEPES, para que éstas, a su vez, obtu-

viesen el visto bueno de la CONPES y, finalmente, acudir ante el Estado para su discusión y eventual aprobación. Una vez ejercidos los recursos financieros para ejecutar la política estipulada en el PROIDES, la autoridad federal debía realizar evaluaciones, tanto formativas como sumativas, a fin de retroalimentar a la institución universitaria en cuestión acerca de las formas de optimizar los recursos asignados. Para el cumplimiento de los propósitos asignados, se destinó para el PROIDES una partida presupuestal extraordinaria de \$187,122,339 para el bienio 1986-1988 (López, 1996).

A partir del año 2000 comenzó a impulsarse durante las gestiones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña como titulares del Poder Ejecutivo Federal, la adopción paulatina de criterios evaluativos, cuantificación de las actividades sustantivas y requerimientos de solicitudes por medio de una planeación estratégica, constituyendo una vía para la readecuación en las estrategias y esquemas de acción-reacción para la gestión del financiamiento del orden público para la educación superior.

Con las llegadas y salidas de Reyes Taméz, Josefina Vázquez Mota, Alonso Lujambio, José Ángel Córdoba y Emilio Chuayffet a la Secretaría de Educación Pública (SEP) se consolidó el establecimiento e implementación de una línea programática en materia universitaria, consistente en diversificar las formas de ministración de recursos financieros más allá de criterios burocráticos, discrecionales o políticos. En un esfuerzo por establecer medidas compensatorias sustentadas en los espectros decisorios que fueran de la necesidad de desarrollo institucional a la recompensa del mérito como paradigma de la organización universitaria eficiente, en el año 2001 se estableció el primer programa de este orden: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Con tal política, se buscaba darle un papel adyacente a las medidas de financiamiento público complementario a las vías ordinarias establecidas en los diferentes niveles de la legislación, de herramienta para contribuir en la mitigación de las brechas en materia de infraestructura, de capital humano y de desarrollo institucional para el cumplimiento de las funciones sustantivas, para disminuir la disparidad de criterios fuera de la perspectiva técnica de otras modalidades ejercidas para la asignación presupuestal en el gasto educativo universitario, y que otros instrumentos de política pública como el PROIDES y el Programa Nacional de Modernización Educativa no había logrado desarticular en su totalidad. Además, como bien lo señalan Comas y otros.

Con el PIFI se buscaba impulsar la planeación participativa y estratégica como táctica eficaz para re-orientar el rumbo de las universidades públicas y evitar la simulación de

una «planeación formal» que sólo se realizaba a manera de requisito normativo, y tenía poca efectividad en el logro de metas relevantes, al objetivo de alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación (2014, p. 13).

De tal suerte, el surgimiento del PIFI como una nueva política institucionalizada fundamentaba su legitimidad dentro de las instituciones de educación superior a partir de nuevos valores agregados al desarrollo de las actividades conferidas a éstas: eficiencia, calidad, transparencia, rendición de cuentas como nuevos conceptos teóricos susceptibles de ser reproducidos en la práctica, como una especie de antítesis a las prácticas de heterogéneas para la gestión de recursos fuera del rango ordinario presupuestal.

La institucionalización presupuestal en la Universidad 1959-1976

La Universidad de Querétaro fue fundada el 24 de febrero de 1951 por medio de un decreto expedido por la XXXVI legislatura del Estado y promulgado por el gobernador, el médico militar Octavio S. Mondragón (Díaz, 1976). La casa de estudios cimentó su creación en la infraestructura perteneciente a los primitivos colegios de San Ignacio de Loyola y San Francisco Javier establecidos en el año de 1625, y después secularizados bajo la denominación de Colegio Civil del Estado de Querétaro en 1830.

De acuerdo con la muestra documental observada en esta casa de estudios, su primera década de funcionamiento fue concéntrica, donde se privilegió el fortalecimiento y la consolidación de los recursos que ya tenía, dejando de lado la creación de nuevas escuelas y programas educativos innovadores. La ausencia de crecimiento y expansión de la Universidad hacia los confines del Estado o el Bajío tuvo diversos factores determinantes, de ellos destaca el proyecto personalista del rector fundador, Fernando Díaz Ramírez, quien fusionó su figura con el proyecto de universidad que condujo durante doce años. Con la narrativa fundacional de la Universidad, la historiografía universitaria queretana ha ratificado indirectamente los efectos de la baja institucionalización durante la primera década de existencia del aula mater de Querétaro: ésta fue erigida, no gracias a una política estatal de ampliar la cobertura de educación superior, sino a la institucionalización informal de un cacicazgo como medio de consolidación organizacional; el ejercido a lo largo de doce años por su rector fundador.

