



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

DOCTORADO EN EDUCACIÓN

*Rendición de Cuentas y Transformación en las Universidades Públicas
Estatales Mexicanas*

TESIS

Para obtener el Grado de Doctorado en Educación

PRESENTA

MTRO. SAMUEL IRNAC CRUZ ALVEAR

Directora de Tesis

Dra. Mabel Osnaya Moreno

Comité Tutorial

Co-Director de Tesis: Dr. Antonio Loiola

Dr. César Barona Ríos

Dr. Luis Enrique García Pascacio

Dr. Ricardo Pérez Mora

Dra. Dulce María Arias Ataide

Dra. Maricarmen Abarca Ortíz

Cuernavaca, Morelos, México. agosto 2026

Resumen

La presente investigación analiza cómo las políticas y mecanismos de rendición de cuentas influyen en la autonomía, el financiamiento y la gobernanza de las universidades públicas estatales mexicanas. A partir de un estudio de caso único, de carácter cualitativo y documental, se examina una universidad pública estatal anonimizada con el propósito de comprender cómo las exigencias de fiscalización, transparencia, control financiero y comprobación del gasto reconfiguran los márgenes efectivos del autogobierno universitario.

El estudio se sustenta en el análisis de un corpus documental integrado por normatividad institucional, documentos presupuestales, estados financieros, informes de gestión, instrumentos de planeación y evidencias de fiscalización. El análisis permitió identificar que la autonomía universitaria se conserva formalmente como principio jurídico y organizacional; sin embargo, su ejercicio práctico se encuentra condicionado por la dependencia presupuestaria, la condicionalidad normativa-financiera, la fiscalización intensificada, la internalización de controles administrativos y la racionalización del gasto.

La principal aportación de la tesis es la categoría de autonomía operativa condicionada, mediante la cual se explica que la autonomía no desaparece, pero se ejerce dentro de un entramado de restricciones financieras, regulatorias y documentales que modifican las posibilidades reales de decisión institucional. Esta categoría permite superar la oposición simplista entre autonomía y rendición de cuentas, al mostrar que ambas dimensiones coexisten en tensión dentro de los procesos contemporáneos de gobernanza universitaria.

Se concluye que el desafío de las universidades públicas estatales no consiste en rechazar la rendición de cuentas, sino en construir un equilibrio institucional entre transparencia, suficiencia financiera, fiscalización proporcional y respeto efectivo a la misión académica. La investigación contribuye al debate sobre educación superior pública al mostrar que la autonomía universitaria requiere no solo reconocimiento normativo, sino condiciones materiales, administrativas y políticas que permitan ejercerla de manera responsable y sostenible.

Palabras clave: autonomía universitaria; rendición de cuentas; gobernanza universitaria; financiamiento público; universidades públicas estatales; fiscalización.

Abstract

This research analyzes how accountability policies and mechanisms influence autonomy, funding, and governance in Mexican public state universities. Based on a qualitative and documentary single-case study, it examines an anonymized public state university in order to understand how auditing, transparency, financial control, and expenditure reporting requirements reshape the effective margins of university self-government.

The study is grounded in the analysis of a documentary corpus composed of institutional regulations, budgetary documents, financial statements, management reports, planning instruments, and audit-related evidence. The analysis shows that university autonomy is formally preserved as a legal and organizational principle; however, its practical exercise is conditioned by budgetary dependence, normative-financial conditionality, intensified auditing, the internalization of administrative controls, and expenditure rationalization.

The main contribution of the dissertation is the category of conditioned operational autonomy, which explains that autonomy does not disappear, but is exercised within a framework of financial, regulatory, and documentary constraints that modify the real possibilities of institutional decision-making. This category makes it possible to move beyond a simplistic opposition between autonomy and accountability by showing that both dimensions coexist in tension within contemporary university governance processes.

The dissertation concludes that the challenge for public state universities is not to reject accountability, but to construct an institutional balance among transparency, sufficient funding, proportional auditing, and effective respect for the academic mission. The research contributes to the debate on public higher education by showing that university autonomy requires not only legal recognition, but also material, administrative, and political conditions that allow it to be exercised responsibly and sustainably.

Keywords: university autonomy; accountability; university governance; public funding; public state universities; auditing.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	12
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	19
Transformaciones estructurales	21
Autonomía, financiamiento y rendición de cuentas: un problema en disputa.....	23
La crisis de las UPES y la relevancia del caso	30
Vacíos en el conocimiento	32
Formulación del problema central.....	33
Preguntas y objetivos de investigación	36
Pregunta general	36
Preguntas subsidiarias.....	36
Objetivo general	37
Objetivos específicos.....	37
CAPÍTULO 1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	38
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	51
Autonomía universitaria: fundamentos, límites y transformaciones	51
Naturaleza jurídica y política de la autonomía.....	53
Autonomía académica, autonomía de gestión y autonomía financiera	55
Autonomía y rendición de cuentas: un equilibrio necesario.....	58
Transformaciones históricas de la autonomía en el contexto mexicano	61
Los límites contemporáneos de la autonomía	64
Autonomía responsable: hacia un modelo equilibrado.....	65
Rendición de cuentas: evolución, dimensiones y desafíos contemporáneos.....	68
Fundamentos políticos y sociales de la rendición de cuentas	69
Evolución de la rendición de cuentas en el sistema universitario mexicano	70
Dimensiones de la rendición de cuentas: externa e interna	72

Rendición de cuentas externa.....	73
Rendición de cuentas interna	74
Tensiones entre autonomía, capacidad administrativa y fiscalización	75
Rendición de cuentas y legitimidad social	76
La paradoja de la transparencia en las universidades públicas	77
Rendición de cuentas como parte de la estatalidad universitaria	79
Gobernanza universitaria y estatalidad: modelos, transiciones y dilemas contemporáneos	82
Modelos de gobernanza: de la colegialidad a los arreglos híbridos	84
La gobernanza como un campo de actores y disputas.....	87
Estatalidad universitaria: el Estado como configurador del campo	89
Dinámicas internas de la gobernanza: colegialidad, administración y tensiones	91
La gobernanza en contextos de crisis: vulnerabilidad y reacomodos.....	92
Gobernanza, legitimidad social y función pública.....	94
Financiamiento público y reconfiguración del campo universitario	95
El financiamiento como categoría política y regulatoria	95
Estructura del financiamiento: subsidio ordinario y subsidio extraordinario	97
Condicionamiento del financiamiento: indicadores, KPIs y reglas de operación	97
Financiamiento y configuración de arreglos institucionales de gobernanza universitaria.	99
Restricciones presupuestales y crisis universitarias: efectos sobre la autonomía.....	100
Estatalidad y financiamiento: la lógica evaluativa.....	102
El desafío contemporáneo: financiamiento suficiente y autonomía responsable	103
Perspectiva teórico-analítica de la investigación	104
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA	109
Enfoque epistemológico y naturaleza de la investigación	111
El estudio de caso como estrategia metodológica: aportes de Yin.	114
Justificación del diseño de caso único	117

Naturaleza documental de la evidencia y estatus de las fuentes	120
Construcción del corpus documental	124
Delimitación del caso y niveles de observación	129
Ejes analíticos para la lectura documental	131
Criterios de calidad del estudio.....	133
Consideraciones Éticas.....	135
Alcances y limitaciones del diseño metodológico	136
CAPÍTULO 4. MARCO CONTEXTUAL. EL ESCENARIO CONTEMPORÁNEO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA: ENTRE LA SUPERVISIÓN ESTATAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS.	141
Contexto del sistema de educación superior en México.....	141
Contexto normativo del sistema de educación superior en México	148
Contexto de las universidades públicas estatales en México	161
CAPÍTULO 5. PRESENTACIÓN DEL CASO	175
Caracterización institucional de la universidad pública estatal analizada	175
Origen y desarrollo histórico	175
Estructura organizacional y académica.....	176
Modelo académico y funciones sustantivas.....	178
Magnitud institucional y estructura multicampus.....	179
Naturaleza jurídica y dimensión de la autonomía normativa.....	181
Dependencia presupuestaria y condiciones sistémicas	182
Trayectoria financiera y de gobernanza (2013-2023)	184
Panorama financiero general y tendencias históricas	184
Transformaciones en el financiamiento público	186
Evolución de los ingresos propios	188
Análisis de la estructura del gasto institucional	189
Observaciones de fiscalización y prácticas de control	191

Gobernanza financiera y tensiones estructurales.....	193
Actores y relaciones institucionales clave.....	193
Órganos colegiados y su papel en la gobernanza	195
Autoridades unipersonales y procesos de decisión	196
Órgano patrimonial y estructura financiera	197
Comunidades académicas y estudiantiles	198
Representaciones laborales y compromisos institucionales	199
Gobiernos federal y estatal como instancias de financiamiento y regulación	200
Organismos fiscalizadores y reguladores	201
Configuración institucional del caso.....	202
CAPÍTULO 6. HALLAZGOS DEL ESTUDIO DE CASO: MECANISMOS, PATRONES Y MODELO EXPLICATIVO	204
Autonomía formal y autonomía operativa condicionada.....	206
Condicionidad normativa-financiera y reordenamiento institucional	210
Fiscalización e internalización del control institucional.....	214
Gobernanza presupuestaria y reequilibrio institucional	219
Austeridad, racionalización del gasto y capacidades adaptativas	224
Planeación institucional, continuidad estratégica y sostenibilidad académica	229
Patrones derivados del caso	234
Modelo explicativo de la autonomía condicionada	237
Alcance analítico de los hallazgos.....	241
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES GENERALES, APORTACIONES Y LÍNEAS FUTURAS.....	244
Conclusiones generales de la investigación	244
Tesis central: autonomía operativa condicionada.....	245
Correspondencia entre objetivos, análisis y resultados	247
Aportaciones de la investigación	249
Implicaciones para la política de educación superior	257

Alcances, limitaciones y agenda futura	261
Cierre general	267
REFERENCIAS	270
ANEXO I. MATRIZ DE TRAZABILIDAD DEL CORPUS DOCUMENTAL	276

Índice de figuras

Figura 1 Procedimiento de análisis documental	128
Figura 2 Modelo explicativo de la autonomía operativa condicionada en la universidad pública estatal analizada.....	240

Índice de tablas

Tabla 1 Tipología y función analítica del corpus documental.....	125
Tabla 2 Ejes analíticos para la lectura documental del caso	132
Tabla 3 Criterios de calidad metodológica del estudio de caso.....	134

INTRODUCCIÓN

La universidad pública ocupa un lugar central en la vida social, política y cultural de México. En ella convergen la formación profesional, la producción de conocimiento, la ampliación de oportunidades educativas, el desarrollo científico, la vinculación con los problemas regionales y la preservación de espacios para la deliberación crítica. Su relevancia no deriva únicamente de las funciones que cumple, sino también de su capacidad para construir y sostener proyectos académicos con sentido público. En ese marco, la autonomía universitaria ha sido una condición histórica para que las instituciones definan sus prioridades, organicen su vida interna, administren sus recursos y desarrollen sus funciones sin quedar subordinadas de manera directa a intereses gubernamentales coyunturales.

Esa autonomía, sin embargo, no se ejerce hoy en las mismas condiciones que en décadas anteriores. Las universidades públicas estatales dependen ampliamente del financiamiento público y operan bajo exigencias cada vez más precisas de transparencia, fiscalización, comprobación del gasto, contabilidad gubernamental y evaluación. A ello se suman presiones presupuestarias recurrentes y expectativas sociales legítimas sobre el uso responsable de los recursos. El problema no radica, por tanto, en afirmar que la autonomía haya desaparecido, sino en comprender cómo se ejerce cuando las decisiones institucionales deben procesarse dentro de marcos financieros, normativos, administrativos y documentales cada vez más densos.

La investigación se sitúa en esa tensión. Las universidades públicas estatales conservan facultades formales de autogobierno, órganos colegiados, atribuciones normativas y capacidad para definir su organización académica y administrativa. No obstante, el ejercicio efectivo de esas facultades depende de recursos sujetos a reglas de asignación, calendarios de ministración, convenios, auditorías, disposiciones de austeridad, obligaciones de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas. Esta condición obliga a mirar la autonomía más allá de su reconocimiento jurídico. Interesa observarla como una capacidad institucional concreta, sostenida por recursos, reglas, saberes técnicos, procedimientos y arreglos de gobernanza.

La relación entre autonomía y rendición de cuentas tampoco puede reducirse a una oposición entre libertad universitaria y control estatal. Las universidades administran recursos públicos y deben informar, justificar, comprobar y transparentar su ejercicio. La rendición de cuentas forma parte de su responsabilidad pública y de las condiciones que sostienen su legitimidad social. El problema aparece cuando sus mecanismos se diseñan o se aplican sin considerar la naturaleza académica de las instituciones, su heterogeneidad organizacional y las capacidades efectivamente disponibles para responder a las exigencias externas.

A partir de este problema, la tesis analiza cómo las políticas y mecanismos de rendición de cuentas influyen en la autonomía, el financiamiento y los arreglos de gobernanza de las universidades públicas estatales en México. Para ello se estudia un caso institucional que permite observar cómo las disposiciones externas se traducen en prácticas

organizacionales, procedimientos administrativos, decisiones presupuestarias y mecanismos internos de control. El propósito no es evaluar una administración, atribuir responsabilidades a actores específicos ni reconstruir una coyuntura política particular. El interés se concentra en los procesos mediante los cuales una universidad organiza su respuesta frente a exigencias de financiamiento, fiscalización, planeación y transparencia.

La institución seleccionada se aborda como una unidad analítica perteneciente al subsistema de universidades públicas estatales. Su identidad se mantiene en anonimato por razones éticas y metodológicas. Esta decisión permite evitar una lectura centrada en nombres, autoridades o conflictos particulares y mantener la atención en los mecanismos institucionales que articulan autonomía, financiamiento y rendición de cuentas. El anonimato no supone renunciar a la trazabilidad de la evidencia. La investigación se sostiene en una matriz confidencial que registra y codifica las fuentes normativas, presupuestarias, financieras, contables, de fiscalización, planeación y gestión que integran el corpus documental.

El diseño metodológico corresponde a un estudio de caso único, cualitativo y documental. Esta estrategia resulta pertinente porque una parte importante del fenómeno se encuentra inscrita en leyes, estatutos, presupuestos, estados financieros, informes de fiscalización, manuales contables, planes de desarrollo, informes de gestión, lineamientos de austeridad y documentos de planeación presupuestaria. Estos materiales no se utilizan únicamente como depósitos de información, más bien se analizan como expresiones institucionales de formas de gobierno, criterios de decisión, mecanismos de control y

prácticas de legitimación. A través de ellos es posible reconstruir cómo las reglas externas son interpretadas, traducidas e incorporadas a la vida organizacional.

La lectura del caso se apoya en una perspectiva institucional-relacional de la gobernanza universitaria. Desde esta posición, la universidad no se concibe como una organización aislada ni como una entidad que simplemente recibe disposiciones externas. Se entiende como una institución que actúa dentro de una red de relaciones con autoridades federales y estatales, organismos fiscalizadores, marcos regulatorios, órganos colegiados, áreas técnicas, comunidades académicas y representaciones laborales. Esta perspectiva permite examinar cómo las exigencias públicas son procesadas mediante capacidades organizacionales, procedimientos internos y decisiones que reconfiguran el ejercicio de la autonomía.

La tesis sigue una secuencia que va del problema general a la construcción de una explicación situada. En primer término, se plantea la relevancia científica, institucional y social del estudio y se identifican los vacíos existentes en torno al análisis de los mecanismos concretos mediante los cuales la fiscalización, el financiamiento y la regulación inciden en el autogobierno universitario. Después se desarrolla el marco teórico sobre autonomía, rendición de cuentas, gobernanza, estatalidad y financiamiento, del cual se deriva la perspectiva analítica que orienta la investigación.

El capítulo metodológico justifica el estudio de caso único, delimita la unidad de análisis, explica la construcción del corpus documental y establece los criterios de trazabilidad, consistencia interpretativa, resguardo ético y anonimización. El marco

contextual sitúa el caso dentro de las transformaciones recientes de la educación superior pública en México, con especial atención a la expansión normativa, la estructura del financiamiento, la fiscalización y las exigencias de transparencia que atraviesan a las universidades públicas estatales.

La presentación del caso reconstruye sus principales condiciones institucionales, académicas, normativas, financieras y organizacionales. No busca ofrecer una descripción total de la universidad, sino establecer la base empírica necesaria para comprender su funcionamiento: estructura de gobierno, funciones sustantivas, fuentes de financiamiento, composición del gasto, mecanismos de fiscalización, actores institucionales y documentos que regulan su operación. Sobre esa base, el capítulo de hallazgos identifica los mecanismos y patrones mediante los cuales las exigencias externas se incorporan a la organización.

La principal aportación analítica de la tesis se expresa en la categoría de autonomía operativa condicionada. Con ella se busca explicar una situación en la que la autonomía se conserva formalmente, pero su ejercicio efectivo depende de condiciones financieras, regulatorias, administrativas y documentales que delimitan los cursos de acción disponibles. La categoría no supone que la autonomía haya desaparecido ni que toda forma de rendición de cuentas la debilite. Permite observar, más bien, cómo el autogobierno se ejerce dentro de un entramado de dependencia presupuestaria, condicionalidad normativa-financiera, fiscalización intensificada, internalización del control, gobernanza presupuestaria, austeridad y capacidades adaptativas.

Los hallazgos muestran también que la rendición de cuentas no actúa únicamente desde el exterior. Con el tiempo, sus exigencias se incorporan a los procedimientos internos, fortalecen áreas especializadas y aumentan la relevancia de conocimientos técnicos vinculados con presupuesto, contabilidad, planeación, transparencia y control. Esta tecnificación puede fortalecer la capacidad institucional para sostener y justificar sus decisiones, aunque también modifica los equilibrios internos de gobernanza cuando el cumplimiento administrativo adquiere un peso creciente en la definición de lo viable. En el mismo sentido, los compromisos presupuestarios acumulados, incluidos los de naturaleza laboral, inciden en los márgenes de adaptación de la institución, aun cuando su dimensión micropolítica no pueda reconstruirse plenamente mediante documentos.

El cierre de la tesis recupera estos hallazgos para discutir sus aportaciones teóricas, metodológicas y político-institucionales. En el plano teórico, la autonomía se propone como una capacidad institucional y relacional, no solo como una prerrogativa jurídica. En el plano metodológico, se muestra el potencial del estudio documental para reconstruir procesos complejos de gobierno universitario, al tiempo que se reconocen sus límites para observar negociaciones informales, relaciones de poder y experiencias de los actores. En el plano empírico, el caso permite identificar cómo las universidades traducen reglas, recursos y obligaciones en arreglos organizacionales concretos.

La investigación no propone debilitar la rendición de cuentas ni defender una autonomía desligada de la responsabilidad pública. Su argumento es otro: la supervisión, la transparencia y la disciplina financiera deben articularse con suficiencia presupuestaria,

capacidades institucionales, coordinación normativa, planeación de largo plazo y respeto a la misión académica. El desafío consiste en evitar que la responsabilidad pública se convierta en subordinación administrativa y que la autonomía sea entendida como ausencia de controles.

Comprender este equilibrio resulta indispensable para pensar el futuro de las universidades públicas estatales. Estas instituciones no son receptoras pasivas de políticas, recursos o mecanismos de fiscalización. Interpretan disposiciones, reorganizan procedimientos, construyen capacidades y toman decisiones dentro de márgenes que no dependen enteramente de ellas. Mostrar cómo ocurre ese proceso permite comprender con mayor precisión las condiciones contemporáneas del gobierno universitario y ofrece elementos para discutir políticas que no se limiten a supervisar a las universidades, sino que contribuyan a sostener su capacidad para cumplir con el proyecto público que les da sentido.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Durante las últimas décadas, la educación superior en México ha atravesado un proceso sostenido de transformación, articulado por tensiones políticas, financieras y normativas que han reconfigurado la relación entre el Estado y las universidades públicas. Como señalan Brunner y Ganga (2016), las instituciones de educación superior (IES) en América Latina han debido adaptarse a dinámicas estructurales cada vez más complejas, derivadas de la globalización, la diversificación de funciones universitarias y el surgimiento de nuevas formas de gobernanza. Estas transformaciones han colocado a las universidades en un escenario donde las exigencias de transparencia, eficiencia y vinculación social se intensifican, al tiempo que persiste la expectativa de resguardar su autonomía como principio fundacional del modelo latinoamericano de universidad pública, tal como advierte Rama (2016).

En México, la expansión del sistema de educación superior a partir de los años ochenta, acompañada por un aumento progresivo en la matrícula y la diversificación de sus funciones, generó un escenario institucional y financiero cada vez más demandante. La creación de las Universidades Públicas Estatales (UPES) permitió descentralizar la oferta educativa, ampliar la cobertura y fortalecer las capacidades académicas regionales. Sin embargo, este crecimiento vertiginoso no siempre fue correspondido con políticas de financiamiento estables ni con arreglos institucionales que garantizaran su sostenibilidad en el largo plazo, situación documentada por Estrada García (2022).

A pesar de la amplia producción académica sobre autonomía, financiamiento y gobernanza en la educación superior, persiste un vacío analítico significativo relacionado con la forma en que estos procesos se materializan en arreglos institucionales concretos de las universidades públicas estatales. Si bien numerosos estudios han documentado las transformaciones estructurales del sistema y la creciente influencia del Estado en los procesos universitarios, son escasas las investigaciones que examinan sistemáticamente cómo los mecanismos de control, supervisión y fiscalización, expresados en leyes, auditorías, lineamientos y programas de financiamiento reconfiguran las capacidades de decisión, los equilibrios internos de poder y las estructuras organizativas a partir del análisis de documentación institucional. Esta ausencia limita la comprensión de cómo las políticas públicas se traducen en prácticas organizacionales concretas, constituyendo un vacío científico que justifica el desarrollo de estudios de caso en profundidad.

Este escenario se complejiza aún más cuando se observa que, paralelamente a la expansión del sistema, emergieron nuevas expectativas sociales respecto al papel de las universidades. Como indica OCDE (2019), las IES enfrentan presiones crecientes para responder a mercados laborales volátiles, promover la innovación, garantizar la pertinencia académica y fortalecer la vinculación con sectores productivos y comunitarios. Estas demandas, sin embargo, se desarrollan en un entorno donde los recursos financieros son limitados y donde la dinámica política nacional y estatal influye en la definición de prioridades y en el ejercicio efectivo de la autonomía.

En este contexto, la investigación toma como referencia un caso institucional perteneciente al subsistema de universidades públicas estatales, con el propósito de analizar cómo las exigencias de rendición de cuentas, financiamiento y autonomía se articulan en procesos concretos de gobernanza universitaria.

Transformaciones estructurales

La gobernanza universitaria ha adquirido un papel central en los estudios contemporáneos sobre educación superior. Desde enfoques como el de Valdés-Montecinos y Ganga-Contreras (2021), las instituciones de educación superior se conciben como sistemas organizacionales donde convergen múltiples actores, internos y externos, con intereses diferenciados y niveles variables de poder, legitimidad y urgencia. Esta perspectiva permite comprender que la toma de decisiones dentro de las universidades no puede explicarse únicamente a partir de su arquitectura formal, sino que debe analizarse considerando los arreglos políticos, normativos y financieros que condicionan su funcionamiento.

Autores como Pusser (2018) y Croucher y Davis (2018) destacan que la universidad contemporánea es una organización inmersa en una ecología política donde el Estado, la sociedad civil y los propios actores universitarios disputan permanentemente el sentido de la acción institucional. En este contexto, conceptos como la confianza pública, la rendición de cuentas, la responsabilidad social y la transparencia han adquirido un protagonismo

creciente, siendo utilizados como criterios para justificar decisiones de asignación presupuestaria, mecanismos de supervisión y procesos de reforma institucional.

Esta lógica se expresa claramente en el caso mexicano. Diversos análisis coinciden en que, desde la década de los noventa, se impulsaron políticas públicas hacia modelos de gobernabilidad orientados al control, la eficiencia administrativa y la evaluación permanente del desempeño institucional. Moreno Arellano (2017) destaca que estas reformas, inspiradas en paradigmas internacionales de gestión pública moderna, promovieron mecanismos de supervisión más estrictos, la estandarización de procesos y la introducción de instrumentos de regulación que buscaban fortalecer la capacidad del Estado para dirigir y monitorear a las instituciones de educación superior.

Esta tendencia se articuló con el avance de políticas neoliberales que, como argumenta Carrasco González (2020), instalaron lógicas promercado en la administración universitaria, priorizando la eficiencia, la competitividad y la rendición de cuentas como criterios centrales para justificar la asignación de recursos públicos.

En este marco, las Universidades Públicas Estatales (UPES) se vieron obligadas a incorporar sistemas formales de planeación estratégica, indicadores de desempeño académico y financiero, plataformas de seguimiento institucional y prácticas de evaluación orientadas a resultados; si bien estas herramientas pretendían mejorar la transparencia, fortalecer la eficiencia y promover una gestión más profesionalizada, su implementación generó tensiones evidentes con los principios tradicionales de la universidad pública,

particularmente con la autonomía académica, la libertad de cátedra y la capacidad de autogobierno colegiado.

El tránsito hacia esquemas de regulación más intensiva alteró los equilibrios históricos entre las universidades y los gobiernos estatales, introduciendo nuevas dinámicas de dependencia, supervisión y responsabilidad que, en algunos casos, redujeron los márgenes de decisión interna y condicionaron la definición de prioridades académicas y presupuestarias.

Las transformaciones en la gobernanza se expresan también en la manera en que las universidades negocian con los gobiernos estatales y federales. Como señala Acosta Silva (2022), el ejercicio de la autonomía universitaria es un proceso interpretativo y altamente dependiente del equilibrio político entre actores, de la normatividad vigente y de las prácticas que históricamente han moldeado la relación entre Universidad y Estado. Así, la autonomía no se presenta como una condición estática o garantizada, sino como un espacio continuamente tensionado por intereses contrapuestos y dinámicas de poder desiguales.

Autonomía, financiamiento y rendición de cuentas: un problema en disputa

En la tradición latinoamericana, la autonomía universitaria fue concebida como un principio estructurante que buscaba garantizar la libertad académica, resguardar a las instituciones de injerencias políticas y permitir el desarrollo pleno de sus funciones sustantivas en un ambiente de pluralismo, debate crítico y compromiso social. Como

explica Salom Echeverría (2020), la autonomía surgió en un contexto histórico marcado por luchas estudiantiles, disputas con los poderes gubernamentales y la necesidad de transformar estructuras universitarias rígidas, centralizadas y alineadas con modelos estatales heredados. En este sentido, la autonomía no fue únicamente un concepto jurídico o administrativo, sino una conquista política que redefinió las relaciones entre la Universidad, el Estado y la Sociedad, estableciendo un nuevo pacto orientado a garantizar el autogobierno, la libertad de pensamiento y la capacidad institucional para decidir sobre su rumbo académico y social.

En el caso mexicano, este principio se integró al marco constitucional como una condición indispensable para proteger la función social de las universidades públicas y fortalecer su carácter de instituciones del Estado, pero no subordinadas al poder gubernamental. La normativa reconoce que las universidades deben tener la facultad de establecer sus propios objetivos, diseñar sus estructuras de gobierno, gestionar sus recursos y definir su normatividad interna sin interferencias externas que comprometan su misión formativa y científica (Contreras Bustamante y Zeind Chávez, 2022). No obstante, la autonomía concebida por la Constitución no elimina la relación con el Estado, sino que define un equilibrio delicado: las universidades reciben financiamiento público y, en consecuencia, deben rendir cuentas sobre el uso de los recursos, pero sin que esa supervisión se convierta en un mecanismo de tutela política que limite el autogobierno o condicione la toma de decisiones académicas.

Sin embargo, en la práctica, la configuración histórica de esta relación ha tendido a estructurarse bajo una lógica binaria que contrapone autonomía universitaria y control gubernamental como categorías excluyentes, esta concepción ha generado una brecha entre el diseño normativo y las dinámicas reales de funcionamiento institucional. Por un lado, diversos gobiernos estatales han mantenido mecanismos formales e informales de intervención en decisiones estratégicas universitarias, particularmente en los procesos de designación de autoridades rectorales y en la asignación presupuestal; por otro lado, en algunas universidades la autonomía ha sido interpretada como un principio de independencia absoluta frente a cualquier forma de supervisión externa, lo que ha favorecido esquemas institucionales con débiles mecanismos de rendición de cuentas y escasa articulación de procesos de gobernanza interna.

