

SANEANDO LAS FINANZAS UNIVERSITARIAS EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA UN ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA 2002-2009

JUAN MANUEL
OCEGUEDA
HERNÁNDEZ*,
ALEJANDRO
MUNGARAY
LAGARDA**
Y VÍCTOR MANUEL
ALCÁNTAR
ENRÍQUEZ***

* Profesor de tiempo completo de la UABC. Se desempeña como Jefe de la Unidad de Presupuesto y Finanzas de la misma institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Correo e: jmocegueda@gmail.com

** Profesor de tiempo completo de la UABC. Exrector de la UABC y actualmente Secretario de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Baja California. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Correo e: amungaray@baja.gob.mx

*** Profesor de tiempo completo de la UABC. Se desempeña como Tesorero de la misma institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Correo e: valcanta@uabc.mx

Ingreso: 08/18/09

Aprobado: 11/25/09

Resumen

Se analiza la experiencia de la reforma institucional de la UABC durante las administraciones: 2002-2006 y 2006-2010, centrándose en los efectos de tipo financiero. Se describen algunas de las principales políticas presupuestales y financieras adoptadas y se hace un recuento de los beneficios económicos obtenidos, ilustrando lo que se puede lograr cuando los esfuerzos de la gente y los liderazgos se ponen al servicio del desarrollo institucional, haciendo los cambios necesarios y adoptando las mejores prácticas existentes. Una reforma universitaria bien orientada crea las condiciones para entregar resultados académicos positivos a una sociedad cada vez más exigente, y representa una oportunidad para sanear las finanzas internas y mitigar las limitaciones que imponen las políticas presupuestales restrictivas.

Palabras clave: reforma universitaria, desarrollo institucional, financiamiento de la educación, gasto educativo.

Abstract

This article analyses the UABC institutional reform during the 2002-2006 and the 2006-2010 administration, focusing on the financial effects. It describes the main budget and financial policies followed, and the achieved benefits, showing what can be reached when people and leaderships are addressed to service the purpose of the institutional development, doing the necessary changes and adopting the best existing practices. This experience might represent an opportunity for financial consolidation of the university and to mitigate the limitations imposed by the restrictive budgets of government policies.

Key words: University reform, institutional development, education financing, education spending.



Introducción

La Universidad Autónoma de Baja California (UABC) emprendió desde 2003 una profunda reforma institucional que ha transformado su vida interna y le ha permitido posicionarse como una de las mejores instituciones de educación superior del país, no sólo por la calidad de sus programas educativos –avalada por los organismos acreditadores de la educación superior y los CIEES–, sino también por lo realizado en materia de cobertura, diversificación de opciones educativas y en la reorganización de sus estructuras administrativas y procesos de gestión. Como resultado de estos cambios ha recibido consecutivamente desde 2005, el Reconocimiento al Esfuerzo por la Calidad otorgado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) a las universidades sobresalientes en la acreditación de programas de estudio y en ese mismo año, obtuvo los premios SEP-ANUIES por los logros en desarrollo y fortalecimiento institucional y SEP-AMEREIAF por lo hecho en el ámbito de la gestión administrativa, la transparencia y la rendición de cuentas.

La reforma generó también importantes beneficios de carácter financiero que permitieron una mayor inversión en infraestructura física y humana. En el primer rubro hubo una ampliación sin precedente en obra y equipamiento que se acompañó con la modernización de instalaciones, laboratorios, sistemas de información, redes y plataforma tecnológica, mientras que en el segundo se mejoraron los ingresos y condiciones laborales de los trabajadores universitarios mediante una retabulación salarial, mayores apoyos para su formación y habilitación académica, así como la reestructuración del programa de premios al desempeño académico, lo que permitió recompensar el esfuerzo de los involucrados. Esto se logró por dos vías principales: una política de racionalización y reasignación de recursos que por un lado buscó la eficiencia y el ahorro

reestructurando el gasto corriente y contrayendo el costo administrativo y, por otro, promovió la inversión y el fortalecimiento de las funciones sustantivas con un mayor gasto académico. La segunda vía consistió en impulsar la gestión de recursos tanto de subsidio extraordinario, participando en convocatorias de fondos concursables, como de ingresos propios a través de la vinculación con los sectores público, privado y social.

El impacto de la reforma en el área financiera no ha tenido un carácter estático en el sentido de liberar recursos por única vez. Por el contrario, ha inducido dinámicos beneficios que tienden a fortalecer sus finanzas a medida que se consolida, propiciando un círculo virtuoso en donde interactúan procesos académicos de calidad, prácticas administrativas eficientes, uso transparente de los recursos y rendición de cuentas, posicionando favorablemente a la UABC ante la sociedad bajacaliforniana y de país, lo cual facilita la gestión de nuevos recursos. La prueba de que esto ocurre es el alto grado de consolidación de las finanzas universitarias como resultado del rápido crecimiento de los subsidios y los ingresos propios entre 2002 y 2009: los primeros al 4.8% anual en términos reales y los segundos al 12.9%. Ambas tasas dan cuenta de una gestión exitosa en materia de ingresos.

Este trabajo analiza la experiencia de la reforma institucional de la UABC iniciada en la gestión 2002-2006 y continuada por la correspondiente a 2006-2010, enfocándose en los efectos de tipo financiero. Se ilustran algunos de los beneficios económicos que se pueden lograr cuando los esfuerzos de la gente y los liderazgos se ponen al servicio del desarrollo institucional, haciendo los cambios necesarios y adoptando las mejores prácticas existentes. La intención es que la ruta seguida por la UABC enriquezca las alternativas disponibles para otras instituciones de educación superior de México que buscan caminos de consolidación académica, en un contexto nacional de



recursos públicos escasos y alta exigencia social de resultados¹. El documento se divide en cuatro apartados: en el primero se abordan las políticas implementadas para racionalizar el gasto y usar más eficientemente los recursos, destacando algunos de sus efectos más importantes; en el segundo se describe la forma en que se reasignaron los recursos de la institución, tanto los que se liberaron como resultado de la mayor eficiencia como los ingresos adicionales que se obtuvieron como fruto de la gestión; en el tercero se destacan las estrategias de gestión de ingresos y se hace un recuento de los resultados. Finalmente en el último apartado se presentan algunas reflexiones a manera de conclusión.