En diciembre de 1958 el gobernador Juan C. Gorráez intentó remover a Díaz a través de la designación de un nuevo rector, con la finalidad de romper el absolutismo que ejercía en la Universidad y promover nuevos acuerdos institucionales

que la reformaran. El nombramiento recayó en José Alcocer Pozo, un médico respetado en la ciudad (Simon y Guzmán, 2016). La decisión gubernamental despertó un movimiento estudiantil que demandaba la reinstalación del cacique en la rectoría. La motivación estudiantil que llevó a la huelga a la Universidad fue motivada por el riesgo de ruptura del estado clientelar que Díaz venía implementando desde la fundación de la casa de estudios en beneficio de varias agrupaciones de estudiantes: relajación académica y un manejo presupuestal sin planeación y rendición de cuentas, primordialmente.

El conflicto concluyó al mes siguiente, cuando Alcocer dimitió del cargo y Díaz fue nombrado de nueva cuenta como rector. Además, el gobernador inició un proceso legislativo para otorgar a la Universidad la autonomía de gobierno, técnica y de organización, la cual fue formalizada con la expedición de una nueva Ley Orgánica a finales de enero de 1959. El triunfo del movimiento fernandista no significó una mejora en el funcionamiento de la Universidad ni restringió los excesos del rector como administrador en los subsecuentes años. En diversos aspectos de la cultura organizacional universitaria de entonces, la Ley orgánica del 59 fue letra muerta frente al poder centralizado en Díaz. Como él mismo lo escribió “[la Universidad] era mía...y veremos si me la puede[n] quitar” (Díaz, 1976, p. 136).

En 1963 el entonces gobernador, el químico Manuel González de Cosío, movilizó al aparato gubernamental para derrocar definitivamente al rector fundador. Triunfó al promover una transición para que Antonio Macedo Rivas asumiera la rectoría como un interlocutor de la universidad post-caciquil. Éste y los siguientes cuatro rectores condujeron a la Universidad a través de una política de crecimiento desorganizado; expansión no planeada de la matrícula estudiantil; uso de la contratación preferencial de personal académico a favor de aquellos que ostentaran credenciales del partido oficial o nexos con la oficina del Ejecutivo estatal; con altos déficits presupuestales al cierre de cada ejercicio fiscal; con ausencias de sistemas de información confiables para la toma de decisiones y de una política de transparencia y rendición de cuentas (Baltazar, 2019a).

Por medio de los documentos producidos y almacenados en la Universidad, se deduce que Ley Orgánica de 1959 constituyó un primer paso en el proceso de institucionalización formal del ejercicio del financiamiento, como parte de las funciones adjetivas en el desarrollo de la Universidad Autónoma de Querétaro. Inició una introducción progresiva en la conceptualización normativa sobre la gestión financiera y el manejo, bajo una conceptualización menos redundante, con un sentido más pragmático que filosófico, y referidas solo en dos ocasiones a lo largo del dispositivo legislativo. Como se lee en la siguiente cita extraída de la

Legislación del 59, la idea de regulación presupuestal y gestión financiera refería más al “deber ser” y a los anhelos del porvenir, que a la institucionalización de una práctica en el funcionamiento de la organización universitaria en esa realidad:

CONSIDERANDO SEGUNDO: [...] nuestra Máxima Casa de Estudios, en su vida intelectual, en su sentido de responsabilidad y con clara conciencia de los propósitos que alienta, tiene ya la madurez suficiente para para orientar sus propias aspiraciones; atento el mismo Gobierno, por otra parte, a que los centros universitarios [...] sabrán responder seguramente a los ideales que han animado a expedir la presente Ley...en cuanto a la racionalización de sus recursos económicos, materiales y culturales.

CONSIDERANDO TERCERO: Que en el anhelo de otorgar la autonomía a la Universidad de Querétaro concurrieron no solamente las aspiraciones de maestros y alumnos, sino también de los representantes de las fuerzas económicamente activas de la colectividad;

[...]

ARTÍCULO 1º. En virtud de esta Ley, el Estado adquiere la obligación de mantener, difundir, y engrandecer la enseñanza universitaria, sosteniendo y fomentando una Institución Autónoma de Enseñanza Universitaria en la Ciudad de Querétaro, Qro. con los atributos presupuestales que la Federación y el Ejecutivo estatal entreguen (Baltazar, 2021, p. 131).