Esta tensión ha contribuido a la consolidación de estructuras organizacionales que operan bajo equilibrios inestables entre autogobierno, dependencia financiera y limitada institucionalización de mecanismos de coordinación estratégica; en este contexto, la noción de gobernanza universitaria adquiere relevancia analítica, en tanto permite examinar la forma en que se articulan los procesos de toma de decisiones, la distribución del poder organizacional y los mecanismos de responsabilidad institucional al interior de las universidades. No obstante, la gobernanza interna no puede asumirse como una condición inherente al régimen de autonomía, sino como una construcción institucional que depende de la existencia de reglas claras, prácticas de transparencia, mecanismos colegiados efectivos y esquemas de rendición de cuentas que permitan equilibrar autonomía, legitimidad y responsabilidad pública.

Así, la autonomía universitaria en México se sitúa en un campo de fuerzas donde convergen expectativas de libertad académica, compromisos sociales, dependencias financieras y presiones político-administrativas; este entramado, lejos de ser estático, se reconfigura continuamente en función de las dinámicas estatales y de los arreglos institucionales mediante los cuales las universidades organizan sus procesos de toma de decisiones y de regulación interna, los cuales, en algunos casos, se aproximan a esquemas de gobernanza interna, aunque con niveles variables de institucionalización y efectividad.

En el caso de las Universidades Públicas Estatales, entre ellas la universidad objeto de estudio, este equilibrio resulta particularmente frágil, dada su dependencia del financiamiento estatal y su inserción en contextos políticos locales donde las relaciones entre gobierno y universidad tienden a configurarse mediante interacciones complejas, en las que los márgenes de autonomía, coordinación institucional y rendición de cuentas se negocian de manera permanente.

Bajo estas condiciones, la autonomía no solo requiere protección normativa, sino el desarrollo de capacidades institucionales que permitan sostenerla, ejercerla y adaptarla a escenarios de creciente exigencia pública, fiscalización y demandas sociales. En este sentido, el ejercicio efectivo de la autonomía se vincula con la forma en que se configuran los procesos de gobernanza universitaria, entendidos no como un espacio intermedio entre control estatal y autogobierno, sino como un conjunto de prácticas que operan en distintos niveles del sistema de educación superior, desde la definición de políticas y esquemas de financiamiento, hasta los arreglos organizacionales internos y las prácticas institucionales

concretas mediante las cuales se toman decisiones y se gestionan responsabilidades académicas y administrativas.

No obstante, múltiples estudios señalan que la autonomía ha sido históricamente frágil, particularmente en universidades estatales. La dependencia financiera respecto a los gobiernos locales, la ausencia de modelos de financiamiento plurianual y las prácticas discrecionales en la asignación presupuestaria han generado un marco estructural donde el margen real de autonomía se ve condicionado por factores externos (Ocegueda, Mungaray y Alcántar, 2010).

Estrada García (2022) documenta que la crisis de las Universidades Públicas Estatales tiene raíces profundas en el diseño del financiamiento federal y estatal, caracterizado por la inestabilidad, la ausencia de reglas claras, la dependencia política y la limitada existencia de mecanismos que garanticen suficiencia presupuestaria. A partir de estas condiciones estructurales, las universidades enfrentan dificultades para planear estratégicamente, cubrir compromisos contractuales, sostener programas académicos y mantener infraestructura. Tales limitaciones generan vulnerabilidades institucionales que inciden no solo en la operación cotidiana, sino también en la capacidad de autogobierno universitario.

Paralelamente, las exigencias de rendición de cuentas han adquirido una centralidad sin precedentes. La promulgación de la Ley General de Educación Superior (LGES, 2021) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2021) fortaleció los mecanismos de supervisión financiera, auditoría y cumplimiento normativo. Si bien tales reformas buscan

garantizar el uso adecuado de los recursos públicos y fortalecer la confianza social, diversas voces académicas señalan que la expansión del control estatal puede, en ciertos casos, tensionar la autonomía universitaria cuando no existen salvaguardas adecuadas (Buendía Espinosa y Salas Durazo, 2020; Rodríguez-Gómez, 2019; Solís, 2020).

Estas tensiones se inscriben en una contradicción estructural más amplia del sistema político educativo mexicano. Aunque las Universidades Públicas Estatales cuentan con reconocimiento constitucional de autonomía, su financiamiento depende en gran medida de subsidios federales y estatales cuya asignación históricamente ha respondido a esquemas centralizados y, en muchos casos, a dinámicas de negociación política incremental. Bajo este esquema, la asignación presupuestaria tiende a reproducir montos históricos con ajustes marginales, lo que genera procesos de gestión financiera caracterizados por negociaciones recurrentes entre autoridades universitarias, gobiernos estatales y dependencias federales.

Este patrón de interacción produce un escenario en el que los incentivos políticos favorecen la obtención coyuntural de recursos adicionales por encima de la construcción de agendas estratégicas de largo plazo. Como resultado, mecanismos que normativamente deberían operar bajo principios de planeación, transparencia y coordinación intergubernamental pueden transformarse en prácticas informales de negociación presupuestaria, lo que limita el desarrollo de esquemas sólidos de gobernanza universitaria.

En este contexto, la gobernanza universitaria no se reduce a la coexistencia entre autonomía y regulación estatal, sino que implica la configuración de reglas

institucionalizadas, agendas estratégicas compartidas y mecanismos de coordinación que permitan articular responsabilidades entre los distintos niveles del sistema educativo. La ausencia o fragilidad de estos elementos puede traducirse en desfases programáticos y en debilidades estructurales en el funcionamiento institucional.

En efecto, la noción de “autonomía responsable”, promovida en distintos documentos nacionales, plantea que dicho concepto debe ejercerse en un marco de responsabilidad financiera, transparencia y rendición de cuentas (ANUIES, 2018). No obstante, la relación entre autonomía y supervisión pública no puede comprenderse únicamente como un conflicto entre libertad institucional y control estatal, sino como un proceso de articulación institucional que depende de los arreglos de gobernanza mediante los cuales se coordinan responsabilidades, se establecen reglas de interacción y se definen mecanismos de toma de decisiones entre los distintos actores del sistema de educación superior.

En este sentido, cuando los procesos de fiscalización se diseñan o implementan sin considerar estos mecanismos de coordinación institucional, pueden generar presiones que debilitan la capacidad universitaria para planear estratégicamente y ejercer su autonomía de manera efectiva. Por el contrario, cuando la rendición de cuentas se inserta en esquemas de gobernanza que articulan autonomía, responsabilidad pública y coordinación intergubernamental, puede contribuir a fortalecer la legitimidad institucional y la sostenibilidad del sistema universitario. La complejidad de esta interacción constituye uno de los dilemas centrales de la educación superior contemporánea.

La crisis de las UPES y la relevancia del caso

Diversos análisis sobre educación superior han señalado que las Universidades Públicas Estatales enfrentan una crisis estructural asociada principalmente al financiamiento, la gobernanza y la rendición de cuentas. En este sentido, Estrada García (2022) documenta cómo estas condiciones han afectado la estabilidad institucional, limitando su capacidad de innovación y generando riesgos para su sostenibilidad.

Dentro de este panorama, el caso seleccionado permite examinar cómo las tensiones entre financiamiento, autonomía y rendición de cuentas se expresan en arreglos institucionales concretos dentro del subsistema de universidades públicas estatales. Su relevancia no radica en singularizar una trayectoria institucional específica, sino en analizar cómo las restricciones presupuestarias, las exigencias normativas y los mecanismos de supervisión inciden en la configuración de prácticas organizacionales, procesos de gestión y márgenes efectivos de autonomía universitaria.

En este marco, el caso se utiliza como vía de aproximación analítica a procesos más amplios del subsistema de universidades públicas estatales, particularmente aquellos relacionados con el financiamiento, la rendición de cuentas, la autonomía y la gobernanza institucional. Su pertinencia radica en que permite observar cómo estas dimensiones se articulan en prácticas organizacionales, criterios de gestión y mecanismos de decisión que expresan tensiones estructurales del sistema universitario público, sin asumir que la

institución analizada constituye una excepción ni reducir el estudio a una trayectoria institucional particular.

Vacíos en el conocimiento

A pesar de la amplia producción académica sobre autonomía, financiamiento y gobernanza, persisten vacíos importantes. En primer lugar, aunque existen diagnósticos generales sobre la crisis de las Universidades Públicas Estatales, entre los que destaca el análisis desarrollado por Estrada García (2022), se han desarrollado pocos estudios profundos y contextualizados que examinen cómo dichas tensiones se expresan en los arreglos de gobernanza interna de una universidad específica.

En términos generales, la literatura tiende a enfocarse en tendencias nacionales, con menor atención a la forma en que los contextos institucionales específicos, las reglas internas y las prácticas organizacionales modulan el ejercicio efectivo de la autonomía universitaria.

En segundo lugar, aunque la literatura destaca la importancia de la relación entre Estado y universidad (Croucher y Davis, 2018; Pusser, 2018), existen menos investigaciones que documenten cómo dicha relación se materializa en procesos institucionales concretos, particularmente en la gestión presupuestaria, la coordinación normativa y la organización interna de las universidades públicas estatales.

En tercer lugar, los estudios sobre rendición de cuentas universitaria en México suelen centrarse en debates normativos o en análisis de discurso (Buendía Espinoza y Salas Durazo, 2020), pero con menor frecuencia examinan cómo los mecanismos de fiscalización

se materializan en procedimientos, documentos, capacidades administrativas y arreglos internos de gobernanza.

Finalmente, persiste la necesidad de analizar cómo las tensiones entre autonomía, financiamiento y rendición de cuentas se traducen en arreglos organizacionales, prácticas administrativas y capacidades institucionales dentro de las universidades públicas estatales; esto resulta relevante porque permite desplazar el análisis desde los debates normativos o sistémicos hacia la comprensión de los procesos concretos mediante los cuales dichas instituciones organizan sus decisiones, gestionan sus recursos y redefinen sus márgenes efectivos de autonomía.

Este vacío limita la comprensión del fenómeno y obstaculiza la posibilidad de diseñar políticas más equilibradas que permitan fortalecer tanto la autonomía como la responsabilidad institucional. En conjunto, estos vacíos justifican el desarrollo de un estudio de caso que permita analizar, a partir de documentación institucional y procesos organizacionales concretos, cómo la rendición de cuentas reconfigura capacidades, márgenes de autonomía y arreglos de gobernanza en una universidad pública estatal.

Formulación del problema central

El entorno de las Universidades Públicas Estatales en México se ha caracterizado por la ausencia de una agenda de política pública articulada y sostenida para la educación superior, lo que ha generado trayectorias institucionales heterogéneas y, en algunos casos, contradictorias. Mientras ciertas universidades han desarrollado mecanismos

organizacionales capaces de traducir proyectos institucionales en estrategias operativas sostenibles, otras han experimentado procesos de debilitamiento institucional, caracterizados por crecimiento inercial, fragmentación organizacional y limitada capacidad de planeación estratégica.

En este contexto, el estudio de caso que desarrolla esta investigación se orienta a comprender cómo las universidades públicas estatales traducen presiones externas vinculadas con financiamiento, rendición de cuentas y regulación normativa en respuestas organizacionales, ajustes administrativos y prioridades de gestión académica. Este enfoque permite analizar cómo dichas tensiones se expresan en arreglos institucionales concretos, en prácticas documentales y presupuestarias, y en procesos internos mediante los cuales las instituciones reinterpretan los marcos normativos y financieros que condicionan el ejercicio efectivo de su autonomía.

A partir de lo anterior, el problema central de la investigación radica en comprender cómo las tensiones contemporáneas entre autonomía universitaria, financiamiento estatal, exigencias de rendición de cuentas y ausencia de agendas públicas articuladas, han configurado los arreglos de gobernanza institucional en la universidad objeto de estudio, particularmente a través de la forma en que estos procesos se materializan en disposiciones normativas internas, prácticas administrativas y documentación institucional que reflejan la interacción entre presiones externas y capacidades organizacionales.

En un escenario donde se intensifican las exigencias de supervisión normativa, fiscalización financiera y transparencia, resulta fundamental analizar cómo estas presiones

se traducen en ajustes organizacionales, prácticas de cumplimiento normativo y procesos de fortalecimiento institucional que inciden en el ejercicio efectivo de la autonomía universitaria.

Desde esta perspectiva, la gobernanza universitaria se entiende como el engranaje que articula los niveles del sistema educativo, los programas institucionales y las prácticas organizacionales concretas mediante las cuales se toman decisiones, se movilizan recursos y se orienta el desarrollo académico. Siguiendo el planteamiento de Aguilar Villanueva, la gobernanza implica la interacción entre instituciones, recursos y capacidades que permiten al Estado y a las organizaciones públicas desarrollar acciones directivas, aunque dichas capacidades pueden ser aprovechadas, subutilizadas o incluso dilapidadas dependiendo de las prácticas políticas que orientan la acción institucional.

Bajo estas condiciones, el caso constituye una unidad analítica pertinente para observar cómo las tensiones entre regulación estatal, autonomía institucional y rendición de cuentas se expresan en procesos organizacionales concretos relacionados con la documentación institucional, la gestión presupuestaria, la planeación y la toma de decisiones. El interés de la investigación no consiste en evaluar una trayectoria institucional particular, sino en comprender cómo las presiones externas y las capacidades internas configuran los márgenes prácticos de la autonomía universitaria dentro del subsistema de universidades públicas estatales.

Preguntas y objetivos de investigación

Pregunta general

¿Cómo influyen las políticas y mecanismos de rendición de cuentas en la configuración de la autonomía, el financiamiento y los arreglos de gobernanza de las universidades públicas estatales en México, y cómo inciden estas interacciones en la construcción de capacidades institucionales para el desarrollo académico, a partir del análisis de la universidad objeto de estudio?

Preguntas subsidiarias

1. ¿Qué elementos normativos, financieros y administrativos estructuran los mecanismos de rendición de cuentas en las universidades públicas, y qué implicaciones tienen estos en la configuración de la autonomía y de los arreglos institucionales de gobernanza, según se observa en el caso de la universidad objeto de estudio?
2. ¿Cómo se manifiestan las tensiones entre rendición de cuentas, autonomía institucional y financiamiento en los procesos mediante los cuales se configuran los arreglos de gobernanza y se articulan agendas institucionales en la universidad objeto de estudio, y qué permite inferir este caso sobre dinámicas más amplias del sistema universitario público?

Objetivo general

Analizar cómo las políticas y mecanismos de rendición de cuentas influyen en la configuración de la autonomía, el financiamiento y los arreglos de gobernanza de las universidades públicas estatales en México, y cómo inciden estas interacciones en la construcción de capacidades institucionales para el desarrollo académico, tomando como referencia el caso de la universidad objeto de estudio.

Objetivos específicos

1. Identificar los elementos normativos, financieros y administrativos que estructuran los mecanismos de rendición de cuentas en las universidades públicas, y analizar sus implicaciones en la configuración de la autonomía y de los arreglos institucionales de gobernanza.
2. Examinar cómo se manifiestan las tensiones entre rendición de cuentas, autonomía y financiamiento en los procesos mediante los cuales se configuran los arreglos de gobernanza y se articulan agendas institucionales en la universidad objeto de estudio, con el fin de comprender configuraciones relevantes del sistema universitario público.

CAPÍTULO 1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio de la rendición de cuentas en las universidades públicas mexicanas se ha convertido en un eje central del debate contemporáneo sobre la educación superior. En las últimas décadas, las transformaciones del Estado, los cambios en los modelos de financiamiento y el fortalecimiento de las políticas de supervisión han configurado un escenario donde las instituciones universitarias enfrentan exigencias crecientes de transparencia, eficiencia y responsabilidad pública (Baca et al., 2019; Carrasco González, 2020).

Sin embargo, estas exigencias no se han desarrollado en un vacío político o institucional, sino que interactúan de manera directa con dos principios fundamentales del modelo universitario latinoamericano: la autonomía y la misión social. Esta interacción genera tensiones que inciden en los arreglos institucionales mediante los cuales se organizan los procesos de toma de decisiones, se distribuyen responsabilidades y se coordinan actores internos y externos, es decir, en las configuraciones de gobernanza universitaria, así como en las capacidades organizacionales y en los márgenes reales de autogobierno.

Como muestran Brunner y Ganga (2016), la universidad pública en la región se constituyó históricamente como un espacio de producción de conocimiento, crítica social y formación de élites profesionales, pero también como un actor político que disputa

sentidos, recursos y proyectos de país. Esta doble condición, académica y política, hace que las demandas contemporáneas de eficiencia, transparencia y control se inscriban en un campo de fuerzas donde la universidad no solo es objeto de regulación, sino también sujeto de proyectos y resistencias. En este marco, la autonomía no puede entenderse únicamente como una categoría jurídica, sino como un arreglo político-institucional continuamente renegociado frente a las expectativas estatales, las presiones financieras y las exigencias de respuesta social (Salom Echeverría, 2020).

Al mismo tiempo, la misión social de la universidad, vinculada a la ampliación de oportunidades educativas, la producción de conocimiento pertinente y la contribución al desarrollo democrático, se ve atravesada por lógicas de evaluación y rendición de cuentas que tienden a privilegiar indicadores cuantificables y resultados de corto plazo (ANUIES, 2018; Rama, 2016). Estas dinámicas no solo introducen presiones sobre las prioridades académicas, sino que evidencian y reconfiguran los arreglos institucionales mediante los cuales se organizan los procesos de toma de decisiones, se distribuyen responsabilidades y se articulan actores internos y externos, es decir, los procesos a través de los cuales se construyen y disputan las configuraciones de gobernanza universitaria.

En este contexto, las instituciones se ven obligadas a redefinir mecanismos de toma de decisiones y adaptar estructuras organizacionales a criterios externos de desempeño, muchas veces diseñados desde marcos de gestión pública que no necesariamente capturan la complejidad de las funciones universitarias (Valdés-Montecinos y Ganga-Contreras, 2021). Bajo estas condiciones, los márgenes reales de autogobierno se encuentran

condicionados por la capacidad institucional para negociar, reinterpretar y, en algunos casos, resistir los dispositivos de control y supervisión, al tiempo que intentan preservar su proyecto académico y su compromiso social.

Si bien la autonomía universitaria fue concebida como una conquista histórica que permitiría a las instituciones resguardar la libertad académica, la deliberación crítica y el desarrollo de sus funciones sustantivas sin interferencias externas (Salom Echeverría, 2020), su ejercicio práctico se ha visto progresivamente condicionado por dinámicas de financiamiento, fiscalización y regulación estatal. Este desplazamiento no ocurrió de forma abrupta, sino como resultado de una transformación gradual en la cual el Estado redefinió sus formas de relación con las universidades, pasando de un modelo basado en la confianza institucional y el respeto amplio al autogobierno, hacia esquemas donde la supervisión, la evaluación y la asignación condicionada de recursos comenzaron a adquirir mayor peso (Buendía Espinosa y Salas Durazo, 2020; Rodríguez-Gómez, 2019).

En este proceso, la autonomía dejó de operar únicamente como un principio garantizado por la normativa para convertirse en una práctica institucional constantemente negociada con los poderes públicos. Como señalan Brunner y Ganga (2016), la universidad latinoamericana ha debido adaptarse a un entorno político e institucional cambiante, donde las decisiones estatales y las políticas de modernización educativa introducen nuevos parámetros de actuación que reconfiguran las posibilidades efectivas de autogobierno. Así, aunque la autonomía continúa siendo un fundamento jurídico indispensable para la vida universitaria, su viabilidad material depende de factores externos que exceden la voluntad

institucional y que delimitan los márgenes dentro de los cuales las universidades pueden desarrollar su proyecto académico.

Esta reconfiguración de los márgenes de actuación universitaria, descrita por Brunner y Ganga, puede profundizarse a partir del análisis de Barona Ríos (2006), quien entiende la modernización en América Latina no como un proceso meramente técnico o administrativo, sino como un proyecto político e ideológico asociado con agendas globales, organismos internacionales y modelos estandarizados de gestión, evaluación y financiamiento. Desde esta perspectiva, los criterios de eficiencia, calidad y rendición de cuentas no operan como instrumentos neutrales, sino como mecanismos que redefinen las formas de gobierno universitario, orientan la asignación de recursos y condicionan materialmente los márgenes de autonomía. Así, la modernización universitaria permite comprender el tránsito hacia un nuevo marco de relación entre el Estado y las instituciones públicas de educación superior, en el que la supervisión financiera, la evaluación del desempeño y la responsabilidad pública se convierten en dispositivos centrales para organizar la vida institucional.

De esta manera, la promesa de modernizar y fortalecer a las universidades se entrelazó con un proceso progresivo de regulación y control que situó al financiamiento como un instrumento central para orientar y, en algunos casos, condicionar el ejercicio de la autonomía. La literatura muestra que, conforme el Estado adoptó marcos de gestión pública basados en resultados y responsabilidad fiscal, la rendición de cuentas dejó de ser un mecanismo exclusivamente orientado a la transparencia y se convirtió en un medio a través

del cual se reconfiguran las capacidades institucionales y los márgenes reales de decisión universitaria (Rodríguez-Gómez, 2019).

Este entrecruzamiento de modernización, financiamiento y control permite comprender cómo la autonomía, aun estando reconocida normativamente, pasó a depender de factores externos que exceden la voluntad de las propias instituciones, generando tensiones que inciden en los arreglos institucionales mediante los cuales se organizan los procesos de toma de decisiones, se distribuyen responsabilidades y se articulan actores internos y externos, es decir, en los procesos de configuración de la gobernanza universitaria.

Estrada García (2022) demuestra que la crisis estructural del financiamiento de las universidades públicas estatales tiene raíces profundas en políticas federales y estatales que han generado inestabilidad presupuestaria, dependencia y vulnerabilidad organizacional. Paralelamente, la expansión de los mecanismos de rendición de cuentas, en particular los de naturaleza financiera y administrativa, ha sido interpretada tanto como una herramienta necesaria para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, como un dispositivo que puede erosionar la autonomía institucional cuando se ejerce sin salvaguardas o criterios claros (Buendía Espinosa y Salas Durazo, 2020).

A pesar de la creciente producción académica sobre autonomía y gobernanza universitaria, persisten importantes vacíos en el conocimiento. En primer lugar, gran parte de los estudios sobre rendición de cuentas se han concentrado en análisis normativos o discursivos, dejando menos explorado cómo estas políticas se reflejan en los documentos

institucionales, en los procesos de gestión y en la manera en que se reconfigura la gobernanza de las universidades públicas (Ordorika, 2018).

Este predominio del enfoque normativo ha privilegiado interpretaciones generales sobre la relación entre Estado y universidad, pero ha descuidado el examen minucioso de los mecanismos a través de los cuales la rendición de cuentas se materializa y opera en la vida organizacional. Como señala Ordorika, las políticas educativas frecuentemente se estudian desde su diseño formal, mientras que “los procesos internos de decisión y las dinámicas de poder que las atraviesan permanecen poco visibles” (2018, p. 6), lo que impide comprender sus efectos concretos en las instituciones.

Además, este vacío se amplía cuando se observa que buena parte de la literatura sobre gobernanza universitaria ha adoptado marcos analíticos amplios que describen tendencias globales como la modernización, la evaluación por desempeño o la expansión de los sistemas de control, sin documentar cómo estas tendencias se expresan en estructuras específicas, normatividades internas, prácticas de gestión o configuraciones particulares de poder. Brunner advierte que la transformación de las universidades latinoamericanas implica “mutaciones en sus formas de organización, en sus vínculos con el Estado y en la definición de sus prioridades institucionales” (2010, p. 18), pero gran parte de estas mutaciones no han sido estudiadas a partir de evidencia documental institucional, sino mediante aproximaciones conceptuales o diagnósticos generales.

De igual manera, la literatura sobre financiamiento universitario ha demostrado que la dependencia económica frente a los gobiernos estatales y federales constituye un factor

crítico que condiciona la autonomía (Estrada García, 2022), pero falta evidencia que muestre cómo esta dependencia se hace visible en documentos presupuestales, en informes de fiscalización, en acuerdos de financiamiento o en decisiones administrativas internas. Esto es especialmente relevante porque la rendición de cuentas, al consolidarse como criterio rector de la relación Estado-universidad, ha comenzado a adquirir un carácter performativo, no solo exige transparencia, sino que establece “las reglas mediante las cuales debe organizarse la universidad pública” (Rodríguez-Gómez, 2019, p. 74). Sin embargo, la forma en que estas reglas se inscriben en la gestión universitaria sigue siendo poco estudiada.

La relevancia científica de esta investigación radica en que permite desplazar el análisis de la rendición de cuentas universitaria desde una discusión predominantemente normativa o sistémica hacia el estudio de sus formas concretas de institucionalización, esto implica observar cómo las exigencias de transparencia, fiscalización y responsabilidad pública se traducen en documentos, procedimientos, criterios de decisión, prácticas administrativas y arreglos de gobernanza dentro de una universidad pública estatal.

En este sentido, el estudio aporta al campo de la gestión educativa al mostrar que la rendición de cuentas no opera únicamente como un mandato externo de supervisión, sino como un proceso que reconfigura capacidades institucionales, márgenes efectivos de autonomía y formas internas de organización. Esta perspectiva resulta relevante porque permite comprender no solo qué presiones enfrentan las universidades públicas, sino cómo

dichas presiones son procesadas institucionalmente y qué efectos producen en la conducción de sus funciones académicas, administrativas y sociales.

Adicionalmente, otro vacío relevante radica en la falta de análisis que vinculen de manera sistemática la documentación institucional con la reconfiguración de la gobernanza. Aunque numerosos autores han señalado la creciente influencia del Estado en los procesos universitarios, son escasos los estudios que examinan cómo los mecanismos de control, supervisión y fiscalización, presentes en leyes, auditorías, lineamientos y programas de financiamiento, transforman las capacidades de decisión, los equilibrios internos de poder y las estructuras organizativas. Tal como afirma Moreno Arellano, la modernización del sistema de educación superior no solo introduce nuevas normas, sino que modifica “las condiciones reales en que se ejerce la autonomía universitaria” (2017, p. 33), pero estas modificaciones rara vez son analizadas a partir de documentos institucionales que permitan observar su profundidad y alcance.

Además, la mayoría de los diagnósticos sobre la crisis de las universidades públicas estatales se desarrollan en un nivel sistémico o comparativo, pero pocas investigaciones analizan en profundidad un caso particular para mostrar cómo las tensiones estructurales se manifiestan de manera concreta en la vida institucional (Estrada García, 2022). Esta ausencia de estudios detallados limita la capacidad de comprender la complejidad de los procesos internos que median entre las políticas estatales y la operación cotidiana de las universidades.

Estrada García advierte que, si bien existe abundante evidencia sobre la precariedad financiera, la dependencia presupuestaria y la vulnerabilidad de las instituciones estatales, “el análisis puntual de las prácticas administrativas, las disposiciones normativas internas y las respuestas institucionales aún es insuficiente” (2022, p. 91), lo que deja sin explorar la forma específica en que cada universidad interpreta, adapta o resiste los marcos externos de regulación.

La carencia de estudios de caso también impide identificar las particularidades que hacen que una misma política tenga efectos diferenciados según el contexto institucional, mientras la literatura de corte macro describe patrones generales, estos no revelan cómo se negocian internamente las decisiones, cómo se articulan los marcos normativos federales y estatales con la normatividad interna, o cómo se reconfiguran los procedimientos de gestión frente a auditorías, lineamientos o restricciones presupuestales. Como señala Moreno Arellano, las reformas del sector educativo introducen directrices de alcance nacional, pero “sus efectos reales dependen de las condiciones locales, del diseño institucional y de las prácticas históricas de cada universidad” (2017, p. 44). Esta dimensión local e institucional de las tensiones, que es fundamental para comprender la gobernanza, permanece poco explorada.

Asimismo, la falta de estudios de caso obstaculiza el análisis de los mecanismos de mediación que existen entre la política pública y la vida organizativa cotidiana. Estos mecanismos incluyen decisiones administrativas, reinterpretaciones normativas, priorización de programas, ajustes presupuestales, reorganización de funciones o

redefinición de responsabilidades internas. Sin un análisis detallado de estos intermediarios, es difícil observar cómo las políticas de rendición de cuentas, financiamiento y supervisión estatal se convierten en prácticas institucionales concretas, o cómo modifican los márgenes reales de autonomía, las capacidades de gestión y las dinámicas de gobernanza interna.

Como sugiere Rodríguez-Gómez, la autonomía puede verse disminuida “no solo por la norma explícita, sino por la manera en que se instrumentan los procesos administrativos y financieros cotidianos” (2019, p. 63), una dimensión que solo puede apreciarse mediante el estudio cuidadoso de casos específicos.

