



125
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS Y
ADMINISTRATIVOS DE LA UNAM, COMO ORGANISMO
DESCENTRALIZADO DEL ESTADO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MANUEL RICARDO CAMPOS GARCÍA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 7 de julio de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

El Pasante de esta Facultad CAMPOS GARCIA MANUEL RICARDO ha elaborado la tesis denominada "LOS PROBLEMAS ECONOMICOS Y ADMINISTRATIVOS DE LA UNAM, COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO DEL ESTADO", bajo la dirección de la Lic. Lucinda Villarreal Corrales, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.



"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)


LIC. PEDRO NOGUERA CONSUEGRA

A DIOS:

Que me dió el tesoro más preciado de todo ser humano la vida para honrar a mis padres, y a mi adorada profesión, ayer, hoy, mañana y por siempre, cúmulo de bendiciones.

A MI UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

Y en especial a la Facultad de Derecho, quienes me brindaron la oportunidad invaluable de formarme profesionalmente en sus aulas, iluminadas por grandes maestros, orgullo de nuestra institución y de México.

A MIS PADRES:

Por su gran amor, valioso apoyo y dedicación, brindada a lo largo de mi vida, pues gracias a ellos he logrado lo que soy; ejemplo de lucha inagotable, de constancia y superación. Gracias por dedicar toda su vida y sufrimiento, así como todo su entusiasmo y alegría a mi formación profesional.

A MIS HERMANOS:

María de la Luz
Mario Alberto
Celia Patricia
Sergio Alfonso

Irma Beatriz
Rafael Eduardo
Luis Fernando

En especial a Mario, porque con sus consejos y tal vez regaños, me hizo comprender que hermosa y que importante en la vida es la superación profesional. A mis demás hermanos como ejemplo de que lo que se quiere se logra en la vida.



A MI PRIMO:

Arq. Adrián Cordero García.

Como humilde agradecimiento, al apoyo y oportunidad que me brindó, al abrirme caminos y posibilidades que contribuyeron a mi formación profesional, porque aprendí de tí cual importante es formarse y no conformarse ante la vida.

AL LIC. MARIO MELGAR ADALID:

Luz inspiradora del presente trabajo gracias por la oportunidad de servirle a usted y a nuestra Universidad, por el apoyo brindado para culminar lo inconcluso, por el ejemplo de honestidad, rectitud, eficiencia, capacidad y de todo cúmulo de valores humanos.

AL LIC. MARIO MENDOZA CASTAÑEDA:

Jefe y amigo, por su paciencia y estimación, por su apoyo desmedido, porque a tí debo gran parte de mi formación profesional.

A MARY CARMEN:

Por su inagotable paciencia y amor, ingredientes básicos para la elaboración de este trabajo con el que pretendo culminar una etapa más de mi vida.

A MIS AMIGOS:

José Medina
Miguel Mora
Leonardo Dueñas

Mario Gutiérrez
Luis Gerardo Revueltas
Adrián Gomezperalta

Compañeros de diversión, de tristeza, de alegría ejemplo de paciencia, sinceridad y comprensión.

A LA LIC. LUCINDA VILLARREAL CORRALES

Por su valiosa ayuda en la dirección de este trabajo.

Y a todas aquellas personas que desinteresadamente contribuyeron para que yo lograra esta meta. ¡Mil Gracias!



*Los Problemas
Económicos y
Administrativos
de la UNAM,
como Organismo
Descentralizado
del Estado*



*Los Problemas Económicos y Administrativos
de la UNAM como Organismo Descentralizado del
Estado*

INTRODUCCION

pag. 1

CAPITULO I. ANTECEDENTES

- 1.1 La Real y Pontificia Universidad de México pag. 3
- 1.1.2 La Universidad Nacional de México pag. 4
- 1.1.3 La Autonomía Universitaria y sus primeros ecos
Ley del 10 de julio de 1929 y la Ley Bassols
de 1933 pag. 7
- 1.1.4 La Ley Orgánica Vigente y la Reforma
Universitaria (1986) pag. 19
- 1.2 La Universidad Ahora pag. 24

**CAPITULO II LA UNIVERSIDAD Y SUS
PROBLEMAS ECONOMICOS**

- 2.1 Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos
de la Federación pag. 47
- 2.1.2 Presupuestos de Ingresos y Egresos de la
UNAM (1933-1992) pag. 67
- 2.2 Marco Jurídico del Régimen Financiero
de la UNAM. (1948-1992) pag. 69
- 2.2.1 Generación de ingresos propios pag. 72
- 2.3 Políticas de subsidio pag. 80

CAPITULO III. UNIVERSIDAD Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

- 3.1 Centralización, Desconcentración y
Descentralización Administrativa pag. 27
- 3.1.1 Los organismos públicos descentralizados
(Fundamentos legales) pag. 32
- 3.2 La UNAM como organismo público
descentralizado del Estado pag. 37
- 3.2.1 El presupuesto por programas y sus alcances pag. 42
- 3.2.2 Anacronismos administrativos pag. 46

CAPITULO IV PERSPECTIVAS ECONOMICO ADMINISTRATIVAS DE LA UNAM

- 4.1 El Reglamento general de pagos pag. 85
- 4.1.2 El Regimen de cuotas pag. 99
- 4.2 La Comisión de Presupuesto pag. 102
- 4.3 La intervención del Estado
(El poder centralizador atemperado). pag. 113

CONCLUSIONES pag. 120

BIBLIOGRAFIA pag. 126

INTRODUCCION

El presente trabajo, con el que pretendo obtener el reconocimiento de mi grado profesional, también pretende ser un instrumento de consulta que plasme un diagnóstico, una visión del presente y futuro de nuestra Máxima Casa de Estudios, con espíritu firme de crítica sana, que permita reivindicar el papel tan importante que realiza dentro de la sociedad mexicana.

El primer capítulo muestra el surgimiento de la Universidad, de su paso lleno de obstáculos e impedimentos de Real y Pontificia a Universidad Nacional Autónoma de México, con un breve resumen de todos los estadios de transformación.

El segundo capítulo pretende mostrar una visión real de los problemas financieros por los que pasa nuestra institución para obtener un presupuesto que es insuficiente para afrontar los problemas, proyectos y fines, a través de un subsidio gubernamental muy pequeño y la generación de sus ingresos propios, que corresponden a un porcentaje insignificante del gasto total.

El capítulo tercero señala lo que es nuestra Universidad como organismo público descentralizado del Estado, previo análisis de las diversas formas de organización administrativa, una visión al presupuesto por programas como instrumento básico de operación y organización financiero operativa de nuestra institución, con las diferentes deficiencias administrativas en ella existentes, que se

han convertido en trabas para su fiel funcionamiento.

Por último, pero no menos importante en el capítulo cuarto, se desarrolla un análisis del Reglamento General de Pagos, instrumento jurídico principal para la obtención de fuentes de financiamiento de y para la Universidad, y la falta de adecuación de éste a la realidad nacional y universitaria, la creación de órganos de estudio y consulta para su modificación, así como el papel que desempeña el Estado Mexicano para con la vida universitaria, y lógicamente para con la sociedad mexicana.

Espero, como ya indiqué, elaborar un diagnóstico claro, preciso y realista de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México y sus problemas.

ANTECEDENTES

1.1 La Real y Pontificia Universidad de México

El origen de la Universidad colonial data del año de 1551, mediante cédula real expedida por Carlos V Rey de España, a petición de Don Antonio de Mendoza Virrey de la Nueva España, al ser autorizada la creación de la Real Universidad de México, que tiempos después en el año de 1555 fué confirmada por el Papa, y a su vez concedido el patronato a los Reyes de España por él mismo recibiendo el título de Pontificia, cuya fundación solemne data del 25 de enero de 1553. Regida en un principio por estatutos provisionales mismos de la Universidad de Salamanca, con algunas ligeras modificaciones que con el paso del tiempo fueron perfeccionándose hasta 1645 al ser aprobados los definitivos. Quedando así formal y legalmente constituida esta Universidad para que a finales del siglo XVIII egresaran 1,162 doctores y 29,882 bachilleres, así como un gran número de abogados y 80 obispos.¹

Su biblioteca fué fundada en 1760 llegando a contar con un acervo bibliotecario de más de 10,000 volúmenes, tiempo en que existieron una serie de extinciones y reaperturas de la misma, que como consecuencia obligaron a la creación de varias instituciones de enseñanza paralelas a la Universidad, tal es el caso de la Real Escuela de Cirugía, fundada en 1778 y el Real Colegio de Minería en 1792, entre otros.²

¹ SILVA Herzog, Jesús, Una Historia de la Universidad de México y sus Problemas, Editorial Siglo XXI, primera edición, México, 1974, pag. 3

² Ibid.

Las personas más importantes del porfirismo nutrieron sus ideas de las fuentes positivistas de Don Gabino Barreda, que ejerció una gran influencia en los destinos nacionales, sobre todo en el grupo científico, que fue un grupo y no un partido político como muchos han querido visualizarlo, en el año de 1910, surgió la reacción de equilibrio acaudillada por Don Antonio Caso, llamado el ateneo de la juventud y que contaba entre sus filas con grandes intelectuales de la vida nacional, como son en vfa de ejemplo y simplemente enunciativa José Vasconcelos, Pedro Henríquez Ureña y Alfonso Reyes entre otros.³ Culminando así esta etapa de la vida universitaria, con el movimiento revolucionario iniciado en 1910, que de todos sabido transformó profundamente a la sociedad mexicana.

El año de 1881 fue de especial significado para la Universidad Nacional pues entonces se inició la lucha de una generación ambiciosa cuyo principio y fin era el crear una institución educativa nacional de naturaleza universitaria.

Esta generación, estuvo formada por personas ilustres como: Justo Sierra y Ezequiel A. Chávez. La mayoría de las obras que tratan sobre la historia de la Universidad, hacen una especial atención al proyecto de la Ley de creación de la misma que Justo Sierra presentó ante el Congreso de la Unión en su calidad de Diputado Federal hacia el año de 1881 mismo que no tuvo éxito material,

³ Ibid.

⁴ DE MARIA Y CAMPOS, Alfonso, Estudios Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1981-1990), UNAM, México 1980. P. 50

pero al que cabe formularle varias aclaraciones, algunas rectificaciones y un pequeño análisis formal de su contenido jurídico. Es importante mencionar que de los esfuerzos de 1881, surgieron dos proyectos de creación de la Universidad Nacional.

El 26 de abril de 1910, Don Justo Sierra en su carácter de ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, acudió a la Cámara de Diputados para apoyar a través de un discurso la iniciativa de Ley que crearía la Universidad Nacional de México, intervención que vio cristalizados sus esfuerzos para que el día 26 de mayo de ese mismo año fuera publicado en el diario Oficial de la Federación. Los tiempos fueron muy difíciles para la Universidad, pues a fines de junio y principios de julio de 1912 estalló una huelga estudiantil en la escuela de jurisprudencia, encontrándose los huelguistas con un gran apoyo de abogados de corte conservador, adversarios del régimen de Don Francisco I. Madero, lo que originó la fundación de la Escuela Libre de Derecho en el mes de julio de 1912. La Universidad volvió a abrir sus puertas en el mismo mes, ante el inminente fracaso procedimental utilizado en contra de los huelguistas. Ante esto, Justo Sierra tuvo que luchar y defenderse, pues la idea de crear una Universidad era muy mal vista, debido a que ésta había sido considerada como un reduto o bastión de grupos, en extremo conservadores y no a que el grupo liberal no estuviese interesado, ya que este grupo veía a la Universidad como cúspide de la cultura universal, en resumen, los ataques que Sierra recibió

procedían de 2 grupos:

- a) Del grupo conservador y católico que veía la creación de una institución educativa diferente y otras veces opuestas a sus intereses.
- b) De algunos grupos de liberales que veían en la educación superior un lujo desmedido.

Es importante aclarar, que en ninguno de los proyectos presentados se vislumbra por lo menos un pequeño rasgo o idea de autonomía y sí, una gran dependencia hacia el Ejecutivo Federal. Por ejemplo, facultaban al Ejecutivo para "definir y reglamentar las atribuciones de las autoridades universitarias, así como lo relativo al mecanismo interno de la institución en sus estatutos..."; que las ideas de Justo Sierra contenidas en los proyectos de 1881, eran un gran avance para los campos de la educación superior por tres grandes razones:⁶

- a) Resurgió la necesidad de una Universidad en circunstancias adversas o luchándose contra prejuicios nacidos y cultivados por fracciones de la misma corriente liberal a la que pertenecía Sierra.
- b) Se creó el concepto de la Universidad Nacional, que enriquecería a la Institución.
- c) Quedó sembrada la primera idea de autonomía.

⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Colección de Cuadernos Universitario, La Universidad de Justo Sierra, México, 1948, P.55

*L.I. 3 La Autonomía Universitaria y sus primeros ecos
Ley del 10 de Julio de 1929 y la ley Bassols de 1933.*

Dentro de la historia de la Universidad, una de las etapas de su vida que menos ha sido estudiada es la que comprende desde su fundación, hasta la conquista de la autonomía en 1929.

La historia de la Universidad Nacional y la de sus primeros ecos de autonomía, cuya finalidad es únicamente didáctica, y que comenzó con las labores del primer Rector Don Joaquín Egufá Lis es sumamente importante, tanto como lo fué su labor, en esos momentos difíciles para nuestra Universidad, al conducir sus destinos con gran prudencia ante los grandes retos que este proyecto representaba.

Hay que tomar muy en cuenta que el proyecto de Universidad Nacional, se gestó durante el porfirato y que durante dicho periodo al igual que otras instituciones de igual corte, no dejó de ser condenada a la destrucción o a la crítica, lo que permite ver que la labor del primer rector fué exitosa pues preservó a la institución de origen porfiriano casi inalterable.

Respecto al proyecto de autonomía universitaria, ¿A quién se debió y cuál es su contenido básico?, el mismo Palavicini en su obra titulada "Mi vida revolucionaria", afirma ser autor único de este proyecto, pero que gracias a una

entrevista realizada al Rector José Natividad Macfás, publicada en el Universal (periodico dirigido por Palavicini) el 11 de junio de 1917, en conjunto con Alfonso Cravioto, elaboró en 1914 un proyecto de Ley para otorgar la autonomía, que no pudo ser atendido por Carranza por la defección realizada por el Ejército del Norte; hace suponer que ambos documentos se resumen en uno mismo elaborado por los tres personajes, o dos de ellos bajo la supervisión del mismo Palavicini; mismo proyecto que desapareció cuando Venustiano Carranza encargó su elaboración a Palavicini, entonces Secretario de Instrucción, quedando olvidado hasta 1917 cuando reapareció para no ser llevado a cabo. Contaba de 13 artículos y diversos transitorios, dándole una entera organización a la institución que según Palavicini tendría que subsistir "ajena a las instituciones de la política, independiente del poder público, libre de toda intervención oficial y no con las limitaciones, la esclavitud burocrática y la tutela ministerial con que fué establecida en 1910."⁶

A este respecto sobresalen los artículos 4º, 5º y 12º que reglamentan los nombramientos de autoridades y establecen la autonomía económica. Conforme al documento en cuestión, el Rector y los directores de escuelas, salvo la primera vez, serían nombrados por el Consejo Universitario sin intervención del Estado, mismo criterio en el manejo de fondos, nombramiento de profesores, reconocimiento de títulos, e inclusive toda fiscalización del Ejecutivo, pues el único vínculo necesario para el otorgamiento de la autonomía universitaria era el

⁶DE MARIA Y CAMPOS, Alfonso, Estudios Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1981-1990), UNAM, México 1980.p. 110.

subsidio federal programado en el presupuesto, garantizando un Consejo Universitario de participación proporcional de estudiantes y alumnos.⁷ Palavicini plasmó abiertamente su proyecto de autonomía, expresando claramente la necesidad de la misma por razones que van desde que el país tuviera una organización federal, hasta la necesidad de desvincular lo político de lo académico.

La Universidad y sus universitarios trabajaron frecuentemente para no dejar de desarrollar sus actividades académicas, por lo que se pensó en redactar una Ley Orgánica que diera una nueva organización para la institución, en la que se trabajó mano a mano con los universitarios, en tiempos del entonces Secretario de Instrucción el Universitario José Vasconcelos, quien volvería a retomar el puesto durante el gobierno de Alvaro Obregón.⁸

En el caso del entonces rector Valentín Gama, quien fungía también como Secretario de Fomento, era tal el absurdo que los universitarios no dejaron de quejarse de dicha duplicidad de funciones que perjudicaba por razones obvias a la misma Universidad; ante tal exhortación universitarios y personal de la Secretaría de Instrucción incluso el exrector Ezequiel A. Chávez, se abocaron a redactar y discutir un proyecto de Ley de la Universidad, concluido en el mes de diciembre del año 1914, documento desconocido y de extrema importancia no sólo por referirse a la Universidad como organización independiente, sino por la intervención directa de los universitarios.⁹ Por razones prácticas se

⁷ Ibid P.111

⁸ Ibid P.113

⁹ Ibid

acordó hacer un breve artículo bajo el rubro de Ley, mientras que con las ideas vertidas en diversas asambleas se creaba a la par su Reglamento. Resalta por su claridad y sencillez el artículo primero que dice: "Se decreta la independencia de la Universidad Nacional de México; en consecuencia, no dependerá en lo sucesivo del gobierno Federal que se concretará a garantizar su autonomía y a administrarle los fondos indispensables para su subsistencia y desarrollo. En todo caso las enseñanzas que la Universidad imparta serán laicas".¹⁰

Así pues, otro aspecto importante como es el económico quedaba también perfectamente regulado en un sentido favorable al quedar dotada la Universidad, no solo de bienes inmuebles sino de una partida especial asignada por la federación, no inferior a dos millones de pesos.