En relación a la parte de administración patrimonial, de glosa y rendición de cuentas en la institución, se institucionalizó la operación del Patronato Universitario como un actor nodal de dichos procesos. Este órgano colegiado fue estipulado como un órgano de gestión financiera, revisión de cuentas y administración de bienes; sin embargo, no se constituyó ni entró en funcionamiento desde su contemplación en la Ley en dicho año y durante la gestión de Díaz Ramírez de la rectoría. La baja institucionalización, producto del cacicazgo y del poder cuasi-absoluto detentado por el rector fundador, la ausencia de normativa complementaria que precisara y regulara las labores del Patronato, y la ausencias de figuras profesionalizadas para establecer un sistema de gestión institucional moderno, se cuentan como algunas de las causas que impidieron la operación del patronato y el subejercicio de sus funciones. Los rectores que sucedieron al cacique intentaron, sin éxito, lograr hacer cumplir la normativa y establecer el funcionamiento pleno del Patronato como figura colegiada en materia de dineros y bienes patrimoniales.

La reforma inconclusa de la Universidad 1976-1986

Ante la baja institucionalización producida por la debilidad de los subsecuentes rectores a causa de la influencia post-fernandista y la poca coherencia en la racionalización de los recursos financieros, materiales y humanos, posibilitó que el gobernador Antonio Calzada Urquiza promoviera ante la legislatura queretana la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Universidad, en un contexto donde la expansión de planeada del sistema universitario fue el signo de la década de los setenta. La nueva legislación fue puesta en vigor, tras su publicación, el 20 de agosto de 1976 (Obregón y Trejo, 1993).

En ella se reestableció el Patronato Universitario como un esfuerzo, desde el gobierno estatal y los representantes de las cámaras de comercio, industria y servicios de Querétaro, por echar a andar una política que mejorara la imagen de la Universidad a través de una mejor gestión y control del presupuesto, el cual se entregaba a la casa de estudios año tras año. Cabe referir, de forma circunstancial, que en los años previos a la promulgación de la Ley del 76, la Universidad fue receptora de grandes cantidades de financiamiento federal, tanto por la vía ordinaria como por la extraordinaria. El entonces presidente de la nación, Luis Echeverría Álvarez, visitó la Universidad en 1971, 1973 y 1975 para hacer entrega de recursos económicos y bienes muebles. La obra más destacada de ese periodo fue la construcción del Centro Universitario en las faldas del histórico Cerro de las Campanas; lugar donde se alojarían de forma permanente a las Escuelas y Facultades y fuera del edificio ubicado en centro histórico que las había alojado durante el primer cuarto de siglo de existencia (Obregón y Trejo, 1993). De forma irónica, los informes de labores presentados por los rectores durante esa época, señalaban que la Universidad concluía los ejercicios fiscales anuales con déficits generales que iban del 5% al 14 por ciento (Simon y Guzmán, 2016; Baltazar, 2021).

Tal escenario motivó al gobierno estatal para la promulgación de una nueva Ley Orgánica y de institucionalizar, de manera formal y operativa, al Patronato Universitario. Lo anterior, como un medio para erradicar los atributos que venían ejerciendo —de forma supletoria e informal— los rectores en materia presupuestal, y racionalizar la gestión del financiamiento para reducir las brechas estructurales generadas por los déficits anuales. El nuevo Patronato quedó conformado por el rector, los representantes de las cámaras Nacional de Comercio y Nacional de la Industria de la Transformación, de la asociación de ganaderos locales, de la Federación de la Pequeña Propiedad Agrícola, de las instituciones bancarias, así como de aquellas otras corporaciones empresariales y de fuerzas productivas que se consti-

tuyeran en el Estado de Querétaro en lo subsecuente. A tal órgano colegiado se le otorgaron atribuciones en materia presupuestal y de administración de los bienes universitarios, como:

realizar las gestiones necesarias para el cuidado y administración patrimonial —económico y en especie— de la Universidad; realizar, cuando lo estimase necesario, observaciones sobre las cuentas de ingresos y egresos; y proponer al rector planes anuales para el incremento de los ingresos, para su consulta y valoración final ante el Consejo Universitario (Baltazar, 2021, p. 133).

De igual forma, ejecutaba los inventarios correspondientes para el control de los bienes muebles e inmuebles en propiedad de la misma, establecía iniciativas ante la autoridad central para incrementar la captación de recursos y bienes en posesión universitaria y, ocasionalmente, realizó observaciones a los informes financieros anuales de la Universidad, cuando estos se turnaban al Consejo por conducto del rector.