Racionalización del gasto y uso eficiente de los recursos

Uno de los objetivos de la reforma universitaria fue promover el uso racional y eficiente de los recursos institucionales con la finalidad de lograr una mayor cobertura educativa con calidad, en un contexto de recursos públicos escasos (UABC, 2003). Para fomentar esta iniciativa el Patronato Universitario a través de la Tesorería implementó diversas políticas de asignación, control y seguimiento presupuestal, apoyadas en principios de racionalidad económica y aplicación de incentivos para inducir eficiencia. Los aciertos en este rubro no incluyen únicamente la introducción de medidas nuevas y creativas, sino también la formalización de reglas sobre prácticas establecidas que permanecían sin regulación y que alentaban la discrecionalidad y la incertidumbre. Adicionalmente se promovieron valores como la cooperación, la solidaridad y la reciprocidad, tan importantes para mantener la cohesión interna, pero sobre todo para fomentar en los universi-

tarios principios éticos y morales fundamentales para el desarrollo social.

La política presupuestal estableció un orden de prioridades para el ejercicio del gasto de acuerdo con la fuente de financiamiento priorizando el ejercicio de los apoyos extraordinarios otorgados por la Federación, con lo cual se evitó el subejercicio y la correspondiente penalización que aplica la SEP a las instituciones que incurren en ello, limitando asignaciones adicionales. La aplicación de estos recursos permitió la sustitución parcial de gasto que bajo otras condiciones se hubiera realizado con cargo a ingresos propios o subsidio ordinario, lográndose importantes ahorros que pudieron destinarse a ampliar y modernizar la infraestructura y como consecuencia, la oferta de la institución.

La planeación y disciplina presupuestal se fortalecieron eliminándose viejas prácticas que se traducían en uso ineficiente de recursos: se acabó con la autorización indiscriminada de apoyos extraordinarios, práctica que se había hecho común y que alentaba un excesivo gasto corriente; los criterios para incrementar el presupuesto anual cambiaron, sustituyendo los ajustes automáticos por ampliaciones condicionadas a la presentación de proyectos nuevos con impacto académico o en la eficiencia de la gestión administrativa; se limitó el pago de honorarios y la adquisición de mobiliario y equipo con recursos de subsidio ordinario, autorizándose sólo con ingresos propios o con aquéllos provenientes de convenios gestionados por las unidades académicas (UA) y las dependencias administrativas (DA). Con esto se controlaron dos prácticas ineficientes: primero, la tendencia a contratar servicios profesionales externos en condiciones en que el costo-beneficio de usar dichos servicios era desfavorable para la institución, particularmente porque no implicaba un costo directo para las UA y DA; y, segundo, “las

¹ Un esfuerzo en ese sentido se puede encontrar en Alcántar, Arcos y Ocegueda, 2008.

compras de pánico” que a fin de año se hacían con los remanentes presupuestales, sobre todo en equipamiento e independientemente de las necesidades reales, motivados por la percepción de que el subejercicio se castiga con reducciones en presupuestos posteriores.

Un principio básico que se alentó fue el de la coparticipación en las soluciones financieras para atender las necesidades de la institución, de tal manera que la gestión interna de recursos ante el Rector y la Tesorería dejó de ser un acto pasivo de pedir, para convertirse en un acto propositivo en donde el solicitante adquiere compromisos en la solución del problema. Esto ayudó a moderar las peticiones de apoyo y simultáneamente impulsó la gestión de ingresos propios.

Con objeto de elevar el rendimiento social de los recursos invertidos en el posgrado, la asignación presupuestal a los programas educativos con orientación científica (PC) se condicionó al reconocimiento de su calidad por parte del CONACYT y al tamaño de su matrícula, mientras que en los programas profesionalizantes (PP) se fomentó la autosuficiencia financiera y el apoyo económico solidario a los PC. Se acordó una aportación de los PP a los PC equivalente al 30% de sus ingresos brutos, lo que contribuyó a financiar su gasto operativo.

Se estimuló la competencia interna como mecanismo para acceder a los recursos y medio para incentivar la superación y las buenas prácticas, sometiendo a concursos por convocatoria fondos para financiar proyectos de servicio social, movilidad académica e intercambio estudiantil, lo cual vino a complementar la experiencia que por muchos años se ha tenido con el apoyo a proyectos de investigación. Estas medidas que implican la asignación de recursos con base en el esfuerzo personal y de grupo, avaladas por decisiones colegiadas, contribuyeron al uso más eficiente de éstos, al reconocimiento de méritos, a limitar la discrecionalidad de los funcionarios y a estimular la transparencia (UABC, 2006a).

En el campo de la vinculación se tomaron dos medidas importantes: por un lado, se dio libertad a

las UA y DA para negociar precio y condiciones con los demandantes de servicios que ofrece la UABC, así como para distribuir los ingresos generados y determinar las remuneraciones del personal participante conforme a criterios de mercado. Con ello se estimuló la participación de la comunidad universitaria en los ingresos de la institución. Por otro lado se disminuyó el subsidio a las actividades de vinculación, imponiéndose una aportación del 15% de su ingreso bruto para contribuir en parte con costos fijos e indirectos que normalmente generan por el uso de instalaciones, equipo, luz, teléfono, etcétera.