La ausencia de investigaciones centradas en un caso particular también limita la posibilidad de comprender la heterogeneidad del sistema. Aunque se suele hablar de las universidades públicas estatales como un conjunto homogéneo, cada institución posee estructuras de gobierno, trayectorias políticas, culturas organizacionales y marcos normativos distintos. Sin estudios que revelen esta diversidad, los análisis sistémicos corren el riesgo de simplificar la realidad, invisibilizando las diferencias que hacen que una misma política pueda fortalecer, tensionar o incluso desestabilizar la gobernanza de manera distinta en cada institución. Por ello, el estudio de caso se vuelve indispensable para observar cómo las tensiones estructurales se encarnan en prácticas, documentos, decisiones y configuraciones organizacionales específicas, permitiendo articular mejor la relación entre el plano macro de las políticas públicas y el plano meso-micro de la vida institucional universitaria.

La relevancia de este estudio radica en que aporta una perspectiva documental, sistemática y crítica sobre un fenómeno que suele abordarse desde aproximaciones normativas o desde interpretaciones políticas generales. Al examinar la interacción entre las regulaciones estatales, las políticas financieras y las prácticas institucionales, la investigación permite comprender cómo se reconfigura la gobernanza universitaria en un contexto de presión externa creciente, incertidumbre presupuestaria y requerimientos de transparencia. Además, al analizar estas tensiones desde el lente de la rendición de cuentas, la investigación ofrece elementos para reflexionar sobre sus impactos en la autonomía y para discutir si los mecanismos implementados fortalecen o debilitan la capacidad de las universidades para cumplir su misión social, académica y científica (ANUIES, 2018; Contreras Bustamante y Zeind Chávez, 2022).

Asimismo, resulta indispensable considerar que la rendición de cuentas no solo opera como un instrumento para garantizar transparencia, sino también como un dispositivo que incentiva, orienta y, en ocasiones, coacciona la adopción de determinadas prácticas institucionales. Como advierte Rodríguez-Gómez, la rendición de cuentas se ha consolidado como un conjunto de reglas que “delimita la manera en que debe organizarse la universidad pública” (2019, p. 74), lo cual significa que su función no se limita a vigilar, sino también a definir y prescribir comportamientos organizacionales.

Esta dimensión prescriptiva se vincula con los modelos de gestión pública que establecen criterios de desempeño, estándares financieros y obligaciones administrativas cuyo cumplimiento se convierte en condición para mantener o acceder a recursos estatales

y federales, situando a las instituciones en un esquema donde la adopción de prácticas específicas, desde la reestructuración presupuestaria hasta la estandarización de procesos internos, se vuelve menos una opción y más una necesidad impuesta por el entorno regulatorio y financiero. Bajo estas condiciones, la rendición de cuentas adquiere un carácter performativo, no solo evalúa a las universidades, sino que configura los marcos de acción posibles, erosionando o modulando los márgenes reales de autonomía y reorientando la gobernanza conforme a las expectativas estatales.

Finalmente, la pertinencia de este estudio se justifica porque las transformaciones actuales del sistema de educación superior exigen repensar las relaciones entre el Estado y las universidades, así como buscar equilibrios más adecuados entre supervisión pública, autonomía institucional y sostenibilidad financiera.

La creciente centralidad de la rendición de cuentas, ahora entendida no solo como obligación de transparencia, sino como un mecanismo que prescribe, orienta y condiciona prácticas organizacionales, demanda analizar con mayor profundidad cómo estas dinámicas redefinen los límites reales del autogobierno universitario. Como señalan Contreras Bustamante y Zeind Chávez, la autonomía solo puede sostenerse cuando existen “condiciones institucionales que permitan ejercerla de manera plena” (2022, p. 57), y dichas condiciones se ven cada vez más atravesadas por lógicas de control, fiscalización y estándares de desempeño que moldean los márgenes de acción institucional.

Comprender cómo estas tensiones se expresan en una universidad pública concreta, abordada como un caso analíticamente relevante para examinar mecanismos presentes en el

subsistema de universidades públicas estatales, constituye una aportación para la formulación de políticas, la revisión de marcos normativos y el fortalecimiento de la gobernanza en las instituciones de educación superior en México.

El análisis documental profundo de los marcos regulatorios, los informes institucionales y los dispositivos de gestión permite observar con claridad cómo la autonomía se ejerce, y se limita, en contextos donde la rendición de cuentas adquiere un carácter performativo y coercitivo, orientando los procesos internos y condicionando las posibilidades de desarrollo académico y organizacional. Desde esta perspectiva, el estudio no solo ilumina las implicaciones de las tensiones actuales, sino que también ofrece elementos para reflexionar sobre rutas posibles para equilibrar responsabilidad pública y autonomía institucional en el futuro.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

El presente marco teórico se articula con el diseño de estudio de caso de la investigación y tiene como propósito construir una base conceptual para interpretar cómo la autonomía, la rendición de cuentas, el financiamiento y la gobernanza se configuran en procesos organizacionales concretos. Desde esta posición, la universidad pública se entiende como una organización compleja que opera en un campo de relaciones normativas, políticas, financieras y simbólicas, donde las reglas no solo se aplican, sino que son interpretadas, documentadas y traducidas en prácticas de gobierno.

En este punto, la aportación de Douglas resulta útil porque permite comprender que las instituciones, aunque no poseen una mente propia en sentido literal, sí estabilizan formas colectivas de clasificación, memoria y decisión que orientan la acción de sus integrantes (Douglas, 1996). Esta lectura permite analizar la rendición de cuentas no solo como exigencia externa de supervisión, sino como un proceso que se incorpora en documentos, procedimientos, criterios de legitimidad y arreglos internos de gobernanza universitaria.

Autonomía universitaria: fundamentos, límites y transformaciones

La autonomía universitaria constituye uno de los pilares más importantes del sistema de educación superior en México y América Latina. Su sentido histórico, jurídico y político es ampliamente reconocido, pero su ejercicio concreto se transforma según las

condiciones de cada periodo: fiscalización, financiamiento, estatalidad, gobernanza interna, presiones sociales y nuevas expectativas públicas. En este contexto, comprender la autonomía requiere un enfoque integral que combine la perspectiva jurídica con la sociopolítica, la organizacional y la histórica.

La autonomía no es un atributo absoluto ni un espacio inmune a la intervención estatal, es un régimen de relaciones, complejas, dinámicas y frecuentemente tensas, entre el Estado y las universidades. Su relevancia contemporánea reside en que define qué puede decidir la institución, bajo qué condiciones opera y qué capacidades tiene para responder tanto a obligaciones de transparencia y rendición de cuentas como a su misión académica.

La literatura también subraya que la autonomía debe entenderse como un arreglo institucional dinámico, cuyo sentido se redefine conforme cambian las relaciones entre Estado, universidad y sociedad. Brunner muestra que los sistemas universitarios latinoamericanos han configurado su autonomía a partir de procesos históricos de negociación y adaptación, donde las instituciones buscan preservar espacios de decisión frente a transformaciones políticas y presiones externas (2010). Esta perspectiva permite comprender que la autonomía no constituye un principio estático, sino un campo en continua reconstrucción que incorpora elementos jurídicos, organizacionales y simbólicos según el momento histórico.

Como afirma Salom Echeverría, la autonomía debe entenderse como un “proceso histórico que redefine los términos de la relación entre la universidad y el poder político” (2020, p. 14), lo cual implica reconocer que su vigencia está condicionada tanto por las

transformaciones del Estado como por la capacidad institucional para sostenerla. Desde esta perspectiva, la autonomía constituye un conjunto de facultades que permite a la universidad decidir sobre su proyecto académico, organizar su vida interna y orientar sus prioridades, pero dichas facultades siempre están acotadas por los marcos regulatorios, presupuestales y administrativos que estructuran el sistema de educación superior.

En su sentido contemporáneo, la autonomía adquiere relevancia porque delimita qué puede decidir la institución, bajo qué condiciones opera y qué capacidades posee para responder simultáneamente a dos exigencias que no siempre convergen, por un lado, las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas como instituciones financiadas con recursos públicos; por otro, la misión académica, científica y social que constituye la razón de ser de la universidad. La tensión entre estas dos dimensiones, autonomía como garantía institucional y rendición de cuentas como mandato estatal, se ha convertido en un elemento central para comprender las transformaciones actuales de la gobernanza universitaria, las cuales se desarrollan bajo condiciones de creciente supervisión, presiones presupuestarias y expectativas públicas más amplias.

Naturaleza jurídica y política de la autonomía

En el caso mexicano, la autonomía se sustenta en el reconocimiento constitucional y en la legislación secundaria. Desde una perspectiva jurídica, implica facultades para gobernarse a sí mismas, administrar su patrimonio, definir sus planes y programas y organizar su vida académica interna. Sin embargo, la literatura especializada ha señalado

que la autonomía no puede reducirse a su dimensión normativa, pues también constituye una relación política situada entre universidad, Estado y sociedad.

En esta línea, Pusser (2018) ofrece una conceptualización relevante al ubicar a las universidades como instituciones políticas del Estado, cuya autonomía se encuentra inscrita dentro del propio orden estatal. Desde esta perspectiva, las instituciones de educación superior forman parte de un entramado más amplio de disputas por autoridad, legitimidad y producción de conocimiento socialmente relevante. Como señala el autor, “las universidades, en tanto instituciones políticas del Estado, son simultáneamente espacios de disputa por la autoridad y legitimidad estatal, e instrumentos en luchas más amplias por el control del Estado; su autonomía no es externa al Estado, sino interna al orden político” (Pusser, 2018, p. 18).

Este planteamiento redefine la manera de comprender la autonomía. No se trata de una relación binaria entre un Estado que regula y una universidad que defiende sus espacios, sino de una interacción en la cual la autonomía es parte del diseño político y, por lo tanto, está sujeta a tensiones, negociaciones y dependencias que surgen de las transformaciones del propio Estado.

Ordorika (2018) coincide en la naturaleza política de la autonomía, subrayando que su ejercicio depende de un entramado complejo que incluye legitimidad social, participación interna, estabilidad institucional y confianza pública. Su análisis destaca que “las universidades deben democratizar sus procesos internos, fortalecer sus capacidades colegiadas y transparentar sus decisiones para asegurar la legitimidad de su autonomía” (p.

6). Esto implica que la autonomía no se sostiene solo desde el derecho, sino desde prácticas institucionales que reafirman su carácter público.

Comprender esta doble dimensión jurídica y política también implica reconocer que la autonomía genera obligaciones asociadas a la responsabilidad institucional. Buendía Espinosa y Salas Durazo (2020), argumentan que las universidades, al constituirse como entes públicos con autogobierno, deben articular mecanismos que demuestren transparencia y legitimidad en sus decisiones.

Autonomía académica, autonomía de gestión y autonomía financiera

Para efectos de esta investigación, la autonomía universitaria se comprende a partir de tres dimensiones analíticamente diferenciables:

- **Académica:** capacidad para definir planes de estudio, investigación, perfiles de ingreso y evaluación docente.
- **De gestión:** organización interna, designación de autoridades y administración del recurso humano.
- **Financiera:** administración del patrimonio, determinación de prioridades presupuestales y planeación del gasto.

Mientras la autonomía académica suele conservar mayores márgenes formales de reconocimiento en México, la autonomía financiera enfrenta presiones crecientes debido a la dependencia estructural del subsidio público. Esto afecta directamente a la autonomía de

gestión, pues la organización interna se encuentra condicionada por normas, reglas de operación y auditorías externas que influyen en la toma de decisiones.

Rodríguez-Gómez (2019) sintetiza este dilema al señalar que “la autonomía universitaria solo puede ejercerse plenamente cuando existe un equilibrio adecuado entre reconocimiento jurídico, legitimidad social y capacidad financiera para sostener las funciones sustantivas sin depender de recursos extraordinarios condicionados” (p. 71). Esta afirmación conduce a un punto crucial, la autonomía efectiva, no sólo formal, depende de la interacción entre capacidad institucional y condiciones externas.

La distinción entre autonomía académica, de gestión y financiera no sólo permite comprender los alcances diferenciados de cada dimensión, sino también las asimetrías que existen entre ellas dentro de las universidades públicas. Como señala Salom Echeverría, la autonomía constituye un entramado de facultades que sólo puede operar cuando las condiciones materiales permiten ejercerlas en la práctica (2020).

Bajo esta lógica, las tensiones más relevantes se concentran en la dimensión financiera porque es allí donde se materializan las dependencias estructurales del subsidio estatal y las obligaciones derivadas de los marcos de fiscalización, mismas que pueden reforzar o limitar las posibilidades reales de decisión institucional. La autonomía académica, al estar más vinculada a las funciones sustantivas, tiende a permanecer relativamente estable, mientras que la autonomía de gestión y la financiera son las más vulnerables ante cambios normativos, presupuestales o regulatorios.

La interacción entre estas tres dimensiones es fundamental para entender la configuración actual de la autonomía universitaria. Estrada García sostiene que la problemática financiera de las universidades públicas estatales no sólo afecta su estabilidad presupuestaria, sino que también “reconfigura las decisiones internas y limita las capacidades de adaptación institucional” (2022, p. 54). Esto significa que la falta de suficiencia financiera tiene un impacto directo sobre la autonomía de gestión, pues las autoridades universitarias deben ajustar procedimientos, prioridades y estructuras organizacionales conforme a lineamientos externos que condicionan el acceso a recursos.

Así, la autonomía no opera como compartimentos aislados, sino como un sistema interdependiente en el que la fragilidad de una dimensión repercute en las otras. Estas interdependencias permiten comprender por qué la autonomía universitaria no puede analizarse sin considerar las crecientes demandas de transparencia y responsabilidad pública. La fragilidad de la autonomía financiera y de gestión hace que las universidades dependan cada vez más de marcos regulatorios y mecanismos de supervisión que impactan directamente sus márgenes de decisión.

Como señala Rodríguez-Gómez, la capacidad para ejercer la autonomía está siempre vinculada a las condiciones que permiten “sostener las funciones sustantivas sin depender de recursos extraordinarios condicionados” (2019, p. 71). En este sentido, las obligaciones de información, fiscalización y cumplimiento adoptan una relevancia particular, pues pueden reforzar la legitimidad institucional, pero también introducir límites

materiales que condicionan las posibilidades reales de autodirección. Esta doble dimensión hace necesario examinar el equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas.

Autonomía y rendición de cuentas: un equilibrio necesario

Uno de los debates contemporáneos más complejos en torno a la educación superior es la relación entre autonomía y rendición de cuentas. Mientras algunas posturas la presentan como una dicotomía entre autonomía y control, la literatura reciente enfatiza que la autonomía responsable requiere mecanismos de rendición de cuentas. No se trata únicamente de una imposición externa del Estado, sino de un componente asociado al carácter público de las universidades y al uso de recursos públicos para el cumplimiento de sus funciones sustantivas.

En este sentido, Solís (2020) sostiene que “la rendición de cuentas no es una amenaza a la autonomía, sino una condición necesaria para que la autonomía sea sostenible en el tiempo, especialmente cuando la universidad administra recursos públicos y forma parte del aparato estatal en su sentido más amplio” (p. 94). Esta afirmación permite comprender que la autonomía universitaria no puede sostenerse únicamente desde el reconocimiento jurídico, sino también desde prácticas institucionales que fortalezcan la transparencia, la legitimidad y la responsabilidad pública.

Esta postura también se ha consolidado en la discusión internacional. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) destaca que los sistemas universitarios más sólidos son aquellos que logran articular autonomía,

financiamiento estable y mecanismos transparentes de vigilancia, evitando tanto modelos de control excesivo como formas débiles de responsabilidad institucional. Desde esta perspectiva, el problema central no es la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, sino la forma en que estos se diseñan, aplican y articulan con la misión académica de las universidades.

Este equilibrio, sin embargo, no es sencillo. La rendición de cuentas requiere capacidades internas administrativas, normativas y técnicas, que muchas instituciones no poseen plenamente, lo cual genera tensiones y vulnerabilidades que el Estado suele interpretar como falta de transparencia o de control. Comprender la autonomía como parte de la responsabilidad pública implica reconocer que las universidades, al formar parte del entramado estatal, están sujetas a estándares de desempeño y transparencia que no necesariamente se contraponen a su misión académica.

Rodríguez-Gómez (2019) señala que la legitimidad de la autonomía depende de la capacidad institucional para demostrar que sus decisiones responden al interés público y no exclusivamente a dinámicas corporativas o internas. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas se convierte en un mecanismo que permite sostener la confianza social en la universidad y afirmar su papel como institución pública estratégica, por ello, la tensión no reside en la existencia de controles, sino en la forma y las condiciones bajo las cuales estos se aplican.

La relación entre autonomía y rendición de cuentas también puede entenderse como una tensión productiva: ambas dimensiones requieren coexistir para fortalecer el

funcionamiento institucional. Sin embargo, cuando los mecanismos de supervisión se diseñan sin considerar las capacidades reales de las universidades, pueden derivar en cargas administrativas desproporcionadas o en una supervisión financiera que desplaza o restringe la toma de decisiones internas. Estrada García subraya que estos desajustes generan “procesos de estrés organizacional” que afectan la operación académica y administrativa de las universidades públicas estatales (2022, p. 87). Ello sugiere que el equilibrio no depende solo de la existencia de mecanismos de control, sino también de su pertinencia, gradualidad y coherencia con las particularidades institucionales.

Estas discusiones contemporáneas no pueden analizarse sin considerar la trayectoria histórica que ha dado forma a la autonomía en México. Las tensiones actuales entre libertad académica, supervisión estatal y obligaciones de transparencia son el resultado de procesos acumulados de reforma, expansión del sistema, crisis financieras recurrentes y redefiniciones de las funciones del Estado en materia educativa. Como señala Moreno Arellano, la autonomía universitaria ha evolucionado “en estrecha relación con los cambios en el modelo de desarrollo y con las transformaciones del régimen político” (2017, p. 29). Esta perspectiva histórica permite entender que el equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas no es un debate reciente, sino un proceso que ha ido variando conforme cambian los marcos institucionales y las expectativas sociales sobre la universidad pública.

Transformaciones históricas de la autonomía en el contexto mexicano

La autonomía universitaria en México ha experimentado transformaciones profundas a lo largo del siglo XX y XXI, moldeadas por procesos políticos, económicos y sociales que han redefinido sus alcances y tensiones. Cada etapa histórica ha introducido matices distintos en la forma en que las universidades se relacionan con el Estado, con sus comunidades internas y con la sociedad. Las sucesivas reformas políticas, desde la consolidación del Estado posrevolucionario hasta la transición democrática, han configurado un marco donde la autonomía se interpreta como una concesión jurídica, una práctica política o un recurso estratégico según el momento histórico. Asimismo, los modelos económicos predominantes, del desarrollismo al neoliberalismo y, más recientemente, a esquemas híbridos de economía social y regulación estatal, han condicionado la disponibilidad del financiamiento, los mecanismos de evaluación y las exigencias de eficiencia administrativa.

Las transiciones entre gobiernos federales y estatales también han introducido variaciones significativas, ya que cada administración redefine las prioridades de la política educativa, ajusta los instrumentos de financiamiento y modifica la intensidad de la supervisión pública. En paralelo, los cambios en la relación Federación-estados han influido en las universidades públicas estatales, que operan en un espacio intermedio donde las obligaciones federales y las capacidades estatales no siempre coinciden, generando escenarios de coordinación, tensión o incluso vacíos institucionales.

A estos factores se suman las dinámicas internas universitarias, vinculadas con la participación de cuerpos colegiados, comunidades académicas, representaciones laborales y autoridades institucionales, las cuales inciden en la forma concreta en que la autonomía se ejerce, se negocia o se limita en la vida organizacional. En muchos casos, estas dinámicas contribuyen a definir prioridades académicas y administrativas, así como los márgenes de respuesta institucional frente a presiones externas.

Finalmente, las crisis financieras recurrentes y las presiones sociales crecientes han puesto en evidencia las limitaciones estructurales del modelo de autonomía mexicano. Mientras las crisis han obligado a las universidades a recurrir a rescates financieros condicionados que comprometen su margen de autogobierno, las presiones sociales han exigido mayor transparencia, legitimidad y capacidad de respuesta pública. En conjunto, estos factores muestran que la autonomía no es un atributo estático, sino un campo en permanente redefinición, atravesado por fuerzas políticas, económicas y sociales que reconfiguran continuamente sus alcances y tensiones.

Colado (2001) analizó estas transiciones al estudiar cómo la modernización del Estado mexicano redefinió la relación con las universidades públicas. Su interpretación subraya que la autonomía ha sido moldeada por cambios en la gubernamentalidad: el tipo de Estado, su forma de gobernar y las tecnologías administrativas empleadas. En una cita representativa, señala que “la modernización estatal no implicó una reducción de la influencia gubernamental en las universidades, sino una transformación en los mecanismos mediante los cuales el Estado orienta, fiscaliza y condiciona su funcionamiento.” (Colado, 2001, p. 87).

Las observaciones de Colado permiten entender que los cambios en la autonomía no obedecen únicamente a la alternancia entre gobiernos, sino a transformaciones de mayor alcance en la forma de gobernar. Moreno Arellano retoma esta idea al mostrar que cada fase histórica del Estado mexicano ha redefinido las herramientas mediante las cuales se ejerce la autoridad sobre las universidades públicas, pasando de mecanismos centralizados a formas más técnicas, normativas y evaluativas (2017). Esta perspectiva ayuda a explicar por qué la autonomía ha adoptado significados distintos en cada periodo, en algunos momentos ha sido un principio regulado por acuerdos políticos, mientras que en otros ha sido condicionada por reglas administrativas, criterios de evaluación o lineamientos financieros que establecen incentivos y restricciones específicas.

Durante el periodo desarrollista, la autonomía coexistió con un Estado que financiaba ampliamente la expansión institucional. En contraste, el periodo neoliberal trajo consigo metas de eficiencia, profesionalización administrativa y evaluación permanente. Más recientemente, la estatalidad evaluativa, caracterizada por indicadores de desempeño, auditorías sistemáticas y programas condicionados, ha generado nuevos desafíos para la autonomía.

Acosta Silva (2020) sintetiza esta trayectoria al observar que “la autonomía se ejerce dentro de un marco de estatalidad cambiante, que establece los límites, incentivos y obligaciones que definen la acción universitaria. No existe autonomía sin estatalidad, aunque tampoco estatalidad sin autonomía en el sistema universitario mexicano” (p. 54). Esta afirmación constituye uno de los mayores aportes al entendimiento de la rendición de

cuentas en en las universidades públicas: autonomía y estatalidad no se excluyen, sino que se co-determinan.

Los límites contemporáneos de la autonomía

Los límites actuales a la autonomía universitaria no provienen necesariamente de prohibiciones explícitas, sino de condiciones estructurales que redefinen sus márgenes efectivos de ejercicio. Entre estas condiciones destacan:

1. **Dependencia del financiamiento público**, especialmente extraordinario, sujeto a indicadores, (KPIs-indicadores de desempeño institucional) y reglas de operación.
2. **Fiscalización creciente**, reforzada por la Ley General de Educación Superior y leyes de transparencia y rendición de cuentas.
3. **Tensiones presupuestales**, derivadas del aumento de matrícula, obligaciones laborales y déficit acumulados.
4. **Expectativas sociales**, que demandan resultados, impacto regional, acceso equitativo y eficiencia administrativa.
5. **Fragmentación interna**, que en ocasiones limita la toma de decisiones colegiadas y la capacidad institucional.

Estrada García (2022) documenta que estas restricciones no implican necesariamente una erosión deliberada de la autonomía; se trata más bien de un cambio en las condiciones estructurales bajo las cuales las universidades operan: más regulación, más vigilancia y menos margen de maniobra financiera. Estas condiciones estructurales evidencian que los límites contemporáneos a la autonomía derivan de un entorno institucional más complejo, donde la capacidad de decisión se encuentra mediada por marcos regulatorios, expectativas externas y presiones internas que interactúan de manera simultánea.

Acosta Silva (2020) señala que estos factores no anulan la autonomía, pero sí redefinen los espacios efectivos en los que puede ejercerse, al establecer parámetros que orientan la acción institucional y condicionan la amplitud de las decisiones posibles. Desde esta perspectiva, los límites no deben interpretarse únicamente como restricciones, sino como elementos que obligan a las universidades a desarrollar nuevas capacidades de gestión, planificación y adaptación, las cuales resultan esenciales para sostener la autonomía en un contexto de creciente supervisión pública, esta idea permite avanzar hacia una discusión sobre las condiciones que harían posible una autonomía responsable.

Autonomía responsable: hacia un modelo equilibrado

La literatura coincide en que la autonomía universitaria contemporánea debe concebirse como autonomía responsable: un tipo de autogobierno que combina libertad académica, toma de decisiones interna, responsabilidad pública, transparencia administrativa y gestión eficiente de recursos. La clave no reside en eliminar mecanismos

de supervisión, sino en asegurar que estos sean proporcionales, contextualizados y orientados a fortalecer, y no a debilitar, la capacidad institucional.

Una concepción madura de la autonomía responsable implica, ante todo, que las universidades consoliden mecanismos de participación colegiada capaces de deliberar y decidir con legitimidad interna, evitando que las decisiones estratégicas queden capturadas por actores aislados o por dinámicas corporativas. Asimismo, requiere avanzar hacia una profesionalización administrativa real, que dote a las instituciones de personal técnico competente en gestión financiera, control interno, normatividad, planeación y transparencia, de modo que la rendición de cuentas no dependa de esfuerzos individuales sino de capacidades organizadas.

La autonomía responsable también demanda la emisión de informes claros, accesibles y verificables, contruados con criterios técnicos y no como ejercicios retóricos orientados a justificar decisiones ya tomadas. A ello se suma la necesidad de una gestión eficiente del financiamiento, donde el uso de los recursos responda a prioridades académicas genuinas y no a inercias burocráticas o a presiones de coyuntura. Este enfoque implica, además, que la integridad y la ética institucional se asuman como principios rectores, especialmente en contextos donde la opacidad genera espacios para prácticas discrecionales que erosionan la confianza pública. Finalmente, una autonomía que se ejerza de manera plena requiere una visión estratégica de largo plazo, capaz de trascender los ciclos políticos y las urgencias inmediatas, y orientar a la institución hacia un desarrollo sostenido, pertinente y socialmente comprometido.

Pusser (2018) resume esta posición al afirmar que "la autonomía universitaria debe entenderse como un bien público cuya preservación requiere mecanismos de transparencia, deliberación y responsabilidad social" (p. 23).

La autonomía universitaria en México se enfrenta hoy a un escenario complejo: mayor regulación, presiones financieras, exigencias de transparencia y tensiones internas. Sin embargo, lejos de debilitar su fundamento político, estas condiciones obligan a repensarla como un régimen de cooperación estructural entre Estado y Universidad. Comprender esta relación, marcada por la estatalidad, el financiamiento y la rendición de cuentas, es imprescindible para interpretar el funcionamiento contemporáneo de las universidades públicas estatales.

Este enfoque de autonomía responsable también requiere situar la rendición de cuentas como un componente estructural del funcionamiento universitario y no como un mecanismo externo impuesto unilateralmente. Rodríguez-Gómez (2019) señala que la legitimidad de la autonomía depende de la capacidad institucional para demostrar que sus decisiones responden al interés público y se ejercen con criterios de transparencia y responsabilidad social. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas no opera únicamente como instrumento de supervisión, sino como condición que habilita la confianza social en el autogobierno universitario y refuerza su papel dentro del sistema público de educación superior. Esta articulación conceptual permite transitar hacia el análisis de la rendición de cuentas como eje central de las transformaciones contemporáneas.

Rendición de cuentas: evolución, dimensiones y desafíos contemporáneos

La rendición de cuentas en la educación superior mexicana constituye una de las transformaciones más significativas de las últimas décadas. Su expansión responde a múltiples factores: la democratización del sistema político, la demanda ciudadana de transparencia, el fortalecimiento de los organismos fiscalizadores, la crisis financiera recurrente de varias universidades públicas estatales y la necesidad de garantizar que el uso de los recursos públicos se haga con integridad y eficiencia.

Sin embargo, la rendición de cuentas no es únicamente un mecanismo administrativo ni un conjunto de obligaciones legales, es una categoría política que reconfigura relaciones históricas entre el Estado y las universidades; su implementación ha generado tensiones, resistencias y procesos de adaptación institucional que han transformado profundamente la gobernanza universitaria.