Tal combinación de atributos de albacea, dispensor de recursos y revisor en segunda instancia del financiamiento dado al Patronato, en conjunto con las facultades de toma de decisión y la ejecución de ellas en el ámbito presupuestal otorgadas al rector de la Universidad, condujeron a la existencia de algunos fenómenos que, a la postre, demostraron la insuficiencia de la legislación orgánica setentera. El ex rector y ex gobernador, Mariano Palacios Alcocer, refirió que:

La Ley del 76 fue insuficiente para brindar equilibrios en distintas facetas del funcionamiento de la Universidad el rector Rabell Fernández tuvo muchas dificultades para lograr una gestión de recursos positiva a favor de la Universidad, así como un ejercicio de los recursos de forma exitosa. Existieron ocasiones en que pasaban seis o más meses para que el Patronato se reuniera en pleno; lo hacían cuando ya habían pasado las fechas urgentes para la gestión de recursos ordinarios, el acceso a los PPP o la búsqueda de financiamiento adicional para contener los emplazamientos de huelga por parte de los sindicatos por aumentos salariales. La falta de aval expedito por parte del Patronato complicaba las gestiones ante las instancias federales; ya que la Federación siempre fue muy puntual en observar lo establecido en la legislación. Tal situación no era fortuita. Su gestión [de Rabell] siempre tuvo problemas para mostrar las comprobaciones de las erogaciones que realizaba pese a que la Universidad fue una de las primeras en todo el país en instaurar sistemas de cómputo de la más avanzada tecnología, en ese entonces, para simplificar la contabilidad de acuerdo a los primeros programas de homologación. Por lo regular, pasaba hasta un año o un poco más, para que el Patronato conociera los

informes detallados, y aun así, poco podía hacer legalmente para revertir las inconsistencias, y muchos menos, para indagar (Baltazar, 2021, p. 135).

Como complemento al anterior testimonio, la historiografía universitaria y los documentos producidos por distintas secretarías de la Universidad durante esa época confirman que después de la promulgación de la Ley de 1976 existieron dificultades operativas para que las distintas figuras unipersonales y colegiadas del gobierno universitario funcionaran de manera continua o para que ejercieran con plenitud las atribuciones que se les habían otorgado. Así, el Consejo Universitario no funcionó con la regularidad estipulada y muchas decisiones en materia de gestión financiera y de programación presupuestal no pasaron por su seno para su discusión y aprobación. Algunos rectores continuaron asumiendo, informalmente, diversas atribuciones reservadas al Patronato en materia de adquisición y control de recursos y bienes muebles. Y, finalmente, la labor del Patronato relativa al incremento, preservación y cuidado del patrimonio de la institución no tuvo los efectos esperados con la promulgación de la Ley re-organizativa.

La institucionalización formal de la política: Ley Orgánica de 1986

Esta legislación para la Universidad fue promulgada y publicada el 2 de enero de 1986. Su vigencia continúa hasta nuestros días. Este ordenamiento general otorgado a la universidad queretana, respondió a dos problemas que afrontaba la institución: el primero, de orden institucional, producto de una baja institucionalización en materia de legalidad y aplicación de la normativa universitaria, de una legislación poco flexible para reconocer y operar de forma precisa sus funciones adjetivas, así como la ausencia de figuras profesionalizadas para la toma de decisiones. El segundo, de orden organizacional, en el cual el diseño de la universidad regional de docencia que se había preservado desde su fundación en 1951 comenzó a mostrar signos de agotamiento o de insuficiencia frente a las iniciativas que la política de modernización del sistema universitario impulsaba en las dimensiones de investigación, vinculación, gestión de recursos económicos y humanos, planeación y coordinación (Obregón y Trejo, 1993).

La combinación de estas problemáticas posibilitaron que diversos actores, tanto del medio universitario como gubernamental, fijaran una postura centrada en la impostergable necesidad de modificar el ordenamiento general de la Universidad, a partir del reconocimiento de los distintos fenómenos que ocurrían en el sistema universitario nacional, pero también de la generación de un nuevo acuerdo institucional que permitiese a la casa de estudios resolver diversas problemáticas de índole operativo y organizacional.

Así, la Federación, el gobierno del Estado y la rectoría de la Universidad lograron un consenso general entre 1983 y 1985 para formular e implementar una nueva Ley Orgánica, soportada en creencias generales, como fueron la modernización de la Universidad, la actualización permanente de los marcos normativos y la reforma organizativa progresiva, la eficiencia, transparencia, la rendición de cuentas y el uso racional de los recursos financieros universitarios. Con fundamento en los documentos internos revisados, considero que la Ley del 86 fue posible gracias a la coalición de diversos actores y grupos ubicados en los terrenos de la autoridad educativa federal, del gobierno estatal y del aparato político de la Universidad, a partir de una coyuntura que posibilitó su adhesión a creencias compartidas y a la persecución de intereses sectoriales.