Los cursos de idiomas y algunos culturales en donde se registraban déficits presupuestales elevados se reorganizaron dentro del esquema de educación continua con la finalidad de reducir el subsidio y volverlos autofinanciables. En ese sentido se acordó con las UA responsables (Facultad de Idiomas y Escuela de Artes) un programa de disminución paulatina de sus déficits mediante el incremento de ingresos y la racionalización del gasto, para lo cual se establecieron compromisos de ampliación de matrícula y ajuste de cuotas, pero sobre todo se restringió el pago de servicios personales con presupuesto ordinario y se condicionó la apertura de cursos al logro de puntos de equilibrio financiero.

¿En qué medida las políticas adoptadas se tradujeron en una mayor eficiencia?. No es fácil responder a esta pregunta, sobre todo por las dificultades para construir indicadores que reflejen este efecto sin sesgo alguno. Dos indicadores que a nuestro juicio podrían ayudar a este objetivo ilustrando los beneficios obtenidos son: el comportamiento del gasto por alumno y la evolución del costo administrativo. El primero muestra el rendimiento de cada peso gastado en términos de cobertura educativa, el segundo ilustra los beneficios obtenidos por la mayor eficiencia del aparato administrativo.

Los datos disponibles muestran una caída en el gasto por estudiante del 25.9% en términos reales entre 2002 y 2009, al pasar de \$58,393 a \$43,244 medido en pesos de 2007, en un

contexto de expansión acelerada de la matrícula, que implica grandes requerimientos de infraestructura (edificios, aulas, equipo, nuevas plazas de profesores, etc.). Así, con un gasto real

creciendo en promedio al 4.2% anual, se atendió una expansión de la matrícula de 8.7%, lo que significó un abatimiento en costos del 4.2% anual (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución del gasto por alumno por componentes
(Miles de pesos de 2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TCA 2002- 2009 (%)	Incremento acumulado (%)
Gasto total ¹	1'464,564	1'424,168	1'459,057	1'492,978	1'656,257	1'701,603	1'876,231	1'950,472	4.2	33.2
Matrícula	25,081	27,553	30,337	32,680	35,148	38,024	41,768	45,104	8.7	79.8
Gasto por estudiante	58,393	51,688	48,095	45,685	47,122	44,751	44,920	43,244	-4.2	-25.9

¹El gasto total es el registrado contablemente, menos la inversión en edificios y terrenos, menos el gasto operativo de Sorteos Universitarios deflactado con el INPC. En 2009 se descuenta además, una provisión para el sistema de pensiones y jubilaciones que se ejercerá en 2010.

Fuentes: Estados Financieros 2002-2009, UABC; Coordinación de Servicios Estudiantiles y Gestión Escolar, www.uabc.mx.

El incremento acelerado de la matrícula fue posible gracias a la reestructuración de los programas educativos con troncos comunes y al esfuerzo realizado para ampliar la infraestructura física universitaria que recibió un fuerte impulso con los convenios de intercambio de obras por subsidio entre la UABC y el gobierno del estado (GE), pues ello permitió la recuperación más rápida de saldos que corrían a cargo de las autoridades estatales y a favor de la Universidad por subsidio y otros apoyos, a través de construcción y equipamiento. La importancia de esta estrategia innovadora no fue sólo saldar adeudos que según la experiencia histórica eran de difícil recuperación, sino que al convenirse montos de obra superiores a los adeudos, se convirtió en una fuente de apalancamiento financiero sin costos que permitió una racionalización de los ingresos con un modelo único a nivel nacional. Esto debido a que la liquidación de saldos a cargo de la UABC se realiza hasta que se entrega la obra terminada por lo que se puede programar

con suficiente tiempo y dosificar su impacto financiero, evitando sorpresas presupuestales para la institución. Por otra parte, el esfuerzo sin precedente por aumentar la cobertura con calidad por parte de la UABC y la buena relación con el GE, permitieron que éste canalizara apoyos adicionales absorbiendo el costo de algunas obras o a través de donaciones, que a su vez, el GE capitalizó para proyectar socialmente una imagen real de fuerte apoyo a la educación superior en Baja California.

Entre 2004 y 2009 se firmaron 7 convenios, uno por año, excepto 2006 en que se firmaron dos, llegándose a una suma global convenida de 562.5 millones de pesos aproximadamente, medidos a precios constantes. De esta cifra, 396.6 millones corresponden a recuperación de adeudos y compensación de saldos pendientes de cubrir por parte del GE, 134.9 fueron inyección de recursos frescos a cuenta de subsidio que proporcionaron apalancamiento financiero cubierto al momento de finalizar las obras. Por último, se recibieron

apoyos por un monto de casi 31.1 millones de pesos distribuidos en diversas obras, así como donaciones de obra, terrenos y dos plantas de tratamiento de agua con un valor de 45.7 millones que se otorgaron de manera adicional a los convenios (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Convenios de Intercambio de obra por subsidio 2004-2007
(Miles de pesos de 2007)

	2004	2005	2006-1	2006-2	2007	2008	2009	Acumulado
Recuperación de adeudos y compensación de saldos	37,428*	31,165	57,405	13,290	52,338	114,605	90,321	396,552
Apoyos	0	0	0	31,080	0	0	0	31,080
A cuenta de subsidio	5,473	32,412	13,204	64,267	19,500	0	0	134,855
Total convenios	42,900	63,577	70,609	108,637	71,838	114,605	90,321	562,487

* Los adeudos corresponden a los años de 2002, 2003 y 2004.

Fuente: Unidad de Presupuesto y Finanzas, UABC.