Junto con el proyecto citado, Ezequiel A. Chávez presentó al ministro José Vasconcelos un memorándum que pretendía justificar la Ley y su reglamento, de tal texto resaltaban dos puntos cuyo objetivo era el de obtener el apoyo necesario del sector oficial, desprendiéndose una serie de ideas motrices que constituyeron el proyecto y su reglamento, y que pueden analizarse de la siguiente manera:

- La idea de independencia (autonomía) era el producto de una larga y consistente aspiración de la sociedad culta mexicana.
- La Universidad no habría de ser una institución aristocratizante, ni lo había

¹⁰ *Ibid* citando a Chavez Ezequiel, Documento inédito, AHU, AEACH, legajo IV No. 2 al 6. P.115

sido desde 1910, si por aristocratizante se entendía su origen y composición social.

- La Universidad debería ser y sería, gracias a ese proyecto, una institución altamente democrática.

- El hecho de establecer un subsidio no implicaría una situación de privilegio.

El nuevo proyecto no violaba la Constitución de 1857, al otorgarle libertad a la Universidad. La preparatoria habría de formar parte de la Universidad y los cargos de las autoridades universitarias habrían de recaer en personas probadas académica y moralmente.⁴⁴

Este proyecto y su reglamento establecían un peculiar sistema de elecciones para nombrar a sus autoridades, bajo sistemas llamados “democráticos” y que dieron lugar en la vida de la Universidad a varios conflictos políticos; pero que de cualquier manera era una novedad, pues hasta 1914-1915 las autoridades universitarias eran o habían sido designadas por funcionarios del gobierno federal, convirtiéndose éstas en designaciones por procedimientos indirectos en “segundo grado” que implicaban la participación de todos los estudiantes, maestros y autoridades que formaban la Universidad, situación que mostraría una serie de inconvenientes, a partir de 1929, pero sobre todo en 1933 a pesar de que dicho sistema no operaba sino para consejeros y directores de facultades, al convertir la universidad en una arena política donde fracciones hacían

⁴⁴ Ibid

campañas, para ver culminados sus sueños de ver triunfante al candidato de su preferencia.¹²

Las ideas de quienes intervinieron no pudieron materializarse debido a diversos factores que dejaron sin aplicación y en el olvido dicho reglamento y su Ley, que se dividió en dos fases:

- El fracaso del gobierno de Eulalio Gutiérrez, dejando el control al grupo carrancista que había de volver al poder y a la capital donde la Universidad realmente operaba.

- El Estado a través de la Secretaría de la Instrucción, tenía razones para no otorgar estas concesiones, por las circunstancias que vivía el país, como los obstáculos personalistas de individuos que pudieron haber ayudado a la aprobación de esta Ley.

El primer paso que Carranza dió al regresar al la Ciudad de México respecto a la Universidad, fué nombrar un Rector que sustituyera al Ing. Valentín Gama, por lo que, para el 15 de julio de 1915 tomó posesión el intelectual carrancista José Natividad Macías, cuyo periodo se extendió hasta el 7 de mayo de 1920, estableciéndose de esa manera las condiciones para una buena relación Estado-Universidad, mismas que nunca se vislumbraron pues se dejó a la institución a la deriva, peligrando su propia subsistencia.¹³

Posteriormente desapareció la Secretaría de Instrucción de la cual dependía la

¹² Ibid

¹³ SII.VA Herzog, Jesús, Una Historia de la Universidad de México y sus Problemas, Editorial Siglo XXI, primera edición, México, 1974. P. 33

Universidad, discutiéndose en el Senado de la República para determinar si la Universidad podía considerarse departamento administrativo o no; la discusión encabezada por el célebre economista José J. Reynoso, terminó declarando la imposibilidad de justificar Constitucionalmente la existencia de la Universidad como independiente del Ejecutivo dejando de tener una base jurídica para existir como tal y que pasaría a formar parte de la Secretaría de Gobernación, surgiendo ante esto una ola de manifestaciones en contra de tal supresión, en especial del periódico El Universal. Obteniéndose una respuesta unánime y exitosa de la comunidad ya que cuando esto pasó a la Cámara Baja, se votó negativamente lo aprobado por el Senado. Así pues, y de acuerdo a las noticias periódicas de la época, después de una interesante discusión en la que intervinieron los Srs. Lic. Antonio Caso, Armando Ostos, Francisco P. Herrasti, Alejandro Quijano y los estudiantes de derecho Alfonso Caso, Miguel Torrel, Enrique Erro y otros más, que después habrían de tomar relevancia en la vida política del país como son: Manuel Gómez Morán, Vicente Lombardo Toledano y Antonio Castro Leal, conformaron una Comisión Redactora de un documento de petición ante la Cámara de Diputados denominado "Memorial que los Profesores y Estudiantes de la Universidad Nacional llevan a la H. Cámara de Diputados".¹⁴

El documento hacía alusión a la necesidad de que se le otorgara la autonomía a la Universidad. Formulándose razonamientos jurídicos dentro de los que

¹⁴ DE MARIA Y CAMPOS, Alfonso, Estudios Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1981-1990). UNAM, México 1980. p. 119.

sobresalta el de invocar el artículo 92° constitucional para probar que el Ejecutivo estaba Facultado para crear los Departamentos Administrativos que juzgara convenientes, así como el artículo 73° fracción XXVII, que habla de las facultades que tiene el Congreso para crear centros de enseñanza que puedan ser sostenidas por los particulares, con la única idea de solicitar la autonomía como forma idónea para que siguiera existiendo la Universidad, de igual manera defender a la Escuela Nacional Preparatoria, a la que se pretendía separar de la Universidad.

Como un balance general de estos días, se puede decir que la Universidad empezó a conocer sus posibilidades políticas, y los estudiantes sus tácticas de lucha, sea para demandas académicas o políticas.

A partir de 1917 las relaciones Estado-Universidad y Autoridades-Estudiantes, quedaron estructuradas de tal manera que los conflictos se sucedieron constantemente, obligando a que cualquier cambio trascendental quedara sujeto a este procedimiento, pero que de ninguna manera quiere decir que el contenido de los "combates", permaneciera inalterado hasta nuestros días. En aquellos momentos en que la tónica era la inestabilidad, la Universidad mantenía su marcha con algunos cambios, resultado de los vaivenes políticos; de cualquier manera los nexos de la Universidad-Estado eran muy estrechos por lo que se veían obligados a cumplir con las órdenes emanadas por el Ejecutivo Federal. En este sentido y con el fin de evitar conflictos dentro de la Universidad se

giraron instrucciones disciplinarias dirigidas a la Comunidad Universitaria, como lo señala el hecho de exigir a los estudiantes que se abstuvieran de llevar a cabo reuniones que no fueran exclusivamente académicas que no contaran con la presencia de algún representante de las autoridades universitarias, por lo que era de esperarse, que estas actividades internas de la Universidad se vieran vigiladas y controladas por el Gobierno.¹⁵

Con el asesinato de Carranza en Tlaxcalantongo, y la toma de poder de los aguaprietistas, el país entró a una nueva etapa en su historia, al ser nombrado presidente provisional Adolfo de la Huerta, quien encargó de la Rectoría de la Universidad a José Vasconcelos;¹⁶ con él al frente de los destinos universitarios, la educación nacional habría de recibir un gran impulso bajo un giro diferente, pues tal personaje ya contaba con una historia política y universitaria. A partir del 9 de junio de 1920, Vasconcelos se encontró con un país sumergido en la bancarrota cultural, teniendo en sus manos la difícil tarea de formular no únicamente un plan de trabajo universitario sino para la educación nacional, con lo que pudo convencer al Ejecutivo del reestablecimiento necesario de la Secretaría de Instrucción hasta esos días desaparecida; resaltando el inminente fracaso del experimento de la Constitución de 1917, lo que le permitió en 13 meses poner en marcha su proyecto, creando a través del departamento universitario que él dirigía la hoy Secretaría de Educación Pública.

Para el 12 de octubre de 1921, siendo ya Presidente de la República el Gral.

¹⁵ Ibid P.121

¹⁶ Recordemos dice el autor Alfonso de María Campos, que no existía entonces Secretaría de Instrucción y que por lo tanto, la Universidad venía a ser la institución más importante desde el punto de vista educativo. Para conocer el ambiente de la época resulta forzoso consultar la obra autobiográfica de Vasconcelos. Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional 1881 - 1929, p.121, UNAM 1980.

Alvaro Obregón, fué nombrado en susitución de Vasconcelos un digno sucesor a la Rectoría, de una gran estatura intelectual, el maestro Antonio Caso, hasta entonces Director de la Escuela de Altos Estudios, que posteriormente paso a ser Facultad de Filosofía y Letras, surgiendo una serie de conflictos entre universitarios y la Secretaría de Educación Pública dirigida por Vasconcelos, que dieron origen a la renuncia de Antonio Caso a la Rectoría y que repercutieron en el congelamiento de un proyecto de autonomía, elaborado por un grupo de estudiantes a fines de 1923, que fué presentado al Congreso de la Unión en septiembre de ese mismo año, apoyado también por el entonces nuevamente Rector Ezequiel A. Chávez, propiciándose una serie de vaivenes políticos relacionados a la aprobación de dicho proyecto, mismo que, no se pudo llevar a cabo.¹⁷

La ofensiva del maestro Ezequiel A. Chávez, para defensa de dicho proyecto; se analiza desde 3 puntos de vista diferentes:

- a) La defensa de maestros universitarios que estaban siendo cesados por la nueva Secretaría de Educación Pública, sin consultar a la Universidad.
- b) Otras relaciones directas que como Rector tuvo con la citada Secretaría y;
- c) Los nuevos intentos del Rector para sacar adelante la autonomía.

¹⁷ Ibid P. 121

Respecto a la defensa de maestros universitarios, la posición del Rector fué muy clara, pues desde el inicio de su encargo lanzó una campaña de defensa, en la que pedía a la Secretaría de Educación Pública, el levantamiento de los ceses de los maestros preparatorianos Alfonso Caso, Enrique Shulz y Agustín Loera y Chávez; también sobresalieron las intervenciones sostenidas con motivo del fuerte golpe que la Universidad sufrió por parte de la SEP, al recibir la orden de que todas las bibliotecas de las escuelas y facultades quedaran bajo la custodia centralizadora, buscando el Rector, medios sutiles y claros para proteger el patrimonio universitario, así como firmes y enérgicos cuando las cantidades presupuestarias con que podía contar, no eran informadas con tiempo y exactitud, a sabiendas de que podría molestar a las autoridades gubernamentales, mostrando de esa manera su amor por la institución.

En el mes de julio de 1924 aprovechando una exhortación del Subsecretario de Educación Bernardo Gastelúm, para redactar un proyecto de autonomía concedido por el Presidente Alvaro Obregón, Ezequiel A. Chávez nuevamente trataba de no poner un poder absoluto en manos de nadie, sino equilibrando los poderes, concediendo y distribuyendo totalmente el gobierno universitario, de tal manera que la Universidad no quedara tiranizada, ya fuera por el Consejo Universitario, estudiantes o por juntas de profesores; así como tampoco, que pudiera ejercerse ninguna forma de gobierno despótico por los Directores o por el Ministro de Educación.¹⁸

¹⁸ *Ibid* Chávez Ezequiel; documento inédito, AHU; AEACH; legajo IV sobre la Universidad, números 21 y 22.- comentado por Alfonso de María y Campos Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional p.130. UNAM 1980.

El maestro Chávez dejó asentadas las bases para la transición del cargo, para que el 24 de septiembre de 1924 tomara posesión Alfonso Pruneda, que pudo ejercerlo establemente hasta el 30 de noviembre de 1928, periodo del Presidente Plutarco Elías Calles, en el que no se dejó de hacer notar el empanamiento académico y la pobreza de funcionarios de la Universidad, que dió origen a un conflicto estudiantil y a una eventual crisis de índole política para 1929, que concluyó con la obtención de la autonomía universitaria.¹⁹

¹⁹ Ibid No olvidemos que la muerte de Alvaro Obregón terminó con las aspiraciones políticas de personalidades y grupos que lo rodearon (comentarios) P.135

La Ley de 1933, referente a la plena autonomía universitaria fué aprobada y ordenada su publicación el 21 de octubre de ese año, teniendo como finalidad la de ser considerada nuestra Universidad, como la Máxima Casa de Estudios. La Universidad es puesta en libertad para tomar su propio destino. A través del Consejo Universitario, el Rector era nombrado como única autoridad Ejecutiva Universitaria. Por otro lado se reiteraba el compromiso estatal de subsidio, al depositar en el Banco de México diez millones de pesos para que a partir de 1934 pudiese disponer de los intereses de tal aportación a razón del 6% anual, pensándose en el apoyo que darían la banca, la industria y el comercio, lo cual no se pudo realizar, obligando de esa manera a que el personal, mejor dicho a toda persona que trabajara en la Universidad recibiera un modesto sueldo.²⁰

A fines de 1934 el Lic. Gómez Morán, Rector de la Universidad, tuvo que renunciar a su cargo por la hostilidad de un grupo de estudiantes que iniciaron una huelga en su contra; lo substituyó el Dr. Fernando Ocaranza quien contaba con buenas influencias para con el Presidente de la República, quien realizó una buena gestión y logró que se obtuviera un subsidio de dos millones de pesos en 1935; este apoyo era indispensable para la Universidad aún siendo tan autónoma como lo era.²¹

²⁰ SILVA Herzog, Jesús, Una Historia de la Universidad de México y sus Problemas, Editorial Siglo XXI, primera edición, México, 1974. P.71

²¹ Ibid P.77

En septiembre de ese mismo año, el Doctor Ocaranza dejó la Rectoría, sustituyéndolo en el cargo el Lic. Luis Chico Goern que manejó con gran eficiencia la Rectoría durante buen tiempo, renunciando en junio de 1938, dejando como legado en la convicción de todos los universitarios de la época, la estabilización de la Universidad Autónoma; lo sustituyó el Dr. Gustavo Baz, cuyo rectorado duró de junio de 1938 al 31 de noviembre de 1940, renunciando a éste para ocupar la cartera de Salubridad y Asistencia a la que había sido invitado por el Presidente Avila Camacho, ocupándose el interinato por el Lic. Mario de la Cueva, quien terminó el periodo de cuatro años; posteriormente se presentaron dos candidatos para ocupar la Rectoría, el Lic. Rodolfo Brito Foucher de tendencia conservadora y la del Lic. Salvador Azuela de ideas liberales y progresistas, quedando como triunfador Brito, que después de una huelga estudiantil violenta, se vio obligado a renunciar a la Rectoría en 1944, terminando con este hecho después de 11 años la vigencia de la Ley de plena autonomía universitaria del 19 de octubre de 1933.²²

Por petición de varios sectores universitarios el Presidente de la República intervino para dar fin a la huelga y designar a un nuevo Rector, que fué el Dr. Alfonso Caso, ocupando dicho cargo sin ninguna oposición por parte de estudiantes y profesores.

El Dr. Caso presentó un anteproyecto de Ley Orgánica de la Universidad, con

²² Ibid P.79

ideas nuevas aceptadas por el Consejo Universitario, que descansaba en tres principios fundamentales:

- 1) Llevar a la práctica, las consecuencias que se derivan de la definición misma de la Universidad, como corporación pública dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fin impartir la educación superior y organizar la investigación científica, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.
- 2) Principio basado en la distinción que deben tener las autoridades universitarias separándose los aspectos ejecutivos de los técnicos que nunca deben confundirse ni mezclarse.
- 3) Tercero y último principio, el de concebir a la Universidad como una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos, sino complementarios y cuyo fin fundamental es uno: enseñar y aprender.²³

Lo importante aquí es el reconocimiento de la Universidad como una institución nacional, corporación pública descentralizada, dotada de plena capacidad jurídica y de autonomía, no ajena a la organización del Estado, como se menciona en su artículo 1º, reconociéndose el derecho de aquélla para organizarse libremente, con el objeto de realizar su fin y para impartir también sus enseñanzas, y realizar sus investigaciones.

El Consejo constituyente llevó a cabo la realización de la Ley Orgánica (que

²³ Ibid Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ibid. p.82.

funcionó bien de 1945 hasta 1968, la cual, el 28 de septiembre de ese último año empezó a desajustarse de la realidad política y social, por lo sucedido en la Escuela Nacional Preparatoria y la ocupación de Ciudad Universitaria, suceso ocurrido después del primer año de gestión rectoral del Dr. Pablo González Casanova).

Fue difícil la designación de un nuevo Rector de la Universidad que sustituyera al Maestro Caso siendo el Lic. Fernández Mc. Gregor quien ocupó el cargo de marzo de 1945 a febrero de 1946, sustituyéndolo el Doctor Salvador Zubirán, que logró que el presidente Avila Camacho donara los terrenos que ocuparía la hoy Ciudad Universitaria, y que renunció posteriormente, motivo de la nueva huelga estudiantil que se oponía al incremento de las cuotas de inscripción. Lo sustituyó Luis Garrido, hasta el 30 de febrero de 1953, quien a su vez fue sustituido por el Dr. Nabor Carrillo hasta el 12 de febrero de 1961 (ocupó el cargo por dos periodos). Posteriormente se designó a Ignacio Chávez quien fungió hasta el 27 de abril de 1966, terminando así el periodo pacifista en la Universidad, iniciándose momentos de ilógica agitación en tiempos del entonces Señor Rector Ing. José Barros Sierra, que tomó posesión el 6 de junio de 1966, y a quien se deben profundas e importantes reformas a los planes de estudios y programas de diversas asignaturas; de la cual la más radical a decir de algunos, fue la sustitución de los exámenes anuales por los semestrales, que no fue sino una idea genialmente aplicada. No olvidemos los hechos graves y violentos que

se suscitaron en aquella época, cuyo ejemplo es la intervención y represión en la Vocacional No.5, el desalojo violento de estudiantes universitarios que se encontraban sitiados en la plaza de la Constitución, la intervención de órganos de coalición que culminaron con la renuncia de este gran Rector el 23 de septiembre de 1968, con la inconformidad de una gran parte del sector estudiantil, obligando a la Junta de Gobierno a no aceptar la renuncia del mismo, no sin antes sufrir los embates políticos, de los que salió con la frente en alto después de los hechos acontecidos el 2 de octubre de ese mismo año. Fué propuesto por muchos para su reelección, negándose a tal hecho debido a una enfermedad penosa que padeció y lo llevó a la muerte el 15 de agosto de 1971.