Los documentos orientan a identificar la estipulación de criterios concretos, pero a su vez restrictivos, acerca del proceso institucional financiero y presupuestal y su actualización como constructo jurídico para la Universidad de Querétaro:

CONSIDERANDO [único]: Que ante la necesidad de expedir una nueva Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro que satisfaga plenamente las necesidades docentes, administrativas y sociales de dicha Casa de Estudios y que tal satisfacción sea adecuada, duradera y benéfica para nuestra Casa docente, hubo necesidad de consultar opiniones autorizadas de varias personas..., etcétera, las que oportunamente se tuvieron en cuenta y Por lo tanto la referida Cuadragésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado de Querétaro, ha tenido a bien expedir la siguiente Ley. [...]

Art. 3° Toda actividad universitaria tendrá como objetivo el de la educación ‘EN LA VERDAD Y EL HONOR’, con base en la autonomía, la cual implica: autogobierno, libertad de cátedra, libertad de investigación, libertad de difusión de la cultura, y libertad para prestar servicio a la comunidad, para gestionar y aprobar sus presupuestos (Baltazar, 2021, p. 141).

El nuevo marco normativo ratificaba la continuidad de algunas figuras de autoridad, como el rector, el Consejo Universitario y el Patronato. Este último se estipulaba, finalmente, como órgano colegiado permanente con atributos de gestión, administración, vigilancia y rendición de cuentas de los patrimonios activo y pasivo en posesión de la Universidad. El Patronato en su tercera época quedó integrado por siete asociados estatutarios —rector, presidente de la Federación de Estudiantes, los representantes de los sindicatos titulares de los contratos colectivos, un representante del gobierno del Estado, 10 representantes de las fuerzas productivas del Estado de Querétaro, y los funcionarios universitarios con toma de decisiones en los

rubros de gestión financiera y manejo presupuestal—, un número no determinado de asociados patrocinadores, asociados activos y asociados honorarios, propuestos al pleno por el rector para su incorporación.

En cuanto al titular de la rectoría y sus atribuciones, muchas de ellas fueron transferidas al Consejo y al Patronato, así como sus capacidades de voto de calidad y veto en la toma de decisiones fueron reguladas con precisión. Se estableció la posibilidad de extensión de una gestión rectoral, al estipular la figura de la reelección inmediata por un periodo adicional de tres años. En el terreno financiero y presupuestal, gradualmente fueron estableciéndose diversos mecanismos para la aprobación, gestión, ejercicio y glosa del presupuesto universitario.

La Ley de 1986 debe interpretarse como una actualización y ampliación del marco referencial del primer intento de modernización en el año de 1976, el cual presentaba límites en sus alcances para ordenar el funcionamiento de la universidad moderna mexicana que se venía impulsando. El surgimiento de este marco normativo encontró cabida y arraigo en la institucionalización de la Universidad gracias a la correspondencia de creencias que tuvieron los grupos actores dentro de los respectivos contextos nacional, estatal y universitario, y cuya confluencia posibilitaron una formulación e implementación sin sobresaltos. Como bien lo señaló la prensa del momento, reformar la Ley Orgánica significó una posibilidad para incorporar, sin temor a la controversia jurídica o violar flagrantemente la autonomía, las políticas de modernización impulsadas por la federación.

En relación con los marcos normativos organizadores de la gestión financiera y el ejercicio presupuestal durante los años posteriores a 1986, se establecieron y modificaron gradualmente atributos a las anteriores figuras de autoridad; asimismo, la redistribución de funciones entre autoridades existentes, otras nuevas instituidas y aquellas más que emergieron de la fusión de las anteriores, fueron elementos que configuraron el establecimiento formal de este terreno como función adjetiva en la Universidad.

En el Cuadro 1 se realiza, a manera de resumen, un comparativo de los marcos normativos, de las figuras de autoridad o participación señaladas explícitamente en la regulación de la función, contrapuestos a los cortes temporales que marcaron cambios significativos en el reencuzamiento de la política pública de financiamiento de la educación superior. A saber: 1986, el año de inicio de la vigencia de la Ley Orgánica; 1994-1996, fortalecimiento de la política de financiamiento en relación con las matrices de evaluación a través del establecimiento de los PPP, además de la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad; 2001-2011, periodo dominado por la lógica de la «concursabilidad» de recursos presupuestales de índole federal vinculado a los índices de cobertura de las tasas de indicadores

Cuadro 1. Cuadro expositivo de los cambios normativos implementados por la Universidad en materia de financiamiento y gestión presupuestal

Marco normativo formal

Ley Orgánica (enero de 1986)

Figuras de autoridad relacionadas explícitamente con financiamiento y ejercicio presupuestal

- Patronato de la Universidad
- Rector de la Universidad
- Entidad Superior de Fiscalización del Estado (*referida de forma subyacente*)

Atributos y capacidades de toma de decisión

Patronato: administrar e incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad;

Rector: autorizar los pagos que deba hacer la Universidad; otorgar, delegar o revocar Poderes de actos administrativos, pleitos y cobranzas; proponer al Consejo Universitario, bajo estudio previo, los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos.