El esfuerzo de la reforma brindó frutos que se materializaron en una mayor eficiencia, acumulándose una caída del gasto administrativo de 13.3 puntos porcentuales entre 2002 y 2009, lo cual implicó un incremento similar en el gasto académico. Con esto se alcanzó un costo administrativo razonablemente bajo que permitió destinar mayores recursos a las actividades sustantivas de la universidad (ver cuadro 3).

Cuadro 3
Distribución del gasto por función, 2002-2008
(Porcentajes)

Función	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto administrativo	23.1	22.4	20.2	16.3	12.2	11.7	10.9	9.8
Gasto académico	76.9	77.6	79.8	83.7	87.8	88.3	89.1	90.2
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Unidad de Presupuesto y Finanzas, UABC.

Reasignación de recursos

La reforma universitaria planteó desde su inicio una reasignación de recursos desde la administración hacia el sector académico, lo cual se logró reduciendo el costo administrativo y liberando recursos que fortalecieron la docencia y la investigación principalmente (UABC, 2003a; 2007a). Este esfuerzo se apoyó con otras acciones de reasignación de recursos financieros, humanos y materiales: del gasto corriente al gasto de inversión; de la Rectoría hacia las vicerrectorías; de las vicerrectorías hacia las unidades académicas. Simultáneamente, se implementaron medidas para que las UA participaran más activamente en la resolución de los problemas financieros de la Universidad, aportando una fracción de

sus ingresos para cubrir los compromisos institucionales.

La reforma y las políticas presupuestales adoptadas liberaron gasto corriente que permitió financiar inversión en infraestructura física y humana para ampliar la cobertura y elevar la calidad de los procesos educativos. En el cuadro 4 se observa la evolución en la composición del gasto entre 2002 y 2009, con un incremento significativo en el peso relativo del gasto de inversión, que pasó del 16.8 al 28.5 por ciento del gasto total, es decir, un incremento acumulado de 70%. De igual manera se puede apreciar el ritmo al que este proceso ocurrió: mientras el gasto corriente creció a una tasa anual promedio de 4.8%, inferior al 7.1% registrado en el gasto total, la inversión aumentó al 15.5%, aproximadamente 3.2 veces más rápido.

Cuadro 4
Evolución de la composición del gasto
(Miles de pesos de 2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TCA 2002-2009(%)
Gasto corriente ¹	1'259,506	1'263,984	1'297,473	1'308,139	1'488,370	1'583,323	1'692,483	1'749,502	4.8
Gasto de inversión ²	253,733	213,129	256,745	362,931	486,314	598,163	609,528	697,578	15.5
Gasto total	1'513,239	1'477,113	1'554,217	1'671,070	1'974,684	2'181,486	2'302,011	2'447,080	7.1
Gasto inversión/gasto total	16.8	14.4	16.5	21.7	24.6	27.4	26.5	28.5	7.9

¹ En 2006-2009 se excluye el costo de los bienes adquiridos para los sorteos universitarios con la finalidad de que los datos sean comparables con los de años anteriores. En 2009 se excluye una provisión contable para el fondo de pensiones por 114.7 millones de pesos que se ejercerán en 2010.

² El gasto de inversión se compone con los rubros: capacitación y formación de personal docente, equipamiento, edificios y terrenos, incluyendo la obra realizada directamente por el gobierno del estado (FAM, Convenio de Intercambio de Obras por Subsidio, Fondo para Ampliación de Oferta Educativa, etc.). En 2009 se incluyen 90.3 millones de pesos acordados en el Convenio de Intercambio de Obras por Subsidio 2009, pero que se terminarán de ejercer en 2010.

Fuentes: Unidad de Presupuesto y Finanzas; Estados Financieros de la UABC.

El ahorro generado al reducirse en términos relativos el gasto corriente y el gasto administrativo, así como las gestiones ante el GE para acordar aportaciones de subsidio y obtener apoyos adicionales, permitieron financiar obras de infraestructura por montos inéditos en la historia de la Universidad, las cuales eran necesarias para avanzar en el objetivo de ampliación de la cobertura con calidad que se había propuesto la institución en el marco de la Reforma (UABC, 2004, 2007b). Entre 2002 y 2009, considerando

valores constantes, se invirtieron 1,212.4 millones de pesos en diversas obras, de los cuales la UABC financió con recursos propios 712, recibiendo del gobierno federal vía FAM y Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa 355.6, y del GE 144.8. Aunque este esfuerzo sigue siendo insuficiente dado el rápido crecimiento de la demanda de educación superior en Baja California, ha permitido aliviar de manera significativa las presiones sobre el sistema educativo estatal y en la propia UABC (ver cuadro 5).

Cuadro 5
Inversión en obras de infraestructura por fuente de financiamiento, 2002-2009
(Miles de pesos de 2007)

Fuente de recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Acumulado
UABC	9,214	20,211	61,565	141,692	196,024	52,547	140,472	90,321	712,046
Convenios UABC-GE	0	0	42,900	63,577	148,165	19,950	114,605	90,321	479,518
Fuera de convenios	9,214	20,211	18,665	78,115	47,859	32,597	25,867	0	232,528
Gobierno del Estado	0	0	0	0	36,579	32,086	76,118	0	144,783
Convenios UABC-GE	0	0	0	0	31,081	19,500	0	0	50,581
Otras aportaciones	0	0	0	0	5,498	12,586	76,118	0	94,202
FAM	39,461	32,734	33,595	36,400	34,014	31,500	43,563	41,951	293,217
Otras aportaciones federales	0	0	0	0	0	0	0	62,385	62,385
Total	48,675	52,945	95,160	178,092	266,616	116,133	260,153	194,657	1'212,431

Nota. En 2009 se excluyen las aportaciones federal y estatal por 35 millones cada una, para la segunda etapa de la Unidad Universitaria Valle de las Palmas, debido a que se ejercerán hasta 2010.