La expansión de la rendición de cuentas también ha implicado la incorporación de nuevas lógicas de supervisión y evaluación que han redefinido la manera en que se organiza y gestiona el sistema universitario. Rodríguez-Gómez (2019) señala que estos mecanismos no solo buscan verificar el uso adecuado de los recursos, sino también ordenar la actuación institucional conforme a criterios de desempeño y visibilidad pública. Esto explica por qué la rendición de cuentas se ha convertido en un eje estructural de las políticas actuales de educación superior, afectando tanto los procesos administrativos como las dinámicas de legitimación frente a la sociedad, para comprender su papel en el escenario contemporáneo,

es necesario examinar su fundamento, su evolución, sus dimensiones y los desafíos que plantea, esta perspectiva permite avanzar hacia el análisis de los fundamentos políticos y sociales que explican su consolidación.

Fundamentos políticos y sociales de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas adquiere un peso especial en contextos donde las instituciones administran recursos públicos y están sujetas al escrutinio ciudadano. En México, las universidades públicas estatales operan bajo un régimen mixto: autonomía constitucional y financiamiento mayoritariamente público. Esta combinación las convierte en instituciones que gozan de autogobierno, pero también en entidades obligadas a demostrar el uso responsable de los recursos que reciben.

En su análisis sobre la relación entre universidades y Estado, Croucher y Davis (2018) destacan que la rendición de cuentas en sistemas universitarios contemporáneos constituye un mecanismo de legitimación, “la confianza pública se sostiene cuando las universidades demuestran que utilizan los recursos de manera eficiente, que cumplen sus misiones y que contribuyen al bienestar social” (p. 37). Esta afirmación ilustra una tendencia global: la legitimidad académica es inseparable de la legitimidad pública.

Solís (2020) profundiza en esta discusión desde la perspectiva mexicana al señalar que la rendición de cuentas no debe interpretarse únicamente como un mecanismo de control que limita la autonomía, sino como una obligación inherente a la función social de las universidades. En este sentido, sostiene que “el fortalecimiento de la autonomía universitaria requiere que las instituciones asuman una rendición de cuentas integral que

incluya la dimensión financiera, académica y administrativa, pues solo así se asegura el carácter público de su misión” (p. 96). La rendición de cuentas, por tanto, no debe entenderse solo como una imposición externa, sino como un componente del vínculo público entre universidades, Estado y sociedad.

Evolución de la rendición de cuentas en el sistema universitario mexicano

La rendición de cuentas no ha ocupado siempre el mismo lugar en la relación entre universidades y Estado. Su evolución en el sistema universitario mexicano puede comprenderse como un tránsito gradual desde formas de supervisión limitada y autorregulación interna hacia esquemas más complejos de evaluación, fiscalización, transparencia y armonización contable. Este proceso no implicó la desaparición de la autonomía universitaria, sino la transformación de las condiciones bajo las cuales las universidades públicas deben justificar el uso de recursos, documentar sus decisiones y demostrar responsabilidad institucional.

1. Etapa pre-evaluativa (antes de los años noventa)

La rendición de cuentas era mínima y se enfocaba principalmente en informes administrativos generales. La supervisión era limitada y la información se concentraba en la autoridad universitaria sin procesos formales de divulgación, predominaba un modelo de confianza mutua sustentado en la expansión del sistema durante el periodo desarrollista.

2. Etapa evaluativa/gerencial (años noventa y dos mil)

A partir de la modernización del Estado y de la introducción de políticas de eficiencia, evaluación y financiamiento condicionado, la rendición de cuentas adquirió una nueva complejidad. Los órganos fiscalizadores se fortalecieron, aparecieron auditorías estandarizadas y se crearon sistemas de evaluación externos como los fondos concursables y los programas de estímulos.

Carrasco González (2020) permite comprender este proceso como parte de una transformación más amplia del modelo de Estado y de las políticas de educación superior, en la que los criterios de eficiencia, competitividad y evaluación comenzaron a ocupar un lugar central en la gestión universitaria.

3. Etapa de transparencia y armonización contable (2010–actualidad)

La consolidación de normas como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2011) y la Ley General de Educación Superior (2013) propició un marco jurídico que redefine los alcances de la supervisión pública sobre las universidades. Ambas leyes establecen la obligación de transparentar información financiera y administrativa de manera sistemática, lo cual implica que las instituciones deben publicar datos actualizados, verificables y comprensibles para la ciudadanía. Este marco también exige el cumplimiento estricto con los criterios de armonización contable, orientados a hacer comparables y auditables los registros presupuestales en todo el país. Asimismo, las universidades deben someterse a auditorías especializadas, tanto internas como externas, que evalúan la integridad de los procesos financieros, el uso de los recursos y el cumplimiento normativo.

Este entramado jurídico obliga además a implementar mecanismos sólidos de control interno que permitan identificar riesgos, corregir desviaciones y mejorar la confiabilidad de los procesos administrativos. Finalmente, la ley enfatiza que la información de carácter público debe presentarse de manera accesible y clara, evitando tecnicismos innecesarios y formatos opacos que obstaculicen la comprensión ciudadana.

En conjunto, la evolución de la rendición de cuentas en el sistema universitario mexicano permite observar un desplazamiento significativo: de una lógica centrada en la confianza institucional y la autorregulación, hacia un régimen donde la autonomía se ejerce bajo condiciones crecientes de supervisión, documentación y responsabilidad pública. Este tránsito resulta central para la presente investigación, porque muestra que la rendición de cuentas no solo acompaña a la autonomía universitaria, sino que modifica las prácticas organizacionales mediante las cuales esta se sostiene, se legitima y se ejerce en contextos de financiamiento público.

Dimensiones de la rendición de cuentas: externa e interna

La rendición de cuentas opera simultáneamente en dos planos que interactúan entre sí: una dimensión externa, vinculada con las obligaciones establecidas por el Estado, los órganos fiscalizadores y los marcos normativos aplicables; y una dimensión interna, relacionada con los mecanismos de gobernanza, control, deliberación y legitimación que la propia universidad desarrolla para regular su funcionamiento. Esta distinción permite comprender que la rendición de cuentas no se agota en la fiscalización externa, sino que

también depende de la capacidad institucional para generar procesos internos de supervisión, documentación y responsabilidad pública.

Rendición de cuentas externa

La dimensión externa de la rendición de cuentas abarca todos los mecanismos de fiscalización y supervisión que el Estado y los organismos reguladores imponen a las universidades públicas. Esta esfera está conformada por auditorías financieras realizadas por instancias como la Auditoría Superior de la Federación y las contralorías estatales, las cuales revisan el uso de los recursos públicos y verifican el cumplimiento normativo. Asimismo, incluye las obligaciones derivadas de la Ley General de Educación Superior, que establece criterios específicos de información, transparencia y control institucional.

A ello se suman las normas de transparencia que demandan la publicación sistemática y accesible de documentación administrativa, presupuestal y operativa, así como la elaboración de informes estandarizados que permiten la comparación entre instituciones y facilitan el seguimiento de compromisos públicos. Finalmente, esta dimensión contempla el cumplimiento de las reglas de operación de los fondos extraordinarios, cuyos recursos están sujetos a lineamientos estrictos y requieren una justificación detallada que evidencie el uso correcto de los apoyos federales y estatales.

Estrada García (2022) muestra que la fiscalización de las universidades públicas estatales se intensificó durante el periodo 2013-2018, tanto en alcance como en profundidad técnica, mediante auditorías específicas, informes de seguimiento y evaluaciones asociadas a los instrumentos de financiamiento federal. Esta dinámica contribuyó a que la rendición de

cuentas externa dejara de operar como un mecanismo administrativo marginal y se consolidara como un componente estructural de la política universitaria contemporánea.

Rendición de cuentas interna

La dimensión interna de la rendición de cuentas se refiere a los mecanismos mediante los cuales la propia universidad regula, supervisa y evalúa su funcionamiento. Este ámbito incluye la actuación de los órganos colegiados deliberativos, donde se discuten y aprueban decisiones académicas y administrativas fundamentales, garantizando que las políticas institucionales respondan a criterios colectivos y no a decisiones unilaterales. También comprende la existencia de contrapesos institucionales que permiten equilibrar el poder entre autoridades, cuerpos académicos y dependencias administrativas, evitando concentraciones que puedan afectar la transparencia y la integridad institucional.

Los reglamentos internos cumplen aquí un papel decisivo, pues establecen los criterios, procedimientos y responsabilidades que orientan la vida universitaria y definen los márgenes de actuación de cada instancia. A este conjunto se suman las evaluaciones académicas, tanto individuales como de programas y dependencias, que permiten monitorear la calidad, pertinencia y desempeño institucional. Las comisiones internas de vigilancia contribuyen a fortalecer la supervisión cotidiana, identificando posibles irregularidades y promoviendo la mejora continua. Finalmente, la transparencia proactiva se presenta como un componente central de esta dimensión, en la medida en que implica no solo responder a solicitudes externas, sino divulgar información de manera anticipada, clara

y accesible, reafirmando el compromiso de la institución con la rendición de cuentas y la cultura de apertura.

Desde la perspectiva de la gobernanza universitaria, Valdés-Montecinos y Ganga-Contreras (2021) permiten comprender que la participación de distintos grupos de interés, la existencia de estructuras colegiadas y la capacidad de deliberación institucional son componentes relevantes para fortalecer la legitimidad interna y la estabilidad organizacional. En este sentido, la rendición de cuentas interna no solo mejora la transparencia, sino que incrementa la capacidad de la universidad para articular sus decisiones con criterios de responsabilidad pública, autonomía y gobernanza democrática.

Tensiones entre autonomía, capacidad administrativa y fiscalización

En la práctica, la rendición de cuentas opera bajo tensiones significativas. No todas las universidades cuentan con la capacidad administrativa, técnica y financiera para satisfacer los requerimientos crecientes de los organismos fiscalizadores. Las obligaciones de armonización contable, los informes trimestrales, el seguimiento de indicadores y los requisitos de auditoría requieren personal especializado, sistemas de información modernos y procesos administrativos consolidados.

Acosta Silva (2020) permite comprender que la estatalidad contemporánea no anula la autonomía universitaria, pero sí redefine los márgenes efectivos en los que esta se ejerce, al introducir obligaciones, incentivos y parámetros que orientan la acción institucional. Desde esta perspectiva, el incremento de exigencias normativas y de fiscalización no puede analizarse únicamente como un problema de cumplimiento, sino como una tensión entre las

obligaciones públicas de transparencia y las capacidades reales con que cuentan las instituciones para responder a ellas.

Esto genera un fenómeno relevante: la rendición de cuentas también revela las asimetrías entre Estado y universidad. Cuando el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, fiscalización o información resulta insuficiente, la institución puede ser interpretada como opaca o ineficiente; sin embargo, en muchos casos el problema no deriva exclusivamente de falta de voluntad institucional, sino de condiciones estructurales de capacidad administrativa, disponibilidad financiera y complejidad normativa.

Rendición de cuentas y legitimidad social

La rendición de cuentas no solo cumple funciones legales o administrativas, constituye también un componente clave de la legitimidad pública de las universidades. En sociedades que demandan equidad, transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos, las universidades no pueden sostener su legitimidad únicamente en su historia, en su reconocimiento jurídico o en su función académica tradicional. Su carácter público exige demostrar, de manera clara y verificable, la pertinencia social de sus decisiones, el uso responsable de los recursos y la contribución efectiva de sus funciones sustantivas.

Ordorika (2018) destaca que las universidades deben fortalecer su legitimidad mediante prácticas democráticas, transparencia en sus decisiones y capacidad de respuesta frente a las expectativas sociales contemporáneas. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas no debe reducirse a la comprobación financiera del gasto, sino que también debe

permitir visibilizar las contribuciones académicas, científicas, culturales y sociales de las instituciones. En ese sentido, rendir cuentas implica mostrar cómo la formación de profesionales, la investigación pertinente, la extensión crítica, la vinculación social y el desarrollo regional forman parte del valor público de la universidad.

Esta dimensión resulta central para la presente investigación porque permite evitar una comprensión limitada de la rendición de cuentas como mero control administrativo. La legitimidad universitaria se construye en la articulación entre autonomía, responsabilidad pública y misión social, por ello, una universidad pública no solo debe demostrar que cumple con normas presupuestarias o fiscales, sino también que sus decisiones institucionales contribuyen al desarrollo académico, democrático y social que justifica su existencia como institución pública autónoma.

La paradoja de la transparencia en las universidades públicas

El avance de los mecanismos de rendición de cuentas ha generado una paradoja relevante para las universidades públicas. Por un lado, estas instituciones se encuentran sujetas a estándares cada vez más exigentes de supervisión, transparencia y justificación del uso de recursos públicos, dichas exigencias no responden únicamente a obligaciones normativas formales, sino también a una creciente demanda social de eficiencia, responsabilidad institucional y claridad en la gestión universitaria. En este escenario, la fiscalización externa, los informes estandarizados, la armonización contable y los procesos de evaluación se han convertido en componentes estructurales del funcionamiento

universitario, obligando a las instituciones a fortalecer sus capacidades técnicas, administrativas y documentales.

Por otro lado, la consolidación de una cultura robusta de rendición de cuentas no depende únicamente de la existencia de marcos normativos externos, también requiere condiciones internas que permitan sostener procesos de transparencia, deliberación, control y responsabilidad institucional. En muchas universidades, estas condiciones pueden verse afectadas por inercias organizacionales, capacidades administrativas desiguales, prácticas históricas de gestión, resistencias al cambio y limitaciones técnicas para producir información pública de manera sistemática, accesible y verificable. Estas dificultades no deben interpretarse necesariamente como rechazo a la transparencia, sino como expresión de la complejidad organizacional que implica incorporar la rendición de cuentas a la vida cotidiana de instituciones autónomas, colegiadas y financieramente dependientes del Estado.

En este sentido, la paradoja consiste en que las exigencias externas de transparencia avanzan con mayor rapidez que las capacidades internas necesarias para procesarlas de manera sustantiva. Cuando ello ocurre, la rendición de cuentas corre el riesgo de reducirse a una práctica formal de cumplimiento documental, sin modificar de fondo los procesos de deliberación, decisión y responsabilidad institucional. Por ello, el desafío no consiste únicamente en aumentar los mecanismos de supervisión, sino en fortalecer las capacidades organizacionales que permitan que la transparencia contribuya efectivamente a la

legitimidad pública, a la mejora de la gobernanza y al ejercicio responsable de la autonomía.

Buendía Espinosa y Salas Durazo (2020) permiten comprender esta tensión al analizar la transparencia universitaria como un campo discursivo e institucional atravesado por expectativas públicas, obligaciones normativas y prácticas organizacionales. Desde esta perspectiva, la transparencia no puede entenderse solo como publicación de información, sino como un proceso que exige modificar formas de gestión, criterios de decisión y mecanismos de comunicación con la sociedad. La tensión entre transparencia y autonomía permanece, por tanto, como uno de los desafíos más importantes para las universidades públicas estatales, especialmente cuando los mecanismos de fiscalización no se acompañan de capacidades institucionales suficientes para sostenerlos.

Rendición de cuentas como parte de la estatalidad universitaria

La rendición de cuentas debe entenderse como un componente de la estatalidad contemporánea, es decir, como parte del conjunto de mecanismos mediante los cuales el Estado define márgenes de acción, regula la operación institucional y fiscaliza el uso de recursos públicos. En el caso de las universidades públicas, esta dinámica adquiere una relevancia particular porque se articula con un régimen de autonomía que reconoce capacidades de autogobierno, pero que al mismo tiempo exige responsabilidad en el ejercicio de recursos provenientes del financiamiento público.

La estatalidad, entendida como la forma concreta en que el Estado ejerce autoridad, regula y fiscaliza a las universidades, no implica necesariamente una intervención directa en las decisiones académicas ni en la orientación disciplinaria de la vida universitaria. Más bien, se expresa como un marco de exigencias, obligaciones y estándares que las instituciones deben cumplir para mantener su legitimidad pública, asegurar la continuidad de su financiamiento y sostener su posición como actores clave del espacio educativo nacional (Acosta Silva, 2020, 2022; Brunner, 2010; Carrasco González, 2020; Moreno Arellano, 2017). En este sentido, la rendición de cuentas se convierte en un dispositivo político-administrativo del Estado, orientado a asegurar que el uso de los recursos públicos responda a criterios de legalidad, transparencia, eficiencia y responsabilidad institucional.

Este entramado regulatorio incrementa de manera significativa los niveles de supervisión sobre el gasto público universitario, lo que obliga a las instituciones a fortalecer sus mecanismos internos de planeación, seguimiento y control. Al mismo tiempo, la estatalidad orienta ciertas prioridades institucionales, en la medida en que las universidades ajustan planes, programas y proyectos para responder a criterios de auditoría, reglas de operación, lineamientos de evaluación y obligaciones de información pública. La lógica estatal también refuerza los procesos administrativos, particularmente aquellos vinculados con el control interno, la documentación presupuestaria y la articulación con sistemas nacionales de fiscalización.

Asimismo, la estatalidad promueve estándares de evaluación y armonización contable que buscan unificar criterios administrativos entre instituciones, mejorar la

comparabilidad de la información y reducir la opacidad financiera. Esta dimensión regulatoria se extiende a la gestión de recursos sujetos a reglas específicas de aplicación y comprobación, cuyo acceso depende cada vez más de la capacidad institucional para presentar evidencia verificable, cumplir criterios normativos y demostrar solvencia administrativa. En conjunto, la estatalidad no anula la autonomía, pero sí la enmarca, la tensiona y, en determinados contextos, la redefine, al situar a las universidades en una intersección continua entre libertad académica, responsabilidad pública y supervisión estatal.

La Ley General de Educación Superior (2021) confirma esta tendencia al establecer obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas, la transparencia, la información financiera, los resultados institucionales y la administración responsable del patrimonio universitario. Este marco normativo refuerza la idea de que la autonomía universitaria no se ejerce al margen de la responsabilidad pública, sino dentro de un entramado legal y administrativo que exige información verificable, procesos de control y mecanismos de transparencia activa.

La rendición de cuentas en la educación superior mexicana constituye, por tanto, un campo dinámico en el que convergen dimensiones legales, políticas, administrativas y sociales. Más que un simple mecanismo de control, se ha convertido en un componente estructural de la relación entre Estado y universidad, cuya evolución ha contribuido a reconfigurar la autonomía, ha generado procesos de ajuste organizacional y ha impulsado a

las instituciones a fortalecer su capacidad administrativa y su compromiso con la transparencia.

Las universidades públicas estatales se enfrentan hoy al desafío de articular esquemas de rendición de cuentas que fortalezcan su legitimidad social y, al mismo tiempo, contribuyan a consolidar arreglos institucionales capaces de sostener el ejercicio efectivo de la autonomía académica y de gestión. En este sentido, comprender las múltiples dimensiones de la rendición de cuentas resulta fundamental para interpretar el comportamiento universitario contemporáneo y para analizar cómo las instituciones traducen las exigencias externas en prácticas organizacionales concretas dentro del escenario mexicano.

En este punto, la reflexión conduce hacia un elemento estrechamente vinculado: la gobernanza universitaria, entendida como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales las universidades organizan sus estructuras de decisión, articulan intereses internos y responden a las exigencias del entorno, configurando así su capacidad para ejercer la autonomía y desarrollar prácticas institucionales de rendición de cuentas.

Gobernanza universitaria y estatalidad: modelos, transiciones y dilemas contemporáneos

La gobernanza universitaria constituye uno de los ejes más complejos y dinámicos del análisis contemporáneo de la educación superior. Su estudio permite reconocer que las universidades no operan únicamente como organizaciones académicas, sino como instituciones políticas inscritas en un entramado más amplio de regulaciones estatales,

capacidades internas, disputas actorales, restricciones financieras y demandas sociales. En este sentido, analizar la gobernanza universitaria implica observar las formas mediante las cuales se toman decisiones, se distribuyen responsabilidades, se articulan actores y se procesan las tensiones derivadas de la autonomía, el financiamiento, la rendición de cuentas y la intervención estatal.

En esta investigación, la gobernanza universitaria se entiende como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se configuran los procesos de toma de decisiones, se establecen reglas de interacción, se movilizan recursos y se articulan actores que influyen en el rumbo institucional. Desde esta perspectiva, la gobernanza no constituye una condición organizacional dada ni una estructura fija de autoridad, sino un proceso dinámico que se construye a partir de la interacción entre la estatalidad, entendida como la centralidad institucional del Estado en las relaciones políticas y de políticas públicas, y las dinámicas internas que modelan la vida organizacional de las instituciones de educación superior (Acosta Silva, 2020).

Esta aproximación permite comprender que la gobernanza universitaria no se limita al gobierno formal de la institución ni a la estructura administrativa que organiza sus funciones, por el contrario, remite a una trama más amplia de relaciones, normas, procedimientos, capacidades institucionales y disputas entre actores que intervienen en la definición del rumbo universitario. En consecuencia, la gobernanza debe analizarse como una dimensión relacional de la vida universitaria, en la que convergen principios de

autonomía, exigencias de rendición de cuentas, restricciones financieras, marcos normativos y procesos internos de decisión.

En los sistemas contemporáneos de educación superior, la gobernanza se ha vuelto más compleja debido a la masificación, la diversificación institucional, la ampliación de funciones, la incorporación de mecanismos de aseguramiento de la calidad y la creciente participación de actores internos y externos en los procesos de decisión. Brunner y Ganga (2016) sostienen que estos cambios estructurales, funcionales y organizacionales obligan a comprender la gobernanza desde una perspectiva multidimensional y de múltiples actores, en la cual intervienen órganos del Estado, instituciones, comunidades universitarias, mecanismos de política pública, dispositivos de gestión y partes interesadas.

Enseguida se exploran las principales dimensiones de la gobernanza universitaria en México, recuperando los debates contemporáneos sobre colegialidad, gerencialismo, modelos híbridos, grupos de interés, estatalidad evaluativa y reconfiguración del campo institucional.

Modelos de gobernanza: de la colegialidad a los arreglos híbridos

Históricamente, la organización universitaria en México se estructuró a partir de esquemas colegiados centrados en la participación de comunidades académicas, órganos representativos y procesos de deliberación interna. Este modelo, heredero de la tradición latinoamericana de autonomía y autogobierno, se basó en la premisa de que las decisiones

universitarias debían surgir de procedimientos colectivos capaces de reflejar la pluralidad académica y preservar la vida interna de las instituciones frente a intervenciones externas.

La colegialidad constituyó, en este sentido, una forma histórica de conducción universitaria orientada a proteger la deliberación académica, la participación de los cuerpos colegiados y la autonomía intelectual de las comunidades universitarias. Sin embargo, estos arreglos colegiados adquirieron una configuración más compleja cuando la organización universitaria comenzó a articular sus mecanismos internos de decisión con dispositivos estatales de evaluación, financiamiento condicionado, fiscalización, planeación estratégica y regulación administrativa.

Desde los años ochenta y noventa, las universidades públicas ingresaron en procesos de modernización administrativa, evaluación externa y racionalización del financiamiento. Estas transformaciones favorecieron el surgimiento de modelos gerenciales orientados a la medición de resultados, la profesionalización administrativa, el cumplimiento de indicadores y el fortalecimiento de estructuras ejecutivas. Carrasco González (2020) explica que las políticas neoliberales de educación superior introdujeron una lógica asociada con la Nueva Gestión Pública, la cual trasladó al ámbito universitario prácticas de gestión empresarial, mecanismos de rendición de cuentas, evaluación del desempeño, competencia institucional y control de resultados.

Este giro no implicó la desaparición de la colegialidad, sino la emergencia de arreglos institucionales híbridos. En ellos conviven órganos colegiados, autoridades unipersonales, estructuras administrativas fortalecidas, áreas técnicas especializadas y

mecanismos externos de evaluación y fiscalización. Esta coexistencia redefine los modos en que se distribuye el poder decisorio, se articulan responsabilidades institucionales y se coordinan las relaciones entre actores académicos, administrativos y gubernamentales.

Los arreglos híbridos permiten comprender que la gobernanza universitaria contemporánea no responde a un solo modelo de conducción institucional. Más bien, se configura mediante la combinación de lógicas diversas: la colegialidad, que preserva la deliberación académica; el gerencialismo, que introduce criterios de eficiencia, productividad y medición; y la estatalidad evaluativa, que establece condiciones externas para el acceso a recursos, la legitimidad pública y la continuidad institucional. Esta articulación genera tensiones, pero también nuevas formas de coordinación que dependen de la capacidad de cada universidad para mediar entre valores académicos, exigencias administrativas y presiones estatales.

Desde esta perspectiva, la relación entre autonomía y estatalidad no debe entenderse como una oposición absoluta entre libertad institucional e intervención externa. Acosta Silva (2020) plantea que las narrativas de la autonomía universitaria han cambiado conforme se modifican los entornos de estatalidad. Así, la autonomía ha transitado por distintos relatos históricos: la épica de las libertades y el autogobierno, la épica de la modernización y la épica de los indicadores. En esta última, la rendición de cuentas, la evaluación y los indicadores de desempeño adquieren un lugar central en la legitimación de la acción universitaria.

La gobernanza como un campo de actores y disputas

La gobernanza universitaria no puede entenderse únicamente como un conjunto de estructuras formales. Debe analizarse también como un campo de relaciones en el que convergen actores con intereses, recursos y capacidades diferenciadas. En este campo participan autoridades universitarias, órganos colegiados, comunidades académicas, estudiantes, sindicatos, gobiernos estatales y federales, organismos evaluadores, instancias fiscalizadoras y grupos externos que influyen, de manera directa o indirecta, en la conducción institucional.

Desde la teoría de los grupos de interés, Valdés-Montecinos y Ganga-Contreras (2021) sostienen que la gobernanza de las instituciones de educación superior requiere identificar a los actores que intervienen en distintos niveles del sistema universitario. Estos actores pueden ubicarse en esferas macro, meso y micro, y su influencia depende de atributos como el poder, la legitimidad y la urgencia de sus demandas. Esta perspectiva permite comprender que las universidades no operan como sistemas cerrados, sino como organizaciones atravesadas por vínculos intra-institucionales y extra-institucionales.

Por ello, decisiones aparentemente administrativas, como las reformas a la normatividad interna, los procesos de designación de autoridades, la reorganización de áreas institucionales, la distribución presupuestal o la adopción de mecanismos de evaluación, pueden derivar en tensiones internas. Las universidades son instituciones históricamente densas, en las que coexisten tradiciones académicas, estructuras burocráticas, intereses sindicales, proyectos políticos, comunidades disciplinares y

expectativas sociales. Bajo estas condiciones, la gobernanza se construye a partir de la interacción, negociación y conflicto entre actores que poseen distintos tipos de capital académico, administrativo, político, normativo y simbólico.

Esta aproximación resulta relevante porque permite reconocer que la gobernanza no opera en un vacío institucional. Las universidades públicas se encuentran inscritas en contextos regionales, políticos y económicos que condicionan sus márgenes de acción. En entidades con fuerte inestabilidad política, restricciones presupuestales o alta dependencia financiera, las posibilidades de consolidar mecanismos estables de coordinación institucional pueden verse limitadas. En contraste, aquellas instituciones que cuentan con mayor legitimidad pública, capacidades administrativas consolidadas y estructuras internas de coordinación pueden desarrollar márgenes más amplios para procesar las exigencias externas sin erosionar completamente sus principios de autonomía.

En el caso mexicano, estas tensiones se han intensificado por la relación entre financiamiento público, fiscalización, evaluación y rendición de cuentas. Acosta Silva (2022) advierte que la autonomía universitaria contemporánea se encuentra condicionada por un régimen de políticas en el que las métricas de calidad, eficiencia y desempeño institucional han reconfigurado los sentidos y alcances del gobierno universitario. Esto no significa que la autonomía desaparezca, sino que sus prácticas se reorganizan dentro de un entorno en el que el Estado, el mercado, la sociedad y los actores internos disputan significados, recursos y márgenes de decisión.

En consecuencia, la gobernanza universitaria debe entenderse como un proceso situado, relacional y conflictivo. Su análisis exige observar no solo las normas formales, sino también los equilibrios internos, las capacidades de gestión, los recursos disponibles, las relaciones con el Estado y los mecanismos mediante los cuales la institución responde a las exigencias de rendición de cuentas. Esta lectura resulta fundamental para esta investigación, pues permite explicar cómo la universidad pública estatal analizada procesa las presiones derivadas de la fiscalización, el financiamiento público, la evaluación y la regulación estatal, al mismo tiempo que busca preservar sus márgenes de autonomía y legitimidad.