ESFE: recibir las glosas anuales que le presente la Universidad, por conducto del Patronato, para su estudio.

Intensidad del proceso de institucionalización de figuras de autoridad, atributos y capacidades en toma de decisiones en relación con los marcos normativos anteriores

Figuras de autoridad: *Moderado.*

Se otorgó continuidad a las mismas en relación con la Ley de 1976, y se contempla la participación del organismo gubernamental Entidad Superior de Fiscalización del Estado.

Atributos: *Intenso.*

Se establecen atributos generales, pero mayores en número en relación con la Ley de 1976.

Capacidades para toma de decisiones: *Moderado.*

Continuaron las mismas en relación con la Ley de 1976, aunque se agregan otras enunciadas bajo principios generales de operación.

Marco normativo formal

Reglamento del Patronato Universitario (diciembre de 1988)

Figuras de autoridad relacionadas explícitamente con financiamiento y ejercicio presupuestal

- Patronato de la Universidad

Integrado por 7 asociados estatutarios, 10 representantes de las fuerzas productivas del Estado de Querétaro, y un número no determinado de asociados patrocinadores, asociados activos y asociados honorarios, propuestos al pleno por el Rector.

Atributos y capacidades de toma de decisión

Patronato: administrar e incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad;

Intensidad del proceso de institucionalización de figuras de autoridad, atributos y capacidades en toma de decisiones en relación con los marcos normativos anteriores

Figuras de autoridad: *Moderado.*

Se apega a los lineamientos de la Ley Orgánica de 1986 en cuanto a su composición, aunque los procedimientos de renovación de asociados se estipula sólo de manera tácita.

Atributos: *Moderado.*

Se apega a los lineamientos de la Ley Orgánica de 1986 en cuanto a su composición, aunque los procedimientos de renovación de asociados se estipulan sólo de manera tácita.

Capacidades para toma de decisiones: *Moderado.*

Se apega a los lineamientos de la Ley Orgánica de 1986.

Marco normativo formal

Estatuto Orgánico (febrero de 1996)

Figuras de autoridad relacionadas explícitamente con financiamiento y ejercicio presupuestal

- Patronato de la Universidad
- Rector de la Universidad
- Secretario de Finanzas de la Universidad (Designado y removido libremente por el rector)
- Secretario de la Contraloría de la Universidad (Designado y removido libremente por el rector)

Atributos y capacidades de toma de decisión

Patronato: administrar e incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad.

Rector: autorizar los pagos que deba hacer la Universidad; otorgar, delegar o revocar Poderes de actos administrativos, pleitos y cobranzas; proponer al Consejo Universitario, bajo estudio previo, los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos.

Secretario de Finanzas: firmar en conjunto con el rector los pagos que realice la Universidad; monitorear las relaciones de ingresos, egresos y recursos propios de la Universidad para su correcta aplicación.

Secretario de la Contraloría: elaborar las glosas anuales de ingresos, egresos y recursos propios, activos y pasivos, para su envío al Patronato de la Universidad.

Intensidad del proceso de institucionalización de figuras de autoridad, atributos y capacidades en toma de decisiones en relación con los marcos normativos anteriores

Figuras de autoridad: *Intenso*.

Se estipula la participación de las secretarías de Finanzas y Contraloría como figuras de especialización en los diseños, evaluación y rendición de cuentas en materia presupuestal.

Atributos: *Intenso*.

Se establecen atributos específicos a cada figura de autoridad.

Capacidades para toma de decisiones: *Intenso*.

Se establecen capacidades específicas y generales para la toma de decisiones en la Universidad, relacionadas con las líneas estratégicas en materias de financiamiento y presupuestos.

Marco normativo formal

Estatuto Orgánico (junio de 2006)

Figuras de autoridad relacionadas explícitamente con financiamiento y ejercicio presupuestal

- Patronato de la Universidad
- Rector de la Universidad
- Secretario de Finanzas de la Universidad (Designado y removido libremente por el rector)
- Secretario de Administración de la Universidad (Designado y removido libremente por el rector)
- Secretario de la Contraloría de la Universidad (Designado y removido libremente por el rector)

Atributos y capacidades de toma de decisión

Patronato: administrar e incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad; revisar los ejercicios de comprobación de ingresos, egresos y activos de la Universidad durante el año fiscal de acuerdo a lo aprobado por el Consejo Universitario.