Fuente: Unidad de Presupuesto y Finanzas, UABC.

La estrategia financiera alentó un clima de cooperación interna entre las UA y la administración central. Las primeras se comprometieron a aportar el 50% de las cuotas específicas²

obtenidas por los servicios educativos que prestan, para apoyar el gasto en nómina, el cual representa el principal compromiso financiero de la institución y cuyo monto no es cubierto

² Las cuotas específicas se refieren a aquellas que se determinan para un concepto específico en cada unidad académica, en contraposición con las cuotas genéricas que son comunes a todas las UA y son determinadas por la administración central.

en su totalidad por el subsidio público. En reciprocidad, la administración central erradicó la práctica de recogerles sus ingresos a fin de año para compensar saldos, situación que inhibía la gestión de ingresos propios, comprometiéndose a guardarlos para su ejercicio en el año siguiente. Esta medida implicó una mayor participación de las UA en la resolución de las necesidades institucionales, pero al mismo tiempo les proporcionó certidumbre sobre el uso de sus recursos favoreciendo la planeación.

Con respecto a las cuotas genéricas incluidas en los recibos de inscripción de los alumnos, se establecieron reglas de uso y distribución eliminando la discrecionalidad con que se asignaban y gastaban. En cuanto a su destino, se etiquetaron para atender necesidades de equipamiento, sistemas informáticos, seguridad, mantenimiento y otras demandas de la operación administrativa. Con respecto a su distribución, se asignaron a las dependencias encargadas de dichas áreas, lo cual contribuyó a equilibrar sus presupuestos y a un uso más racional de los recursos.

El nuevo esquema organizacional de la UABC implicó una redistribución de tareas laborales e incremento de responsabilidades que fue necesario recompensar con un incremento en ingresos y prestaciones a los empleados universitarios. En diciembre de 2005, 2008 y 2009 se revisaron los tabuladores salariales del personal académico de carrera y asignatura, acordándose ajustes que se sumaron al aumento salarial autorizado por la SEP. Además, desde 2005 se realizó un incremento de 30% a los estímulos por productividad otorgados en el marco del Programa de Premios al Desempeño del Personal Académico (PPREDEPA), lográndose con ello una mejora sustancial en los ingresos del personal docente y de investigación. En el caso de los trabajadores administrativos se siguió una estrategia similar con algunas variantes en los montos y porcentajes negociados, aunque con el mismo resultado: un incremento salarial superior al autorizado por la SEP (UABC, 2005, 2008, 2009).

De diciembre de 2002 a diciembre de 2009 los salarios tabulares del personal académico y administrativo se incrementaron en promedio 41.2%, lo que representó un aumento de 6.6% en el salario real. Esto se logró gracias al esfuerzo que hizo la institución para complementar el 32.7% autorizado por la SEP, inferior en 1.9 punto porcentuales a la inflación acumulada en el periodo que fue de 34.6%. El impacto del esfuerzo institucional es mayor si se considera el PPREDEPA, alcanzándose en el caso de los empleados académicos beneficiados, un incremento suplementario cuyo monto e impacto porcentual sobre el conjunto de sus ingresos depende de la categoría de su plaza y del nivel de premio obtenido, pero que fluctúa en un rango de 4.5 a 15 por ciento del salario tabular.

Gestión de ingresos

La evolución de las finanzas institucionales en el periodo 2002-2009 ilustra una experiencia de éxito atribuible no sólo a las políticas de ahorro y racionalización del gasto que se impulsaron, sino también a la gran capacidad de gestión que logró desarrollarse en la comunidad universitaria y que permitió un incremento sustancial del subsidio público y de los ingresos propios. De modo que el subsidio creció sobre todo en el componente de apoyos extraordinarios, principalmente por los recursos obtenidos en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y de otros fondos concursables que la SEP ha puesto a disposición de las instituciones de educación superior (IES). Los ingresos propios se elevaron gracias al ajuste en las cuotas específicas, siempre con el apoyo de los estudiantes; por el incremento en los servicios proporcionados a la sociedad, principalmente a través de convenios; por el éxito de los sorteos universitarios; debido a los crecientes productos patrimoniales como resultado de la mayor disponibilidad de recursos financieros y por la búsqueda de fuentes

alternas de financiamiento que se apoyó con la creación de entidades universitarias auxiliares.

Los ingresos totales medidos en pesos constantes se expandieron 55.6% de 2002 a 2009, creciendo a una tasa promedio de 6.5% anual, siendo los ingresos propios el principal detonante con un incremento acumulado de 133.7 que incluye después de 2007 los ingresos consolidados de Sorteos Universitarios, y una tasa anual de 12.9%. Por su parte el subsidio público, con tasas de 39% y 4.8% respectivamente, se ubicó por abajo aunque con cifras respetables,

considerando que se trata de valores reales y que el crecimiento del componente ordinario, proporcionalmente mayoritario, depende más de las políticas nacionales que de los esfuerzos de gestión de las IES. Si se considera únicamente el subsidio extraordinario la expansión acumulada fue de 85.2 por ciento y la tasa anual de crecimiento de 9.2. Digno de destacarse es que la participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales se elevó cerca de 9 puntos porcentuales, al pasar de 17.6 a 26.4 por ciento, lo que representó un incremento del 50.2% (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Distribución de ingresos por su origen
(Miles de pesos de 2007)