Estatalidad universitaria: el Estado como configurador del campo

Uno de los aportes más significativos para comprender la gobernanza universitaria en México es el concepto de estatalidad, trabajado principalmente por Acosta Silva (2020, 2022). Este concepto permite ir más allá de la noción tradicional del Estado como simple regulador o financiador y entenderlo como el actor que define el marco estructural en el cual las universidades se desarrollan. La definición operativa de estatalidad, que ya se mencionó previamente, nos permite sintetizar su papel de la siguiente manera:

La estatalidad es la forma específica en que el Estado ejerce su autoridad, regula, financia, fiscaliza y legitima a las universidades; es decir, el modo concreto de acción estatal que define los márgenes reales de la autonomía y las posibilidades de gobernanza institucional.

La estatalidad contemporánea en México se caracteriza por cinco elementos:

1. Alta regulación normativa.
2. Evaluación y fiscalización permanente.
3. Programas de financiamiento condicionados.
4. Armonización contable obligatoria.
5. Incentivos basados en indicadores (incluidos KPIs-*Key Performance Indicators* (Indicadores Clave de Desempeño)).

Acosta Silva (2020) permite identificar una tensión relevante en la relación contemporánea entre autonomía universitaria y estatalidad: mientras las universidades conservan formalmente márgenes de autogobierno, sus prácticas institucionales se desarrollan en un entorno cada vez más orientado por la evaluación, la rendición de cuentas, el financiamiento público condicionado y la medición del desempeño. Esta transformación no implica la desaparición de la autonomía, sino su reconfiguración dentro de un campo de fuerzas en el que las exigencias estatales, los indicadores de calidad y las reglas de legitimación pública inciden sobre las formas de gobierno y gestión universitaria. En este sentido, la gobernanza universitaria se encuentra atravesada por una tensión permanente entre autonomía formal, capacidad institucional y exigencias externas de regulación, evaluación y fiscalización.

Esta lectura se refuerza con la Ley General de Educación Superior (2021), que reconoce el autogobierno, la libertad de cátedra e investigación, la administración del patrimonio y la normatividad propia de las universidades autónomas, pero al mismo tiempo establece criterios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas,

evaluación, mejora continua y responsabilidad en el uso de recursos financieros, humanos y materiales. Por ello, la estatalidad universitaria no debe entenderse como una intervención directa sobre la vida académica, sino como un entramado normativo, financiero y evaluativo que condiciona los márgenes prácticos de la autonomía y exige mayores capacidades institucionales para sostener la legitimidad pública de las universidades.

Dinámicas internas de la gobernanza: colegialidad, administración y tensiones

El equilibrio entre órganos colegiados y estructuras ejecutivas es una de las características más visibles de la gobernanza actual. Ninguna universidad opera hoy con un modelo puramente colegiado ni puramente gerencial, todas organizan sus procesos mediante arreglos mixtos que dependen de la historia institucional, del peso de los sindicatos, del tipo de liderazgo rectoral y de la relación con el gobierno estatal.

Brunner y Ganga (2016) destacan que la colegialidad continúa siendo un componente esencial para garantizar legitimidad interna, pero su capacidad para responder a contextos cambiantes se ha visto limitada, los autores advierten que el modelo colegiado, aunque esencial para la deliberación académica, enfrenta dificultades para adaptarse a escenarios donde se requieren decisiones rápidas, cumplimiento de auditorías, respuestas a crisis financieras y alineación con programas evaluativos externos.

Por su parte, el fortalecimiento administrativo ha sido interpretado en algunos casos como un desplazamiento de la vida académica. Sin embargo, otros estudios señalan que cuando la administración se profesionaliza, la gobernanza académica puede funcionar mejor porque reduce incertidumbre, mejora la planeación y fortalece la capacidad institucional.

La gobernanza en contextos de crisis: vulnerabilidad y reacomodos

En varios estudios recientes se ha observado que las crisis financieras desencadenan cambios significativos en la gobernanza universitaria, al obligar a las instituciones a replantear su organización interna y sus mecanismos de toma de decisiones. Estrada García (2022), al analizar la política de financiamiento 2013-2018, documenta que aquellas universidades que enfrentaron déficits estructurales se vieron forzadas a realizar reacomodos profundos en sus procesos de gestión. Entre los cambios más relevantes identifica la creación de comités financieros especializados encargados de monitorear el flujo de recursos, proyectar escenarios de riesgo y proponer medidas de contención.

Asimismo, señala la centralización presupuestal en la rectoría como una estrategia para recentralizar decisiones críticas y controlar con mayor precisión el ejercicio del gasto. Estos ajustes incluyeron también la redistribución de facultades entre órganos colegiados y autoridades administrativas, fenómeno que modificó el equilibrio interno de poder y alteró los procedimientos habituales de deliberación. De manera paralela, las universidades incrementaron el número y la intensidad de sus auditorías internas para anticipar

observaciones de las entidades externas de fiscalización y para detectar irregularidades con mayor rapidez.

Estrada García (2022) muestra, además, que varias instituciones optaron por incorporar tecnologías de gestión, particularmente sistemas de control presupuestal y plataformas de seguimiento financiero, con el fin de mejorar la trazabilidad del gasto y agilizar los reportes institucionales. Finalmente, identifica la modificación de reglamentos internos orientada a acelerar la toma de decisiones en contextos de emergencia financiera, lo cual produjo tanto mejoras operativas como tensiones con la normatividad tradicional de carácter colegiado.

En conjunto, estos elementos reflejan que las crisis financieras no solo representan un problema presupuestal, sino un punto de inflexión que reconfigura los arreglos institucionales asociados a la gobernanza universitaria y redefine sus prácticas de gestión interna, señala que la presión fiscal y la dependencia de recursos extraordinarios generaron nuevas formas de gobernanza donde la capacidad administrativa se volvió central para acceder a financiamiento, cumplir auditorías y evitar intervenciones externas (Estrada García, 2022).

Este fenómeno revela que los procesos de gobernanza universitaria, entendidos en esta investigación como arreglos institucionales mediante los cuales se articulan relaciones entre estatalidad, financiamiento, capacidades organizacionales y prácticas institucionales de toma de decisiones, no son estáticos, sino que responden a los dilemas de sostenibilidad y a la necesidad de preservar la autonomía.

Gobernanza, legitimidad social y función pública

La relación entre gobernanza y legitimidad social ocupa un lugar cada vez más importante en el análisis universitario, la sociedad demanda instituciones transparentes, eficientes y comprometidas con el desarrollo regional. Para Ordorika (2018), la legitimidad universitaria no puede basarse exclusivamente en la tradición académica, sino que debe construirse mediante prácticas responsables y mecanismos de gobierno confiables. Desde esta perspectiva, la gobernanza universitaria se vincula con la capacidad institucional para articular autonomía académica, transparencia administrativa y compromiso social. En este sentido, la legitimidad contemporánea de la universidad depende de su capacidad para articular autonomía académica, transparencia administrativa y compromiso social. La gobernanza universitaria debe garantizar estos tres elementos en equilibrio.

Este enfoque reafirma que la gobernanza no es un asunto meramente interno, constituye una práctica pública cuyo impacto se extiende más allá de la comunidad universitaria.

La gobernanza universitaria en México se debiese encontrar marcada por tensiones entre colegialidad y gerencialismo, entre autonomía y fiscalización, entre capacidad institucional y demandas externas. La estatalidad contemporánea redefine los márgenes de acción y obliga a las universidades a construir estructuras internas que les permitan responder con solidez a un entorno altamente regulado.

Comprender la gobernanza universitaria implica reconocerla como un campo donde convergen múltiples actores, intereses, presiones y capacidades. Las universidades que

logran articular modelos híbridos de gobernanza, capaces de sostener deliberación colegiada, profesionalización administrativa y transparencia institucional, son aquellas que mejor preservan su autonomía y fortalecen su legitimidad social.

Financiamiento público y reconfiguración del campo universitario

El financiamiento público constituye la dimensión estructural determinante para comprender la trayectoria, el desempeño y la gobernanza de las universidades públicas mexicanas. Ninguna institución, por sólida que sea en su vida académica, puede ejercer autonomía efectiva sin condiciones financieras estables, suficientes y predecibles. Tampoco puede sostener mecanismos complejos de rendición de cuentas ni construir capacidades administrativas robustas si su financiamiento está fragmentado, condicionado o sujeto a incertidumbre permanente.

En México, el financiamiento no es un asunto técnico, es un instrumento de política pública, un mecanismo de regulación estatal y un vector que orienta las prioridades institucionales; su estructura define los márgenes reales de acción de las universidades, la capacidad de gestionar su autonomía y la forma concreta en que interpretan las demandas de transparencia, evaluación y eficiencia administrativa, por lo cual no se articula con la gobernanza.

El financiamiento como categoría política y regulatoria

La literatura soporte de esta tesis, subraya que el financiamiento universitario no puede entenderse desde la perspectiva tradicional de ingresos y egresos. Se trata, más bien,

de un dispositivo que articula tres dimensiones: 1) política, 2) administrativa y 3) académica.

Rama (2016) sostiene que las políticas de financiamiento actúan como mecanismos de reorientación estructural del campo universitario, modificando los incentivos internos, las prioridades institucionales y los estilos de gobernanza, afirma que "el financiamiento define no solo lo que la universidad puede hacer, sino también aquello que debe priorizar para alinearse con los lineamientos estatales. De este modo, el financiamiento se convierte en el vector que orienta el comportamiento institucional, incluso en contextos donde la autonomía se encuentra normativamente garantizada.

Esta visión coincide con el análisis de la OCDE (2019), que describe la asignación de subsidio público como un mecanismo basado en incentivos que busca orientar el comportamiento institucional. No obstante, en contextos donde los procesos de asignación presupuestaria se encuentran atravesados por dinámicas políticas discrecionales, estos incentivos pueden operar más como formas de presión política que como dispositivos orientados a la consolidación de arreglos institucionales de gobernanza.

En palabras del informe, "los sistemas contemporáneos de educación superior funcionan mediante incentivos financieros que buscan orientar la gestión universitaria hacia metas específicas asociadas con calidad, eficiencia y responsabilidad pública" (OCDE, 2019, p. 138). Bajo estas condiciones, el financiamiento deja de ser un simple insumo para convertirse en una tecnología de regulación deliberativa cuyo efecto sobre la gobernanza depende del grado de institucionalización de las reglas que orientan su asignación.

Estructura del financiamiento: subsidio ordinario y subsidio extraordinario

El financiamiento público de las universidades mexicanas opera a través de dos grandes rubros:

- Subsidio ordinario, destinado a las funciones sustantivas y al gasto recurrente.
- Subsidio extraordinario, destinado a infraestructura, proyectos específicos, regularización financiera y programas federales estratégicos.

El problema central es que el subsidio ordinario ha sido históricamente insuficiente para cubrir las necesidades reales de operación, esto ha obligado a las instituciones a depender del subsidio extraordinario, que está altamente condicionado. Estrada García, (2022) demuestra que esta dependencia generó un fenómeno de vulnerabilidad institucional, "la política federal de financiamiento incrementó el peso del subsidio extraordinario condicionado, lo cual forzó a las universidades a cumplir con indicadores específicos y auditorías permanentes para acceder a recursos necesarios para su operación cotidiana" (Estrada García, 2022, p. 78). Esta afirmación es clave, el financiamiento extraordinario no es complementario, sino estructural. Y al ser estructural, redefine la gobernanza interna.

Condicionamiento del financiamiento: indicadores, KPIs y reglas de operación

El acceso a recursos extraordinarios ha estado condicionado, en los últimos años, al cumplimiento riguroso de indicadores cuantitativos, informes estandarizados, metas programáticas y auditorías financieras exhaustivas. Estos mecanismos han funcionado

como instrumentos de supervisión y como criterios de asignación presupuestal, lo que ha llevado a las universidades a fortalecer sus capacidades de medición y reporte. Entre los instrumentos más relevantes se encuentran los indicadores clave de desempeño (KPIs), que permiten evaluar el avance institucional en metas estratégicas y compromisos anuales, a ellos se suman los indicadores académicos, como la eficiencia terminal, la cobertura o el número de programas acreditados, que reflejan la calidad y pertinencia de la oferta educativa.

La dimensión financiera incorpora también sus propios parámetros de evaluación, particularmente razones de liquidez y capacidad de pago que permiten valorar la solvencia institucional y proyectar riesgos presupuestales. Además, el acceso a recursos extraordinarios exige el cumplimiento completo y verificable de auditorías tanto federales como estatales, las cuales revisan el ejercicio del gasto, la legalidad de las operaciones y la congruencia con las reglas de operación.

Finalmente, la participación en evaluaciones externas periódicas, realizadas por organismos especializados, constituye otro requisito fundamental para demostrar transparencia, consistencia administrativa y responsabilidad en el uso de los recursos públicos; en conjunto, estos instrumentos no solo permiten evaluar el desempeño institucional, sino que condicionan de manera directa la posibilidad de recibir financiamiento adicional para fortalecer la operación universitaria.

Este sistema se consolidó con los programas federales de los años noventa y dos mil, y fue reforzado por la estatalidad evaluativa del periodo 2013-2020. Su lógica no es

punitiva, sino directiva: inducir cambios institucionales mediante incentivos financieros. La OCDE identifica los KPIs como herramientas centrales para orientar la asignación de recursos, señala que "el uso de KPIs en financiamiento universitario permite al Estado dirigir prioridades sin intervenir en decisiones académicas, creando un marco donde el logro de metas cuantificables condiciona el flujo de recursos" (OCDE, 2019, p. 215). Sin embargo, el énfasis excesivo en indicadores genera riesgos como la homogeneización institucional, pérdida de diversidad académica y desplazamiento de fines sustantivos por metas administrativas.

Financiamiento y configuración de arreglos institucionales de gobernanza universitaria.

El financiamiento condicionado no solo afecta la relación con el Estado, transforma la estructura interna de las universidades. La literatura documenta al menos cinco efectos:

1. Fortalecimiento de áreas administrativas encargadas de informes, auditorías y seguimiento de indicadores.
2. Centralización del control financiero, especialmente en rectoría y áreas de planeación.
3. Debilitamiento relativo de órganos colegiados, que carecen de herramientas técnicas para incidir en decisiones presupuestales complejas.
4. Reducción del margen de discrecionalidad académica, ante la necesidad de cumplir metas externas.

5. Dependencia creciente de personal técnico especializado, indispensable para la operación de sistemas contables armonizados.

Acosta et al., (2021) describen esta transformación como un desplazamiento organizacional donde la administración adquiere relevancia estratégica para la sostenibilidad institucional, puesto que las políticas de financiamiento han generado una reinterpretación de las prioridades universitarias, favoreciendo el fortalecimiento de unidades administrativas y la adopción de procedimientos orientados al cumplimiento de requisitos estatales. Este desplazamiento no implica necesariamente un debilitamiento académico, pero sí una transformación del equilibrio interno entre las funciones académicas y administrativas.

Restricciones presupuestales y crisis universitarias: efectos sobre la autonomía

Varias universidades públicas estatales han enfrentado crisis financieras profundas en la última década, mismas que no son producto únicamente de malas gestiones internas, responden a una combinación de factores estructurales que han contribuido al deterioro financiero de numerosas universidades públicas estatales, generando presiones que afectan tanto su operación cotidiana como su capacidad de planificación.

Uno de los más evidentes ha sido el crecimiento acelerado de la matrícula sin un financiamiento proporcional, lo que ha creado brechas persistentes entre las demandas académicas y los recursos disponibles; a ello se suma el incremento sostenido de los pasivos laborales, especialmente en materia de jubilaciones y prestaciones, que ha limitado

el margen presupuestal y obligado a las instituciones a recurrir a transferencias extraordinarias o reestructuraciones internas.

Otro elemento crítico es la rigidez de varios contratos colectivos de trabajo, cuyos compromisos financieros y administrativos dificultan la flexibilidad institucional para adaptarse a nuevas condiciones presupuestales; en muchos casos, estas tensiones se ven agravadas por irregularidades heredadas de administraciones anteriores, que generan observaciones, arrastran deudas o comprometen recursos futuros. La falta de actualización de plantillas también constituye un problema recurrente, pues la ausencia de procesos sistemáticos de reorganización administrativa produce estructuras sobredimensionadas o desalineadas con las necesidades actuales.

Finalmente, los subsidios estatales insuficientes contribuyen a profundizar la vulnerabilidad financiera, especialmente en entidades federativas con limitada capacidad recaudatoria, donde las universidades dependen en mayor medida de recursos federales y de apoyos extraordinarios para mantener su operación. En conjunto, estos factores explican por qué la sostenibilidad financiera se ha convertido en uno de los desafíos más serios para la gobernanza universitaria contemporánea.

Estrada García (2022), al analizar estos procesos, concluye que las crisis revelan las tensiones entre autonomía y dependencia financiera, sostiene que las universidades con crisis estructurales han visto reducida su capacidad de autogobierno, pues la necesidad de acceder a programas de rescate financiero las obliga a aceptar condiciones externas que reconfiguran su organización y su gobernanza interna. Esto demuestra que la autonomía

financiera, parte esencial de la autonomía universitaria, solo es sostenible con presupuestos suficientes y estables.

Estatalidad y financiamiento: la lógica evaluativa

La estatalidad evaluativa constituye la forma contemporánea mediante la cual el Estado orienta las prioridades de las universidades públicas sin necesidad de intervenir directamente en sus decisiones académicas o de gestión. Su eficacia radica en la capacidad de inducir comportamientos institucionales mediante mecanismos indirectos, pero altamente vinculantes. Entre estos mecanismos destacan los incentivos financieros, que condicionan la obtención de recursos extraordinarios al cumplimiento de metas específicas y al desempeño institucional medido con criterios homogéneos; la evaluación constante es otro rasgo central, las universidades son sometidas de manera periódica a revisiones, diagnósticos y valoraciones que buscan asegurar la calidad académica, la eficiencia administrativa y el uso adecuado del financiamiento público.

A esta dinámica se añaden las normas de auditoría, que establecen procedimientos estrictos de revisión financiera y obligan a las instituciones a mantener registros precisos y verificables de sus operaciones. La armonización contable, por su parte, uniforma los criterios técnicos con los que se registran y reportan los movimientos presupuestales, lo que permite comparaciones interinstitucionales y reduce la discrecionalidad administrativa.

Asimismo, los lineamientos programáticos fijan objetivos, prioridades y metas que orientan la planeación institucional, vinculando las estrategias internas con los criterios establecidos por las autoridades educativas y financieras. Finalmente, los informes

estandarizados sintetizan estos procesos de control y seguimiento, al proporcionar evidencia sistemática y comparable del desempeño institucional; en suma, estos mecanismos configuran una forma de conducción estatal que, sin suplantar la autonomía universitaria, redefine los marcos en los que esta autonomía se ejerce.

Acosta Silva (2022) sintetiza esta dinámica al señalar que la estatalidad evaluativa no busca intervenir en la vida académica, sino establecer condiciones administrativas, financieras y normativas que orienten el comportamiento universitario. Esta estructura obliga a las universidades a reorganizar su funcionamiento interno para cumplir estándares externos, lo que refuerza la importancia de construir capacidad administrativa sólida.

El desafío contemporáneo: financiamiento suficiente y autonomía responsable

La discusión contemporánea converge en una premisa: sin financiamiento suficiente no hay autonomía efectiva. Pero también es cierto que sin autonomía responsable, con transparencia, eficiencia y fortalecimiento institucional, no hay legitimidad para una universidad pública.

La OCDE propone tres principios para lograr un equilibrio adecuado:

1. Financiamiento ordinario suficiente que cubra la operación real y evite dependencia de recursos extraordinarios.
2. Evaluación contextualizada, que reconozca la diversidad institucional y evite homogeneización basada únicamente en indicadores cuantitativos.

3. Capacidad institucional fortalecida, que permita asumir responsabilidades de transparencia sin vulnerar la autonomía.

Esta triple condición constituye la base de un modelo de gobernanza donde la autonomía no es sólo un derecho, sino una responsabilidad pública.

El financiamiento universitario es la piedra angular de la estructura contemporánea de la educación superior mexicana, ya que determina los márgenes reales de la autonomía, la capacidad de las universidades para cumplir con sus funciones sustantivas, su relación con el Estado y la forma en que organizan su gobernanza interna.

Comprender su lógica, política, administrativa y estructural, es indispensable para analizar cualquier caso concreto de universidad pública estatal. El financiamiento no solo condiciona el presente institucional: determina las trayectorias posibles, los modelos de gobierno y las tensiones entre autonomía, evaluación y sostenibilidad.

Perspectiva teórico-analítica de la investigación

A partir de los elementos desarrollados en este capítulo, la presente investigación se sitúa en una perspectiva teórico-analítica institucional-relacional de la gobernanza universitaria contemporánea. Esta posición no asume a la universidad pública estatal únicamente como una entidad jurídica dotada de autonomía formal, ni como una organización determinada de manera lineal por el Estado o por el financiamiento público. Más bien, la comprende como una institución compleja cuyo margen efectivo de decisión se configura en la interacción entre reglas formales, condiciones materiales, capacidades

organizacionales, exigencias de rendición de cuentas y relaciones de interdependencia con actores internos y externos.

Esta perspectiva permite desplazar el análisis de una lectura dicotómica de la autonomía universitaria: en lugar de reducir el problema a una oposición entre autonomía y control estatal, la investigación parte de que la autonomía opera como una capacidad institucional relacional, históricamente situada y materialmente condicionada. En este sentido, la autonomía no desaparece necesariamente frente a la expansión de la fiscalización, la transparencia o la regulación financiera, pero tampoco puede entenderse como una prerrogativa plenamente garantizada por su reconocimiento jurídico. Su ejercicio depende de las condiciones normativas, financieras, organizacionales y políticas mediante las cuales la institución puede traducir sus facultades formales en decisiones efectivas de gobierno, planeación, administración y desarrollo académico.

El componente institucional de esta perspectiva permite analizar el papel de las reglas, normas, procedimientos, estructuras de autoridad y dispositivos formales que organizan la vida universitaria. Desde este plano, la rendición de cuentas no se concibe únicamente como una obligación externa de comprobación, sino como un conjunto de reglas y expectativas institucionalizadas que inciden en la forma en que la universidad documenta, justifica, organiza y orienta sus decisiones. Por ello, los documentos normativos, presupuestarios, financieros, contables, de planeación y fiscalización no son tratados en esta tesis como simples fuentes descriptivas, sino como expresiones materiales de arreglos institucionales que permiten observar cómo se configura la gobernanza universitaria en condiciones concretas.

El componente relacional, por su parte, permite comprender que la autonomía, la gobernanza y la rendición de cuentas no operan como dimensiones aisladas, sino como procesos interdependientes. La universidad pública estatal se encuentra situada en un campo de relaciones donde intervienen órganos colegiados, autoridades, áreas técnicas y administrativas, comunidades académicas, representaciones laborales, gobiernos estatal y federal, organismos fiscalizadores y marcos normativos externos. En consecuencia, el ejercicio de la autonomía no puede analizarse únicamente desde la norma que la reconoce, sino desde las relaciones que la condicionan, la habilitan, la tensionan o la reorganizan.

Esta perspectiva articula, de manera complementaria, cuatro planos de análisis. El primero corresponde al institucionalismo, en tanto permite observar cómo las reglas formales, las normas presupuestarias, los procedimientos de fiscalización y los arreglos administrativos estructuran los márgenes de acción institucional. El segundo corresponde al enfoque de gobernanza, que permite analizar la toma de decisiones universitarias como un proceso de coordinación, disputa, ajuste e interdependencia entre múltiples actores y niveles de autoridad. El tercero se vincula con la sociología organizacional, al examinar cómo la institución internaliza controles, adapta rutinas, redistribuye funciones, tecnifica áreas estratégicas y desarrolla capacidades adaptativas frente a presiones externas. El cuarto remite a la economía política de la educación superior y a la estatalidad, en la medida en que permite comprender cómo el Estado incide en la vida universitaria no solo mediante intervención directa, sino a través de reglas presupuestarias, auditorías, lineamientos, convenios, obligaciones de transparencia y mecanismos de supervisión financiera.

La articulación de estos planos no constituye una yuxtaposición ecléctica de conceptos, sino una estrategia analítica necesaria para estudiar un fenómeno multidimensional. La gobernanza universitaria contemporánea no puede explicarse desde un solo registro teórico, porque involucra simultáneamente normas jurídicas, restricciones financieras, prácticas administrativas, relaciones de poder, exigencias de legitimidad pública y capacidades organizacionales. Por ello, esta investigación adopta una lectura institucional-relacional que permite conectar el plano macro de las políticas públicas y la estatalidad, el plano meso de la organización universitaria y el plano micro de los documentos, procedimientos y prácticas mediante los cuales se materializa la rendición de cuentas.

Desde esta posición, la categoría de autonomía operativa condicionada se construye como resultado del diálogo entre teoría y evidencia documental. Dicha categoría permite explicar que la autonomía universitaria puede conservarse formalmente, pero ejercerse dentro de un entramado de restricciones, obligaciones y capacidades que modifican sus posibilidades prácticas. No se trata, por tanto, de afirmar una pérdida absoluta de autonomía ni de sostener una defensa abstracta de la autonomía frente a la rendición de cuentas. El argumento central es que la autonomía se reconfigura operativamente cuando la institución debe procesar sus decisiones dentro de marcos financieros, regulatorios y documentales cada vez más densos.

Esta articulación teórica resulta consistente con la estrategia metodológica adoptada en la investigación, en tanto el estudio de caso único y el análisis documental permiten

observar empíricamente la forma en que estas dimensiones se expresan, interactúan y materializan en un contexto institucional específico.

En consecuencia, la perspectiva teórico-analítica de esta tesis sostiene que la rendición de cuentas no debe entenderse solo como mecanismo externo de vigilancia, sino como un dispositivo institucional que puede reorganizar capacidades, modificar equilibrios internos de poder, fortalecer perfiles técnicos, reorientar prioridades administrativas y condicionar los márgenes efectivos del autogobierno universitario. Esta lectura permite comprender por qué la autonomía universitaria requiere no solo reconocimiento normativo, sino también condiciones materiales, capacidades institucionales y arreglos de gobernanza que permitan ejercerla de manera responsable, sostenible y compatible con la misión académica de la universidad pública.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

Por razones éticas, analíticas y de resguardo institucional, la universidad pública estatal examinada en esta investigación no será identificada nominalmente. A lo largo del estudio se utilizarán denominaciones genéricas, tales como universidad pública estatal analizada, institución objeto de estudio o caso institucional, con el propósito de evitar la exposición directa de la institución, de sus autoridades, de sus actores internos o de procesos específicos que pudieran conducir a una identificación innecesaria del caso. Esta decisión no impide el análisis riguroso de la información documental disponible, sino que permite tratar a la institución como una unidad analítica mediante la cual se observan tensiones estructurales más amplias del subsistema de universidades públicas estatales en México.

Es importante precisar que la institución analizada no corresponde a la universidad sede del programa doctoral ni se presenta como caso representativo de una entidad federativa específica. Se trata de una universidad pública estatal seleccionada por la disponibilidad de corpus documental y por su pertinencia para observar procesos compartidos por diversas UPES sometidas a tensiones de financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas.

La presente investigación contribuye a atender vacíos analíticos identificados en la literatura sobre educación superior, particularmente aquellos relacionados con la limitada comprensión de cómo las tensiones entre rendición de cuentas, autonomía universitaria y

financiamiento público se materializan en arreglos institucionales concretos de gobernanza en universidades públicas estatales. Asimismo, responde a la necesidad de examinar, desde el análisis documental, la forma en que los mecanismos de supervisión financiera, la normatividad interna, las políticas de gestión y los instrumentos de planeación institucional configuran prácticas organizacionales y redefinen los márgenes efectivos de decisión universitaria.

Para ello, la investigación utiliza como referencia analítica un corpus documental integrado por fuentes normativas, financieras, administrativas e institucionales vinculadas con la universidad pública estatal analizada. Aunque la institución no se identifica nominalmente, el examen sistemático de su documentación permite observar cómo los dispositivos de regulación, financiamiento, fiscalización, planeación y rendición de cuentas expresan tensiones que no se agotan en un caso particular, sino que remiten a problemáticas estructurales del subsistema universitario público estatal.

Desde esta perspectiva, el caso no se aborda con el propósito de evaluar a una institución específica ni de atribuir responsabilidades a actores particulares, sino como una vía metodológica para comprender la forma en que se articulan autonomía, estatalidad, financiamiento y gobernanza en condiciones concretas. Por ello, el análisis se orienta a identificar patrones, continuidades, tensiones y reconfiguraciones institucionales que, si bien se manifiestan en una universidad pública estatal determinada, poseen relevancia analítica para comprender procesos más amplios de transformación en la educación superior pública mexicana.