Lo sustituyó el Dr. Pablo Ganzález Casanova, que dejó grandes innovaciones en la Universidad; Guillermo Soberón Acevedo fué quien tomó posesión de la Rectoría, cubriendo dos periodos consecutivos el primero de ellos del 3 de enero de 1973 al 3 de enero de 1977 y el segundo del 3 de enero de 1977 al 2 de enero de 1981.²⁴

²⁴ SILVA Herzog, Jesús, Una Historia de la Universidad de México y sus Problemas, Editorial Siglo XXI, primera edición, México, 1974. P. 185

1.2 *La Universidad Ahora.*

No obstante estos esfuerzos, es amplio y difícil el camino por recorrer más no imposible, (todavía en 1974 había 12 millones de analfabetos y en 1992, 6 millones) estas llagas sociales seguirán teniendo un carácter definitivo y hasta que no sean erradicadas, nuestro país no podrá desempeñar un papel importante en la historia de la civilización.

Guillermo Soberón, científico distinguido tuvo dos periodos consecutivos iniciando el primero de ellos el 3 de enero de 1973 al 3 de enero de 1977 y el segundo periodo de enero 3 de 1977 al 2 de enero de 1981; posteriormente vino el Dr. Octavio Rivero Serrano, en los momentos en que comenzó a gestarse una lucha interna, en la que se deja ver la inquietud de las autoridades universitarias por mejorar el nivel académico y administrativo de nuestra Máxima Casa de Estudios. Las reformas de 1986, en tiempos del Dr. Jorge Carpizo, respondieron a un clamor universal y fué cuando se llevó a cabo el proyecto que pretendía mejorar las condiciones de vida universitaria; así pués, y previo análisis de los orígenes de la reforma universitaria promovida por éste Rector y considerando la opinión de la consulta abierta a la población estudiantil, es que se tomaron una serie de medidas que obligaban a plantear una serie de modificaciones al Reglamento General de Pagos, una revisión y actualización de los planes de estudio, y el cumplimiento de la función docente de investigadores en

cada dependencia entre otras cosas, con el objeto de lograr una Universidad en donde los alumnos estudien, los profesores enseñen y los investigadores investiguen;²⁵ todo esto que sucedió, no dejó de tener sus repercusiones, pues en 1986, y ante las propuestas de la reforma universitaria, no se crearon más que conflictos, debido a las medidas tomadas por el Rector Carpizo dentro de un ámbito de legalidad, y cuyos atributos eran la institucionalidad y la concertación como ingredientes básicos para promover el cambio, buscando siempre el éxito y la modernidad de la institución.

Las críticas no tardaron en escucharse y las medidas fueron consideradas ilegales por un sector de la población, antidemocráticas, superficiales, resultado de un mal manejo político, e inoportunas, aprovechándose del año político que se avecinaba, utilizando calificativos inválidos e inaplicables para un universitario cuyo fin y objetivo principal era la pacificación y reivindicación de la vida y calidad universitarias.²⁶ El 13 de diciembre de 1988, fué designado el Dr. José Sarukhán como Rector de nuestra Casa de Estudios (por 2 periodos) comprendido el primero del 2 de enero de 1989 al 1º de enero de 1993, y el segundo del 2 de enero de 1993 al 1º de enero de 1997 en el que se inició una vez más una nueva vida para nuestra Universidad y la Nación en general, ya que coincidió además con el cambio presidencial y la designación del Lic. Carlos Salinas de Gortari, ahora Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas posiciones de campaña fueron llevadas a la praxis política, y dentro de la que

²⁵ RUIZ Massieu, Mario, El Cambio en la Universidad, Primera Edición, UNAM, 1974. P.65 a 67

²⁶ MORENO Rafael; La reforma universitaria de Jorge Crpizo y su Proyección Actual. UNAM, México, 1990 P. 149, 150 y 158

surgieron las ideas de modernidad, diálogo y concertación, premisas básicas dentro de las que se desenvuelve la vida misma de la Universidad, en manos de una persona visionaria, que ha aplicado con éxito y acierto sus ideas. Momentos difíciles fueron vividos por esta Casa de Estudios, pero hábilmente enfrentados y resueltos; apoyos académicos y visión administrativa, lograron crear un clima de certidumbre y progreso, implementándose programas tales como el "Servicio Social Multidisciplinario", el de "Alta Exigencia Académica", "Estímulos a la Productividad y el Rendimiento del Personal Académico" entre otros, cuya finalidad era apoyar e incrementar la vida académica, como única e indiscutible premisa básica para el desarrollo institucional, e inclusive, una relación más acorde y funcional llena de templanza y sinceridad para con la vida sindical de nuestra Universidad, haciéndose realidad, diálogo, concertación y legalidad, ante una población compuesta por 266, 235 estudiantes y 28, 236 miembros de la población académica en 4 Escuelas, 13 Facultades, 26 Institutos, 5 Unidades Multidisciplinarias profesionales, entre otros más, ubicadas en áreas periféricas de nuestra Ciudad, que complican y obligan a implementar con gran éxito, una serie de programas académicos y administrativos como los que se mencionaron anteriormente.²⁷ Más adelante estudiaremos las políticas de descentralización y desconcentración, cuyos objetivos y avances son de gran importancia para el conocimiento de nuestra Universidad y que merecen ser tratados muy específicamente.

²⁷ Datos tomados de la Agenda Estadística de la UNAM. 1992

LA UNIVERSIDAD Y SUS PROBLEMAS ECONOMICOS

2.1 *Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de la Federación*

Es importante tratar este punto, pues de ello mucho dependen los destinos financieros que el Gobierno Federal vía subsidio otorga año con año al Sector Educación (en especial a nuestra Universidad), ya que son los instrumentos básicos con que se le dota de energía, para cumplir con los fines plenamente establecidos en nuestra Ley Orgánica vigente.

La ley de ingresos de la Federación, es el instrumento jurídico administrativo previamente sancionado por el Congreso de la Unión, en el que se establecen la serie de necesidades fiscales y su modo de obtención, para cumplir con los fines del Estado y de éste para con la sociedad que le da origen.

Así pues es necesario precisar los diversos fuentes del dinero que obtiene el Estado para el cumplimiento de sus obligaciones y que son normalmente los impuestos que decreta, derechos, productos y aprovechamientos excepcionalmente de los financiamientos que contrata dentro o fuera del país, provenientes de la contratación de créditos, empréstitos o préstamos normalmente derivados de suscripciones de bonos o emisiones de títulos de crédito o cualquier documento pagadero a plazo, pasivos contingentes relacionados con los actos anteriores así como todas los pasivos creados por esas operaciones que constituyen

la deuda pública, como lo señalan los artículos 1º y 2º de la Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, una vez obtenido tal ingreso de la contribución de los particulares el Poder Público debe proceder a su inversión a través de un instrumento jurídico-administrativo, denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, que de la misma manera que el sostenimiento de las actividades privadas, exige un cálculo de ingresos y una previsión de cálculos y previsiones; sujetándose a un programa determinado que prevea todas las necesidades y muy claros a lo dispuesto en el artículo 126º de la Constitución Federal, según el cual "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior", misma que determina que el Presupuesto de Egresos de la Federación, es el que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, para señalar dentro del periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos que respectivamente correspondan al Poder Judicial, a la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos (artículos 15º y 16º de Ley de Presupuesto de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre del mismo año).

Cabe señalar que las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del Gasto Público Federal están a cargo de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público a la que ahora deben de remitirse los anteproyectos que formulen las diversas dependencias del Ejecutivo, con excepción del Poder Judicial, que formulará su respectivo proyecto de presupuesto (Art. 17º, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público), formulándose el proyecto de presupuesto que deberá enviarse a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre (Art. 74º, Constitucional, fracción IV y Art. 20º de la Ley) del año inmediato anterior al que corresponda, debiéndose señalar como reglas fundamentales que dirigen la estructura del presupuesto, las siguientes:

a) Universalidad

b) Unidad

c) especialidad, y

d) anualidad,

Entendiéndose por universalidad el que todas las erogaciones y gastos públicos deben ser considerados en él; por unidad el que exista un sólo presupuesto y no varios; especialidad el que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallándose el monto del crédito autorizado, y, la anualidad que se refiere a que la autorización sólo tiene duración por el término de

un año como lo establece la fracción IV del artículo 74º Constitucional, de lo anterior y dada la complejidad para poder determinar la naturaleza intrínseca del acto, tenemos que conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto reduciéndolos a los siguientes:

- a) Constituye la base para la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo.

- b) Constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo realice la inversión de los fondos públicos.

- c) Produce el efecto de descargar la responsabilidad del Ejecutivo cuando obra dentro de las autorizaciones que otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

- d) Es la base y medida para determinar una responsabilidad cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (Arts. 7º y 17º de la Ley Org. de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Por lo que se desprende que otorgar una autorización no es otra cosa sino

realizar y cumplir con el supuesto legal para ejercer el acto de autorización regulada por una ley anterior.

Bajo este orden de ideas no podría entonces darse autorización a otro órgano del Estado, por parte de la Cámara de Diputados, que no sea el Ejecutivo, como órgano competente para el manejo de los fondos públicos (Art. 89º, Fracción I, Constitucional).

2.1.2 Presupuesto de Ingresos y Egresos de la

UNAM (1933-1993)

Ahora que se ha visto de una manera sencilla el procedimiento o mejor dicho, la serie de procedimientos a través de los cuales el Estado se allega de recursos públicos y programa su aplicación para satisfacer el interés general, es el momento de abordar el tema referente al Presupuesto de Egresos y Reglamento de Ingresos del Subsistema Universitario, la asignación de sus recursos financieros vía subsidio gubernamental y también la generación pobre, pero no menos significativa de sus ingresos propios cuyas estadísticas datan y se desarrollan dentro del marco histórico que se refiere a la adquisición de la autonomía universitaria (1929), hasta la época que nos ocupa dentro del periodo del Dr. José Sarukhán (1993) y que nos permitirán saber los mecanismos y grados de avance en este sentido.

Bajo este orden de ideas y dada la importancia para fines estadísticos que representa el presupuesto universitario, durante el periodo anteriormente señalado procederemos a transcribir las cantidades asignadas para este subsistema dentro del presupuesto por programas (en viejos pesos):

1929	\$ 2'511,677.00		1932	\$ 3'151,328.50
1930	No se elaboró presupuesto		1933	\$ 3'373,914.22
1931	No se elaboró presupuesto		1934	\$ 1'906,481.29

1935	\$ 2'014,180.00	1957	\$ 70'902,991.00
1936	No se elaboró presupuesto	1958	\$ 97'152,351.00
1937	No se elaboró presupuesto	1959	\$ 177'450,741.00
1938	\$ 5'586,880.90	1960	\$ 146'718,673.00
1939	\$ 4'082,421.00	1961	\$ 166'953,291.00
1940	\$ 5'320,000.00	1962	\$ 194'714,072.00
1941	\$ 5'575,000.00	1963	\$ 235'594,746.00
1942	\$ 5'320,422.00	1964	\$ 258'916,207.00
1943	\$ 6'705,000.00	1965	\$ 311'510,909.00
1944	\$ 7'560,000.00	1966	\$ 385'686,831.00
1945	\$ 10'177,686.00	1967	\$ 436'738,132.00
1946	\$ 11'334,740.00	1968	\$ 506'175,209.00
1947	\$ 13'500,000.00	1969	\$ 608'074,841.00
1948	\$ 15'600,000.00	1970	\$ 666'775,024.35
1949	\$ 18'160,000.00	1971	\$ 792'935,491.00
1950	\$ 18'310,990.00	1972	\$ 1,071'260,812.00
1951	\$ 19'841,519.00	1973	\$ 1,486'109,577.00
1952	\$ 22'657,470.00	1974	\$ 1,920'913,853.00
1953	\$ 27'345,331.00	1975	\$ 2,735'270,036.00
1954	\$ 43'278,208.00	1976	\$ 3,779'116,805.00
1955	\$ 51'941,202.00	1977	\$ 5,834'500,606.00
1956	\$ 60'608,278.00	1978	\$ 7,850'900,000.00

1979	\$ 9,558'844,000.00	1987	\$ 317,844'328,000.00
1980	\$ 11,366'000,000.00	1988	\$ 815,998'665,000.00
1981	\$ 17,395'500,000.00	1989	\$ 997,631'000,000.00
1982	\$ 26,800'000,100.00	1990	\$ 1'248,521'388,000.00
1983	\$ 41,936'000,000.00	1991	\$ 1'639,539'347,000.00
1984	\$ 58,387'000,000.00	1992	\$ 2'015,885'500,000.00
1985	\$ 93,553'800,239.00	1993	\$ 2'474,746'080,000.00
1986	\$ 138,988'066,459.00		

Fuente: Agenda Estadística de la UNAM, (1929-1993).

Una vez vistas las anteriores cifras, procederemos a señalar que aunque el presupuesto otorgado se incrementó considerablemente durante los periodos anotados, dicho incremento careció de proporcionalidad en cuanto al número de estudiantes que a través de los mismos ingresó a nuestra universidad, creándose un ambiente tal, que propició el decremento del nivel académico en esta etapa formativa de la Educación, pues el matriculado excesivo, obligó a ésta a recortar y sobreracionalizar los recursos financieros otorgados por el Gobierno Federal y los obtenidos vía ingresos propios, para convertirse en una pequeña parte que a la postre la obligaría también a mantenerse apenas con vida y dinamismo para cumplir con los más esenciales de sus fines.²⁸

Así pues las dificultades vividas por nuestra Máxima Casa de Estudios que gracias al apoyo gubernamental y en gran medida al gran amor que por ella

²⁸ POZAS Horcasitas, Ricardo, Universidad Nacional y Sociedad, Centro de Investigación Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1987. P.177 (comentarios)

tuvieron y han tenido muchos universitarios, han podido resolverse todos sus problemas, no sólo para subsistir sino trascender con arrojo y entereza a través de estos sus ya 64 años de vida, en su encomiosa labor por formar profesionales y técnicos al servicio de la nación, en un afán por conseguir y luchar por un país más justo y equitativo cuyas premisas básicas: la educación y formación de profesionales, han sido cabalmente cumplidas, pero de ésto me encargaré en otro punto que para efectos de precisión posteriormente será tratado.

Ahora bien, es importante tocar en estos momentos ciertas circunstancias de equidad y proporcionalidad que en su momento se vivieron y que han pasado a ser letra muerta y concepto aislado, en detrimento como ya se dijo, de nuestra Universidad, y esto es el punto de los ingresos propios generados por ella, para lo cual me permitiré mostrar las siguientes estadísticas dentro de su ámbito generador como son sus cuotas de inscripción y del Reglamento General de Pagos; cabe hacer notar que dichas cuotas de inscripción a bachillerato y licenciatura datan sin modificación alguna de 1966, subsistiendo el cobro de 105, 150 y 200 pesos anuales (viejos pesos) a los ciclos técnico, medio superior y superior, respectivamente. Equivalentes en aquellos días a poco más del 36% de su presupuesto, y que en 1985 resultaron inferiores al 6%, más aún para 1992 sólo representaban el 4.2%, y que sólo lo referente a servicios de educación suponía en 1948 un 25% del presupuesto Universitario en tanto que para 1985 su impacto fué del 0.28% y para 1993, tan sólo del 1.29%.²⁹

²⁹ Agenda Estadística de la UNAM 1994.

Con los datos vertidos anteriormente no se pretende desconocer la obligación Estatal de dotar de mejores condiciones de estudio a quienes no tienen y más se esfuerzan, muy al contrario, es menester el apoyo Estatal, para llevar a cabo el proyecto de Universidad que todos queremos y muchos esperan.

Cabe apuntar lo dicho por el maestro Jesús Reyes Heróles, cuando señalaba que el Estado debía retener en las escuelas a quienes han demostrado empeño, interés y rendimiento adecuado, pero no se trata, decía, de "repartir recursos indiscriminadamente, sino de hacer justicia tratando desigualmente a quienes son desiguales".

2.2 Marco Jurídico del Régimen Financiero de la UNAM (1948-1993)

Las finanzas universitarias constituyen el punto medular del siguiente trabajo, toda vez que es necesario para el funcionamiento esencial de la Institución, que dichas finanzas sean encuadradas dentro de su marco jurídico específico, en cumplimiento a los más altos valores políticos y jurídicos que el estado de derecho en que vive nuestro país nos señala y requiere. Partiendo de la norma general a las especiales del caso, es decir, de nuestra Carta Magna, hasta sus leyes reglamentarias, que a continuación se describen.

Artículo 3º.- fracción VIII

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar...

fracción VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas.

Artículo 73º fracción XV.

El Congreso tiene facultad:

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales... así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación,

los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República...

LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Artículo 1º. La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotado de plena capacidad jurídica y ...

Artículo 2º. La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para:

I Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley.

Artículo 10º. El Patronato estará integrado por tres miembros que serán designados por tiempo indefinido y desempeñarán su cargo, sin percibir retribución o compensación alguna... Corresponderá al Patronato:

I Administrar el Patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios, que por cualquier concepto pudieran allegarse

II Formular el Presupuesto general anual de ingresos y egresos...

III Presentar al Consejo Universitario dentro de los tres primeros meses

a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma, que practique un contador público independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario.

Artículo 15°. El patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México estará constituido por los bienes y recursos que a continuación se enumeran:

I Los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad, en virtud de haberseles afectado para constitución de su patrimonio por las leyes del 10 de julio de 1929 y del 19 de octubre de 1933 y los que con posterioridad haya adquirido.

II Los inmuebles...

III El efectivo, valores, créditos y otros bienes muebles.

IV Legados, Donaciones y Fideicomisos.

V Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude.

VI Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles.

VII Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el Gobierno Federal le destine y el subsidio anual que el propio gobierno le fijara en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

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

Artículo 63º. Para formular el plan de arbitrios, el Patronato estimará los ingresos probables del ejercicio siguiente y tomará en cuenta los efectivamente habidos en los tres años anteriores.