Rector: autorizar los pagos que deba hacer la Universidad; otorgar, delegar o revocar poderes de actos administrativos, pleitos y cobranzas; proponer al Consejo Universitario, bajo estudio previo, los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos.

Secretario de Finanzas: firmar en conjunto con el rector los pagos que realice la Universidad; monitorear las relaciones de ingresos, egresos y recursos propios de la Universidad para su correcta aplicación.

Secretario de Administración: llevar los registros de egresos y coordinar su correcta aplicación en relación con las nóminas del personal que presta servicios laborales a la Universidad, incluyendo los incentivos estipulados en los contratos colectivos del trabajo.

Secretario de la Contraloría: elaborar las glosas anuales de ingresos, egresos y recursos propios, activos y pasivos, para su envío al Patronato de la Universidad; coordinar el sistema de comprobación fiscal de ingresos, egresos y del personal que presta servicios a la Universidad.

Intensidad del proceso de institucionalización de figuras de autoridad, atributos y capacidades en toma de decisiones en relación con los marcos normativos anteriores

Figuras de autoridad: *Intenso*.

Se estipula la participación de las secretarías de Finanzas, Administración y Contraloría como figuras de especialización en los diseños, evaluación y rendición de cuentas en materia presupuestal.

Atributos: *Intenso*.

Se establecen atributos específicos a cada figura de autoridad, con mayores especificaciones y posibilidades de acción.

Capacidades para toma de decisiones: *Intenso*.

Se establecen capacidades específicas y generales para la toma de decisiones en la Universidad, asignadas a cada ámbito de competencia específico.

Marco normativo formal

Estatuto Orgánico (noviembre de 2011)

Figuras de autoridad relacionadas explícitamente con financiamiento y ejercicio presupuestal

- Patronato de la Universidad
- Rector de la Universidad
- Secretario de la Rectoría (Designado y removido libremente por el rector)
- Secretario de Finanzas de la Universidad (Designado y removido libremente por el rector)
- Secretario de la Contraloría de la Universidad (Designado y removido libremente por el rector)

Atributos y capacidades de toma de decisión

Patronato: administrar e incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad; revisar los ejercicios de comprobación de ingresos, egresos y activos de la Universidad durante el año fiscal de acuerdo a lo aprobado por el Consejo Universitario.

Rector: autorizar los pagos que deba hacer la Universidad; otorgar, delegar o revocar Poderes de actos administrativos, pleitos y cobranzas; proponer al Consejo Universitario, bajo estudio previo, los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos.

Secretario de la Rectoría: constituir los canales para la expedita atención de solicitudes relacionadas a los ejercicios presupuestales; coordinar las oficinas de Becas, Vinculación y programas emergentes de financiamiento.

Secretario de Finanzas: firmar en conjunto con el rector los pagos que realice la Universidad; monitorear las relaciones de ingresos, egresos y recursos propios de la Universidad para su correcta aplicación; llevar los registros de egresos y coordinar su correcta aplicación en relación con las nóminas del personal que presta servicios laborales a la Universidad, incluyendo los incentivos estipulados en los contratos colectivos del trabajo.

Secretario de la Contraloría: elaborar las glosas anuales de ingresos, egresos y recursos propios, activos y pasivos, para su envío al Patronato de la Universidad; coordinar el sistema de comprobación fiscal de ingresos, egresos y del personal que presta servicios a la Universidad.

Intensidad del proceso de institucionalización de figuras de autoridad, atributos y capacidades en toma de decisiones en relación con los marcos normativos anteriores

Figuras de autoridad: *Intenso*.

Se estipula la participación de las secretarías de la Rectoría, Finanzas, Administración y Contraloría como figuras de especialización en los diseños, evaluación y rendición de cuentas en materia presupuestal.

Atributos: *Intenso*.

Se establecen atributos específicos a cada figura de autoridad, con mayores especificaciones y posibilidades de acción.

Capacidades para toma de decisiones: *Intenso*.

Se establecen capacidades específicas y generales para la toma de decisiones en la Universidad, asignadas a cada ámbito de competencia específico.

Marco normativo formal

Reglamento de la Comisión de Presupuesto y Control de la Universidad (mayo de 2013)

Figuras de autoridad relacionadas explícitamente con financiamiento y ejercicio presupuestal

Comité integrado por el Rector de la Universidad, el Secretario de la Rectoría, el Secretario de Finanzas de la Universidad, Secretario de la Contraloría de la Universidad, el encargado de la oficina de Vinculación Universitaria, el titular de la oficina de Becas, los directores de la Escuela de Bachilleres y de las Facultades.