Enfoque epistemológico y naturaleza de la investigación

La presente investigación se inscribe en una perspectiva epistemológica de carácter interpretativo y crítico. Este posicionamiento parte de la premisa de que los fenómenos vinculados con la autonomía universitaria, la gobernanza, el financiamiento público y la rendición de cuentas no pueden comprenderse como hechos administrativos aislados, sino como procesos histórico-institucionales situados. Las universidades públicas estatales constituyen espacios en los que confluyen marcos normativos, políticas públicas, restricciones financieras, expectativas sociales, prácticas organizacionales y tradiciones académicas que se sedimentan en arreglos institucionales específicos.

Por ello, la universidad no se concibe aquí como una organización neutra ni meramente administrativa, sino como una institución pública cuya vida interna se configura en relación con el Estado, con el sistema de educación superior y con los actores que intervienen en su conducción.

Desde esta perspectiva, la autonomía universitaria no se entiende como una propiedad fija, absoluta o plenamente garantizada por su reconocimiento jurídico, sino como una relación históricamente construida y permanentemente tensionada por condiciones normativas, financieras, administrativas y políticas.

La gobernanza universitaria, por su parte, se concibe como el conjunto de arreglos institucionales, normativos y organizacionales mediante los cuales se distribuyen responsabilidades, se toman decisiones, se coordinan actores internos y externos, y se

procesan las exigencias derivadas del entorno estatal. En este sentido, autonomía y gobernanza no se analizan como dimensiones separadas, sino como procesos articulados por los mecanismos de financiamiento, fiscalización, evaluación y rendición de cuentas.

La naturaleza interpretativa de la investigación se justifica porque el objeto de estudio no se limita a identificar la existencia de normas, informes, auditorías, presupuestos o planes institucionales, sino que busca comprender cómo dichos documentos expresan, ordenan y reconfiguran relaciones entre autonomía, financiamiento, rendición de cuentas y gobernanza. En consecuencia, el análisis no pretende medir variables de manera estadística ni establecer generalizaciones probabilísticas, sino reconstruir la lógica institucional mediante la cual determinados dispositivos normativos, financieros y administrativos adquieren significado dentro de un caso universitario concreto.

El carácter crítico de la investigación deriva de su interés por problematizar la relación entre autonomía formal y condiciones efectivas de decisión institucional. El reconocimiento jurídico de la autonomía no agota sus posibilidades reales de ejercicio, pues las universidades públicas estatales desarrollan sus funciones dentro de un entorno regulado por políticas públicas, marcos normativos, criterios de financiamiento, procedimientos de fiscalización, exigencias de transparencia y mecanismos de evaluación. Esta coexistencia entre autogobierno formal y regulación sistémica constituye una de las tensiones centrales que orientan la presente investigación.

En este marco, el análisis documental adquiere pertinencia metodológica. La relación entre el Estado y las universidades públicas estatales se expresa y se hace

observable principalmente a través de documentos normativos, financieros, administrativos e institucionales: leyes, reglamentos, lineamientos, presupuestos, auditorías, informes de gestión, estados financieros, planes de desarrollo institucional y documentos de política pública. Estos documentos no son considerados únicamente como fuentes descriptivas, sino como registros institucionales que permiten reconstruir los modos en que se definen obligaciones, se justifican decisiones, se establecen criterios de legitimidad, se distribuyen responsabilidades y se configuran márgenes efectivos de acción universitaria.

Por tanto, la investigación adopta un enfoque cualitativo sustentado en el estudio de caso y en el análisis documental. Esta decisión metodológica es congruente con el tipo de problema planteado, porque permite examinar en profundidad la forma en que los mecanismos de financiamiento, fiscalización, evaluación y rendición de cuentas inciden en los arreglos institucionales de gobernanza. El propósito no es evaluar administrativamente a la universidad objeto de estudio ni atribuir responsabilidades a actores particulares, sino comprender cómo se configura una relación estructural entre estatalidad, autonomía y gobierno universitario en un contexto institucional específico.

En suma, el enfoque epistemológico de esta tesis articula interpretación, análisis institucional y crítica de las relaciones entre universidad y Estado. Desde esta perspectiva, la investigación no se limita a describir transformaciones organizacionales, sino que busca comprender los procesos mediante los cuales los dispositivos estatales de financiamiento, fiscalización, evaluación y rendición de cuentas reconfiguran los márgenes efectivos de autonomía y las formas de gobernanza universitaria. Esta articulación se materializa

metodológicamente en un estudio de caso cualitativo, sustentado en análisis documental, que permite reconstruir con profundidad una experiencia institucional particular y, al mismo tiempo, aportar elementos interpretativos para comprender dinámicas más amplias de la educación superior pública estatal en México.

El estudio de caso como estrategia metodológica: aportes de Yin.

De acuerdo con Yin (2018), esta modalidad de investigación resulta pertinente cuando se busca analizar un fenómeno contemporáneo en profundidad, dentro de su contexto real, y cuando los límites entre el fenómeno estudiado y el contexto en el que se produce no son plenamente evidentes. Esta definición es especialmente adecuada para el presente trabajo, debido a que las relaciones entre autonomía universitaria, gobernanza, financiamiento público y rendición de cuentas no pueden comprenderse como procesos aislados, sino como dimensiones articuladas dentro de un entramado normativo, institucional, financiero y político específico.

La pertinencia del estudio de caso se sostiene, en primer lugar, por la naturaleza del problema de investigación. La tesis no busca medir estadísticamente el comportamiento de un conjunto amplio de universidades, sino comprender cómo determinados mecanismos de financiamiento, fiscalización, planeación y rendición de cuentas se expresan en los arreglos institucionales de una universidad pública estatal. En este sentido, el caso permite observar en profundidad la forma en que los dispositivos estatales se traducen en prácticas documentales, estructuras de decisión, obligaciones administrativas y formas concretas de organización institucional.

En congruencia con Yin (2018), esta investigación se orienta a responder preguntas de tipo “cómo” y “por qué”. El interés central no consiste únicamente en identificar qué normas, informes, auditorías o instrumentos de planeación existen, sino en comprender cómo estos dispositivos inciden en los márgenes efectivos de autonomía institucional, cómo se articulan con la gobernanza universitaria y por qué determinadas condiciones normativas, financieras y administrativas producen tensiones en la relación entre la universidad pública estatal analizada y el Estado. Este tipo de preguntas remite a procesos, secuencias, mecanismos y configuraciones institucionales, por lo que resulta congruente con una estrategia cualitativa de estudio de caso.

El diseño adoptado corresponde a un estudio de caso único de carácter cualitativo, interpretativo y documental. La unidad de análisis está constituida por una universidad pública estatal examinada como caso institucional, no con fines de evaluación administrativa, sino como espacio analítico para comprender la relación entre estatalidad, autonomía, financiamiento y gobernanza. El caso se aborda desde una lógica de profundidad y no de representatividad estadística, por lo que su valor metodológico reside en la posibilidad de reconstruir procesos institucionales complejos a partir de evidencia documental diversa y sistemáticamente organizada.

La delimitación temporal de la investigación comprende el periodo 2010-2023. Este intervalo permite observar una trayectoria suficientemente amplia para analizar continuidades, ajustes y reconfiguraciones en los documentos normativos, financieros, administrativos e institucionales vinculados con la universidad objeto de estudio. La

selección de este periodo responde a la necesidad de reconstruir procesos y no únicamente eventos aislados, de modo que el análisis pueda identificar la forma en que los mecanismos de financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas se han articulado progresivamente con los arreglos de gobernanza institucional.

Otro aporte relevante de Yin (2018) es la importancia de trabajar con múltiples fuentes de evidencia. En esta investigación, la evidencia empírica se integra a partir de un corpus documental conformado por leyes, reglamentos, informes institucionales, auditorías, documentos financieros, presupuestos, planes de desarrollo, lineamientos de política pública y literatura especializada. Aunque el diseño no incorpora entrevistas ni observación participante, la diversidad documental permite construir una triangulación analítica basada en la comparación sistemática entre fuentes normativas, financieras, institucionales y académicas.

La triangulación documental no se entiende aquí como una simple acumulación de documentos, sino como un procedimiento orientado a contrastar información, identificar convergencias, reconocer tensiones y reconstruir la lógica institucional del caso. Bajo esta estrategia, las fuentes se analizan en función de su relación con los ejes de autonomía, gobernanza, financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas. Ello permite fortalecer la consistencia interna del estudio y construir una cadena de evidencia que vincula las preguntas de investigación, el corpus documental, los ejes analíticos y las interpretaciones desarrolladas.

Finalmente, el estudio de caso se justifica por el tipo de generalización que la investigación aspira a producir. Siguiendo a Yin (2018), el propósito no es realizar una generalización estadística hacia el conjunto de universidades públicas estatales, sino una generalización analítica. Esto significa que el caso no se utiliza para afirmar que todas las universidades experimentan los mismos procesos de la misma manera, sino para examinar cómo ciertos mecanismos asociados con la rendición de cuentas, la fiscalización, el financiamiento público y la regulación institucional pueden contribuir a reconfigurar los márgenes efectivos de autonomía y las formas de gobernanza universitaria.

Desde esta perspectiva, el caso funciona como una unidad empírica de análisis que permite contrastar, precisar y enriquecer proposiciones interpretativas sobre la relación entre universidad pública estatal y Estado. Su relevancia no deriva de su excepcionalidad, sino de su capacidad para hacer observables procesos institucionales que remiten a problemáticas más amplias del subsistema universitario público estatal. Por ello, el estudio de caso constituye una estrategia metodológica pertinente para comprender, con profundidad y rigor, la forma en que los dispositivos de financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas inciden en la configuración contemporánea de la gobernanza universitaria.

Justificación del diseño de caso único

La presente investigación adopta un diseño de caso único y no un estudio comparativo o de casos múltiples. Esta decisión responde a la naturaleza del problema, al tipo de preguntas formuladas y al propósito analítico de la tesis. El objetivo no consiste en

comparar trayectorias entre distintas universidades públicas estatales ni en establecer semejanzas y diferencias entre instituciones, sino en reconstruir en profundidad la manera en que los dispositivos de financiamiento público, fiscalización, rendición de cuentas y regulación normativa se articulan en una universidad pública estatal concreta y reconfiguran sus márgenes efectivos de autonomía y sus arreglos de gobernanza.

Desde la perspectiva de Yin (2018), los diseños de casos múltiples no deben entenderse como una ampliación acumulativa de casos ni como una forma de muestreo. Su lógica descansa en la replicación: los casos deben seleccionarse porque se espera que produzcan resultados similares, en una lógica de replicación literal, o resultados contrastantes por razones anticipables, en una lógica de replicación teórica. En consecuencia, un estudio comparativo o múltiple habría requerido formular desde el inicio una estrategia distinta de selección de casos, definir criterios de comparación entre universidades, establecer proposiciones diferenciadas para cada caso y desarrollar posteriormente una síntesis de casos cruzados.

Esta investigación no persigue ese propósito comparativo. Su interés central se ubica en la reconstrucción analítica de un proceso institucional situado, a partir de un corpus documental amplio, diverso y públicamente disponible. Incorporar más universidades habría desplazado el diseño hacia una lógica de comparación interinstitucional y habría exigido reducir la profundidad del análisis de cada caso para mantener la viabilidad del estudio. Dado que el objeto de investigación exige seguir secuencias normativas, financieras, administrativas y organizacionales dentro de una misma

institución, el diseño de caso único permite conservar la densidad contextual necesaria para comprender la relación entre autonomía, estatalidad, rendición de cuentas y gobernanza.

La elección del caso único se justifica, además, por su carácter longitudinal. El periodo 2010-2023 permite analizar la trayectoria de una misma unidad institucional a lo largo del tiempo, observando continuidades, ajustes y reconfiguraciones en sus documentos normativos, financieros, administrativos y de planeación. En términos metodológicos, este diseño permite examinar cómo ciertas condiciones institucionales y sus procesos asociados se transforman durante un periodo prolongado, sin fragmentar el análisis en comparaciones que podrían debilitar la reconstrucción interna del caso.

La decisión de no utilizar un diseño de casos múltiples también responde a criterios de coherencia metodológica y de resguardo ético. Un estudio comparativo habría requerido identificar con mayor precisión las instituciones contrastadas y explicitar sus rasgos diferenciales, lo cual habría incrementado el riesgo de identificación nominal o indirecta del caso. En cambio, el diseño de caso único permite preservar el anonimato institucional y mantener el foco en los procesos estructurales que la trayectoria analizada hace visibles, sin convertir la investigación en una evaluación comparada de universidades específicas.

Por tanto, el diseño adoptado no debe entenderse como una versión limitada de un estudio comparativo, sino como una elección metodológica congruente con los objetivos de la investigación. La tesis privilegia profundidad, trazabilidad documental y reconstrucción longitudinal por encima de la comparación entre casos. Su contribución no radica en establecer patrones estadísticos ni en producir una tipología de universidades públicas

estatales, sino en mostrar cómo, dentro de una unidad institucional concreta, los mecanismos de fiscalización, financiamiento y rendición de cuentas pueden reorganizar las condiciones prácticas de la autonomía y la gobernanza universitaria.

Naturaleza documental de la evidencia y estatus de las fuentes

El diseño metodológico de esta investigación se basa en el análisis de fuentes documentales de acceso público. Esta decisión responde a la naturaleza del problema de investigación y al tipo de preguntas formuladas, orientadas a comprender cómo los dispositivos normativos, financieros, administrativos y de fiscalización inciden en la configuración de la autonomía universitaria y en los arreglos de gobernanza institucional. La relación entre universidad pública estatal y Estado se expresa de manera privilegiada en documentos oficiales, pues es a través de leyes, reglamentos, lineamientos, presupuestos, auditorías, informes institucionales y documentos de política pública que se formalizan obligaciones, se distribuyen competencias, se justifican decisiones y se establecen mecanismos de financiamiento, supervisión y rendición de cuentas.

Para efectos metodológicos, se distingue entre corpus empírico-documental y literatura académica de apoyo. El primero está integrado por documentos normativos, financieros, administrativos e institucionales que permiten reconstruir el caso analizado. La segunda cumple una función conceptual, contextual e interpretativa, en tanto permite situar los hallazgos dentro de debates más amplios sobre autonomía universitaria, gobernanza, financiamiento público y rendición de cuentas, pero no sustituye la evidencia documental

producida por la institución, los órganos públicos o las instancias normativas correspondientes.

Desde esta perspectiva, la autonomía universitaria, la rendición de cuentas, la fiscalización y el financiamiento no se abordan únicamente como prácticas cotidianas o como percepciones de los actores, sino como dimensiones institucionales codificadas en instrumentos jurídicos, administrativos y financieros. El estudio de estos documentos permite reconstruir las reglas formales, los mecanismos de supervisión, los criterios de asignación de recursos y los márgenes institucionales de acción que estructuran el comportamiento organizacional de la universidad pública estatal analizada.

Las fuentes normativas permiten identificar el marco jurídico en el que se inscriben la autonomía universitaria, la transparencia, la evaluación, la fiscalización y la responsabilidad en el uso de recursos públicos. Entre ellas se consideran disposiciones como la Ley General de Educación Superior (2021) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2021), en tanto establecen competencias, obligaciones, procedimientos y condiciones institucionales que inciden en la relación entre las universidades públicas y el Estado. Estas fuentes no se emplean únicamente como antecedentes legales, sino como documentos que delimitan el campo normativo dentro del cual se ejerce la autonomía universitaria.

De manera complementaria, los informes de auditoría, los reportes financieros, los presupuestos, los planes de desarrollo institucional, los reglamentos internos, los informes de gestión y otros documentos oficiales de acceso público permiten observar cómo dichas

disposiciones se traducen en prácticas administrativas, decisiones organizacionales, mecanismos de cumplimiento y respuestas institucionales frente a exigencias externas. Estos materiales constituyen la base empírica para reconstruir la relación entre estatalidad, autonomía, financiamiento y gobernanza en el caso estudiado.

También se consideran documentos de política sectorial y diagnósticos especializados producidos por organismos nacionales e internacionales, en tanto ofrecen información contextual sobre la educación superior mexicana, sus desafíos de financiamiento, evaluación, calidad, coordinación institucional y rendición de cuentas. Estos documentos se utilizan para ubicar el caso dentro de procesos más amplios del sistema de educación superior, sin sustituir el análisis específico de la documentación institucional y normativa vinculada con la universidad objeto de estudio.

La literatura académica revisada en los capítulos previos se utiliza como referente interpretativo para orientar la lectura del corpus documental. Su función no consiste en operar como evidencia empírica directa del caso, sino en proporcionar categorías, antecedentes y discusiones especializadas que permitan analizar la relación entre universidad pública estatal, autonomía, estatalidad, financiamiento y rendición de cuentas. De esta manera, el análisis mantiene una distinción entre el plano conceptual de la investigación y el plano documental a partir del cual se reconstruye el caso.

La consulta de documentos institucionales se realizó exclusivamente a partir de información publicada oficialmente en repositorios, portales electrónicos y espacios de acceso público. Con el propósito de proteger la identidad de la institución analizada, estos

documentos se refieren mediante denominaciones genéricas o códigos documentales cuando resulta necesario, evitando referencias que permitan una identificación nominal o una singularización innecesaria del caso. Esta estrategia permite preservar la trazabilidad del corpus documental sin desplazar el foco del análisis hacia la exposición pública de una institución específica.

El uso de fuentes documentales constituye una delimitación metodológica congruente con el objeto de estudio. Los documentos analizados no se asumen como registros pasivos de hechos institucionales, sino como materiales que participan en la configuración de la vida universitaria: establecen obligaciones, producen criterios de legitimidad, fijan responsabilidades, habilitan mecanismos de supervisión y orientan decisiones organizacionales. Por ello, su análisis permite acceder a la dimensión formal, normativa y administrativa mediante la cual se expresa la relación entre universidad y Estado.

La lectura documental se desarrolla desde una perspectiva interpretativa que reconoce que todo documento institucional posee un contexto de producción, una finalidad específica y una racionalidad organizacional. En consecuencia, el análisis atiende tanto a lo que los textos establecen de manera explícita como a las relaciones institucionales que hacen visibles: obligaciones de cumplimiento, criterios de financiamiento, mecanismos de fiscalización, formas de planeación, procedimientos de evaluación y estrategias de respuesta institucional. Esta aproximación permite reconstruir no solo el contenido de los documentos, sino también la lógica de regulación y gobernanza que expresan.

En suma, la naturaleza documental de la evidencia permite desarrollar un análisis trazable, público y verificable de la relación entre universidad pública estatal y Estado. Al trabajar con fuentes normativas, financieras, administrativas, institucionales y académicas claramente diferenciadas según su función metodológica, la investigación fortalece la consistencia del diseño, delimita el alcance de sus inferencias y establece una base empírica adecuada para comprender cómo los dispositivos de financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas inciden en la configuración contemporánea de la autonomía y la gobernanza universitaria.

Construcción del corpus documental

La construcción del corpus documental siguió una lógica progresiva, orientada por las preguntas de investigación y por los ejes analíticos del estudio. En una primera etapa, se identificaron los tipos de documentos indispensables para reconstruir la relación entre autonomía universitaria, gobernanza, financiamiento público, fiscalización y rendición de cuentas. Este mapeo incluyó normatividad federal en materia de educación superior, fiscalización y transparencia; documentos de política pública y diagnósticos sectoriales; normatividad interna de la universidad pública estatal analizada; informes de auditoría; documentos financieros y presupuestales; planes institucionales; informes de gestión; y literatura académica especializada.

En una segunda etapa, se aplicaron criterios de selección sustentados en la pertinencia temática, la relevancia analítica, la disponibilidad pública, la vigencia normativa y la correspondencia temporal con el periodo de estudio. Se incorporaron

aquellos documentos que guardan relación directa con la configuración de la autonomía, los arreglos de gobernanza, los mecanismos de rendición de cuentas, los procesos de fiscalización y la estructura del financiamiento público. Esta selección permitió conformar un corpus suficientemente amplio para reconstruir procesos institucionales sin pretender una exhaustividad archivística.

Tabla 1 Tipología y función analítica del corpus documental

Tipo de fuente documental	Función en el análisis	Ejes analíticos vinculados
Normatividad federal	Delimitar el marco jurídico de autonomía, fiscalización, transparencia y educación superior	Autonomía, estatalidad, rendición de cuentas
Documentos de política pública y diagnósticos sectoriales	Contextualizar las transformaciones del sistema de educación superior	Gobernanza, financiamiento, evaluación
Normatividad interna institucional	Reconstruir reglas de gobierno, organización académica y administración interna	Autonomía, gobernanza
Informes de auditoría y fiscalización	Identificar mecanismos de supervisión, observaciones y respuestas institucionales	Fiscalización, rendición de cuentas
Documentos financieros y presupuestales	Analizar estructura de ingresos, financiamiento público y condiciones de operación institucional	Financiamiento, capacidad institucional
Informes de gestión y planes institucionales	Examinar prioridades estratégicas, respuestas organizacionales y formas de planeación	Gobernanza, planeación, capacidad institucional
Literatura académica especializada	Orientar la interpretación conceptual y contextual del caso	Marco interpretativo general

Fuente: Elaboración propia con base en el corpus documental integrado para el estudio de caso.

En una tercera etapa, el corpus fue organizado en unidades analíticas según el tipo de documento y su función dentro del estudio. Esta organización permitió establecer

vínculos entre fuentes normativas, documentos institucionales, información financiera, informes de fiscalización y literatura especializada. La lectura articulada de estos materiales hizo posible reconstruir secuencias institucionales y relaciones de interdependencia entre regulación normativa, financiamiento público, rendición de cuentas y arreglos de gobernanza universitaria.

El detalle del corpus documental, incluyendo códigos de identificación, referencia anonimizada, tipo de documento, periodo, eje analítico correspondiente y uso analítico dentro de la investigación, se presenta en el Anexo I. Esta decisión permite preservar la trazabilidad del análisis sin sobrecargar el cuerpo del capítulo metodológico. Asimismo, contribuye a proteger el anonimato de la universidad analizada, al evitar referencias nominales o descripciones innecesariamente singularizantes dentro del texto principal.

El corpus no se considera exhaustivo en sentido archivístico, sino suficiente en términos analíticos. La incorporación de documentos se detuvo cuando las nuevas fuentes ya no aportaban información sustantiva o matices relevantes para los ejes del estudio, sino que reiteraban patrones previamente identificados. En ese sentido, el criterio de saturación fue aplicado de manera interpretativa, atendiendo a la densidad, pertinencia y capacidad explicativa del material documental reunido.

Procedimiento de análisis: lectura, codificación y construcción de explicación

El procedimiento de análisis documental siguió una lógica secuencial, aunque no estrictamente lineal. El análisis se desarrolló mediante un proceso de lectura reiterada, codificación temática y construcción progresiva de explicación, articulando las preguntas

de investigación, los ejes analíticos y el corpus documental seleccionado. Esta estrategia permitió pasar de una revisión general de las fuentes a una interpretación sistemática de los mecanismos mediante los cuales los dispositivos normativos, financieros, fiscalizadores y administrativos inciden en la configuración de la autonomía y la gobernanza universitaria.

Figura 1 Procedimiento de análisis documental



Fuente: Elaboración propia con base en el procedimiento de análisis documental desarrollado para la investigación.

Como se observa en la Figura 1, el procedimiento de análisis documental no se desarrolló como una secuencia mecánica de revisión de fuentes, sino como un proceso iterativo orientado a construir una explicación analítica a partir de evidencia pública, trazable y verificable. La lectura exploratoria permitió reconocer temas recurrentes y vacíos documentales; la lectura analítica facilitó la selección de fragmentos relevantes; la codificación temática manual organizó dichos fragmentos en relación con los ejes del estudio; y el contraste entre fuentes permitió fortalecer la consistencia interpretativa de los hallazgos. En conjunto, este procedimiento permitió sostener una cadena de evidencia entre las preguntas de investigación, el corpus documental, los ejes analíticos y la explicación final.

Delimitación del caso y niveles de observación

En congruencia con la lógica del estudio de caso propuesta por Yin (2018), esta investigación define como caso una unidad institucional concreta: una universidad pública estatal mexicana, tratada de manera anónima por razones éticas y analíticas. La delimitación del caso permite distinguir entre el fenómeno analizado, el contexto en el que dicho fenómeno se produce y las fuentes documentales empleadas para reconstruirlo.

El contexto está integrado por el marco normativo, financiero y político del sistema de educación superior pública en México. Las fuentes documentales, por su parte, son los medios empíricos a través de los cuales se observa y reconstruye el caso, pero no constituyen por sí mismas la unidad de análisis.

El análisis se organiza en tres niveles de observación interrelacionados. Estos niveles no constituyen unidades de análisis independientes, sino planos analíticos que permiten ordenar la lectura del caso y comprender cómo las transformaciones del entorno se expresan en arreglos institucionales concretos.

El nivel macro corresponde al entorno normativo, político y financiero del sistema de educación superior pública. En este plano se consideran las políticas nacionales de educación superior, las reformas legales, los marcos de fiscalización, los criterios de financiamiento y los diagnósticos sectoriales que configuran las condiciones generales bajo las cuales operan las universidades públicas estatales. Este nivel permite identificar las reglas, obligaciones, incentivos y restricciones que estructuran la relación entre Estado y universidad.

El nivel meso corresponde a la universidad pública estatal analizada como organización. En este plano se examinan sus normas internas, órganos de gobierno, procesos de planeación, documentos presupuestales, informes institucionales y arreglos administrativos. Este nivel permite observar cómo la institución interpreta, adapta y traduce los marcos externos en decisiones organizacionales, prácticas de gestión y formas específicas de gobernanza.

El nivel micro corresponde a los documentos, registros y evidencias específicas mediante los cuales se hacen observables los procesos institucionales. En este plano se analizan fragmentos documentales, observaciones de auditoría, reportes financieros, informes de cumplimiento, disposiciones reglamentarias, acuerdos institucionales y otros

materiales que muestran de manera situada cómo se concretan las relaciones entre fiscalización, financiamiento, rendición de cuentas y gestión universitaria.

La articulación entre estos tres niveles permite reconstruir el caso sin fragmentarlo. El nivel macro sitúa las condiciones estructurales; el nivel meso muestra la configuración organizacional de la universidad; y el nivel micro permite observar los mecanismos documentales y administrativos mediante los cuales dichas condiciones se materializan. De esta forma, el estudio mantiene una unidad de análisis clara, al tiempo que incorpora distintos planos de observación para comprender la complejidad del fenómeno investigado.

Ejes analíticos para la lectura documental

Para asegurar la coherencia entre el planteamiento del problema, las preguntas de investigación, los objetivos del estudio y el análisis documental, se establecieron cinco ejes analíticos que orientan la lectura del caso, mismos que fueron definidos como un puente entre las preguntas de investigación, los objetivos del estudio, el corpus documental y la construcción de hallazgos.

Su función consiste en traducir el problema general de la tesis en criterios operativos para la lectura, selección, codificación e interpretación de las fuentes documentales. Estos ejes no constituyen categorías aisladas, sino dimensiones interrelacionadas que permiten examinar la forma en que la autonomía universitaria, la gobernanza, la rendición de cuentas, la fiscalización, el financiamiento público y las

capacidades institucionales se configuran dentro de una universidad pública estatal concreta.

De este modo, cada eje articula una dimensión central del objeto de estudio con una pregunta orientadora específica, un conjunto de fuentes documentales pertinentes y un propósito analítico definido. Esta organización permite sostener una cadena de evidencia entre lo que la investigación pregunta, lo que busca explicar, los documentos que analiza y los hallazgos que construye. En congruencia con la lógica del estudio de caso, los ejes funcionan como criterios de ordenamiento analítico y permiten sostener una cadena de evidencia entre el corpus consultado, la codificación temática y la construcción de explicación, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2 Ejes analíticos para la lectura documental del caso

Eje analítico	Propósito operativo	Fuentes documentales vinculadas	Pregunta orientadora
Autonomía universitaria	Identificar cómo se define, delimita y ejerce la autonomía en el marco normativo, financiero y administrativo del caso	Leyes, normatividad interna, estatutos, reglamentos, documentos institucionales	¿De qué manera los marcos normativos, financieros y administrativos configuran los márgenes efectivos de autonomía de la universidad pública estatal analizada?
Gobernanza universitaria	Analizar los arreglos mediante los cuales se distribuyen responsabilidades, se toman decisiones y se coordinan actores internos y externos	Estatutos, reglamentos, acuerdos institucionales, planes de desarrollo, informes de gestión	¿Cómo se reconfiguran los arreglos de gobernanza institucional ante las exigencias de rendición de cuentas, financiamiento público y fiscalización?
Rendición de cuentas y fiscalización	Examinar obligaciones, procedimientos, observaciones y respuestas institucionales frente a mecanismos de supervisión pública	Informes de auditoría, reportes de cumplimiento, lineamientos de fiscalización, documentos de transparencia	¿Cómo inciden los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización en la organización institucional, la toma de decisiones y la legitimidad pública de la universidad?