Para fijar los ingresos probables, se considerará el Subsidio Federal y lo que haya de percibirse conforme al acuerdo que dicte el Consejo en el mes de octubre de cada año...

Artículo 65º. El presupuesto contendrá el programa de actividades, obras y servicios a cargo de la Universidad, en forma de previsiones de egresos.

Artículo 66º.- El Patronato, oyendo a la Comisión de Presupuestos del Consejo

Universitario y al Rector, formulará el proyecto de presupuesto en el mes de octubre de cada año.

REGLAMENTO INTERIOR DEL PATRONATO UNIVERSITARIO

I. Al Patronato, conforme a los artículos 10º y 15º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México le corresponde:

- 1.- Administrar los Bienes...
- 2.- Manejar efectivo, valores, cuotas, créditos
- 3.- Controlar los bienes muebles, equipos y semovientes.

X El patrimonio universitario, se clasifica en:

Subsidio Federal (Superior al 90% del total)

Servicios de Educación (Inscripciones, Colegiaturas y Exámenes)

Ingresos Propios por Servicios Productos y Productos del Patrimonio

Reglamento General de Pagos: Artículos 1º al 8º.

Reglamento de Pagos por Servicios de Incorporación y Revalidación de Estudios. Artículos 1º al 8º.

Reglamento General de Incorporación y Revalidación de Estudios: Artículos 1º al 19º.

Reglamento Sobre los Ingresos Extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México: Artículos 1º al 43º entre otros.³⁰

³⁰ Para mayor información consultar la Legislación Universitaria p. 197 a 307

2.2.1. *Generación de Ingresos Propios*

Dentro de las políticas presupuestarias Institucionales, la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene la facultad de poderse allegar de recursos financieros de manera propia, lo que permite a ésta obtener estos recursos de forma extraordinaria para cumplir con los fines y metas encomendadas por su Ley Orgánica vigente, sin embargo y dados los acontecimientos económicos vividos con anterioridad, que poco a poco han sido resueltos por el presente gobierno, no deja de preocuparnos lo que sucede en nuestra Máxima Casa de Estudios sobre el punto que nos ocupa, imprescindible e importante a sobre manera para la misma, pues es en este punto donde la Universidad sufre uno de sus mayores problemas al no contar con esa suficiencia presupuestaria que le permita solventar los grandes embates económicos de los que ha sido objeto, impidiéndose en muchos de los casos su superación y preminencia académica.

Los rubros más significativos dentro de la estructura programática presupuestaria universitaria son:

1. DOCENCIA
2. INVESTIGACION
3. EXTENSION UNIVERSITARIA
4. APOYO

DOCENCIA.- Formación de recursos humanos de alta calidad, a través de los sistemas de educación a nivel bachillerato, licenciatura y posgrado, con una asignación para 1992 de 1 billón 309,628.5 millones de pesos, equivalentes al 65.8% del presupuesto universitario.

INVESTIGACION.- Fortalecimiento y consolidación de los grupos de investigación, con un presupuesto asignado en 1992 de 500,020.00 millones de pesos, equivalentes al 24.8% del presupuesto total.

EXTENSION UNIVERSTARIA.- Difusión de actividades artísticas y culturales, programas de extensión educativa destinados a las comunidad universitaria como extrauniversitaria.

APOYO.- Programa de apoyo a las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria que realiza la Institución.³¹

Una vez vistos los anteriores rubros es importante señalar, como sobre el particular, la institución a través de ciertos medios, es capaz de allegarse de estos recursos propios que complementan lo dotado por el Gobierno Federal y que

³¹ Los Sistemas Administrativos y el Presupuesto por Programas, DGR, P UNAM, Serie estudios No. 4 Memoria Primer Seminario de Programación Presupuestaria México, 1979.

coadyuva al cumplimiento de los fines establecidos de ésta en su Ley Orgánica vigente, dentro del presupuesto de ingresos de la institución, a saber son:

-Servicios de Educación, en el que se incluyen Inscripciones y Colegiaturas, Exámenes e incorporaciones.

-Ingresos propios por servicios y productos, que incluye servicios, venta de productos y otros ingresos.

-Productos del Patrimonio, como son: Rendimientos y otros Productos. Cabe mencionar que el subsidio federal siempre ha sido superior a la generación de los ingresos propios de la institución, así podemos ver que para 1992, mientras que el subsidio alcanzó la cantidad de 1 billón 852 millones 890 mil pesos, los ingresos propios apenas fueron de la cantidad de 162 millones 995 mil 500 pesos equivalentes al 91.91% y al 8.09% del presupuesto total de ingresos de esta Universidad respectivamente, aunado a lo anterior no olvidemos que a partir de la década de los 70's, y dadas las políticas populistas de la época, la Universidad vió aumentadas en gran escala su matrícula estudiantil y la plantilla de personal administrativo así como el docente, por lo que la descentralización geográfica de la misma a través de sus Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEPS), hoy llamadas Facultades de Estudios Superiores (FES), serían la respuesta inmediata a estos problemas, aumentándose los gravosos

costos de administración para el buen funcionamiento de ésta, ante un subsidio con sus respectivos aumentos desproporcionados y no acordes con su crecimiento.³²

He aquí la grave problemática a la que muchas veces se tiene que enfrentar la Universidad, pues es durante el segundo semestre de cada año que a petición del Gobierno Federal (SEP), se presenta un anteproyecto de presupuesto para el año siguiente, con una estimación de los recursos necesarios para cumplir con sus fines.

Una vez expuestas las formas en que se adquieren y gastan los fondos públicos, así como la producción de sus efectos jurídicos, legislativos y administrativos, explicaré como se asignan y aplican estos recursos para con nuestra Máxima Casa de Estudios, y el cumplimiento de sus objetos y fines, señalados en su Ley Orgánica vigente.

³² GONZALEZ Cosío, Arturo, *Historia Estadística de la UNAM*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1968. P.33

2.3 Políticas de Subsidio

El Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación destinan un porcentaje a estos fondos públicos al Sector Educación, y una parte importante también de la Universidad Nacional Autónoma de México vía subsidio, lo que permite a ésta cumplir con sus fines educativo-formativos plasmados como ya se dijo en su Ley Orgánica, a raíz de la cual, la UNAM es informada durante los primeros meses del año siguiente, del subsidio federal autorizado, lo que obliga en muchos de los casos a realizar un anteproyecto inadecuado para las necesidades, objetivos y metas, proyectadas por la Universidad.

Es muy importante la labor del Estado al otorgarle a nuestra Universidad un subsidio, pero también es importante conservar y mejorar día a día el nivel académico de nuestra Máxima Casa de Estudios, con recursos frescos, y ¿por que no? propios, que le permitan obtener un canal de financiamiento. Es necesario incrementar el porcentaje destinado por la federación a la Educación Nacional, pues ésta en 1991 tuvo una participación de 26.52% respecto del total del gasto público y sólo el 2.92% correspondió a la Educación Superior; otorgarle un porcentaje de participación no menor del 8% respecto del total del gasto público para que pueda recobrar el espacio perdido e incrementar su nivel académico de excelencia.

UNIVERSIDAD Y DESCENTRALIZACION
ADMINISTRATIVA*3.1 Centralización, Desconcentración y
Descentralización Administrativa.*

CENTRALIZACION

El Gobierno de la República (Estado), la administración pública como forma de organización administrativa, reviste y adopta diferentes formas cuyo objeto y sentido son el buen desempeño y desarrollo de los encargos y fines públicos a él encomendados, a todos los niveles de Gobierno, es así como podemos encontrar a la centralización administrativa, que históricamente ha sido considerada como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con una responsabilidad protocolaria hacia el titular del poder Ejecutivo, llámese Federal o Estatal, que constituye una unidad de decisión, mando y ejecución.³³ Así pues; es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y articulan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, mando, acción y ejecución, existiendo un comando jerárquico de subordinación ante el titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno de cada uno de ellos.³⁴ Esa unidad puede apreciarse en la relación jerárquica que a través de un vínculo jurídico guardan los órganos entre sí, mismo que

³³ ACOSTA ROMERO Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Edit. Porrúa, Octava edición actualizada México, 1988. P.116

³⁴ SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

puede determinar la existencia o relación entre órganos superiores, coordinados e inferiores y ejercido el poder por sus titulares (Personas Físicas).³⁵

Situación que no sólo existe en la administración pública, sino también en las empresas privadas, en donde existen escalas jerárquicas desde los cuerpos colegiados de autoridad interna, hasta los de más baja categoría, como puede observarse en la LOAPF, y que deberá estudiarse para entender su conformación en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas específicas, reglamentos interiores y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración Pública Federal, y de las entidades federativas y municipales inclusive.

La coordinación, colaboración o relación entre las entidades de la administración pública, descansan sobre premisas básicas de apoyo, colaboración y obligatoriedad, denominadas Relación Jerárquica, que implican una serie de poderes a saber:

- 1.- Poder de Decisión
- 2.- Poder de Nombramiento
- 3.- Poder de Mando

³⁵ SARRIA, Eustorgio, Derecho Administrativo, Editorial Femis, Bogotá Colombia, 1957. P.164

- 4.- Poder de Revisión
- 5.- Poder de Vigilancia
- 6.- Poder de Disciplina y,
- 7.- Poder para resolver conflictos de competencia

Debiéndose entender por Poder de Decisión, la facultad de señalar contenido y sentido desde orientación y situaciones de mero trámite a las actividades de la administración pública.

Como Poder de Nombramiento, la Facultad Presidencial de manera discrecional para nombrar a los Secretarios de Estado demás miembros del gabinete legal y ampliado, atendiendo en todos los casos de capacidad, conocimientos y experiencia, exceptuando a los Rectores de las Universidades Autónomas (UNAM, UAM) y el de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal cuyo nombramiento corresponde al H. Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos que tengan representaciones en la Cámara de Diputados.

El Poder de Mando, como la facultad de ordenar a inferiores, la realización de actos jurídicos o materiales, revistiendo aspectos tanto orales como escritos con la obligatoriedad de obediencia por parte del funcionario menor.

El Poder de revisión, es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, a través de actos materiales o disposiciones jurídicas, para detectar fallas que conlleven a la revocación, modificación o confirmación de estos.

Poder de Vigilancia, que es la facultad de supervisar el trabajo de los Subordinados para que ante la inobservancia, incumplimiento o negligencia, pueda fincarles responsabilidades civiles, penales o administrativas, cuyas sanciones van desde un llamado de atención verbal, apercibimiento escrito, suspensión e inclusive el cese del nombramiento cuando la falta así lo amerite, lo que se traduce igualmente en un poder disciplinario. Para poder resolver conflictos de competencia, corresponde al Presidente de la República tal determinación, y esto a través de la Secretaría de Gobernación de acuerdo a lo establecido por el artículo 27º de la LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública).³⁶

De igual manera cabe mencionar para efectos didácticos y de comprensión, el número y composición de las unidades Administrativas; éste es muy variable, pues aunque existe coincidencia de actividades, también se aprecia en todo el mundo un crecimiento acelerado de las dependencias de la Administración Pública, tanto centralizadas como de organismos descentralizados, empresas públicas, funciones, lo que parece confirmar la opinión de Parkinson, en el sentido de que la burocracia en todos los países, tiende al aumento independientemente

³⁶ ACOSTA ROMERO Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Edit. Porrúa, Octava edición actualizada México, 1988. P.122

del trabajo realizado o por realizar, que en nuestra realidad se traduce a las necesidades excepcionales y a la voluntad del Gobierno por reformar.³⁷ Luego entonces no puede decirse que la Cámara, por medio del presupuesto dé nacimiento a una situación jurídica general, para que pueda existir acto legislativo, en tanto que sí puede afirmarse, que al determinar la aplicación de una regla general a un caso específico, en cuanto a concepto, monto y tiempo se está realizando un acto administrativo con todas las características de éste.

Históricamente nos podemos trasladar a Inglaterra en el siglo XIX, en la era de su máxima expansión imperial, con gran número de territorios coloniales, en la que el número de Ministros que integraron el Gabinete varió entre doce y quince, en tanto que un siglo después ya casi sin colonias, en 1966 existían 23 Ministros pertenecientes al Gabinete y otros 27 no pertenecientes al mismo, además de un número variable de Ministros subalternos, denominados en ocasiones Secretarios.³⁸

En México, Venustiano Carranza expidió el 25 de septiembre de 1917 la Ley de Secretarías de Estado y 5 Departamentos a saber: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, e Industria, Comercio y Trabajo, dentro de las Secretarías y Departamentos Universitarios y de Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, Estacionamientos Fabriles

³⁷ Ibid Parkinson, C. Nothcote, Parkinson's and Penguin Books LTD London England, 1961. In totum citado por el Dr. Acosta Romero P. 123

³⁸ Ibid P. 124

y Aprovisionamientos Militares y Contraloría. Después de la Revolución de 1917 el número de Dependencias (Secretarías y Departamentos de Estado), varió entre 12 y 16. Para 1981, existían 16 Secretarías y 2 Departamentos, y para 1982 (Septiembre) 17 Secretarías y un solo Departamento.³⁹

Esta evolución legislativa en relación con las estructuras del Poder Ejecutivo Federal, culminó con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29/xx/76, incorporando a la Procuraduría General de la República. Dicho de otra manera en México como en toda América Latina, el Poder Legislativo es el que determina el número de Secretarías y su competencia, al contrario de lo que sucede en las Constituciones Centralistas, quienes dentro de este instrumento determinan su número y su competencia.

Cabe señalar que para las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos existen una serie de reglas que son comunes para ambos y que son las siguientes:

- 1.- Todas las unidades que formen parte de la Administración Pública Central, tienen igual rango entre sí y no hay entre ellas, preeminencia alguna.⁴⁰
- 2.- Tienen la facultad de formular los proyectos de leyes, decretos y

³⁹ Ibid P. 125

⁴⁰ LOAPF Artículo 10°

acuerdos en asuntos de su competencia, que emita el Presidente de la República.

3.- Al frente de cada unidad administrativa, estará el titular quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinados, que señalen, en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores, o las disposiciones legales que les atribuyen competencia.⁴¹

4.- Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite de los asuntos de la competencia de su dependencia. Para la mejor organización del trabajo podrán delegar en funcionarios subordinados, cualquiera de sus facultades, con excepción de aquellas que por disposición de ley o reglamento interior deban de ser ejercidos por los titulares.⁴²

5.- El Régimen de suplencias determinará en el reglamento de cada uno.⁴³

DESCENTRALIZACION Y ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Forma de organización administrativa reconocida en los artículos 28º párrafo cuatro, 90º y 93º de la Constitución, en cuanto a la Administración Federal y en

⁴¹ Idem, Artículo 12º

⁴² Idem, Artículo 13º

⁴³ Idem, Artículo 14º

LOAPF, y en la LFEP, misma que no surge en una fecha específica, e inclusive las estructuras que la forman no surgen como consecuencia de una planificación anticipada, sino de la dinámica impuesta por los titulares del Poder Ejecutivo a partir de 1917, y que actualmente cuenta con las siguientes instituciones:

- 1.- Organismos Desconcentrados.
- 2.- Organismos Descentralizados
- 3.- Empresas Públicas Estructuradas
como Sociedades Mercantiles.
- 4.- Fideicomisos Públicos.

Formas de organización, las anteriores que han sido utilizadas desde hace varias décadas por las entidades federativas y que son reproducidas por los municipios.

La Descentralización tiene dos aspectos: El político y el administrativo.

En nuestro país la Descentralización Política es la existencia de Entidades Federativas Autónomas (Soberanas como se plasma en nuestra Carta Magna y las Constituciones Locales) y en tercer nivel, también los municipios. En estricto sentido la Descentralización Administrativa coincide con la idea francesa de

sentido la Descentralización Administrativa coincide con la idea francesa de creación de personas jurídicas colectivas de Derecho Público para presentar un Servicio Público, pero en México, la experiencia va más allá de operar empresas productoras de bienes y servicios administrativos y otros servicios difícilmente clasificados en éstos.⁴⁴

Considerando en un sentido muy amplio el concepto de descentralización, es acertada la afirmación del profesor Spyridón Flogaitis, cuando sostiene que "Descentralización es una noción ya vieja de la ciencia del derecho Público que constituye una manera de ser del Estado y todos los regímenes".⁴⁵

En Francia las razones para establecer estos organismos públicos descentralizados, fueron los siguientes:⁴⁶

- 1.- Permitir la operación de los servicios públicos de manera más eficaz, rápida y autofinanciable.
- 2.- Evitar trabas burocráticas, retrasos, así como problemas presupuestarios que siempre son inherentes a la administración central, tratándose de Secretarios o ministros de Estado.
- 3.- La relación de jerarquía es atenuada de tal manera que permite la desaparición de trabas que trae consigo la relación directa o centralizada.

⁴⁴ ACOSTA ROMERO Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Edit. Porrúa, Octava edición actualizada México, 1988. P.292

⁴⁵ Ibid Flogaitis Spyridon, La Nhon de Descentralisation en France en Allemagne et en Italie. Citado por el Dr. Acosta Romero, pag 292.

⁴⁶ Ibid P.292

4.- Las normas laborales aplicadas a los servicios del organismo público descentralizado son diferentes a los aplicables a los servidores públicos descentralizados, de aquellas de la administración central, dando una mayor funcionalidad y responsabilidad a los primeros.

5.- Que son funcionarios técnicos-especializados que no realizan funciones políticas ni tienen ambiciones de esta época.

El movimiento para crear formas de gestión se acentúa en la segunda mitad del siglo XIX y llega a tener un gran auge de la tercera a la séptima décadas del presente siglo en casi todo el mundo.