Atributos y capacidades de toma de decisión

Comité encargado de establecer las directrices de los procesos de gestión financiera y ejercicio de egresos de la Universidad, particularmente en correspondencia con los resultados anuales obtenidos por el Patronato de la Universidad. Constituye una instancia para administrar el patrimonio monetario de la Universidad; coadyuvar con el Patronato para la gestión presupuestal; revisar en última instancia los ejercicios de comprobación de ingresos, egresos y activos de la Universidad durante el año fiscal de acuerdo a lo aprobado por el Consejo Universitario, previa a su remisión al Patronato; realizar el estudio previo para la elaboración de los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos.

Intensidad del proceso de institucionalización de figuras de autoridad, atributos y capacidades en toma de decisiones en relación con los marcos normativos anteriores

Figuras de autoridad: *Moderado*.

Se apega a los lineamientos de la Ley Orgánica de 1986 y Estatuto Orgánico en su versión del 2011 en cuanto a su composición, aunque amplía las capacidades consultivas a otras áreas adyacentes de flujo presupuestal.

Atributos: *Moderado*.

Se apega a los lineamientos del Estatuto Orgánico del 2011.

Capacidades para toma de decisiones: *Moderado*.

Se apega a los lineamientos de la Estatuto Orgánico del 2011.

Elaboración propia, a partir de Díaz (1976), Simon y Guzmán (2016) y Baltazar (2021).

propuestas en los instrumentos de la política del sector, adicionalmente de que en los años 2006 y 2011 se expidieron nuevas versiones del Estatuto Orgánico; finalmente, 2013, año en que el Consejo Universitario, por iniciativa del rector queretano, expidió el primer Reglamento de la Comisión de Presupuesto y Control de la Universidad, vigente hasta nuestros días.

Consideraciones finales

Los cambios experimentados por la educación superior mexicana a partir de la década de los ochenta fueron parte de un ciclo de readecuaciones en las estructuras políticas, económicas y sociales impulsadas por el Estado mexicano, y que implicaron de adecuación de distintas áreas de la gestión pública. En el caso del sistema universitario, los esfuerzos se encaminaron a la reorganización del mismo, a partir de la confluencia de diversos fenómenos producidos desde la década de los setenta con la expansión no planificada del sector.

La administración federal mexicana durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo desplegaron reformas en el sector público para subsanar las distorsiones que comprometían las relaciones de orden y estabilidad macroeconómicas. Estas fueron introducidas en la educación desde el establecimiento de políticas de contención y reestructuración de las funciones adjetivas claves para salvaguardar la viabilidad del sistema universitario en un estado de incertidumbre y volatilidad presupuestal durante esa época: el manejo financiero y el ejercicio presupuestal.

La construcción incremental de estructuras institucionales a la par de la implementación de la política pública, fueron factores que determinaron la viabilidad de la modernización del sector, y el tránsito de las universidades a tal estadio. En estas conjeturas, coloco el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro.

La casa de estudios queretana tuvo y aprovechó distintas oportunidades que la coyuntura de reorganización y modernización del sector universitario generó: incorporar buena parte del contenido de la política pública en los rubros de financiamiento y manejo presupuestal para la constitución equilibrada de sus órganos de gobierno bajo criterios duales —legal/racional y carismático—, para mejorar su imagen frente a la sociedad del Bajío, revertir tendencias administrativas consideradas como opacas e improvisadas, y resolver problemas institucionales a partir del ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

Referencias

- Baltazar Vargas, D. y otros (2019a). La autonomía universitaria en perspectiva histórica. *Recinto de palabra y libertad. 60 años de autonomía universitaria*, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Baltazar Vargas, D. (2019b). *Las políticas federales de modernización educativa en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1980-2003)*, Universidad Autónoma de Querétaro.
- , (2021). *Reforma y cambio organizacional en la Universidad Autónoma de Querétaro*, México, tesis de doctorado en Ciencias Sociales.
- Comas, Ó. y otros (2014). El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional. *Revista de Educación Superior*, 43(169) Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Díaz Ramírez, F. (1976). *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, tomo III. Edición del autor.
- Ibarra Colado, E. (2001). *La Universidad hoy: gubernamentalidad y modernización*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- López Zarate, R. (1996). El financiamiento a la educación superior. 1982-1994, México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Obregón Álvarez, A. y Trejo Guerrero, J. (1993). *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, tomo III. Universidad Autónoma de Querétaro.
- Rubio Oca, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006*. Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública.
- Simon, K. y Guzmán, D. (2016). *La organización estudiantil en la Universidad Autónoma de Querétaro (1958-2016)*. Universidad Autónoma de Querétaro.