Financiamiento público	Reconstruir la estructura de ingresos, composición del gasto, dependencia presupuestal y condiciones financieras de operación	Presupuestos, estados financieros, convenios de subsidio, informes financieros	¿Cómo condicionan los esquemas de financiamiento público la capacidad institucional y los márgenes de decisión de la universidad pública estatal analizada?
Capacidades institucionales de gestión	Identificar mecanismos de planeación, reorganización, seguimiento, evaluación y respuesta organizacional	Planes institucionales, programas estratégicos, informes de gestión, reportes de evaluación	¿Qué respuestas organizacionales despliega la universidad frente a las exigencias normativas, financieras, fiscalizadoras y de rendición de cuentas?

Fuente: Elaboración propia con base en las preguntas de investigación, los objetivos del estudio y el diseño metodológico de la investigación.

La organización del análisis en torno a estos ejes permite evitar una lectura fragmentada del caso y asegura que cada documento sea examinado en función de su contribución a las preguntas y objetivos de la investigación. Los ejes no operan como compartimentos independientes, sino como dimensiones articuladas de un mismo proceso institucional. Por ello, el análisis buscará reconstruir las interdependencias entre autonomía, gobernanza, financiamiento público, fiscalización, rendición de cuentas y capacidades institucionales, con el fin de explicar cómo estos elementos configuran los márgenes efectivos de decisión de la universidad pública estatal analizada.

Criterios de calidad del estudio

En congruencia con la estrategia metodológica del estudio de caso, la calidad de esta investigación se asegura mediante criterios derivados de Yin (2018), adaptados al carácter cualitativo, documental e interpretativo del presente estudio. Yin plantea cuatro pruebas relevantes para juzgar la calidad de los diseños de investigación en estudios de caso: validez de constructo, validez interna, validez externa y confiabilidad. En esta tesis, dichos

criterios no se aplican de manera mecánica, sino como referentes para fortalecer la correspondencia entre conceptos, evidencia documental, procedimiento analítico y construcción de hallazgos.

Tabla 3 Criterios de calidad metodológica del estudio de caso

Criterio metodológico	Sentido en el diseño de estudio de caso	Aplicación en la investigación
Validez de constructo	Se refiere a la correspondencia entre los conceptos estudiados y las evidencias utilizadas para analizarlos.	Se aseguró mediante la definición previa de los conceptos centrales- autonomía universitaria, gobernanza, rendición de cuentas, fiscalización, financiamiento y estatalidad- y su traducción en ejes analíticos observables en el corpus documental.
Validez interna / consistencia explicativa	En estudios explicativos, se relaciona con la solidez de las inferencias y con la identificación de relaciones plausibles entre condiciones y procesos.	Se trabajó mediante la construcción de explicaciones analíticas que articulan marcos normativos, mecanismos de financiamiento, procesos de fiscalización, respuestas institucionales y reconfiguraciones de la autonomía y la gobernanza, evitando interpretaciones lineales o monocausales.
Validez externa / generalización analítica	No busca generalización estadística, sino la posibilidad de vincular los hallazgos del caso con proposiciones analíticas más amplias.	Se sostuvo al utilizar el caso para precisar y enriquecer interpretaciones sobre estatalidad universitaria, autonomía, financiamiento público, fiscalización y rendición de cuentas en el subsistema de universidades públicas estatales.
Confiabilidad / trazabilidad	Busca que los procedimientos del estudio sean explícitos, documentados y susceptibles de revisión.	Se fortaleció mediante la matriz del corpus documental, la codificación temática manual, las fichas analíticas, la explicitación del procedimiento de lectura e interpretación, y el mantenimiento de una cadena de evidencia entre preguntas, fuentes, fragmentos analizados y hallazgos.

Nota. Elaboración propia con base en los criterios de calidad del diseño de estudio de caso propuestos por Yin (2018) y su adaptación al diseño cualitativo-documental de la presente investigación.

La aplicación de estos criterios permite sostener el rigor metodológico del estudio sin desplazar su carácter interpretativo. La validez de constructo asegura la relación entre conceptos y evidencia, la consistencia explicativa fortalece la plausibilidad de las

interpretaciones, la generalización analítica delimita el alcance de las inferencias; y la confiabilidad garantiza la trazabilidad del procedimiento. En conjunto, estos criterios permiten mostrar que los hallazgos no derivan de una lectura aislada de documentos, sino de un proceso sistemático de análisis sustentado en evidencia pública, organizada y verificable.

Consideraciones Éticas

Aunque la investigación se desarrolló a partir de documentos institucionales y fuentes de acceso público, se asumieron criterios éticos propios de la investigación en ciencias sociales, particularmente en lo relativo a responsabilidad analítica, confidencialidad del caso e integridad académica. El uso de información pública no elimina la necesidad de contextualizar las fuentes, evitar inferencias no sustentadas y preservar el sentido académico del análisis.

La universidad objeto de estudio será referida mediante una denominación genérica, con el propósito de evitar su singularización innecesaria y mantener el foco en los procesos estructurales analizados: rendición de cuentas, financiamiento, autonomía y gobernanza universitaria. La investigación no tuvo como finalidad evaluar administraciones, autoridades, actores internos ni coyunturas políticas específicas, sino comprender cómo ciertas dinámicas del subsistema de universidades públicas estatales se expresan en arreglos institucionales concretos.

Los documentos que integraron el corpus fueron tratados mediante referencias genéricas o claves analíticas que permitan conservar la trazabilidad de la evidencia sin incorporar datos nominales o descripciones innecesariamente identificables. Esta estrategia de anonimización no comprometió el rigor metodológico, en tanto el análisis se sostiene en la organización sistemática del corpus, la codificación de fuentes y la explicitación de los criterios de interpretación.

El análisis de documentos normativos, presupuestarios, financieros, de fiscalización y planeación se realizó desde una perspectiva interpretativa y no sancionadora. Su finalidad es reconstruir procesos institucionales y relaciones estructurales, no emitir juicios administrativos sobre personas, órganos universitarios o decisiones particulares. Asimismo, se garantiza la integridad académica mediante la atribución adecuada de las fuentes consultadas y la diferenciación entre evidencia documental, interpretación analítica y elaboración conceptual propia.

Alcances y limitaciones del diseño metodológico

El diseño metodológico adoptado ofrece fortalezas directamente vinculadas con la naturaleza del objeto de estudio y con el tipo de preguntas que orientan la investigación. La articulación entre estudio de caso cualitativo y análisis documental permite reconstruir, con profundidad contextual e interpretativa, la relación entre universidad pública estatal, autonomía, financiamiento, gobernanza y rendición de cuentas. Esta estrategia permitió situar los hallazgos dentro de un horizonte conceptual, histórico e institucional amplio, en el que las transformaciones organizacionales no se interpretan como eventos aislados, sino

como expresiones de procesos estructurales asociados con la estatalidad universitaria y con los regímenes contemporáneos de supervisión pública.

El diseño de estudio de caso resulta pertinente porque permitió identificar mecanismos, secuencias institucionales y relaciones de interdependencia que difícilmente podrían captarse mediante aproximaciones agregadas o descontextualizadas. Asimismo, el uso sistemático de fuentes normativas, presupuestarias, financieras, administrativas e institucionales permite acceder a los dispositivos formales mediante los cuales se configuran prácticas de gobernanza, fiscalización y rendición de cuentas. En este sentido, el análisis documental aportó consistencia empírica y densidad interpretativa, al permitir reconstruir cómo los marcos normativos, los instrumentos financieros, los informes institucionales y los documentos de fiscalización expresan formas concretas de regulación, control y organización universitaria.

No obstante, el diseño metodológico también presentó límites que deben reconocerse de manera explícita. Al tratarse de una investigación basada exclusivamente en análisis documental, no se accede de forma directa a las percepciones, experiencias cotidianas, significados subjetivos ni estrategias informales de los actores universitarios frente a los procesos de fiscalización y rendición de cuentas. En consecuencia, determinadas dinámicas micropolíticas, negociaciones implícitas, arreglos informales o prácticas no documentadas quedaron fuera del alcance empírico del estudio. Esta delimitación implica que los hallazgos deben leerse como una reconstrucción de la

dimensión formal, normativa y organizacional de los procesos analizados, y no como una descripción exhaustiva de la totalidad de la vida institucional.

Esta delimitación es congruente con la estrategia metodológica adoptada, aunque restringe el acceso directo a las dinámicas micropolíticas, las negociaciones informales y las interpretaciones de los actores sobre los dispositivos analizados.

La investigación se orientó a comprender configuraciones estructurales de estatalidad universitaria, autonomía y gobernanza institucional, dimensiones que se encuentran principalmente codificadas en marcos normativos, instrumentos financieros, lineamientos de política pública, documentos presupuestarios, informes de fiscalización y reportes institucionales. Por ello, el análisis documental resulta metodológicamente congruente con el nivel de abstracción y con la escala analítica del fenómeno investigado. La tesis no pretende reconstruir la experiencia subjetiva de los actores, sino analizar cómo las exigencias de rendición de cuentas y financiamiento se institucionalizan en documentos, procedimientos y arreglos formales de gobernanza.

Para evitar una lectura excesivamente formalista, los resultados de la investigación se interpretan con cautela y se delimitan al tipo de evidencia analizada. Las fuentes documentales permitieron observar reglas, procedimientos, decisiones registradas, mecanismos de control y formas de justificación institucional; sin embargo, no permitieron agotar las dinámicas informales que acompañan su implementación. En este sentido, la ausencia de entrevistas o trabajo etnográfico será retomada en las conclusiones como una limitación relevante y como una posible línea futura de investigación, especialmente para

explorar la manera en que los actores universitarios interpretan, negocian o resignifican los dispositivos de rendición de cuentas en la práctica cotidiana.

Las limitaciones identificadas constituyen, por tanto, delimitaciones propias de una estrategia metodológica orientada a reconstruir procesos institucionales desde su dimensión documental, normativa y organizacional. Al mismo tiempo, abren la posibilidad de desarrollar investigaciones posteriores que complementen este estudio con entrevistas en profundidad, observación institucional, análisis etnográfico o estudios comparativos entre universidades públicas estatales. Dichas aproximaciones permitirían explorar con mayor detalle los significados subjetivos, las prácticas micropolíticas y las negociaciones informales que acompañan la implementación de los dispositivos de fiscalización, financiamiento y control.

Para los propósitos de esta tesis, el diseño adoptado se considera pertinente, consistente con los objetivos planteados y adecuado para responder a las preguntas de investigación. Desde una estrategia de estudio de caso único sustentada en análisis documental, el capítulo ha justificado la adopción del diseño propuesto con base en Yin (2018), así como su pertinencia para analizar en profundidad la reconfiguración contemporánea de la autonomía, la gobernanza y la rendición de cuentas en una universidad pública estatal mexicana.

Asimismo, se ha explicado la naturaleza documental del estudio, el estatus epistemológico de las fuentes secundarias, la construcción del corpus, los procedimientos de análisis interpretativo, la delimitación de la unidad de análisis, los niveles de

observación y los ejes analíticos que orientan el examen del caso. También se han explicitado los criterios de consistencia interpretativa, coherencia analítica, transparencia metodológica y resguardo ético del caso. En conjunto, estos elementos permiten sostener que el diseño metodológico ofrece condiciones adecuadas para reconstruir, desde una perspectiva rigurosa, las tensiones contemporáneas entre autonomía universitaria, financiamiento público, rendición de cuentas y gobernanza institucional.

Sobre esta base, los capítulos posteriores desarrollan el análisis del caso mediante la aplicación de los ejes interpretativos y los procedimientos metodológicos aquí establecidos, con el propósito de aportar elementos teóricos y analíticos para comprender el reordenamiento contemporáneo de las relaciones entre Estado y universidad pública.

CAPÍTULO 4. MARCO CONTEXTUAL. EL ESCENARIO CONTEMPORÁNEO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA: ENTRE LA SUPERVISIÓN ESTATAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

Contexto del sistema de educación superior en México

El sistema de educación superior en México es el resultado de un proceso de evolución institucional, expansión territorial, diferenciación organizacional y complejización funcional que se ha desarrollado durante más de cinco décadas. Este desarrollo no ha sido lineal ni homogéneo, sino que ha respondido a ciclos económicos, cambios en la estructura demográfica, transformaciones de la política pública y presiones externas derivadas del papel estratégico que la educación superior ha adquirido en los modelos contemporáneos de desarrollo. Comprender este sistema en su estado actual implica analizar la dinámica histórica que lo conformó, así como las tensiones estructurales que condicionan su funcionamiento. Este es el marco amplio dentro del cual se ubican las universidades públicas estatales y, por extensión, el estudio de caso de esta investigación.

Durante la segunda mitad del siglo XX, México experimentó un proceso acelerado de expansión del acceso a la educación superior. Esta masificación respondió inicialmente al crecimiento demográfico, a la ampliación de la educación media superior y al

fortalecimiento de la demanda social por estudios universitarios. Rubio Oca (2006) señala que, entre 1994 y 2005, el número de instituciones de educación superior creció de 422 a 1 459, lo que evidencia un incremento sustantivo en la oferta institucional y una diversificación del mapa universitario del país. Este aumento también reflejó la decisión política de expandir las oportunidades educativas más allá de las grandes universidades federales, lo que llevó al fortalecimiento del subsistema de universidades públicas estatales, así como al desarrollo de modelos tecnológicos, politécnicos y de educación superior particular con distintos fines, alcances y mecanismos de operación.

La explosión de matrícula es uno de los rasgos más distintivos de este periodo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que, mientras que a inicios de la década de 1970 la matrícula en el nivel superior rondaba los 270 000 estudiantes, para 2017 la cifra ascendía a aproximadamente 4.4 millones, distribuidos en miles de programas educativos a lo largo del territorio nacional (OCDE, 2019). Esta tendencia refleja un tránsito hacia un sistema de masas, caracterizado por una alta heterogeneidad interna y por la coexistencia de instituciones con capacidades, misiones y estructuras organizativas muy diferenciadas.

Paralelamente al incremento de la matrícula, el sistema se diversificó mediante la creación de distintos subsistemas orientados a atender necesidades específicas. El crecimiento de los institutos tecnológicos federales y descentralizados, la aparición de las universidades tecnológicas y politécnicas, el desarrollo de universidades interculturales y la expansión del sector particular transformaron la composición interna del sistema. La OCDE

caracteriza al sistema mexicano como uno de los más diversificados de América Latina, compuesto por al menos 13 subsistemas con estructuras, normas y modelos de gestión distintos (OCDE, 2019). Esta diversidad posibilitó ampliar la cobertura, pero también generó complejidades en términos de regulación, coordinación interinstitucional y homogeneidad en los estándares académicos.

El crecimiento institucional también produjo una reconfiguración territorial del sistema. Algunas entidades federativas consolidaron una oferta de educación superior amplia y diversificada, mientras que otras mantuvieron menor densidad institucional y capacidades académicas más limitadas. Estas diferencias territoriales expresan desigualdades históricas, económicas y políticas que inciden en las oportunidades educativas, en el desarrollo científico regional y en la posibilidad de sostener proyectos institucionales de mayor complejidad.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2018) advierte que estas desigualdades territoriales se traducen en brechas persistentes en oportunidades educativas, desarrollo científico y opciones de formación avanzada. La distribución desigual de capacidades entre estados responde a factores históricos, políticos y económicos, así como a diferencias significativas en la disponibilidad de recursos públicos y en la fortaleza de los gobiernos estatales para sostener financieramente a sus instituciones.

La diversificación incluyó también cambios en la oferta académica. La OCDE (2019) reporta que la mayor parte de la matrícula se concentra en programas de educación

profesional de licenciatura, mientras que la participación en estudios avanzados de posgrado es comparativamente reducida. Las áreas más demandadas, como administración, derecho, ingeniería y ciencias sociales, siguen absorbiendo la mayor parte del estudiantado, mientras que campos estratégicos para el desarrollo científico y tecnológico, como matemáticas, ciencias naturales y tecnologías de la información, mantienen tasas inferiores de participación estudiantil; esta distribución tiene consecuencias importantes en la capacidad del país para desarrollar sectores productivos basados en conocimiento avanzado y para fortalecer ecosistemas regionales de innovación.

Brunner (2010) explica que, en el contexto global, la expansión de la educación superior ha estado asociada a nuevas expectativas sociales y económicas que buscan vincular la formación universitaria con la competitividad, la movilidad social y la innovación. En México, estas expectativas han influido en el diseño de políticas orientadas a ampliar el acceso y mejorar la calidad, pero también han presionado a las instituciones para adaptar sus procesos académicos y administrativos a demandas externas cambiantes. El resultado es un sistema que enfrenta tensiones entre su vocación académica y las presiones vinculadas con mercados laborales cada vez más dinámicos, rápidos y diversificados.

Uno de los rasgos estructurales del sistema es su complejidad interna. La ANUIES (2018) describe a la educación superior mexicana como un conjunto de sistemas estatales y subsistemas nacionales superpuestos, con niveles variables de desarrollo institucional, capacidades administrativas desiguales y marcos de financiamiento heterogéneos. Aunque

el sistema opera bajo principios generales compartidos, las formas concretas en las que se toman decisiones, se conduce la planeación institucional, y se gestionan los recursos, varían considerablemente entre instituciones y estados, esta fragmentación dificulta la consolidación de políticas nacionales plenamente integradas y genera retos significativos para la coordinación entre niveles de gobierno.

Rama (2016) sostiene que la masificación de la educación superior en América Latina ha producido circuitos diferenciados de calidad, prestigio y oportunidades. En el caso mexicano, esta lectura permite comprender que la expansión del sistema no eliminó las desigualdades, sino que generó formas distintas de acceso, permanencia y desarrollo institucional, según los recursos, capacidades y trayectorias de cada institución.

Las instituciones que integran el sistema mexicano de educación superior también presentan diferencias significativas en capacidades académicas, científicas y tecnológicas. La concentración de investigadores, programas de posgrado, infraestructura especializada y producción científica en un grupo reducido de instituciones limita la posibilidad de un desarrollo homogéneo del sistema. Estas diferencias inciden en la capacidad para atraer personal académico con alta especialización, sostener proyectos de investigación y responder a demandas regionales de innovación y formación avanzada.

En el ámbito de la gestión institucional, la masificación del sistema ha aumentado las exigencias sobre las capacidades administrativas, técnicas y operativas de las instituciones. La ANUIES (2018) subraya que la expansión del sistema, combinada con limitaciones presupuestales y marcos normativos crecientemente complejos, ha generado

presiones sobre los procesos de planeación, gestión financiera, seguimiento académico y aseguramiento de la calidad. Las universidades públicas estatales, en particular, deben gestionar estructuras cada vez más grandes y diversas, sin que ello siempre haya venido acompañado de procesos sistemáticos de profesionalización administrativa.

El sistema también enfrenta tensiones derivadas de su relación con los cambios demográficos, por ejemplo, el aumento de jóvenes en edad de cursar estudios superiores durante las décadas pasadas impulsó políticas orientadas a ampliar la cobertura, mientras que las proyecciones actuales sugieren una estabilización e incluso una disminución en el número de jóvenes en algunas regiones. Esto crea nuevos desafíos, mientras algunas instituciones continúan enfrentando alta demanda, otras deben adaptarse a una posible reducción de matrícula, lo que requiere estrategias de diversificación académica, fortalecimiento de la educación continua y ampliación de modalidades no presenciales.

El crecimiento del sistema se ha dado en un contexto presupuestal limitado, es decir, aunque el financiamiento público para la educación superior ha aumentado en términos absolutos, el incremento no ha sido proporcional al crecimiento de la matrícula ni a la complejidad del sistema. La OCDE (2019) señala que el gasto por estudiante en México es significativamente menor al promedio de los países de la organización, lo que implica dificultades para asegurar condiciones académicas óptimas, sostener infraestructura, invertir en tecnologías educativas y remunerar adecuadamente al personal académico. Esta situación genera tensiones entre las expectativas de calidad y los recursos disponibles.

En materia de movilidad y tránsito entre subsistemas, las diferencias en criterios de evaluación, requisitos de ingreso y estructuras curriculares dificultan la articulación del sistema; la ANUIES (2018), subraya que la falta de mecanismos de equivalencia flexibles y la diversidad de marcos institucionales limitan la movilidad de estudiantes y académicos, lo que afecta la consolidación de un sistema verdaderamente integrado. Esta fragmentación es uno de los elementos que complejizan el funcionamiento del sistema y evidencian la necesidad de políticas que impulsen una mayor coordinación interinstitucional.

Adicionalmente, la presencia de instituciones de educación superior privadas exige un análisis específico, su crecimiento acelerado desde la década de 1990 ha modificado la composición del sistema, ampliando la cobertura y diversificando la oferta académica, pero también generando debates sobre la calidad, la regulación y la pertinencia de ciertos programas. La OCDE (2019) subraya que un número significativo de instituciones particulares no cuenta con capacidades sólidas en infraestructura, planta docente o investigación, lo que genera circuitos paralelos de formación profesional con estándares desiguales. Esta diferenciación refuerza la importancia del sector público, especialmente de las universidades estatales, como garantes de acceso equitativo y de calidad educativa.

A nivel de política pública, la ANUIES (2018) ha insistido en la necesidad de construir un Sistema Nacional de Educación Superior que articule los sistemas estatales mediante marcos normativos modernos, esquemas de coordinación eficaces y políticas de financiamiento sustentable. La propuesta “Visión y Acción 2030” identifica como prioridades la modernización de los marcos legales estatales, el fortalecimiento de la

coordinación entre federación y estados, y la consolidación de mecanismos de planeación estratégica y evaluación institucional; esta visión reconoce que el sistema, tal como está estructurado, combina avances importantes con desafíos persistentes en cohesión, financiamiento, calidad y equidad.

En resumen, el sistema de educación superior en México es un entramado amplio, diverso y complejo, que ha evolucionado en respuesta a presiones demográficas, económicas, sociales y políticas. Su configuración actual refleja procesos de masificación, diferenciación institucional, expansión territorial desigual y tensiones entre expectativas de calidad, cobertura y pertinencia; esta complejidad estructural constituye el contexto dentro del cual operan las universidades públicas estatales y, en particular, el caso analizado en esta investigación. Comprender este sistema en su conjunto es esencial para interpretar las condiciones específicas a las que se enfrentan estas instituciones y los factores externos que moldean su funcionamiento contemporáneo.

Contexto normativo del sistema de educación superior en México

El sistema de educación superior en México se sostiene sobre un entramado normativo complejo que articula disposiciones constitucionales, leyes generales, leyes estatales, reglamentación presupuestal, normas de transparencia y fiscalización, así como políticas públicas que, en la práctica, adquieren efectos reguladores. Para las universidades públicas estatales, este contexto normativo no es un telón de fondo abstracto, sino el

conjunto de reglas que condicionan su operación cotidiana, los mecanismos a través de los cuales se asignan y supervisan los recursos y las formas en que se organizan los sistemas de coordinación entre Federación, entidades federativas e instituciones.

A diferencia de etapas anteriores, en las que predominaban acuerdos políticos más flexibles, el momento actual se caracteriza por una normatividad más densa, explícita y formalizada. Este proceso se vincula con la expansión y diferenciación histórica del sistema de educación superior, fenómeno que Fuentes (2023) permite comprender como parte de la transformación estructural del sistema universitario mexicano. A su vez, la necesidad de establecer criterios más claros de regulación, coordinación intergubernamental y uso responsable de los recursos públicos se expresa con mayor fuerza en los marcos normativos recientes, particularmente en la Ley General de Educación Superior (LGES, 2021). En este apartado se presenta una descripción detallada de los principales componentes del marco normativo vigente, con énfasis en los elementos que estructuran el funcionamiento de las universidades públicas estatales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios que orientan la política educativa y define a la educación como un derecho de todas las personas. A partir de la reforma de 2019, la educación superior fue incorporada expresamente como obligatoria y gratuita, lo que amplió las responsabilidades del Estado y añadió nuevas exigencias para el diseño de la política pública y el financiamiento del sistema.

En este marco, la educación superior se reconoce como una función social de interés público, cuya provisión corresponde de manera concurrente a la Federación, las entidades federativas y, en algunos casos, los municipios. Esta concurrencia implica que los distintos órdenes de gobierno comparten responsabilidades en materia de planeación, financiamiento, regulación y evaluación. La Ley General de Educación Superior (2021), desarrollará posteriormente este principio al definir la distribución de funciones y los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

La concurrencia constitucional tiene consecuencias directas para las universidades públicas estatales. Por un lado, las instituciones dependen del financiamiento conjunto de Federación y gobiernos estatales; por otro, están sujetas a marcos regulatorios que combinan disposiciones federales con legislaciones locales. Esto configura un entorno normativo en el que las instituciones deben responder simultáneamente a múltiples autoridades y cumplir con obligaciones que provienen de fuentes diversas (ANUIES, 2018).

La Ley General de Educación Superior (LGES), promulgada en 2021, constituye el principal instrumento jurídico de alcance nacional en materia de educación superior. Esta ley es reglamentaria del artículo 3.º constitucional, es de observancia general y sustituye a la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, vigente desde finales de la década de 1970; esta ley tiene varios objetivos centrales, establecer las bases para garantizar el derecho a la educación superior, distribuir funciones entre Federación, entidades federativas

y municipios, orientar la formulación de políticas públicas en la materia, definir criterios generales de financiamiento y crear estructuras formales de coordinación y planeación.

Entre sus aportes más relevantes se encuentra la creación del Sistema Nacional de Educación Superior, concebido como el conjunto articulado de instituciones, autoridades educativas y organismos de apoyo que participan en la provisión y regulación del servicio educativo. A la par, la ley establece la obligación de que cada entidad federativa cuente con un Sistema Estatal de Educación Superior, lo que demanda armonizar leyes locales, actualizar órganos de coordinación y formalizar instancias de planeación conjunta (Ley General de Educación Superior, 2021).

La LGES también fija criterios para el financiamiento, al señalar la responsabilidad del Estado de garantizar recursos suficientes y progresivos, la corresponsabilidad entre Federación y estados y la necesidad de que las asignaciones presupuestales consideren la diversidad institucional y los distintos tipos de instituciones que integran el sistema. Estos principios dialogan con las propuestas que ANUIES venía planteando desde mediados de la década de 2000 sobre la urgencia de un nuevo marco normativo que diera certeza jurídica y presupuestal al sistema de educación superior (ANUIES, 2018).

Para las universidades públicas estatales, la LGES funciona como una referencia obligada para la adecuación de sus leyes orgánicas, estatutos y normatividad interna. A su vez, obliga a los gobiernos estatales a revisar sus leyes de educación superior y a definir con mayor precisión los compromisos financieros y de coordinación que asumen con sus instituciones.

Además del marco federal, cada entidad federativa cuenta con una ley de educación o de educación superior que regula la organización del sistema en el ámbito local. Estas leyes pueden anteceder a la LGES y, en muchos casos, fueron elaboradas bajo referencias normativas y políticas distintas. Por ello, uno de los retos actuales es la armonización entre la LGES y las leyes estatales, de modo que se eviten contradicciones y se consoliden sistemas estatales de educación superior coherentes.

Las leyes estatales suelen definir las atribuciones de las autoridades educativas en la entidad, los criterios generales para la planeación de la educación superior en el territorio, las bases del financiamiento estatal a las instituciones públicas, los mecanismos de coordinación con la Federación y las instituciones, y las disposiciones relativas a la creación y reconocimiento de instituciones.

Estrada García (2022) muestra que, pese a compartir ciertos rasgos, las leyes estatales presentan un alto grado de heterogeneidad, tanto en su actualización como en la precisión con la que definen responsabilidades y mecanismos de financiamiento. Esto se traduce en escenarios muy diversos para las universidades públicas estatales, en algunos casos, hay marcos más claros y actuales, en otros, subsisten vacíos normativos o disposiciones obsoletas que dificultan la gestión y la planificación de largo plazo.