La creación de Secretarías implica definir la estructura humana, financiera y material de éstas, asimismo cabe comentar que influyen, entre otros factores, las actividades que asuma la administración de cada Estado, el momento político y que corresponde a fijarlo dentro de su soberanía a los órganos competentes, a saber el Ejecutivo y el Legislativo.⁴⁷

REDUCCION DE ESTRUCTURA Y PRIVATIZACION

En Inglaterra, cuando han sido electos los gobernantes laboristas, nacionalizan

⁴⁷ Ibid P.293

la mayor parte de las actividades, bancos, empresas, astilleros, ferrocarriles etc, por el contrario, cuando los conservadores obtienen el triunfo electoral el proceso es totalmente contrario, fenómeno que también sucedió en Francia, en donde después de la Segunda Guerra Mundial, se dieron una serie de nacionalizaciones. En 1981 al entrar a dicho país, el gobierno socialista del presidente Mitterrand, planteó una lista de nacionalizaciones que culminó con la ley núm. 820155 del 11 de febrero de 1982, que nacionalizó cinco sociedades industriales, 41 bancos y dos instituciones financieras.

Con la entrada del primer Ministro Jaques Chirac, en 1985, empezó un movimiento hacia la privatización. ⁴⁸

Como puede verse existen razones político-económicas para una y otra tendencia, opinando en lo particular que en México se debe seguir una política económica, como la que hasta ahora a seguido el gobierno del Presidente Salinas, en la que las actividades estratégicas y prioritarias continúen en poder del Estado y los demás Sectores pueden tender a su privatización con la vigilancia y la rectoría estricta que el Estado realice sobre éstas. Este es el reto que deberá afrontar México.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Se puede decir que la descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos, regionales, locales y municipales, una serie de

⁴⁸ Ibid P.296

responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación.⁴⁹

En la doctrina política y administrativa con frecuencia se utilizan los conceptos descentralización y desconcentración para referirse a la distribución de potestades y funciones políticas y administrativas entre Estado Soberano y las comunidades o entidades locales o territoriales.

Cabe hacer una separación entre:

- a) descentralización y desconcentración política y territorial y
- b) descentralización y desconcentración estrictamente administrativas.

La descentralización administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la administración Pública Federal, Estatal y Municipal, no existiendo precisión en estos conceptos, ni teórica, ni legislativa, pues se habla inclusive de variantes de centralización desconcentrada y de descentralización centralizada,⁵⁰ (pudiéndose llegar al caso de que un organismo descentralizado desconcentre sus servicios como la UNAM, en varias unidades como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEPS) hoy Facultades de Estudios Superiores (FES), o Pemex que divide sus dependencias en zonas: sur, centro y norte.)

⁴⁹ CANASI, José, Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina, 1972. P. 304

⁵⁰ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988. P.200

La descentralización, que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa, en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien se refiere a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes jerárquicamente, de otros órganos. Concepto impreciso y en plena evolución doctrinal y legal pero cuyas ventajas a saber pueden ser:

- a) Que la acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y hasta cierto grado resolver sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de ciertos asuntos.

En la administración pública centralizada hay una definición jerárquica que impone a veces retardos en la administración y prestación de servicios, dándole así a ciertos órganos facultades de decisión sin consultar al superior, salvo en casos trascendentes o importantes, por lo que puede manejarse más ágilmente la desconcentración, implica una distribución de facultades entre órganos superiores de estructuras muy diversas como son:

- 1.- Desconcentración en estricto sentido funcional.
- 2.- Desconcentración vertical.

3.- Desconcentración horizontal y

4.- Desconcentración regional.

Así pues entendemos a la desconcentración, como una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidéz, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior. Artículo 19º de la LOAPF.⁶¹

Entre las principales características se encuentran:

- a) Que son creados por una ley, ó reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un departamento.
- c) Sus facultades y competencias derivan de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la autorización del órgano del cual dependen.

⁶¹ Ibid P.196

- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No pueden tratarse de un órgano superior, (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla en lo particular.
- j) En ocasiones tienen personalidad propia.

Es decir, la desconcentración consiste en el otorgamiento por parte del poder central, de poder de decisión a sus propios agentes locales para que solucione los problemas inherentes a su actividad administrativa cerca del lugar en que éstos se presentan, y la descentralización consiste en la distribución de ese poder de decisión, entre el poder central y los Estados de la Federación.⁵²

Con la descentralización se comparte el poder; con la desconcentración el poder central no lo comparte, sino que se acerca a los administrados instaladores en el lugar donde se requieren sus servicios.

AUTONOMIA TECNICA Y FINANCIERA

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se llama técnica que significa el otorgarles facultades de decisión (limitantes) y cierta autonomía financiera presupuestaria.

⁵² ACOSTA ROMERO Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Edit. Porrúa, Octava edición actualizada México, 1988. P.317

BASE LEGAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 17º, establece que las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos para mayor eficiencia en el despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados....

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Es necesario hacer una aclaración terminológica sobre lo que se comprende por desconcentración y descentralización, pues semánticamente significa lo mismo, es decir, alejamiento del centro.

Por lo que ya señalamos, características peculiares de cada una y sus diferencias.

La expresión descentralización significa lo opuesto al centro, que va del centro a la periferia; existiendo dos tipos de descentralización en Derecho: la Política y la Administrativa.

La primera se refiere a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas identificable con instituciones que conviven y derivan del

Estado Federal, fundamentalmente las entidades federativas y los municipios en los que los administrados pueden intervenir directamente en la elección o designación de los órganos de gobierno, a través del voto popular sin clase, los poderes jerárquicos entre Presidente y Gobernadores, como sucede en la descentralización administrativa que existe cuando se crean organismos con personalidad propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o es de interés público. Es decir, a la descentralización política corresponde la forma de Estado o de Gobierno y la administrativa a los órganos del Poder Ejecutivo, Federal, Estatal o Municipal, cabe aclarar que en la descentralización política se fija una autonomía decisiva y activa en políticas interiores o derecho de un límite territorial.⁵³

Hasta hace 16 años, se discutió por primera vez la base constitucional de crearlos, sin embargo la reforma reciente a los Artículos 90º y 92º de la Constitución no deja duda de que estas instituciones están insertadas con un concepto moderno de la Administración Pública Federal, antes de las reformas aludidas, las bases se encontraban en el Artículo 123º Apartado A Fracción XXXI, de la Constitución, que atribuye competencia a las autoridades federativas en asuntos relativos a... "Empresas administrativas con forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal" y en el artículo 73º, fracción XXX, de la misma Carta Magna que contiene las facultades implícitas.⁵⁴

⁵³ Ibid P.349

⁵⁴ Ibid P. 353

DERECHO COMPARADO

En casi la totalidad de las constituciones latinoamericanas, no se hace una referencia expresa a este tipo de organismo salvo en la de la República Oriental de Uruguay, cuyos textos sucesivos de 1907, 1918, 1934, 1942 y 1952, previenen la creación de estos organismos mediante Ley del Congreso, aprobada en votación, en la que se obtenga una mayoría de las dos terceras partes de los miembros por cada cámara.⁵⁵

De Barque señala que en Francia, se dice que sus estructuras administrativas son las que dejó establecidas Napoleón a principios del Siglo XIX y esto, que por una parte se considera una simplificación administrativa, por la otra es una gran verdad.⁵⁶

En este país existen dos tipos de descentralización que se consideran clásicos: la descentralización territorial que da lugar al nacimiento de colectividades nacionales y la descentralización por servicios que da origen a los establecimientos públicos.

Bajo otro orden de ideas cabe mencionar que no existe artículo alguno en nuestra Carta Magna que faculte expresamente al titular del Poder Ejecutivo para crear personas jurídicas de derecho público, no obstante la costumbre, aclarando que conforme al artículo 71º fracción I, de éste, sí tiene facultad de

⁵⁵ Ibid P. 354

⁵⁶ Ibid P. 355

iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión.

Conforme a los organismos descentralizados, en el artículo 90º Constitucional, el Poder Ejecutivo no tiene facultades para la creación de los mismos, ya que es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que de otra manera sería inconstitucional.⁶⁷

Quedan excluidos de la aplicación de la Ley Federal de entidades Parastatales los siguientes organismos descentralizados (Artículos 3º, 4º y 5º).

- 1.- Las Universidades e Instituciones de educación superior a las que la ley otorgó autonomía.
- 2.- La Procuraduría Federal del Consumidor.
- 3.- El Banco de México.
- 4.- El Patronato del Ahorro Nacional.
- 5.- El IMSS, INFONAVIT, ISSSTE, ISFAM.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (sentido material) la Administración Pública para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado.

⁶⁷ SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988. P. 626

3.- A través de organismos creados especialmente para ello dotados de Personalidad Jurídica, Patrimonio y Régimen Jurídico Propios.

Las características de estos organismos descentralizados son a saber:

- 1.- Creados invariablemente por acto legislativo. (Ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo).
- 2.- Tienen régimen jurídico y personalidad jurídica propios otorgados por la ley de creación.
- 3.- Denominación. Sede y ámbito territorial.
- 4.- Organos de Dirección Administrativa y representación, así como de una estructura administrativa interna.
- 5.- Patrimonio propio, objeto, finalidad y Régimen Fiscal.

Los organismos descentralizados ya no tienen la gran autonomía que la doctrina señalaba como rango distintivo, sin embargo la Universidad Nacional Autónoma de México, es el único organismo que cumple con esta autonomía, cuyo nexo único deriva del subsidio anual y patrimonio que el Estado le ha otorgado.⁶⁶

⁶⁶ ACOSTA ROMERO Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Edit. Porrúa, Octava edición actualizada México, 1988. P. 370

3.1.1 Los Organismos Públicos Descentralizados (Fundamentos Legales)

Artículo 73°

Artículos 89° y 90°, Constitucionales

Artículos 1° al 13° y especialmente el Capítulo II, Artículos 14° a 27° y del 46° al 68° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el D.O. del 14 de Mayo de 1986.

ARTICULO 90° CONSTITUCIONAL

Artículo 90°.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases legales.

LFEPE

Artículo 1°.- Quedan sujetos al control y vigilancia de Ejecutivo Federal en los términos de esta ley, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con excepción de:

I.- Las Instituciones de Educación Superior a las que la Ley ha otorgado autonomía...

Artículo 2º.- para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las empresas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con todos los bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico y

II.- Que su objeto o fines sean la presentación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, y demás relativos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

3.2 *La UNAM como Organismo Público Descentralizado del Estado*

Es importante bajo el presente orden de ideas explicar la naturaleza jurídica de nuestra Universidad, para ello es menester referirnos al artículo primero de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México y de su Estatuto General, que la definen como una Corporación Pública (Organismo Público Descentralizado del Estado) dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

El Estado Mexicano, se ha preocupado insesantemente en extender ampliamente los beneficios de la cultura, que han abarcado o tratado de abarcar a todos los niveles económicos de la sociedad, previsto en todos los programas de gobierno pos-revolucionarios, llámense planes nacionales de desarrollo o Planes Nacionales de Educación, siendo de tal importancia que inclusive un importante porcentaje de los presupuestos de la federación son destinados al Sector Educación así como a la Educación Superior. Creándose por el Estado diversos organismos públicos que adoptan la forma de organización administrativa de

descentralizados, mediante el acto legislativo correspondiente, y dotándolos de una personalidad jurídica y un patrimonio propios, permitiéndoles su autoorganización y el cabal cumplimiento de los fines académicos, encaminados a la plena formación de estudiantado y profesorado así como al acceso a la educación superior para todas las clases sociales del país, e incluso de la autonomía.

La autonomía es un punto muy importante, es necesario señalar que desde nuestro punto de vista y haciendo eco del razonamiento del Dr. Don Jesús Silva Herzog, no debe ser vista como un síntoma de extraterritorialidad, pues es inconcebible la existencia de un Estado dentro de otro Estado, independientemente de sus estructuras políticas y de sus ordenamientos jurídicos; más bien debe entenderse como la facultad de organizarse tanto en lo académico como en lo administrativo como mejor lo estime, al margen de dependencia política vertical u horizontal del Estado.⁵⁹

Esta situación mal entendida ha traído consigo diversos conflictos de carácter interno y tal vez externo, muestra de ello el sindicalismo que ha rebazado todas las fronteras y parámetros de orden y organización existentes, dejándolo en letra muerta los procesos de selección, capacitación y adiestramiento al personal de base de esta Universidad, y por ende su propio fortalecimiento.

⁵⁹ SILVA Herzog, Jesús, Una Historia de la Universidad de México y sus Problemas, Editorial Siglo XXI, primera edición, México, 1974. P. 92

El artículo segundo de su Ley Orgánica señala que tiene derecho para:

I Organizarse como lo estime mejor dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley.

Es decir, habla de su estructura académica y administrativa, como ya se dijo, no llenando más allá de tal significado, limitándose en la propia ley en señalar su forma de organización, sus actividades y las facultades expresas de cada una de ellas.

El Artículo 7º transitorio de la Ley del 6 de enero de 1945, deroga la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México del 9 de octubre de 1933.

3.2.1 *El Presupuesto por Programas y sus Alcances.*

Cuando se habla de presupuesto desde un punto de vista tradicional se hace referencia a un documento financiero en el que se expresan magnitudes monetarias que el Estado supone erogar y que cubren los gastos derivados del desempeño de sus funciones como regulador de la vida social y promotor del desarrollo económico y social, orientado fundamentalmente hacia un control cuyas finalidades principales son :

- a) Mantener ajustados a los responsables de la gestión presupuestaria dentro de los límites de gastos autorizados, y
- b) Fiscalizar que los fondos asignados se ejerzan adecuadamente en la adquisición de los bienes y la contratación de servicios previamente contratados y especificados.⁶⁰

El presupuesto por programas se concibió esencialmente, como un instrumento para cubrir las deficiencias que presenta el presupuesto tradicional, dando importancia a las consideraciones de gestión y resaltando tanto los aspectos financieros como los aspectos reales más importantes de la actividad presupuestaria, es decir con los mismos programas de trabajo, no substituyendo al presupuesto tradicional sino incorporándole criterios programáticos de asignación

⁶⁰ Los Sistemas Administrativos y el Presupuesto por Programas, DGR, P UNAM, Serie estudios No. 4 México, 1979. P. 31

de recursos, complementándose uno con otro.⁶¹

Desde un punto de vista macroeconómico la clasificación por objeto del gasto proporciona información acerca de la clase y volumen de bienes y servicios que demanda una institución, información que agregada a los demás organismos públicos permitirá establecer la demanda nacional.

Es pues un instrumento que busca eficiencia, es un instrumento de gestión.

Un organismo público como se ha dicho, puede y debe hacer uso del Presupuesto por Programas como herramienta para hacer más eficiente la obtención de resultados; pero hay un hecho que debe tomarse en cuenta al ser implementado en un organismo de tal naturaleza, "Estar comprendido dentro del Presupuesto del Sector Público, el que a su vez debe tener establecidos objetivos y políticas para todo el Sector en su conjunto, de tal forma que los que se definan para el organismo de que se trate deberán ser coherentes con aquellos".⁶²

Así pues el presupuesto público, ha pasado a ser una herramienta financiera e indispensable para la gestión de organismos públicos y para la planificación, formando parte de un sistema complejo al que se denomina SPPP "Sistema de Planificación y Presupuesto de Programas"; es decir, el Sistema Presupuestal del Organismo Público de que se trate, es subsistema del Sistema

⁶¹ Ibid P. 31

⁶² Ibid P. 33

de Presupuesto del Sector Público, el cual es un subsistema del Sistema de Planificación.

Punto muy importante a este respecto lo significa la información que debe estar diseñada conforme a la estructura interna de programas y a las relaciones de ésta con la planeación, además de estar orientada a satisfacer necesidades del sistema total en cuanto a formulación, aprobación, ejecución y evaluación de resultados. La estructura se inicia indudablemente con una decisión política nacional de alta jerarquía sobre la cual el ente organizador tiene influencia relativa. Estas decisiones tienen que ser expresadas de manera inequívoca para evitar incongruencias e incompatibilidades con las decisiones políticas. El cumplimiento del Plan a su vez debe hallarse concretado en las instituciones y organismos particulares que conforman el sector público a las que les corresponde cumplir con el plan a través y por medio de una estructura programática que contiene:⁶³

- A) FUNCIONES
- B) PROGRAMAS
- C) SUBPROGRAMAS
- D) ACTIVIDADES O PROYECTOS
- E) TAREAS U OBRAS

El sistema de información debe contener estructura de organización, funciones,

⁶³ Ibid P. 36

líneas de comunicación y mando que, conjugando la estructura administrativa con la programática se determinen las unidades ejecutoras y sus responsabilidades.

Es conveniente separar programas básicos, que son aquellos cuyas actividades concurren de forma directa a la obtención de resultados, de los de apoyo, que se refieren al conjunto de actividades administrativas y auxiliares que posibilitan los fines institucionales, acompañados por la explicación cronológica de actividades y de acuerdo a esta cuestión financiera; problemas que deben ser resueltos en la etapa de formulación del anteproyecto.⁶⁴

La fase de aplicación debe estar regida por dos tipos de informes: los contables, por programa, subprograma y actividad, llevados a nivel cultural y por el otro lado, por las unidades ejecutoras de cada programa. Los registros de realizaciones son la otra parte y deben reflejar la ejecución de los programas en sus diversos niveles a través de los informes de las unidades ejecutoras y la verificación de la unidad central, respecto a las realizaciones y avances reales de los programas. Los informes de evaluación complementan el ciclo presupuestario, ya que comparan las metas y costos programados con los resultados obtenidos a fin de determinar el grado de cumplimiento o desviación de los programas, recomendando las medidas administrativas, técnicas, económicas etc., que procedan, a fin de corregir desviaciones.⁶⁵ En resumen se referirán a la eficiencia y

⁶⁴ Ibid P. 36

⁶⁵ Ibid P. 38

eficacia de la ejecución de los mismos.