Año	Subsidio Federal Ordinario	Subsidio Federal Extraordinario	Subsidio Estatal Ordinario	Ingresos Subsidio	Ingresos Propios	Total	Ingresos Propios Total (%)
2002	603,813	155,741	498,102	1'257,656	268,837	1'526,493	17.6
2003	613,429	179,803	506,872	1'300,104	262,513	1'562,618	16.8
2004	615,177	130,961	510,071	1'256,208	284,610	1'540,819	18.5
2005	647,525	264,594	537,253	1'449,372	344,153	1'793,525	19.2
2006	675,715	249,375	561,975	1'487,065	465,953	1'953,019	23.9
2007	747,014	293,207	619,989	1'660,210	598,562	2'258,772	26.5
2008	816,778	319,760	679,270	1'815,809	581,384	2'397,193	24.3
2009	796,838	288,363	662,400	1'747,602	628,285	2'375,887	26.4
Incremento %	32.0	85.2	33.0	39.0	133.7	55.6	50.2
^{TCA} 2002-2009	4.0	9.2	4.2	4.8	12.9	6.5	6.0

Nota. Las cifras pueden no coincidir con las difundidas en los Estados Financieros debido a que en éstos, algunos recursos asociados con proyectos específicos no se registran como ingresos cuando se reciben sino hasta que se ejercen, lo cual puede ser en un periodo posterior al de su recepción. En este ejercicio se contabilizan de acuerdo con el año de recepción.

Fuente: Unidad de Presupuesto y Finanzas, UABC.

Con relación a los fondos federales extraordinarios, entre 2002 y 2009 se obtuvo una asignación acumulada de 1,881.8 millones de pesos, medidos a precios de 2007, es decir, en promedio ingresaron 235.2 millones de pesos por año, con los cuales se complementó el subsidio ordinario

y los ingresos propios atendiendo diversas necesidades y proyectos de desarrollo institucional. Estos recursos se obtuvieron principalmente a través del PIFI, FAM, fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, COEPES y FAEUP (ver cuadro 7)

Cuadro 7
Gestión de subsidios extraordinarios, 2002-2009
(Miles de pesos de 2007)

Años	PIFI	FAEUP (Fondos de pensiones)	PEF	Modelo de Asignación Adicional	COEPES	Regularización de plantilla administrativa	Fondo para consolidación de UPE	Fondo para incremento de matrícula en UPE	FAM	Total
2002	68,070	48,211	0	0	0	0	0	0	39,461	155,741
2003	66,811	57,984	0	0	22,274	0	0	0	32,734	179,803
2004	73,043	13,573	0	0	10,750	0	0	0	33,595	130,961
2005	79,365	9,752	128,301	0	10,776	0	0	0	36,400	264,594
2006	70,993	0	106,173	38,196	0	0	0	0	34,014	249,375
2007	65,686	22,873	0	65,786	15,000	30,192	31,085	31,085	31,500	293,207
2008	64,348	14,637	0	60,443	76,118	2,959	29,577	28,115	43,563	319,760
2009	63,356	13,421	0	61,442	31,617	9,884	28,080	38,612	41,951	288,363
Acum.	551,672	180,450	234,473	225,868	166,535	43,035	88,742	97,812	293,217	1'881,805

Fuente: Unidad de Presupuesto y Finanzas, UABC.

Una observación pertinente con relación a estos fondos, es que si bien en lo individual no se observa una tendencia al alza en los montos asignados a la UABC, ello se debe a que no han crecido las bolsas que distribuye la SEP en cada fondo específico, por lo que existe una situación similar en la mayoría de las instituciones de educación superior (Alcántar, Arcos y Ocegueda, 2008). No obstante, es posible construir un indicador de éxito en la gestión de subsidio federal extraordinario comparando los montos acumulados por cada universidad en el periodo, sobre todo si el análisis se centra en fondos

donde la calidad de los proyectos presentados y los indicadores de competitividad institucional son relevantes para determinar las asignaciones, como es el caso del PIFI.

Los recursos obtenidos a través del PIFI son probablemente los más representativos dentro de los fondos concursables. Entre 2002 y 2009, la UABC recibió 481.2 millones de pesos colocándose en la cuarta posición a nivel nacional, sólo superada por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY) y la Universidad de Guadalajara (UDEG), que recibieron respectivamente

538.1, 515.6 y 497.7 millones de pesos. Cabe señalar que estas 4 universidades, junto con la Universidad de Sonora (UNISON) y la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), acapa-

ran en promedio el 27.3% del total de recursos distribuidos por la SEP en este rubro y para 2009 sumaron el 35% con respecto a lo asignado ese año (ver cuadro 8).

Cuadro 8
Principales universidades beneficiadas con recursos PIFI, 2002-2009
(Miles de pesos de 2007)

IES	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Acumulado
UANL	67,094	68,355	77,233	81,194	79,107	79,503	77,298	75,410	538,100
UADY	71,251	73,886	81,178	79,289	76,682	69,759	68,091	66,747	515,632
UDEG	68,070	66,811	73,043	79,365	70,993	65,686	64,348	77,441	497,687
UABC	72,903	65,757	70,803	68,815	67,046	73,627	71,758	63,356	481,162
UNISON	69,575	73,577	63,113	65,954	64,259	68,333	66,761	65,517	467,513
UAEH	58,197	58,790	67,390	65,820	64,129	65,901	64,424	63,271	449,725
Grupo	407,091	407,177	432,759	440,436	422,215	422,809	412,681	411,742	2'949,820
Nacional	1'701,877	1'650,232	1'409,484	1'312,433	1'157,743	1'212,517	1'190,189	1'177,689	10'812,165
Grupo nacional	23.9	24.7	30.7	33.6	36.5	34.9	34.7	35.0	27.3

Fuente: Subsecretaría de Educación Superior de la SEP.