El presupuesto por Programas no aspira a sustituir al responsable en la decisión sino a proporcionarle información que facilite su tarea. A pesar del extenso tratamiento que se le ha venido dando, no existen explicaciones concretas y básicas sobre sus conceptos básicos; cabe aclarar que no depende de un modelo matemático que resuelva todo, y no reemplaza el juicio humano, pues si bien toma en cuenta las motivaciones económicas, considera fundamental el recurso humano, y por ende no conduce a una sola alternativa, muy al contrario ofrece en la toma de decisiones, alternativas debidamente cuantificadas y estructuradas sobre las cuales elegir. En consecuencia para implantar el presupuesto por programas es menester un correcto entendimiento de objetivos y metas del organismo en particular y del Gobierno en general, es decir para una ejecución presupuestaria adecuada, es necesaria una definición política, la formulación de un plan y la elaboración de programas de trabajo y estructura del presupuesto, aplicando el principio de costo-beneficio que en el sector público es difícil observar, ya que, los beneficios muchas veces no son cuantificables, sobre todo los beneficios sociales.⁶⁶

Es importante comentar que el presupuesto por programas es un sistema de planificación a largo plazo, por lo regular de uno a tres años, a través de programas específicos de acción inmediata y a largo plazo mediante programas de mayor cobertura. De esta manera nos damos cuenta de que la planeación a

⁶⁶ Ibid P. 52

largo y corto plazos no son excluyentes entre sí, sino complementarias y la ausencia de alguna de ellas desvirtuaría el concepto de planeación. Su adopción compromete a todos los niveles de la estructura administrativa, sustituye procesos de trabajo y presupone además, que condiciona una actividad planificadora en la conducción del ente, con la ejecución anual de un presupuesto y que se constituye en una etapa de gestión.⁶⁷ Desarrolla un sistema de información vertical y horizontal pues permite un seguimiento periódico de la ejecución de programas de las jefaturas de unidad con los titulares de las dependencias y de éstos con la autoridad central, para seguir periódicamente la marcha de la gestión y decisión de cambios que correspondan, para conseguir los objetivos programados; lo que presupone la inclusión de proyección de un calendario de ejecución de los servicios tanto en lo referente a resultados periódicos, como a la utilización de las asignaciones presupuestales.

Así pues, un presupuesto por programas, es aquel en que se presentan los propósitos y objetivos para los que se solicitan los fondos, los costos de los programas, propuestas para alcanzar las metas y datos cuantitativos, para medir las realizaciones y el trabajo, conforme a cada programa.⁶⁸

Luego entonces, el objeto del Sistema de Presupuesto por Programas es el de incrementar la eficiencia y eficacia con que se programan y administran las actividades de un organismo. Es una técnica programática-financiera, que en

⁶⁷ Ibid P. 56

⁶⁸ Ibid P. 56 citando Brukhead, *Government Budgeting*, New York, Ed. John Wilengand Sonsko, 1956, p.142

su ejecución establece relaciones directas entre los objetivos anualizados y los recursos necesarios para lograrlos. A continuación presento un resumen de las principales ventajas del Sistema de Presupuesto por Programas, así como de los obstáculos para su implantación:

VENTAJAS DEL SISTEMA:

- 1.- Fija y jerarquiza los objetivos y metas.
- 2.- Ordena y clasifica las actividades.
- 3.- Define criterios en términos de costos, volúmenes y calidad de los recursos a utilizar.
- 4.- Establece un sistema de mediación de resultados.
- 5.- Permite medir el impacto del gasto a nivel micro y macroeconómico.
- 6.- Delimita funciones específicas y responsabilidades concretas.
- 7.- Facilita y descentraliza la toma de decisiones.
- 8.- Genera información completa y detallada.
- 9.- Coadyuva en la Reforma Administrativa.

OBSTACULOS EN SU IMPLANTACION:

1) Resistencia al cambio.- Es uno de los principales obstáculos al implantar un nuevo sistema de organización; es necesario que funcionarios y todo el personal participante en la programación presupuestaria se enfrenten a la definición de objetivos, cuantificación de metas, solicitud y distribución reflexionada de

recursos humanos y financieros.

2) Falta de personal técnico y capacitado.- Exige una mayor calificación del elemento humano, por lo que es necesario capacitar al personal mediante cursos, seminarios etc.

3) Registros contables obsoletos.- Requiere de un adecuado registro y control de las operaciones del organismo en cuestión, por lo que, sistema contable y presupuestario deben estar plenamente identificados.

4) Marco legal inadecuado.- Pucs requiere de un marco legal que norme adecuadamente sus actividades.

La diferencia con el sistema tradicional es que éste detalla las cosas que la institución adquiere y el presupuesto por programas se interesa en lo que se hace, es decir, va a conocer lo que se realizará con los recursos disponibles, no a indicar lo que se va a adquirir, corrigiéndose así las deficiencias del presupuesto tradicional.

En resumen podemos asegurar que el Presupuesto por Programas facilitará la tarea encomendada a quien cometa el acierto de implantarlo, mas no es la panacea que ataque y solucione todos los males y responda a todos los problemas.

3.2.2 Anacronismos Administrativos

El Presupuesto por Programas es más allá de toda duda, una magnífica herramienta para realizar una buena administración.

Es de todos sabido, que los objetivos de la Universidad están estipulados en su Ley Orgánica, sin embargo, no es posible prever realísimamente los recursos y por ende evaluarlos en el anteproyecto oportunamente, ya que desde las Jefaturas de Unidad y Secretarías Administrativas comunmente volvemos al pasado, pues la información a la que tenemos que recurrir pertenece al pasado, al no contar con información para el futuro.

Es muy curioso como en base al pasado plasmamos nuestros requerimientos futuros y las cifras asignadas se traducen en - Si pedí 130 y me dieron 100, pediré 140 para que me den 110 y la Dirección General de Presupuesto nos contesta, te di 110 gastaste 96 ahora te doy 102. ¿Que tan culpable es el sistema administrativo de todo esto?

Se considera que puede ser que el sistema sea obsoleto e inoperante, que esté mal implementado o que su implementación sea inconclusa, sin embargo la culpa creo que no es del sistema en sí, sino de las personas que se encargan de aplicarlo.

Nuestra Univesidad, a lo largo de su valtosa vida, ha sido siempre atacada y golpeada sin sentimiento alguno, pero hoy más que nunca se impone la ruptura del círculo vicioso que nos ha llevado al caos.⁶⁹

Cabe mencionar, que a través del acuerdo del Sr. Ex-Rector Ingeniero Javier Barros Sierra, se crean a partir del 10 de Julio de 1967, las Unidades Administrativas en todas las dependencias, con su propio instructivo de funcionamiento, en el cual se les coloca bajo el mando directo del titular de la dependencia, al cual se le indica a su vez, acatar la autoridad de la Secretaría Administrativa, a través de sus Direcciones Generales, mencionándose claramente dentro de sus funciones, que deben ser enlace entre el titular de la dependencia y los diferentes Directores Generales, pero al designar al jefe como enlace, se le designa como elemento indispensable para el buen funcionamiento del sistema de comunicación, lo que no sucede dentro de la práctica administrativa, dándose luego entonces, el fenómeno de una comunicación horizontal inexistente.⁷⁰

El proceso de Selección establecido por la Dirección General de Personal, no es el adecuado, pues muchas veces, si no es que todas, el personal administrativo que pasa por ésta no reúne los requisitos esenciales para desempeñar las funciones para las que son contratados.

El personal administrativo que labora para la Universidad debe estar capacitado

⁶⁹ MARTINEZ Della Rocca Salvador; Estado y Universidad en México (1920-1968) (Historia de los Movimientos Estudiantiles de la UNAM) Joan Boldó Climent, Editores, México, 1986.P.24

⁷⁰ Ibid P.58

y continuar capacitándose, a todos los niveles de manera periódica y constante, para evitar que los trámites que se realizan ante las diversas áreas que la conforman, sean devueltos por simples errores mecanográficos o subsanables, que evitan la fluidez de la administración, en las dependencias universitarias.

Así también nos encontramos con una gran irregularidad de criterios, que muchas veces son tomados emocional e irreflexivamente por la Dirección General de Finanzas a través de la Unidad de Proceso Administrativo y que frecuentemente y de manera arbitraria esta área no comunica a las dependencias universitarias, lo que provoca un gasto excesivo de insumos humanos, financieros y materiales además de un retraso enorme en los compromisos adquiridos por las dependencias; ¿Cuántas veces nos son aceptados y posteriormente rechazados documentos de gran importancia para el desempeño de las funciones y el cumplimiento de las metas asignadas? ¿Cuántas veces no nos hemos topado con personal responsable de estas áreas, que en vez de cumplir con la responsabilidad de orientarnos, se dirigen a nosotros con cierta burla e indiferencia, para poner en práctica sus conocimientos teóricos, tratando de evidenciarlos ante sus subalternos?

Es correcta la labor de supervisión y vigilancia que ellos realizan, pero se vuelve confusa e inoperante cuando esto sucede.

Por otra parte la Dirección General de Programación y Presupuesto es la instancia administrativa, dependiente del Rector de la Universidad (Secretaría Administrativa) a través de la cual se formula y presenta el proyecto de presupuesto anual, mismo que maneja vigilando y procurando su exacta y correcta aplicación; y cuya competencia conforme a los artículos 10º y 15º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México corresponde al Patronato Universitario, en materia de vigilancia.

Cada ocasión en que se presenta por parte de la Dirección General de referencia, el anteproyecto de presupuesto, ante los Secretarios Administrativos y Jefes de Unidad Administrativa de la Universidad, es común que se les indiquen las políticas de austeridad aplicadas en la misma, lo paupérrimo del subsidio federal, la gran cantidad de gastos para su mantenimiento cotidiano y por otro lado la obligación para aquellos, de plantear por escrito las metas y objetivos que se pretenden alcanzar para el año correspondiente y traducirlas en dinero, lo que al final de cuentas, queda en el pasado y pasa a ser letra muerta para cada una de las dependencias universitarias. Convirtiéndose en una práctica un tanto obsoleta y contradictoria.

Gran parte de esas reuniones son aprovechadas por los Secretarios y Jefes de Unidad Administrativa para tratar de entender como deben ejercerse las partidas presupuestales de cada dependencia y la flexibilidad relativa con que

algunas de estas pueden aplicarse, lo que obliga al final de cada ejercicio presupuestal a sufrir enormemente; y otra vez, para aprobarse por el Consejo Universitario, quien es la instancia final en la aprobación del presupuesto.

También los Secretarios y Jefes de Unidad Administrativa, cometen grandes errores, pues las reuniones de información de presupuesto son un mar de ilusiones y desvaríos por parte de éstos, ya que en lugar de concretarse a resolver los problemas inmediatos y de gran importancia institucional, contando con lo que en dinero se les informa tienen real y efectivamente, estas reuniones se utilizan no obstante, y a sabiendas de que no existe el presupuesto autorizado, para pedir a la autoridad universitaria una lista de satisfactores "Para un mejor desempeño" que muchas de las veces son triviales e intrascendentes, obligando a una cansada y larga explicación, que generalmente los lleva a la gran solución de "¿Como aprender a contar lo que se tiene?" y permanecer, programar y jerarquizar con los recursos con que se cuenta. La Universidad hace un gran esfuerzo por vivir y mantenerse, esfuerzo de muchas generaciones de hombres de lucha y de genio que debemos entender y preservar.

Bienvenidas todas las aportaciones al respecto, que nos ayuden a mantenerla firme y fuerte para toda la vida.

**PERSPECTIVAS
ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS
DE LA UNAM**

1.1 El Reglamento General de Pagos

Artículo 1º.- La Universidad percibirá por los servicios que presta, las siguientes cuotas.

I Por las carreras que imparte en las facultades de:

Ciencias, Comercio y Administración, Derecho, Filosofía y Letras,
Ingeniería, Medicina, Química, Arquitectura, Ciencias Políticas y
Sociales, Economía, Medicina Veterinaria y Zootécnica, Música
(Sólo profesores del 5º año en adelante) y Odontología.

\$ 200.00

N \$.20

Por las enseñanzas que imparte en la Escuela Nacional Preparatoria

\$ 150.00

N \$.15

Por la carrera de Trabajo Social, Pintor, Escultor, Grabador
o Dibujante Publicitario (Escuela Nacional de Artes Plásticas),
Enfermería y Obstetricia, Escuela Nacional de Música

\$ 105.00

N \$.105

Por los cursos de Artes Aplicadas (Escuela de Artes Plásticas) e
infantil (escuela Nacional de Música)

\$ 60.00

N \$.06

II. De alumnos ordinarios:

Por cada asignatura suelta que cursen

\$ 60.00

N \$.06

III. De los alumnos especiales:

Por cada asignatura que cursen

\$ 120.00

N \$.120

En Artes Plásticas por cada asignatura en cursos de artes aplicadas

\$ 60.00

N \$.06

En la Escuela Nacional de Música: por cada asignatura que cursen

\$ 60.00

N \$.06

IV. Estudiantes del extranjero:

1.-Inscripción anual para el ciclo de bachillerato

\$2000.00

N \$ 2.00

2.- Inscripción anual para el ciclo de Licenciatura

\$5000.00

N \$ 5.00

3.- Inscripción anual a materias aisladas, por cada asignatura

\$ 60.00

N \$.06

4.- Por reconocimiento global de estudios profesionales titulados en el extranjero que ingresen a los cursos de graduados

\$1500.00

N \$ 1.50

5.- Por reconocimiento de asignaturas adicionales

\$1000.00

N \$ 1.00

- V. Para los cursos especiales o de graduados que se impartan en las distintas escuelas o facultades, las cuotas serán propuestas por el director de la facultad o escuela correspondiente, previa aprobación del Patronato y de la Comisión de Presupuestos del Consejo Univesitario.

La tesorería de la UNAM administrará estos fondos y los de la Dirección de Cursos Temporales.

VI De la Dirección de Cursos Temporales:

Por la colegiatura semestral

Dls. 220.00

Por la sesión de jornada de verano

Dls. 165.00

Por asignatura en el curso semestral para residentes extranjeros

(máximo 2 asignaturas)

Dls. 440.00

Por asignatura en jornadas de verano para residentes extranjeros

(máximo 2 asignaturas)

Dlls. 350.00

Adición:

Inscripción

Dlls. 10.00

Colegiatura Cursos Intensivos

Dlls. 110.00

VII Por exámenes:

1.- Extraordinarios

\$ 40.00

N \$.04

2.-Especiales (cada uno)

\$ 30.00

N \$.03

3.- General de Readmisión

\$ 30.00

N\$.03

4.- Médico de Admisión

\$ 25.00

N\$.025

5.- Médico Deportivo

\$ 25.00

N\$.025

6.-Médico General

\$ 25.00

N\$.025

VIII Por Exámenes Profesionales:

Los trámites de examen profesional incluyen revisión de estudios, expedición de título, certificación y registro ante la Dirección General de Profesiones. No se recibirán pagos para exámenes profesionales, fuera de las fechas que marque el reglamento respectivo.

1.- En la Escuela de Artes Plásticas, Enfermería y Obstetricia, Música y Trabajo Social, para grados menores a licenciatura	\$ 800.00
	N \$.80
2.- Para Licenciatura en cualquier facultad o escuela	\$ 1000.00
	N \$ 1.00
3.- Para Licenciaturas en cualquier facultad o escuela con estudios incorporados	\$ 900.00
	N \$.90
4.- Para maestro, doctor, o cualquier otro grado académico	\$ 1250.00
	N \$ 1.25
IX Por expedición de documentos y certificados académicos:	
1.- Credencial de identificación	\$ 25.00
	N \$.025
2.- Cada certificado de estudios	\$ 60.00
	N \$.06

3.- Cada fotostática

\$ 20.00

N \$.02

4.- Expedición de diploma en cartulina

\$ 40.00

N \$.04

X Por revalidación de estudios:

1.- Hechos en cualquier Estado de la República o en el Distrito

Federal por materia

\$ 5.00

N \$.005

2.- De diploma de bachiller, amparando estudios hechos
en el extranjero

\$ 750.00

N \$.75

3.- De materias de preparatoria, cursadas en el extranjero, por cada una

\$ 30.00

N \$.03

4.- De materias de estudios profesionales cursados en el extranjero, por cada una

\$ 60.00

N \$.06

XI Por otros trámites:

1.- Reposición de boleta de inscripción, recibo de pago o credencial deportiva

\$ 5.00

N \$.005

2.- Reposición de credencial de identificación

\$ 40.00

N \$.04

3.- Solicitud para hacer un segundo cambio de grupo y por materia

\$ 10.00

N \$.01

4.- Cambio de turno en una preparatoria

\$ 20.00

N \$.02

5.- Cambio de plantel de preparatoria

\$ 50.00

N \$.05

6.- Cambio de carrera

\$ 20.00

N \$.02

7.- Dictamen Psicopedagógico por cambio de carrera

\$ 100.00

N \$.10

8.- Duplicado de comprobante de examen médico

\$ 10.00

N \$.01

9.- No especificados o la continuación de los anteriores,
fuera de los periodos señalados

\$ 50.00

N \$.05

XII Por los estudios incorporados:

De acuerdo con cada una de las carreras que se
imparten en facultad o escuela

\$ 2500.00

N \$ 2.50

Por bachillerato de seis años

\$ 5000.00

N \$ 5.00

Por los tres primeros o tres últimos años del bachillerato por cada uno

\$ 2500.00

N \$ 2.50

Cada uno de los alumnos de institución educativa con estudios incorporados pagará por su registro lo siguiente:

De enfermería y Trabajo Social

\$ 100.00

N \$.10

De bachillerato

\$ 200.00

N \$.20

De profesional

\$ 250.00

N \$.25

Por derechos de incorporación de extranjeros, exámenes extraordinarios, certificados y todos los demás servicios pagarán las cuotas íntegras señaladas en este reglamento y deberán ser pagados en el momento de requerir los servicios que proporciona esta Universidad.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 2º.- Las cuotas señaladas en el artículo 1º del presente reglamento deberán ser pagadas por el interesado en el momento de requerir cualquiera de los servicios que proporciona esta Universidad.

Artículo 3º.- Sobre las cuotas establecidas en el artículo 1º del presente reglamento, no se concederá exención, diferimiento o plazo en el pago, pero en casos especiales, la Dirección General de Servicios Sociales otorgará becas equivalentes al importe total o parcial de una colegiatura.

Artículo 4º.- Los alumnos nacionales ordinarios que cursen más de dos materias, pagarán cuotas íntegras de colegiatura de acuerdo con la fracción I del artículo 1º. Quienes cursen únicamente hasta dos materias pagarán de acuerdo con la fracción II del artículo 1º del Reglamento General de pagos.

Artículo 5º.- Para que los alumnos o exalumnos tengan derecho a los servicios que proporciona esta Universidad, deberán pagar previamente la totalidad de su adeudo, no importando el concepto por el cual hayan contraído el mencionado adeudo en el curso de sus estudios.

Artículo 6º.- Las Universidades y escuelas que pretendan incorporar sus estudios a esta Universidad, pagarán las cuotas a que se refiere la fracción XII del artículo 1º del Reglamento General de Pagos en el momento de iniciar los trámites. Los gastos de la inspección que se practique quedarán cubiertos dentro de los quince días siguientes a la misma.

En caso de aceptarse la incorporación de los estudios o enseñanzas de alguna institución, ésta solo tendrá derecho a que se reintegre el 50% de la cuota que se cubrió.

Artículo 7º.- La cuota que corresponda pagar por el registro de alumnos a las Universidades y escuelas cuyos estudios están incorporados, se cubrirá al iniciarse los trámites respectivos. La UNAM devolverá aquellas cuotas de quienes no hayan sido aceptados.

Artículo 8º.- Los alumnos que no continúen los trámites de inscripción o reinscripción y aquellos que abandonen sus estudios en el curso del año escolar al que se hayan inscrito, perderán el derecho a la inscripción y a la devolución de cualesquiera cuotas que hayan pagado.

TRANSITORIOS

Primero.- Deberá cubrirse una cuota de \$ 30.00 por los exámenes a título de suficiencia correspondientes al periodo lectivo de 1966.

Segundo.- Este reglamento entrará en vigor a partir del año lectivo de 1967.

(Aprobado en la sesión del Consejo Universitario del día 20 de diciembre de 1966).

4.1.2 *El Régimen de Cuotas*

Por régimen, debe entenderse como el tratamiento específico que reciben las aportaciones captadas por la Universidad por los servicios educativos que ésta presta y por cuotas, el cupo o límite exigible en dinero que cada quien otorga por dichos servicios, llámense inscripciones, revalidación de estudios, exámenes extraordinarios, o cualquier otro concepto establecido en los reglamentos específicos. Este régimen es a todas luces anacrónico, inoperante e injusto, ya que las cantidades exigidas por cada uno de los conceptos de pago son sumamente pequeñas y desproporcionadas, pues datan de tiempo atrás y culminan con el Reglamento General respectivo, correspondiente al año de 1966, en el que significaban un porcentaje muy importante generador de ingresos para esta institución por una parte, y por otra una cantidad alcuota del Salario General mínimo Vigente en el Distrito Federal en aquellos días. Sin embargo, en la actualidad esas cuotas corresponden a un irrisorio porcentaje del Salario General mínimo Vigente lo que lo hace desproporcionado e injusto.

Es increíble que mientras en nuestra Universidad por concepto de examen extraordinario se paga la cantidad de cuatro centavos, en casi todas las Universidades privadas se pague por el mismo concepto entre ochenta y ciento cincuenta nuevos pesos, como ejemplo, y que se trate de sobrevivir con esa cantidad tan pequeña; más aún que se quieran elevar los niveles de vida académicos

y sus productividades inherentes, así como mejorar la infraestructura universitaria.

La razón es para todos evidente, las deficiencias administrativas, su falta de adecuación al futuro y lo gravoso para nuestra Máxima Casa de Estudios que resultan el papleo y los trámites administrativos, con toda esa maquinaria humana que viene de atrás, que al contrario de permitir obtener un ingreso que apoye sus fines, sea sangría gigantesca para la misma. Pero sucede. ¿Porque se ha intentado y no se ha podido?, no sabemos, sinembargo, en cada ocasión en que se han tratado de adecuar estos conceptos a la realidad, por personas de gran visión y compromiso universitario, pequeños grupos de presión obligan a dar marcha atrás al proyecto; mientras que por otro lado exigen mejoras y mayores recursos que beneficien su posición y representación política. El hecho es absurdo pero real.

Hace falta dar paso a la modernidad, en vísperas y de cara al siglo veintiuno, dándole una oportunidad real de vida a nuestra Máxima Casa de Estudios.

Deben buscarse mecanismos alternativos, de financiamiento, volver la vista hacia afuera de nuestra Universidad, traspasar y ¿ por qué no? incluso hacia el extranjero, donde podríamos obtener respuestas favorables para la misma.

Consienticemos a los funcionarios gubernamentales de que la Universidad es la etapa tradicional educativa terminal, donde se forjan los hombres, del mañana, los profesionistas de hoy y de siempre, que requieren de una mejor formación cada día y que, para lograrlo es menester dotarlos de una mejor infraestructura, motivarles con un mayor programa de becas nacionales y extranjeras, que amplíen sus perspectivas y posibilidades profesionales.

En definitiva, hay que reformar el Reglamento General de Pagos, para poder adaptarlo a la realidad, brindando mecanismos de exención para quienes estén dispuestos a cumplir con la obligación de estudiar y aprender dando lo mejor de sí, para y por la sociedad Mexicana.

4.2 La Comisión de Presupuesto

El 24 de enero de 1992 en apego a las atribuciones establecidas, por la legislación Universitaria, el Rector Dr. José Sarukhán solicitó a la Comisión de presupuesto del Consejo Universitario, la organización de una serie de conferencias sobre políticas de financiamiento de la UNAM, y posteriormente una consulta a los universitarios, para integrar un documento que contenga los criterios y lineamientos base para la modificación al Reglamento General de Pagos de la Universidad. Documento que la Comisión de Presupuesto entregó al Rector y que se hizo del conocimiento del pleno Consejo Universitario en la sesión correspondiente del mismo.

El texto del documento fué el siguiente:

La consulta a la comunidad universitaria dió como resultado 465 ponencias, de las cuales el 52% fueron individuales, el 44% colectivas y el 4% restante provenientes de cuerpos colegiados.⁷¹

Las propuestas ofrecieron una amplia diversidad de opiniones sobre la Universidad, su presupuesto y posibles modificaciones al Reglamento General de Pagos de la Institución.

⁷¹ Informe de la Consulta sobre el Reglamento General de Pagos de la Universidad Nacional Autónoma de México Gaceta UNAM No. 2660 "Junio" de 1992.

COMISION DE PRESUPUESTO

La Comisión organizó este informe en cuatro capítulos:

- I. De la definición y carácter de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- II del Presupuesto de la Universidad;
- III Del Reglamento General de Pagos de la Institución, y
- IV Recomendaciones derivadas de la consulta.

I De la definición y carácter de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La Universidad Nacional Autónoma de México debe contar con recursos financieros suficientes para sostener las tareas que la sociedad le ha encomendado: generar nuevos conocimientos, educar cabalmente a la juventud y cuidar y reproducir el patrimonio cultural de los mexicanos, debiendo mantener la capacidad jurídica para cumplir íntegramente los fines que se expresan en sus ordenamientos: "Impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos, útiles a la sociedad, organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura"⁷²

⁷² Kaplan Marcos Dr. "Cuadernos del Congreso Universitario" N.19, 26 de enero de 1990. P. 5, UNAM "Doble crisis: la del Proyecto Nacional y la del Académico"

II Del Presupuesto de la Universidad.

Las exposiciones al respecto, indican que en las últimas dos décadas se ha generado un desfase entre las necesidades educativas de la UNAM y su capacidad para satisfacerlas, debido a los siguientes factores:

Entre 1980 y 1990 el cuerpo académico de la UNAM fluctuó en alrededor de veintinueve mil personas, mientras que el alumnado se mantuvo cerca de los doscientos setenta y un mil.

El presupuesto asignado a la educación superior, como porcentaje del producto interno bruto, ha disminuído considerablemente, pasando del 0.68% en 1980 al 0.43% en 1990 del total que a precios constantes pasó de 11,366 millones de pesos en 1980 a 9,777 millones en 1990, sufriendo modificaciones con tendencia a una mayor dependencia del Gobierno Federal, que en 1970 representó el 84.7% y en 1991, ascendió al 92.1%, de la misma manera en que sus ingresos disminuyeron proporcionalmente; resultando insuficiente para cumplir adecuadamente con sus funciones sustantivas provocándose una notable baja salarial en el personal y un deterioro grave en la infraestructura.⁷³

Por otro lado se sostuvo la opinión de que era necesario mantener las tres fuentes de financiamiento: Gobierno Federal, cuotas y derechos por servicios educativos e ingresos propios.

⁷³ Informe de la Consulta sobre el Reglamento General de Pagos de la Universidad Nacional Autónoma de México Gaceta UNAM No. 2660 "Junio" de 1992.

El subsidio federal fué abordado por un número importante de ponencias coincidiendo en:

A) Que el subsidio Federal debe seguir constituyendo el componente principal del financiamiento de la institución.

B) Es necesario que, por cada peso que se recaude por concepto de cuotas, el Gobierno Federal otorgue un subsidio extraordinario en la misma proporción y,

C) El subsidio debiera constituir la fuente exclusiva de financiamiento universitario.

Con lo que respecta a las cuotas por servicios educativos la mayoría de las ponencias coincidieron en que habrá que determinar los conceptos que deben cobrarse por cuotas y derechos a los estudiantes, debiendo actualizarse de acuerdo con los indicadores económicos, tales como el salario mínimo y el índice inflacionario para poder así incrementar el presupuesto de tal apartado.⁷⁴

Los ingresos propios son un tema de gran importancia y la comunidad universitaria, señaló las necesidades de:

A) Mejorar y diversificar los servicios que se ofrecen para incrementar los recursos financieros, que se obtienen (Vgr: Convenios de investigación, cursos,

⁷⁴ Ibid

asesorías, especializadas, etc.)

B) Buscar donativos vía organismos externos y exalumnos.

C) Revisar los ingresos por concepto de incorporación y revalidación de estudios, que se reciben de instituciones privadas.

D) Crear impuestos para educación o pago de derechos por el uso del título profesional, proponiéndose al Gobierno Federal.

En resumen podríamos decir que las sugerencias más reiteradas fueron: El promover una mayor eficiencia de las funciones administrativas y académicas, racionalizar el aparato burocrático de la UNAM y fortalecer el control de los recursos financieros.

III Del Reglamento General de Pagos de la Institución

Este tema ha sido históricamente delicado sobre el cual esa Comisión analizó particularmente las propuestas de la comunidad universitaria.

En lo general pueden revisarse dos planteamientos centrales, uno que sostiene la derogación de las cuotas y derechos, derivados de los servicios educativos que brinda la Universidad y otro que propone la elevación de dichas cuotas y derechos.

El primero de los criterios apoyado por un 12% de las propuestas y el segundo por el 88%, la Comisión los valoró presentando ambos argumentos por separado:

1.- Por la derogación de las cuotas y derechos

A) Atendiendo a lo establecido en la fracción VII del artículo 3º Constitucional es menester sostener el carácter gratuito de la Educación Pública.

B) La Universidad Pública representa la oportunidad de realizar estudios superiores para los sectores sociales de escasos recursos económicos, que se verían afectados por dicha educación.

C) Debe incrementarse el subsidio Federal hasta alcanzar el 8% del Producto Interno Bruto, y la educación pública superior, recibir un subsidio del 2% respecto al mismo indicador.

D) Que dicho incremento no resuelve los problemas financieros de la Universidad, y

E) Que deben estimularse las cuotas voluntarias e incluso reglamentarse.⁷⁶

2.- Por la elevación de las cuotas y derechos

A) Conforme a su Legislación, la Universidad tiene plena capacidad jurídica para organizarse y determinar sus ordenamientos, lo que faculta para modificar el Reglamento General de Pagos.

B) Debe mejorar su vida académica y requiere de un presupuesto más amplio,

⁷⁶ Ibid

que puede obtener diversificando sus fuentes de financiamiento.

C) Los servicios educativos que presta nunca han sido gratuitos.

D) El alza de las cuotas, representa un mecanismo que, permitirá a la institución, integrar un presupuesto suficiente para afrontar las necesidades académicas adecuadamente.

E) Es un principio de justicia social, que quienes puedan contribuir al pago de sus estudios lo hagan para beneficio de los grupos de escasos recursos.

F) La modificación al Reglamento debe operar paralelamente al establecimiento de un sistema de apoyo para garantizar, que los estudiantes de bajos recursos no pierdan la oportunidad de formarse en la UNAM.

G) La modificación jurídicamente hablando no releva al Estado de su obligación de subsidiar a la Universidad.

En apoyo a estos argumentos se incluyen diversos criterios y lineamientos a saber:

A) La modificación al Reglamento debe implicar revisión de conceptos para el apoyo de cuotas y derechos.

B) Deben establecerse niveles diferentes para el pago de cuotas conforme al nivel educativo (bachillerato, licenciatura, posgrado y nivel socioeconómico).

C) Las cuotas por estudios de posgrado, cursos de extensión, etc. deben fijarse por cada dependencia, en coordinación con la comisión de presupuesto del Consejo Universitario así como el Patronato Universitario.

D) El cobro de cuotas y derechos podría dividirse en cuota de inscripción, como pago único anual o semestral, que da derecho a los servicios educativos, cuota por colegiatura que da derecho a las asignaturas por un periodo, (exámenes extraordinarios y profesionales).

E) Diversidad de opciones para fijación del monto, como salario mínimo mensual o por día, nivel socioeconómico estudiantil, crédito académico, costo de estudios, porcentaje, gasto en docencia y rendimiento escolar.

F) Incremento en la infraestructura para el estudio y el trabajo académico, mejora de salarios del personal académico y creación de un sistema de becas.

Una propuesta generalizada fue, el establecimiento de un sistema de exención de cuotas y un sistema de becas, dentro de las que deben considerarse: becas recuperables (crédito o servicio) y becas no recuperables, de manutención, alimentarias y académicas, con criterios de otorgamiento tales como el desempeño académico y el de relación laboral con la UNAM. Paso siguiente, la Comisión consultó al representante jurídico de la UNAM, el Abogado General, dió a conocer su interpretación sobre los argumentos anteriormente manifestados, en la que se argumentaba la gratitud de la educación pública, establecida en la fracción VII del artículo 3º constitucional. Señalando ante el pleno de la Comisión lo siguiente:

Que la actual legislación de la Universidad, define su capacidad para organizarse y expedir sus ordenamientos, tales como el Reglamento General de Pagos

que es revisable anualmente, en los términos del artículo 63° del Estatuto General, lo cual no se ha hecho desde 1966, y

Que la interpretación Constitucional, es una facultad que compete exclusivamente al Poder Judicial Federal, lo que culminó con las recomendaciones que la Comisión de Presupuesto presenta al H. Consejo, en el sentido de modificar el Reglamento General de Pagos, considerándose que:

La UNAM debe contar con un presupuesto amplio y flexible para cumplir con sus tareas sustantivas.

Debe prevalecer una condición de justicia social y corresponsabilidad entre universitarios y Universidad.

La opinión favorable manifestada por la comunidad, a través de la consulta.

La Institución tiene la capacidad jurídica de acuerdo a su Ley Orgánica para expedir y modificar sus reglamentos, conforme a los siguientes principios y lineamientos:

1.- La UNAM es una institución pública de educación superior, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de apoyarla, en consecuencia la ampliación o diversificación de su esquema de financiamiento, no implica eximir al Estado

de su obligación financiera hacia la Universidad.

2.- La UNAM debe seguir siendo instrumento de la Sociedad Mexicana, en consecuencia, cualquier modificación al Reglamento deberá acompañarse de mecanismos que aseguren que ningún estudiante con aptitud y deseo, pierda la oportunidad de formarse en la Universidad por no contar con recursos económicos.

3.- Los estudiantes deberán contribuir al financiamiento de la Institución en función de su situación económica.

4.- Las bases de cálculo para el establecimiento de las cuotas se apoyará en la noción de que representarán sólo una fracción del costo educativo total y contribuirán parcialmente a mejorar la situación financiera de la UNAM.

5.- Las cuotas deberán diferenciarse de acuerdo a los niveles educativos, las referentes a estudios de posgrado, educación continua y cursos de extensión, serán fijadas por cada dependencia en coordinación con la Comisión de Presupuesto y el Patronato Universitario.

6.- Conforme al artículo 63º del Estatuto General Vigente, éstas deberán sujetarse a la evolución de indicadores económicos nacionales o del financiamiento

general de la Universidad.

7.- Cualquier modificación a las cuotas deberá acompañarse de un sistema de extensión de pagos, previa solicitud del interesado.

8.- Los estudiantes de escasos recursos serán apoyados por un sistema de becas con financiamiento externo.

9.- El sistema de extensiones considerará el desempeño académico del estudiante a partir del momento en que opere la modificación.

10.- Esta modificación al Reglamento sólo representará el inicio de un programa integral para optimizar la administración universitaria, para una mayor transparencia en el manejo de sus recursos.

11.- Estos recursos se aplicarán para fines estrictamente académicos.

De lo anterior se desprende, que existe la imperiosa necesidad de inyectar de vitalidad financiera a nuestra Universidad, que podemos apoyarla todos en este proceso transformador, en el que es menester dotarla de mayores recursos financieros como lo merece.⁷⁶

⁷⁶ Ibid

4.3 La Intervención del Estado

El Poder Contradictorio Atemporal

El artículo 6° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (Publicada en el Diario Oficial del 6 de enero de 1945) dice que corresponderá a la junta de Gobierno, que es señalada en su artículo 3° como autoridad Universitaria, nombrar al Rector, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave, que la junta apreciará discrecionalmente.

Para el ejercicio de las facultades que esta fracción le otorga, la junta explorará, en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios.

En este sentido han surgido diversos problemas sobre la intervención directa o indirecta del Estado, en la vida y función universitarias. Como Don Mario de la Cueva señala:

"Una cuestión se ha hecho vital en este instante crucial de Universidad, y es la recuperación de esencia: la Ley Orgánica de 1929 decía en su artículo segundo que la UNAM era "Corporación Pública Autónoma, con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas en la Constitución".⁷⁷

La ley de 1933 perfeccionó las ideas de autonomía y de libertad al decir en su

⁷⁷ MELGAR Adalid Mario; Educación Superior propuesta de modernización. Colección una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México primera edición 1994 P. 127

artículo primero, que era “una corporación dotada de plena capacidad jurídica, que tiene por fin impartir educación superior y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de cultura”.