En lo que respecta a otros fondos, entre 2005 y 2006 la SEP asignó a la UABC 221.2 millones de pesos en el marco del PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación), que distribuyó parte de los excedentes petroleros de aquéllos años. Entre 2006 y 2009 se recibieron 225.9 millones por la aplicación de la fórmula CUIPA promovida como la ANUIES para reconocer los esfuerzos de cobertura y calidad por parte de las IES. De 2007 a 2009, ingresaron 88.7 millones para su aplicación en proyectos de consolidación institucional, 97.8 para apoyar el incremento de la matrícula y 43 para regularizar la plantilla administrativa no reconocida. Las últimas tres asignaciones corresponden a fondos regularizables que se incluyen al año siguiente a su autorización, en el convenio de apoyo financiero que firman los gobiernos federal y estatal con la UABC.

Se recibieron 180.5 millones de pesos del fondo FAEUP destinado a la resolución de problemas estructurales, con los cuales se fortalecieron los sistemas de pensiones de empleados académicos y administrativos, lo que aunado a las reformas realizadas en los esquemas de jubilación y aportaciones de los trabajadores, permitieron su saneamiento financiero, quedando cubiertas las necesidades de las generaciones actuales y futuras en un horizonte aproximado de 100 años, según consta en los estudios actuariales correspondientes.

Adicionalmente, se gestionaron apoyos para la ampliación de matrícula dentro de la convocatoria de la COEPES por 166.5 millones de pesos, más una cantidad similar que otorgó el GE. Por la vía del FAM se autorizó a la UABC un monto de 293.2 millones entregados a través de obras de infraestructura realizadas por el GE.

A la par que los ingresos provenientes del subsidio público pero con una mayor celeridad, crecieron los ingresos propios, alcanzando un incremento acumulado de 133.7% en términos reales entre 2002 y 2009, con una tasa de crecimiento anual de 12.9%. Si bien esta expansión extraordinaria se ve influida por un cambio en la manera de registrar la contabilidad de los sorteos que hasta 2005 sólo incluía el excedente de operación y después incluye la operación completa, la exclusión de este efecto arroja resultados igual-

mente dignos de mencionar. En este caso se tiene una expansión acumulada de 101.4% y una tasa de crecimiento anual de 10.5%. Los conceptos que explican este repunte son principalmente los productos patrimoniales, los ingresos por convenios que la Universidad establece con agentes del entorno social para proveer servicios de diversa índole y las cuotas por servicios educativos, sin menoscabo de los sorteos que aun eliminando el efecto contable mencionado tienen un incremento significativo (ver cuadro 9).

Cuadro 9
Evolución de los ingresos propios 2002-2007
(Miles de pesos de 2007)

	2002	2009	TCA	Incremento %
Colegiatura, cuotas y derechos	158,999	287,501	8.8	80.8
Eventos	2,330	3668	6.7	57.4
Servicios	16,511	30,085	8.9	82.2
Productos patrimoniales	11,169	59,871	27.1	436.0
Sorteos	22,672	132,435	28.7	484.1
Ventas de productos	5,810	5,665	-0.4	-2.5
Arrendamientos	5,679	3,732	-5.8	-34.3
Convenios	19,363	81,462	22.8	320.7
Donativos	3,148	1,248	-12.4	-60.4
Diferencias en tipo de cambio	8,547	0	nd	-100.0
Otros	14,610	22,618	6.4	54.8
Total	268,837	628,285	12.9	133.7
Total (sin sorteos)	246,165	495,850	10.5	101.4

Fuente: Elaboración propia con base en los Estados financieros 2002 y 2007 de la UABC.

Dentro de la estructura de ingresos propios, destacan por su importancia colegiaturas, cuotas y derechos, sorteos y convenios, que en conjunto proveen casi el 80% de los ingresos registrados en 2009. En el primer caso (colegiaturas, cuotas y derechos), el concepto más importante que

explica tanto la magnitud como el dinamismo observado, corresponde a cuotas específicas implementadas en las unidades académicas para atender necesidades relacionadas con los procesos educativos, tales como equipamiento, adquisición de materiales, mantenimiento de

laboratorios y talleres, conservación de edificios, construcción de nuevos espacios, fomento e infraestructura deportiva, fondos pro-becas y de movilidad estudiantil, etcétera. Sobre este punto es importante hacer dos precisiones: primero, que este tipo de cuotas fueron implementadas en administraciones anteriores para hacer frente a las limitaciones financieras que ha enfrentado la Universidad, sensibilizando a los estudiantes para apoyar su educación con aportaciones adicionales discutidas en los consejos técnicos de cada unidad académica y otras instancias de expresión estudiantil e institucional como el Consejo Universitario. Esto con un fuerte compromiso por parte de la Rectoría de mantener el costo de inscripción dentro de límites razonables significativamente inferiores a los que se pagan en la educación privada. Segundo, si bien el dinamismo de los ingresos por colegiaturas, cuotas y derechos se explica parcialmente por los ajustes regulares que se hacen en los montos de las cuotas específicas, otro factor que también ha contribuido es la rápida expansión de la matrícula. De 2002 a 2009 los ingresos por colegiaturas, cuotas y derechos registraron un aumento acumulado de 80.9% en términos reales y 145.3% en valores corrientes. En el mismo periodo el ingreso por cuotas específicas creció 109.8 y 184.7 por ciento, respectivamente, mientras que la matrícula se expandió 79.8%.

Una estrategia clave en la política de ingresos de la UABC fue la creación de dos entidades universitarias auxiliares especializadas en la búsqueda de financiamiento alterno: Sorteos Universitarios S.C. (hoy Desarrollo y Vinculación, S.C.) y Fundación UABC. Se trata de dos entes que operan de manera independiente y están regidas por las disposiciones fiscales y legales aplicables a cada una de ellas de acuerdo con su constitución, pero cuyos cuerpos directivos

dependen o mantienen estrecho contacto con los funcionarios de la Universidad lo cual permite a la institución mantener el control y hacer cumplir los fines para los que fueron creadas. Sorteos Universitarios S. C. se creó con el objeto de reestructurar y modernizar la operación de los sorteos que contribuyen de manera importante a financiar equipamiento, a posicionar socialmente la imagen de la institución y a fortalecer el sentido de pertenencia de los universitarios. Por su parte, la Fundación UABC fue concebida como un organismo promotor del apoyo de la comunidad a las actividades universitarias sustantivas, particularmente las que contribuyen a la formación integral del estudiante, la investigación y la vinculación, y al fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento, para lo cual fomenta vínculos de reciprocidad con ex alumnos así como una cultura filantrópica (UABC, 2006a).

Para apoyar de manera complementaria la política de ingresos, se creó el Comité para la Regulación de los Ingresos Propios de la UABC (CRIP-UABC), organismo encargado de tomar decisiones relacionadas con la creación y modificación de distintos conceptos generadores de ingresos, cuya regulación no está reservada a otra autoridad universitaria; así como de la emisión y actualización de políticas, lineamientos y criterios relativos a los ingresos de la institución. A través de esta instancia ha sido posible establecer mecanismos ágiles para la actualización de cuotas, tarifas, derechos y precios por los servicios que presta la Universidad, en un marco de decisiones colegiadas.

Si bien se puede argumentar que las estrategias adoptadas para promover los ingresos fueron acertadas, es justo señalar que el éxito obtenido no está desligado de los esfuerzos realizados en materia de transparencia y rendición de cuentas, pues las acciones emprendidas en



este ámbito³ fueron determinantes para generar un ambiente de confianza social en el uso de los recursos universitarios, que favoreció la gestión ante los sectores público, social y privado.

Reflexiones finales

La experiencia de la UABC durante los últimos 5 años muestra cómo una reforma interna que genera los cambios e incentivos adecuados, puede detonar fuerzas capaces de posicionar a las IES en trayectorias de desarrollo virtuoso con resultados financieros favorables que se materializan en periodos relativamente cortos. Si esta reforma se acompaña con políticas que favorecen la racionalidad en el uso de los recursos, la gestión de ingresos, la transparencia y la rendición de cuentas, los beneficios se multiplican, pues se incrementan los recursos disponibles para asignarse a las actividades sustantivas y a atender las prioridades de la institución.

La enseñanza que deja esta experiencia y que podría ser útil para otras universidades que buscan un modelo institucional que guíe sus procesos de cambio, es que una reforma universitaria bien orientada representa una oportunidad para sanear las finanzas internas y mitigar las limitaciones que imponen las políticas presupuestales restrictivas, generando disponibilidad de recursos para ampliación y modernización de infraestruc-

tura, resolución de problemas estructurales y para hacer frente a la creciente demanda social por servicios de educación superior.

Es importante enfatizar que el éxito financiero de la UABC no se explica únicamente por los procesos de reorganización y descentralización administrativa que, sin duda, contribuyeron a liberar recursos contrayendo el peso presupuestal del aparato burocrático y permitiendo una mayor eficiencia, sino también por la adopción de una estrategia de incentivos internos que premian el esfuerzo, la racionalidad, la eficiencia y la gestión. Esta aclaración resulta pertinente porque es sabido que en algunas IES prevalecen prácticas viciosas e incentivos perversos que descomponen la vida interna inhibiendo su desarrollo; si estos obstáculos no son retirados difícilmente una reforma tendrá los efectos deseados.

Finalmente se debe señalar que para transformar la vida institucional desterrando prácticas nocivas, es necesario establecer un sistema de reglas claras y sencillas que induzcan las conductas deseadas en los miembros de la comunidad universitaria, utilizando para tal efecto los incentivos adecuados. Igual o más importante aún, es que dichas reglas se cumplan y se acabe con la percepción popular muy arraigada en el bagaje cultural mexicano de que “las reglas se hicieron para violarlas”. Nada más perjudicial para un proceso de cambio y para el desarrollo mismo.

³ Entre otras acciones se firmó el Acuerdo de Transparencia y Acceso a la Información, se implementó el Sistema de Registro Patrimonial de Funcionarios y se firmaron convenios con Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California para la realización de auditorías periódicas al ejercicio presupuestal de la Universidad.





Bibliografía

Alcántar, V., J. L. Arcos y J. M. Ocegueda (2008). “Gestión del financiamiento alternativo en las instituciones de educación superior: la experiencia de Sorteos Universitarios en la UABC”, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. xxxvii (2), Num. 146, ANUIES, pp. 97-114.

Universidad Autónoma de Baja California (2003a). *Informe de Rectoría del Dr. Alejandro Mungaray Lagarda*, México.

Universidad Autónoma de Baja California (2003b). *Plan de Desarrollo Institucional 2003-2006*, México.

Universidad Autónoma de Baja California (2004). *Informe de Rectoría del Dr. Alejandro Mungaray Lagarda*, México.

Universidad Autónoma de Baja California (2005). *Informe de Rectoría del Dr. Alejandro Mungaray Lagarda*, México.

Universidad Autónoma de Baja California (2006a). *Informe de Rectoría del Dr. Alejandro Mungaray Lagarda*, México.

Universidad Autónoma de Baja California (2006b). *La Gestión Administrativa Orientada al Desarrollo Académico en la UABC, 2001-2005*, Documento ganador del Premio SEP-AMEREIAF 2005, Cuadernos de Planeación y Desarrollo Institucional, México.

Universidad Autónoma de Baja California (2006c). *El Desarrollo y Fortalecimiento Institucional en la UABC, 2005*, Documento ganador del Premio SEP-ANUIES 2005, Cuadernos de Planeación y Desarrollo Institucional, México.

Universidad Autónoma de Baja California. *Estados Financieros 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007*, www.uabc.mx.