En cambio, la ley de 1944, redactada después de un conflicto interno por funcionarios públicos incrustados en el profesorado y en la rectoría, y que consiguiera la más alta traición a la cultura y a su casa, introdujo la frase trágica según la cual la UNAM es un “Órgano Descentralizado del Estado”. Desde entonces el poder público se siente el creador y el árbitro supremo de la casa donde se forja y se enseña la cultura”.⁷⁸

Lo cierto es que el poder centralizado se ve obligado, por la naturaleza de los actos que tiene que realizar la administración pública, a sustraer estos actos del conocimiento de funcionarios y empleados de la administración central y cederlos a órganos especializados en su atención, razón por la cual se crean los organismos descentralizados que tienen autonomía técnica y no se encuentran sujetos a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables a los centralizados. La UNAM inclusive no está sujeta a las normas de control público para esos organismos, pues se traduce en una comunidad universitaria, formada por autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y egresados que debidamente unidos y distribuidos competencialmente, impiden el monopolio de la autoridad en la institución, es decir, todos ellos conforman

⁷⁸ Ibid P.128 citando a Mario de la Cueva, “Una Nueva Universidad, pasión y razón de su futuro” Excelsior, 21 de Agosto de 1973.

la unidad en la diversidad, una UNIVERSIDAD cuyas autoridades son:

La junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los Directores de escuelas, facultades e institutos y los Consejos Técnicos de escuelas y facultades cuya conformación en seguida se describe:

La Junta de Gobierno, está integrada por quince miembros elegidos por el Consejo Universitario o, excepcionalmente, por la propia Junta, ya que si la vacante resulta de renuncia, corresponde a los restantes miembros hacer la designación.⁷⁹

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo pueden desempeñar cargos docentes o de investigación.

Existe impedimento, que cesa dos años después de abandonar el cargo para ocupar el cargo de Rector o Director. El Consejo Universitario está integrado por el Rector, quien lo preside; los Directores de facultades, escuelas e institutos; un representante profesor u otro alumno, con sus respectivos suplentes, por cada facultad y escuela. Con excepción del Colegio de Ciencias y Humanidades y la Escuela Nacional Preparatoria, los cuales cuentan con dos representantes propietarios por los profesores y otros dos por los alumnos con los suplentes correspondientes; un representante profesor de los centros de extensión

⁷⁹ Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, Artículo 4º, Diario Oficial de la Federación.

universitaria y un representante de empleados de la Universidad. El Secretario General de la UNAM lo es también del Consejo.⁸⁰

El Rector es el jefe nato de la Univesidad. Representa a la Universidad y Preside el Consejo Universitario. Cuida el exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y del Consejo que no tengan carácter técnico si es así toca resolver a la Junta de Gobierno.⁸¹

El patronato en cuanto a su creación fué una de las preocupaciones principales del Consejo Constituyente, entre las disposiciones que la Junta de Exrectores elaboró, se cuenta la Constitución de una Comisión de Patronato que debería encargarse de la administración de los bienes de la Universidad, que está integrado por tres personas designadas por la Junta de Gobierno; y el Estatuto General nos señala, que su designación se hará de una terna que proponga el Consejo Universitario,⁸² de especialistas en cuestiones financieras.

En el caso de Directores de facultades, escuelas e institutos, para su designación el Rector forma ternas que somete a la aprobación de los Consejos Técnicos respectivos, que tienen la facultad de impugnarlos total o parcialmente, sólo en caso de que algún integrante de esta terna no satisfaga los requisitos indicados en la legislación universitaria, en cuyo caso el Rector presenta a la Junta de Gobierno a éstos para que ella elija quien debe quedar a cargo de la Dirección

⁸⁰ *Ibid*, Artículo 5°

⁸¹ *Ibid*, Artículo 6° y 9°

⁸² Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, Artículo 36.

de que se trate.

Consejos Técnicos, que son cuerpos colegiados que funcionan como consultivos para el desarrollo y reglamentación de las actividades de docencia o investigación y reúnen las diferentes opiniones de la dependencia docente o sector de la investigación y garantizan la participación de la respectiva comunidad en la forma de decisiones. En la Universidad existen los siguientes Consejos Técnicos:

- a) De la Investigación Científica y
- b) de Humanidades.⁶³

Mismos que se integran con el respectivo Coordinador, los Directores de los Institutos del sector correspondiente, un Consejero representante del personal académico electo por cada uno de los institutos del sector respectivo; en el caso del Consejo Técnico de la Investigación Científica, con el Director de la Facultad de Ciencias y en el caso del Consejo Técnico de Humanidades, con el Director de la Facultad de Filosofía y Letras; y con voz pero sin voto, los Directores de los Centros de Investigación y los representantes de su personal académico.⁶⁴ Hay una relación de carácter económico con el Estado, que se resume en el subsidio anual que éste debe entregar a las universidades públicas, contemplado en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

⁶³ Ibid Artículo 51°

⁶⁴ Ibid Artículo 51° Fracción IV y 51°-A

No es extraño que la normatividad de la UNAM, haya sido un modelo a seguir por varias universidades públicas y algunas privadas que han incorporado a sus estatutos y reglamentos los de la Nacional de México.⁵⁵

Que la relación que existe con el Estado quede ahí, en lo económico, y que se cumpla con esa obligación de dotar de recursos a la Universidad cabalmente, que no se tengan que pelear y negociar anualmente, y que se le permita allegarse de éstos con mecanismos financieros alternativos sin demora ni pretexto.

¿Porqué cometemos esto? Es muy sencillo y para la gran mayoría de la población tanto universitaria como nacional, si el Estado interviene más concientemente en el proyecto económico educacional que hacia el siglo XXI la Universidad tiene contemplado, y se le otorga el peso real que ésta tiene dentro de la sociedad, podremos hablar de grandes objetivos alcanzados, y de la consolidación de la educación superior nacional.

El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 establece que:

... se impulsará la modernización de la normatividad de educación superior mediante iniciativas tendientes a lograr una mejor regulación de las actividades de concentración, evaluación, descentralización, fijación de criterios académicos, de financiamiento y de acreditación que el desarrollo de la educación superior está demandando.⁵⁶

⁵⁵ MELGAR Adalid Mario; Educación Superior propuesta de modernización. Colección una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México primera edición 1994 P.140

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1992, pp.26 y 27

Varios han sido ya los rectores de las universidades públicas que han manifestado la necesidad de diseñar un nuevo marco jurídico para la educación superior que contemple entre otras cuestiones de carácter legal, los criterios y mecanismos financieros, laborales, de coordinación institucional y la debida distribución en la tarea educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, lo que hace necesaria una revisión de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.⁸⁷

Cabe señalar que la reforma del artículo 3º Constitucional distingue entre impartir, promover, atender y apoyar la educación superior, no menciona que la imparte como lo hacía el texto anterior que el Estado imparte educación superior, con lo que viene a resolverse el dilema de la inconstitucionalidad de las cuotas aplicadas a las universidades públicas. Pudiendo allegarse de los recursos adicionales con cuotas fijadas en su reglamentación interna.⁸⁸

Se ha mencionado en todos los foros que la entrada en vigor del tratado trilateral de libre comercio, obligará a México a modernizar su sistema educativo, muy cierto, pero independientemente de los tratados comerciales que se celebren, aunque en efecto éste a hecho urgente tal circunstancia, los pasos dados por el país en los últimos años constituyen una base sólida para el desafío del siglo XXI.

⁸⁷ MELGAR Adalid Mario; Educación Superior propuesta de modernización. Colección una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México primera edición 1994 P.188

⁸⁸ Ibid P.190

CONCLUSIONES

1.- La trayectoria y vida misma de esta magna institución educativa, se ha visto envuelta y muchas veces entorpecida desde sus orígenes, primero por una dependencia excesiva con la corona española, y una subyugación de intereses y oportunidades para con los naturales mexicanos, los tiempos del México independiente, las guerras de Reforma, la Revolución Mexicana, y la época pos-revolucionaria que trajeron consigo, dada la inestabilidad política existente, una serie de cambios vertiginosos de rumbo y trayectoria, que la crearon y suprimieron ininidad de veces y que culminaron, con la Ley del 10 de julio 1929, Ley de Bassols de 1933 y la Ley del 6 de enero de 1945; la primera de las cuales pugnó por la Autonomía Universitaria y la última la que reforzó dichos conceptos.

Detrás de todo esto se encontraba un grupo de valiosos mexicanos, que con sus ideales y muchas veces hasta con su propia vida, lograron el proyecto de Universidad que México demandaba. No obstante el tortuoso y difícil camino que se les presentó y que supieron sortear con gran capacidad y visión histórica, desvincularon lo político de lo académico con una participación y colaboración de la comunidad universitaria que culminó con el proyecto de Ley Orgánica de diciembre de 1914, no violando, como muchos argumentaban, al otorgarle libertad a la Universidad, la Constitución de 1857; señalando que la escuela preparatoria formaría parte de la Universidad y que los cargos de autoridad recaerían en personas de peso académico y moral, y ya no serían designados

por el Gobierno Federal.

Se creó un sistema de elección democrático con la participación de la comunidad universitaria que tuvo el inconveniente por un lado de convertir a la Universidad en arena política, y por otro de no aplicarse de manera general, sino únicamente para Consejeros y Directores de facultades, lo que significaba un fuerte revés al proyecto democratizador.

Por fin para el año de 1929 culminó con la obtención de la Autonomía Universitaria; ley vigente hasta 1933 en que entró en vigencia la Ley de la Plena Autonomía, también conocida como Ley Bassols, por ser Don Narciso Bassols uno de los pilares en su creación, cuya vigencia sería de doce años, hasta nuestra Ley Orgánica vigente del 6 de enero de 1945, cuya necesidad es adecuarla al contexto político, económico e histórico actual, pues sufre ya del cáncer del pasado.

2.- Las finanzas de la Universidad, como ya apuntamos, provienen de dos factores importantes: el subsidio que otorga a ésta la Federación y la generación de ingresos propios por servicios y productos, así como los productos del patrimonio. El primero, año con año el equivalente al 90%, aproximadamente, del Presupuesto de Ingresos de la Universidad y los otros equivalentes al 5 ó 7.5% del mismo.

He aquí el dilema y el problema central en la economía universitaria, por un lado la insuficiencia financiera en la que se ve inmersa por el subsidio estatal, que aunque muy significativo e importante, no es del todo suficiente.

3.- Con la educación superior y el futuro profesional de sus investigadores, técnicos y profesionistas, no se juega; no quiero decir, que el Estado no cumpla cabalmente su importante papel dentro del Sistema Nacional de Educación, lo ha hecho y lo sigue haciendo muy bien, no obstante los universitarios, nos encontramos con un panorama profesional no muy sencillo, y una competencia total y absoluta de egresados de escuelas particulares, con oportunidades más palpables y notorias.

¿Cómo poder mejorar el panorama que se nos presenta? Permitamos que la Universidad recobre su presencia, no olvidemos que ha sido semillero de mexicanos muy valiosos, a través del apoyo interno y externo que pueda otorgársele para la modificación y adecuación del Reglamento General de Pagos y el Régimen de Cuotas de la Universidad. No de forma indiscriminada, sino bajo el mismo tratamiento respecto a los estudios incorporados, es decir en base y conforme al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que determine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Esto no es un imposible, ¿Acaso nuestros padres no cumplieron con las cuotas determinadas por la Universidad, para pertenecer y desarrollarse en ella? Es ilógico, con cara a la modernidad

vivir del pasado.

4.- También es cierto que hay personas cuya situación económica no les permite hacer frente a este tipo de erogaciones y seguramente tienen la capacidad e interés necesarios para cumplir sus estudios. Busquemos mecanismos alternativos, dándoles esa oportunidad. ¿Tal vez becados? Puede ser. Recibamos el apoyo de quien puede brindarlo, tratemos igual a los iguales y desigual a los desiguales.

5.- Permitamos a nuestra Universidad allegarse de estos recursos sugeridos que abrirán la posibilidad de otorgar un mejor sueldo a sus investigadores, a sus docentes y por supuesto a su personal administrativo; dotarla de instalaciones, aulas y oficinas más dignas, pues en ella se apoya el futuro de la nación. Démosle el lugar que se merece y del que todos nos sentimos orgullosos, es el momento de decir con la frente en alto que somos egresados de la gloriosa Universidad Nacional Autónoma de México.

Por lo que respecta a la forma de organización administrativa que adopta la Universidad Nacional Autónoma de México, podemos decir que como lo indican su Ley Orgánica y el Estatuto General, es una corporación pública (Organismo Descentralizado del Estado), dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas,

investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad...

Cuyo nexa único con el Estado, se reduce al subsidio que ésta recibe, periódicamente de la Federación, para conformar el presupuesto anual de ingresos que le permite dar cumplimiento a los fines encomendados por la Legislación Universitaria.

6.- Pero es este el gran problema que nos aqueja, ya que año con año, en el tortuoso caminar, la Universidad recibe el presupuesto correspondiente, con su respectivo aumento (previa solicitud que ésta realiza al Estado), que muchas de las veces es insuficiente y logra operarse un poco tarde. Regresamos al mismo camino, las necesidades son cada vez mayores y los subsidios menores, la cabeza de sector (SEP), destina los recursos que cree necesarios de manera no estructurada, poco funcional y tal vez, hasta un poco arbitraria.

El Programa Nacional de Educación, refiere un porcentaje destinado al Sector Educación. ¿Porqué no hablar de una asignación porcentual que quede plasmada en la Ley para la Nacional de México? ¿Porqué no comenzar a dotarla de mecanismos de apoyo legal, que le permitan sustentarse en una realidad?

Se podrfan evitar muchas trabas burocráticas que le permitirán reencontrar el camino al progreso.

De todos sabido es, que la insuficiencia de recursos en la UNAM proviene de un presupuesto usualmente otorgado sin criterios sólidos. Por otro lado la burocracia y la maquinaria administrativa de la Universidad son cada vez más grandes y tienden al centralismo; acumulan poder y privilegios.

Como lo ha sostenido el Dr. Marcos Kaplan: "La Universidad no puede dar inmediatamente lo que se requiere de ella, para la rápida solución a situaciones críticas... Nadie puede además, saber lo que necesita y lo que se debe dar en el mediano y largo plazos."

El crecimiento de la Universidad se refleja en el aumento de las responsabilidades de ésta, de su capacidad instalada y del gasto en cuanto al costo por alumno que se contravienen con cada vez más evidente insuficiencia de recursos, como ya lo ha comentado Arturo González Cosío.

Debe reconocérsele, como la fiel protagonista con capacidades para diagnosticar y dar respuesta, en apoyo a la superación de la crisis, del atraso y la dependencia externa, en relación a las necesidades nacionales de mayor prioridad.

7.- Es necesario el incremento de los apoyos del Estado a la Universidad como se ha venido diciendo, en términos financieros, de demanda y servicios, y también de respaldo político; debiéndose reconsiderar las posibles fuentes

alternativas de financiamiento y otros apoyos a la Universidad, a cambio de los servicios que ésta pueda prestar en docencia, investigación, innovación y creación. Tales apoyos pueden provenir de la Sociedad Civil, la Empresa Privada Nacional, organizaciones e instituciones económicas, sociales, culturales y políticas.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO Miguel Teoría General del Derecho Administrativo
Edit. Porrúa, Octava edición actualizada México, 1988.
- 2.- BONILLA Arturo, CARMONA Fernando y Otros, La Política del Estado Mexicano Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria, México, UNAM, Números 4 y 5, 1980.
- 3.- CANASI, José, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina, 1972.
- 4.- DE MARIA Y CAMPOS, Alfonso, Estudios Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1981-1990), UNAM, México 1980.
- 5.- FAYA, Viezca, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 6.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- 7.- GONZALEZ Cosío, Arturo, Historia Estadística de la UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1968.
- 8.- KAPLAN Marcos Dr. Cuadernos del Congreso Universitario No. 19, 26 de enero de 1990 UNAM "Doble Crisis: La del Proyecto Nacional y la del Académico".
- 9.- MARTINEZ Della Rocca Salvador; Estado y Universidad en México (1920-1968) (Historia de los Movimientos Estudiantiles de la UNAM) Joan Boldó Climent, Editores, México, 1986.

- 10.- MELGAR Adalid Mario; Educación Superior Propuesta de Modernización. Colección una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México primera edición 1994
- 11.- MORENO Rafael; La reforma universitaria de Jorge Crpizo y su Proyección Actual. UNAM, México, 1990.
- 12.- POZAS Horcasitas, Ricardo, Universidad Nacional y Sociedad. Centro de Investigación Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1987.
- 13.- RUIZ Massieu, Mario, El Cambio en la Universidad. Primera Edición, UNAM, 1974.
- 14.- SARRIA, Eustorgio, Derecho Administrativo. Editorial Femis, Bogotá Colombia, 1957.
- 15.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- 16.- SILVA Herzog, Jesús, Una Historia de la Universidad de México y sus Problemas, Editorial Siglo XXI, primera edición, México, 1974.

LEGISLACION

- 17.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 18.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 19.- Ley Organica de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- 20.- Estatuto General De la UNAM.

- 21.- Reglamento General de Pagos.
- 22.- Reglamento General de Cuotas.
- 23.- Diario Oficial de la Federación 18 de noviembre de 1992.

DOCUMENTOS

- 24.- Informe de la Consulta sobre el Reglamento General de Pagos de la Universidad Nacional Autónoma de México Gaceta UNAM No. 2660 "Junio" de 1992.
- 25.- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, Colección de Cuadernos Universitarios), La Universidad de Justo Sierra. México, 1948.
- 26.- Los Sistemas Administrativos y el Presupuesto por Programas, DGR, P UNAM, Serie estudios No. 4 México, 1979.
- 27.- Interpretación de la Legislación de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 1987.