La ausencia de una arquitectura normativa moderna y articulada a nivel estatal limita la capacidad de los sistemas locales para responder al crecimiento de la demanda, para garantizar la calidad de la oferta y para regular de forma adecuada a los distintos tipos de instituciones (ANUIES, 2018). La LGES retoma esta preocupación al proponer la

consolidación de los sistemas estatales y al plantear la revisión de marcos normativos locales para dotarlos de mayor coherencia y eficacia.

Por otro lado, el financiamiento público es uno de los componentes más regulados del contexto normativo. Las universidades públicas estatales operan fundamentalmente con subsidios ordinarios y subsidios extraordinarios; el subsidio ordinario se integra con aportaciones de la Federación y del gobierno estatal, mientras que el subsidio extraordinario se canaliza a través de programas específicos que han variado a lo largo del tiempo.

Desde la década de 1990, la política federal de financiamiento transitó de un esquema predominantemente inercial a otro basado en programas y fondos concursables destinados al fortalecimiento institucional, la mejora de la calidad educativa y la atención de problemas estructurales (Rubio Oca, 2006). Posteriormente, esta lógica se consolidó con la creación de programas como el Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales o los programas de fortalecimiento al desempeño académico y a la gestión institucional.

La política de financiamiento federal entre 2013 y 2018, muestra cómo, a través de fondos etiquetados, convenios marco y reglas de operación, la Federación estableció criterios específicos para la asignación de recursos extraordinarios, vinculándolos a indicadores de desempeño, metas de reorganización interna y compromisos de saneamiento financiero (Estrada García, 2022). Esta política definió una estructura normativa en la cual

el acceso a recursos extraordinarios quedó condicionado al cumplimiento estricto de disposiciones técnicas, administrativas y contables.

Al mismo tiempo, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios fijó límites al endeudamiento de los gobiernos estatales y reguló el uso de recursos públicos locales. Esta ley tiene efectos indirectos sobre las universidades, ya que limita la capacidad de los estados para otorgar apoyos extraordinarios o asumir de manera recurrente rescates financieros. En varios casos, la combinación de dependencia de recursos federales extraordinarios y restricciones fiscales estatales ha contribuido a la fragilidad financiera de algunas universidades públicas estatales, que enfrentan pasivos laborales elevados y déficits recurrentes (Estrada García, 2022).

En este contexto, el financiamiento no solo es un problema de montos, sino también de reglas y compromisos. Cada convenio, cada programa y cada fondo implica obligaciones específicas para las instituciones, tanto en términos de uso de los recursos como de reportes, comprobaciones y auditorías.

La política pública de educación superior ha recurrido ampliamente a programas federales para inducir cambios institucionales; aunque estos programas no tienen el rango de ley, sus reglas de operación y criterios de asignación de recursos funcionan como instrumentos normativos de facto. Los programas de apoyo extraordinario a las universidades públicas estatales integran fondos destinados a atender problemas estructurales, compensar desequilibrios financieros o incentivar reformas internas, y se operan mediante convenios que definen metas, compromisos y plazos específicos (Estrada

García, 2022). Para acceder a estos recursos, las instituciones deben presentar diagnósticos y programas de saneamiento, comprometerse a medidas de ajuste o reordenamiento, cumplir indicadores de desempeño definidos en los lineamientos, y someterse a procesos de seguimiento y evaluación.

Este tipo de instrumentos han sido relevantes para modernizar infraestructura, profesionalizar la gestión administrativa y fortalecer la calidad académica, pero también han generado una dependencia de recursos extraordinarios y han incrementado la complejidad de la gestión financiera y normativa (ANUIES, 2018).

A la vez, el análisis de Fuentes permite comprender que las políticas de educación superior no pueden entenderse de manera aislada, sino como parte de procesos históricos de expansión y diferenciación del sistema universitario mexicano. Este crecimiento produjo nuevos desafíos de planeación, coordinación y orientación pública del sistema (Fuentes, 2023).

Otro componente central del contexto normativo es el conjunto de disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las leyes estatales correspondientes establecen obligaciones específicas para las instituciones que reciben recursos públicos, incluidas las universidades públicas estatales. Estas normas obligan a publicar de manera periódica información sobre su estructura orgánica y directorios, los marcos normativos internos, sus presupuestos autorizados y ejercidos, informes de resultados, procesos de

contratación y adquisiciones, sueldos y prestaciones del personal, así como resultados de auditorías y revisiones.

Buendía Espinosa y Salas Durazo (2020) analizan cómo las universidades públicas mexicanas han incorporado las exigencias de transparencia en su discurso institucional y en sus prácticas de información, mostrando que la rendición de cuentas se ha convertido en un componente transversal de la política educativa y en un criterio relevante de legitimidad institucional. Desde esta perspectiva, las instituciones han tenido que fortalecer sus sistemas de información, reorganizar procesos documentales y ajustar procedimientos internos para responder a los requerimientos establecidos por la normatividad en materia de transparencia y responsabilidad pública.

La transparencia no solo implica publicar información estática, sino también generar reportes comprensibles, mantener actualizados los datos y responder a solicitudes de acceso a la información; esto exige capacidades técnicas y administrativas adicionales, así como estructuras internas encargadas de coordinar el cumplimiento de estas obligaciones.

En este sentido, la fiscalización del uso de recursos públicos constituye otro pilar del contexto normativo. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación regula las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para revisar el ejercicio de los recursos federales. En el caso de las universidades públicas estatales, esta revisión incluye los subsidios ordinarios federales y los recursos extraordinarios canalizados mediante programas específicos (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2021).

A nivel estatal, las auditorías superiores locales supervisan el uso de los recursos que los gobiernos estatales otorgan a las universidades, mientras que, al interior de las instituciones, operan órganos de control interno encargados de revisar la correcta aplicación de la normatividad y de detectar posibles irregularidades administrativas.

Los procesos de fiscalización han cobrado una importancia creciente en el contexto reciente, especialmente a partir de la identificación pública de universidades con problemas financieros graves, lo que motivó un escrutinio más intenso y la adopción de compromisos formales de reordenamiento administrativo y contable (Estrada García, 2022). Estos procesos implican la integración de expedientes detallados sobre el uso de recursos, la atención a observaciones y recomendaciones, adecuación de prácticas contables y administrativas, y el fortalecimiento de los mecanismos de control interno.

Para cumplir con estas exigencias, las universidades requieren capacidades administrativas sólidas, sistemas de información confiables y personal especializado, particularmente en contextos de expansión institucional y complejidad organizativa (ANUIES, 2018).

Más allá de las leyes y normas externas, cada universidad pública estatal cuenta con una estructura normativa propia, integrada por su Ley Orgánica, Estatuto General, reglamentos, manuales y lineamientos que regulan la vida académica, administrativa y financiera. Estos instrumentos internos definen la estructura de gobierno, las atribuciones de las autoridades, los procedimientos de toma de decisiones, la organización de la gestión administrativa y los criterios de uso de los recursos.

La necesidad de armonizar la normatividad interna con la LGES, con las leyes estatales y con las disposiciones en materia de financiamiento, transparencia y fiscalización ha generado procesos de revisión y reforma normativa en muchas universidades. Uno de los desafíos centrales para las instituciones es actualizar sus marcos internos para alinearlos con los cambios en el entorno normativo externo, sin perder coherencia en su diseño institucional (ANUIES, 2018).

La modernización de los marcos internos de las universidades públicas forma parte de un proceso más amplio de ajuste organizacional frente a nuevas exigencias de planeación, transparencia y rendición de cuentas. En este escenario, las instituciones se ven orientadas a fortalecer sus estructuras de gestión, precisar procedimientos administrativos y consolidar sistemas de información capaces de documentar de manera sistemática su funcionamiento. Estos cambios no solo responden a requerimientos normativos externos, sino también a la necesidad de construir condiciones internas que permitan sostener decisiones institucionales más claras, verificables y congruentes con sus responsabilidades públicas.

Además de lo anterior, y como se ha observado en las últimas décadas, se han consolidado instrumentos de evaluación y acreditación que, aunque no siempre están codificados en leyes, tienen un efecto regulador sobre las instituciones. ANUIES, en su propuesta de Visión y acción 2030, plantea la necesidad de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación con lineamientos claros, estándares reconocidos y mecanismos de supervisión de organismos acreditadores (ANUIES, 2018). Estos instrumentos incluyen

a las agencias acreditadoras de programas educativos, los sistemas de indicadores de desempeño, las evaluaciones de calidad, los registros de oferta educativa y los sistemas integrales de información sobre educación superior.

La OCDE (2019) ha señalado que estos dispositivos permiten monitorear la calidad del sistema, identificar rezagos y orientar la asignación de recursos hacia áreas prioritarias. Aunque su origen sea técnico, su operación está estrechamente vinculada con decisiones normativas y presupuestales, la pertenencia a ciertos padrones de calidad o el cumplimiento de determinados indicadores puede ser requisito para acceder a financiamiento adicional o para mantener ciertos reconocimientos oficiales.

En este sentido, la evaluación y la acreditación se convierten en componentes normativos en la medida en que condicionan la forma en que las instituciones organizan su oferta, gestionan sus programas y justifican el uso de los recursos.

Finalmente, el contexto normativo de la educación superior en México se articula alrededor de la idea de corresponsabilidad entre órdenes de gobierno. ANUIES (2018) ha insistido en que la consolidación de un sistema nacional de educación superior requiere no solo de marcos jurídicos claros, sino también de acuerdos explícitos sobre el financiamiento, la planeación y la regulación del sistema.

La LGES retoma esta preocupación al plantear la creación y consolidación de los sistemas estatales de educación superior y al proponer una nueva arquitectura institucional que clarifique funciones, responsabilidades y procesos de coordinación (Ley General de Educación Superior, 2021). En la práctica, la corresponsabilidad financiera entre

Federación y estados no siempre se ha materializado en esquemas equilibrados, lo que ha contribuido a situaciones de fragilidad en varias universidades públicas estatales (Estrada García, 2022).

A la par, el desarrollo de la educación superior requiere una visión de largo plazo que articule los marcos normativos con una comprensión estratégica del papel de las instituciones en el desarrollo nacional. Desde esta perspectiva, las políticas públicas dirigidas al sector no pueden limitarse a respuestas fragmentadas, coyunturales o meramente reactivas, sino que deben contribuir a ordenar la expansión del sistema, fortalecer la coordinación institucional y generar condiciones estables para el cumplimiento de las funciones académicas, científicas y sociales de las universidades públicas.

En síntesis, el contexto normativo del sistema de educación superior en México se configura como un entramado de disposiciones constitucionales, leyes generales, leyes estatales de educación superior, normas presupuestales y de disciplina financiera, leyes de transparencia y fiscalización, políticas federales de financiamiento mediante programas específicos, marcos internos de organización institucional, sistemas de evaluación, acreditación e información.

Este conjunto define las condiciones bajo las cuales las universidades públicas estatales realizan su quehacer, delimita las responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno y establece los procedimientos a través de los cuales se asignan, ejercen y revisan los recursos públicos. Al reconstruir este contexto, se sientan las bases para comprender el entorno institucional en el que se inserta la universidad objeto de estudio y para interpretar,

en los capítulos posteriores, la forma en que estas disposiciones normativas se traducen en arreglos organizacionales, decisiones de gestión y prácticas documentales específicas.

Contexto de las universidades públicas estatales en México

El subsistema de universidades públicas estatales constituye uno de los componentes más relevantes del sistema de educación superior mexicano, tanto por su peso en la matrícula como por su presencia territorial y el papel que desempeña en los procesos de desarrollo regional. Estas instituciones se ubican en un punto intermedio entre las políticas federales y las capacidades políticas y fiscales de los gobiernos estatales, lo que las sitúa en un entramado particularmente complejo de relaciones, obligaciones y expectativas.

A diferencia de los subsistemas de educación superior de carácter federal o particular, estas universidades han debido articular su desarrollo institucional en un entorno en el que confluyen decisiones nacionales, marcos normativos locales y condiciones económicas y sociales muy diversas entre entidades federativas.

Comprender este contexto exige reconstruir la trayectoria histórica de las universidades públicas estatales, examinar sus rasgos organizativos, analizar su estructura de financiamiento, identificar las cargas administrativas que enfrentan y reconocer las desigualdades territoriales y de capacidades que atraviesan al subsistema. Solo a partir de esta lectura es posible situar a la universidad objeto de estudio como una expresión concreta

de dinámicas estructurales que afectan al conjunto de las universidades públicas estatales, y no como una situación aislada o excepcional.

El subsistema de universidades públicas estatales se conformó como parte del proceso de descentralización y expansión territorial de la educación superior. Su desarrollo permitió ampliar la oferta universitaria fuera de los principales centros nacionales, atender demandas regionales de formación profesional y fortalecer capacidades académicas en las entidades federativas. Por ello, estas instituciones ocupan una posición estratégica dentro del sistema: articulan políticas federales, condiciones estatales y necesidades educativas locales.

Este proceso de expansión no fue homogéneo. En algunos estados, las universidades públicas se consolidaron tempranamente, con proyectos académicos amplios y creciente presencia territorial, en otros, la creación de universidades estatales ocurrió de manera más tardía o con estructuras iniciales menos complejas. La trayectoria histórica de cada institución se construyó en diálogo con las prioridades políticas de los gobiernos estatales, con la disponibilidad de recursos para sostener el crecimiento y con las demandas sociales específicas de cada región. Esta evolución diferenciada explica en buena medida las disparidades que hoy se observan en el subsistema.

Aunque las universidades públicas estatales comparten rasgos formales, como su carácter público y su relación con los gobiernos de las entidades federativas, presentan una diversidad organizativa considerable. Existen instituciones con amplia cobertura, múltiples campus, oferta diversificada y capacidades consolidadas de investigación, junto a otras con

menor tamaño, recursos más limitados y estructuras académicas menos complejas. Esta heterogeneidad refleja procesos diferenciados de acumulación institucional, financiamiento, desarrollo académico y capacidad de gestión

Rama (2016), al analizar las mutaciones de la universidad latinoamericana, subraya que los procesos de masificación y diferenciación generan circuitos institucionales con recursos, prestigio y capacidades desiguales, configurando mapas internos complejos aun dentro de un mismo subsistema. En el caso mexicano, las universidades estatales ilustran claramente estas dinámicas, algunas se sitúan entre las instituciones más influyentes del país, mientras que otras operan en contextos de menor visibilidad y con recursos mucho más acotados.

La diversidad organizativa también se expresa en las modalidades de atención. Varias universidades estatales han desarrollado una red de sedes y unidades regionales para atender a estudiantes en distintas zonas geográficas del estado, lo que implica estructuras administrativas desconcentradas y la necesidad de coordinar procesos académicos y administrativos en contextos muy heterogéneos. Otras han optado por modelos más concentrados, con una fuerte presencia en la capital del estado y una menor dispersión territorial, estos arreglos organizativos obedecen a estrategias diferenciadas para responder a la demanda y a las capacidades de gestión disponibles.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el financiamiento es uno de los elementos que mejor permite observar las desigualdades estructurales del subsistema; las universidades públicas estatales dependen de un esquema de subsidio ordinario integrado

por recursos federales y estatales. Si bien se plantea como referencia una aportación proporcional de ambas partes, en la práctica las contribuciones estatales varían de manera notable. Las diferencias en capacidad fiscal, prioridades políticas y situaciones de endeudamiento de los gobiernos estatales se traducen en aportaciones desiguales, que condicionan de manera directa la estabilidad financiera de las instituciones.

En las entidades con mayor capacidad fiscal o con políticas más consistentes de apoyo a la educación superior, las universidades públicas estatales pueden contar con mejores condiciones para sostener compromisos laborales, mantener infraestructura y desarrollar proyectos académicos. En contraste, en contextos estatales con menor fortaleza fiscal o con presiones presupuestarias más severas, las aportaciones pueden resultar insuficientes para cubrir las necesidades ordinarias de operación, lo que genera dependencia de recursos extraordinarios, acumulación de pasivos y dificultades para cumplir oportunamente con obligaciones salariales y prestaciones. Esta desigualdad en las condiciones de financiamiento ha contribuido a profundizar brechas en la capacidad institucional de las universidades públicas estatales (Estrada García, 2022).

Además de los recursos ordinarios, las universidades dependen de fondos extraordinarios sujetos a reglas de operación y convenios específicos. La dependencia de estos fondos ha sido especialmente marcada en instituciones con dificultades financieras estructurales, que recurren constantemente a apoyos extraordinarios para atender situaciones de déficit o para financiar compromisos laborales. Esta dependencia, sumada a la irregularidad en la entrega de recursos estatales, ha contribuido a la fragilidad

presupuestaria de algunas universidades y ha limitado su capacidad de planificación a largo plazo (Estrada García, 2022).

La desigualdad en el financiamiento no solo afecta la estabilidad financiera inmediata, sino que también repercute en la posibilidad de invertir en infraestructura, incorporar nuevas tecnologías, ampliar la planta académica de tiempo completo o sostener programas de posgrado e investigación. De esta manera, el subsistema combina instituciones con niveles relativamente altos de inversión por estudiante con otras que operan en situaciones de permanente restricción.

El conjunto de normas federales y estatales en materia de financiamiento, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas se traduce, en la práctica, en una carga administrativa considerable para las universidades públicas estatales, ya que estas instituciones deben documentar el uso de los recursos públicos con un alto grado de detalle, someterse a auditorías de distintos órganos, atender requerimientos de información y cumplir con la actualización permanente de datos en plataformas de transparencia y sistemas de información gubernamentales.

Buendía Espinosa y Salas Durazo (2020) muestran que el desarrollo de la política de transparencia en México ha impulsado a las universidades públicas a ampliar la información disponible sobre su funcionamiento institucional. Este proceso ha exigido fortalecer prácticas administrativas vinculadas con la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, así como reorganizar procedimientos internos para responder a obligaciones normativas cada vez más específicas. En consecuencia, la transparencia no

solo ha modificado la relación entre universidad y sociedad, sino que también ha incidido en las estructuras internas de gestión y en las exigencias operativas del personal administrativo.

Estrada García (2022) analiza cómo la fiscalización del uso de recursos federales y estatales se realiza mediante procedimientos que exigen la presentación de evidencias, la integración de expedientes y la atención de observaciones y recomendaciones. En universidades con capacidades administrativas limitadas, estas tareas pueden absorber una parte significativa del trabajo de las áreas financieras y de control interno, generando tensiones entre las exigencias normativas y las capacidades institucionales realmente disponibles.

La complejidad del entorno regulatorio no se limita a los aspectos financieros, las universidades deben integrar y actualizar continuamente su normatividad interna para ajustar sus reglamentos, manuales y procedimientos a los cambios en las leyes federales y estatales, así como a los lineamientos de programas federales y estatales. La densidad normativa contemporánea exige procesos constantes de revisión y armonización de marcos internos, y que esta tarea no siempre se acompaña de los recursos y tiempos necesarios (ANUIES, 2018). En consecuencia, la gobernabilidad administrativa de las universidades se desarrolla en un contexto donde la gestión documental, el cumplimiento normativo y la atención a instancias externas son actividades cotidianas que compiten con otras prioridades institucionales.

Las universidades públicas estatales han sido responsables de una parte importante del crecimiento de la matrícula de educación superior en México. La OCDE estima que el número total de estudiantes de este nivel pasó de alrededor de 270 000 en 1970 a más de 4.4 millones a mediados de la década de 2010 (OCDE, 2019). En este proceso, las universidades estatales absorbieron un gran volumen de estudiantes, tanto en las capitales de los estados como en sus regiones.

Esta expansión de la matrícula implicó procesos intensivos de apertura de programas educativos, creación de nuevas unidades académicas, contratación de personal docente y ampliación de infraestructura. Sin embargo, el crecimiento no siempre estuvo acompañado de incrementos proporcionales en el subsidio ordinario, especialmente en las aportaciones estatales. Rubio Oca (2006) permite situar este proceso dentro de una política pública orientada a la diversificación y ampliación de la oferta educativa, cuyos efectos financieros se hicieron visibles conforme aumentaron los costos de operación y se multiplicaron los compromisos institucionales asociados al crecimiento del sistema.

En varios casos, las universidades públicas estatales se vieron obligadas a operar con grupos numerosos, cargas docentes elevadas y limitaciones para renovar equipamiento o espacios académicos, esto generó tensiones entre la obligación de garantizar el acceso y la necesidad de sostener condiciones mínimas para el proceso educativo. La expansión, por tanto, tuvo un doble rostro, por un lado, permitió aumentar la cobertura, por otro, introdujo desafíos de calidad y sostenibilidad que continúan presentes en el subsistema.

Las capacidades del personal académico y científico de las universidades públicas estatales constituyen otro elemento central para entender las diferencias internas del subsistema. La OCDE (2019) ha señalado que la producción científica y la presencia de investigadores con posgrado y participación en el Sistema Nacional de Investigadores se concentran en un número relativamente reducido de instituciones, dejando al resto con capacidades limitadas en este campo. Esta concentración se observa también entre las universidades estatales.

En algunas entidades, las universidades han consolidado cuerpos académicos, cuentan con profesores investigadores de tiempo completo con amplio reconocimiento, formación de posgrado, líneas de investigación definidas y participación en redes nacionales e internacionales. Estas instituciones pueden ofrecer programas de posgrado de calidad, particularmente en áreas estratégicas, y tienen capacidad para desarrollar proyectos de investigación con financiamiento externo; en cambio, otras universidades estatales mantienen una estructura predominantemente docente, con una proporción alta de profesores por asignatura y con limitadas oportunidades para la investigación y el desarrollo científico.

Estas diferencias reflejan procesos de acumulación y concentración de capital académico y científico, donde los contextos favorables en términos de financiamiento, infraestructura y prioridad política permiten un desarrollo más intenso de la función de investigación, mientras que en otros espacios la docencia absorbe casi por completo la actividad académica (Rama, 2016). Esto tiene consecuencias directas en la forma en que las

universidades públicas estatales pueden responder a las expectativas contemporáneas de la educación superior como sector generador de conocimiento, innovación y soluciones a problemas sociales.

La infraestructura física y tecnológica de las universidades públicas estatales se ha ampliado de manera importante en las últimas décadas, tanto en términos de edificios y laboratorios como de bibliotecas, equipos y sistemas de gestión. No obstante, la distribución de esta infraestructura es desigual. Estrada García (2022) subraya que las inversiones en infraestructura dependen de factores como la capacidad de gestión de las instituciones, el acceso a programas federales de apoyo, las prioridades de los gobiernos estatales y, en algunos casos, la posibilidad de obtener recursos propios.

En las universidades situadas en contextos más favorables, se observan campus con laboratorios actualizados, bibliotecas bien equipadas, espacios adecuados para la docencia y sistemas robustos de tecnologías de la información. En otros casos, las instituciones enfrentan dificultades para mantener la infraestructura existente, renovar equipamiento o desarrollar proyectos de ampliación. La brecha tecnológica se expresa tanto en la disponibilidad de recursos para la investigación y la docencia como en la capacidad para digitalizar procesos administrativos y académicos.

La implantación de plataformas de gestión escolar, sistemas integrales de administración, repositorios digitales y modalidades de educación no presencial requiere inversiones sostenidas, así como personal técnico especializado. La heterogeneidad en la

posibilidad de realizar estas inversiones contribuye a que el subsistema presente diferentes niveles de incorporación de tecnologías en sus procesos sustantivos y de apoyo.

Las universidades públicas estatales se insertan en contextos territoriales muy distintos. Algunas están localizadas en estados con economías diversificadas, sectores industriales fuertes y presencia de actividades científicas y tecnológicas, lo que ofrece mayores oportunidades de vinculación con sectores productivos y gubernamentales. Otras se ubican en regiones con menor dinamismo económico, con altos índices de marginación o con estructuras productivas basadas en actividades de baja escala.

Estas desigualdades regionales repercuten en la forma en que las universidades pueden configurar su oferta, establecer políticas de ingreso y egreso, vincularse con los sectores sociales y productivos y obtener apoyos para proyectos específicos (ANUIES, 2018). Las universidades situadas en regiones más dinámicas suelen tener más opciones para desarrollar programas de vinculación, educación continua, innovación aplicada o transferencia de conocimiento, mientras que aquellas ubicadas en zonas con menos recursos enfrentan mayor dificultad para diversificar sus fuentes de ingreso y sus funciones académicas.

Estas desigualdades afectan también a la composición del estudiantado, pues en estados con altos niveles de desigualdad social y menor desarrollo económico, las universidades reciben a una proporción mayor de estudiantes en condiciones socioeconómicas más difíciles, lo que plantea retos en términos de apoyo académico, permanencia y conclusión de estudios. De este modo, las universidades públicas estatales

no solo reflejan las desigualdades territoriales existentes, sino que también se convierten en actores que operan en medio de ellas, con posibilidades diferentes de incidir en su transformación.

La situación laboral al interior de las universidades públicas estatales representa un componente crucial de su contexto. Los contratos colectivos de trabajo, las prestaciones históricas, los esquemas de pensiones y jubilaciones y las políticas de contratación han configurado estructuras de gasto en las que la nómina representa una proporción muy alta del presupuesto. En varias universidades, los pasivos laborales y las obligaciones asociadas a las jubilaciones se han convertido en uno de los principales factores de presión financiera (Estrada García, 2022).

El crecimiento de la matrícula y la expansión de la oferta académica implicaron la incorporación de más personal académico y administrativo, lo que incrementó de manera sostenida el gasto en servicios personales. En algunos contextos, la actualización salarial y la negociación de prestaciones se realizaron en periodos de relativa bonanza fiscal, pero sus efectos a largo plazo se sienten ahora en un entorno de mayores restricciones financieras. Cuando los subsidios estatales no crecen al mismo ritmo que las obligaciones laborales, se producen desequilibrios que obligan a acudir a recursos extraordinarios o a medidas de ajuste.

Los compromisos contractuales también influyen en la posibilidad de realizar reestructuras internas, pues cualquier modificación en plantillas, funciones o esquemas de trabajo debe considerar los marcos normativos laborales existentes. De este modo, la

gestión de las universidades públicas estatales se realiza en un campo en el que las decisiones financieras están estrechamente ligadas a acuerdos laborales que forman parte de la historia institucional de cada organización.

La relación entre las universidades públicas estatales y los gobiernos estatales es un eje estructural de su contexto. Estas instituciones fueron creadas por las entidades federativas, dependen en buena medida de sus presupuestos y se encuentran insertas en las dinámicas políticas locales. Las decisiones sobre el monto anual de los subsidios, la autorización de recursos extraordinarios, el apoyo a proyectos específicos o la aprobación de reformas a las leyes orgánicas pasan, en buena parte, por los poderes ejecutivos y legislativos estatales.

Al mismo tiempo, las universidades deben cumplir con lineamientos federales en materia de educación superior, financiamiento, transparencia y fiscalización. La Federación establece criterios generales, define políticas nacionales y canaliza los recursos federales sujetos a reglas de operación y a procesos de auditoría específicos. Esta doble interlocución, con la Federación y con los estados, coloca a las universidades en un espacio de coordinación permanente, donde deben articular las demandas y condiciones de ambos niveles de gobierno (Estrada García, 2022).

El desarrollo de la educación superior pública estatal no puede entenderse sin considerar la interacción entre políticas federales, decisiones estatales y capacidades institucionales. En este entramado, las universidades públicas estatales no son únicamente receptoras de políticas, sino también actores que interpretan lineamientos ajustan

prioridades y participan en la conformación de agendas educativas regionales. El resultado es un escenario en el que las instituciones negocian, se adaptan y responden a expectativas diversas, con frecuencia en un contexto de restricciones financieras, exigencias normativas y presiones sociales crecientes.

En conjunto, el subsistema de universidades públicas estatales se presenta como un entramado institucional complejo, atravesado por desigualdades de origen, por capacidades diferenciadas y por presiones externas de diversa índole. Su evolución histórica estuvo marcada por la expansión territorial y la necesidad de acercar la educación superior a las regiones; su configuración actual refleja las decisiones tomadas en materia de financiamiento, políticas de expansión de matrícula, inversión en infraestructura y construcción de capacidades académicas y administrativas.

Las universidades públicas estatales operan en un entorno regulatorio denso, deben gestionar cargas administrativas importantes, enfrentan tensiones derivadas de la dependencia financiera dual y lidian con compromisos laborales acumulados que influyen de manera directa en su estabilidad presupuestal. Al mismo tiempo, constituyen uno de los principales mecanismos de acceso a la educación superior para amplios sectores de la población y son actores centrales en las dinámicas de desarrollo regional.

Este contexto ofrece el marco necesario para situar a la universidad objeto de estudio dentro de una problemática que no es solo local, sino que forma parte de las condiciones estructurales del subsistema de universidades públicas estatales en México. En los capítulos siguientes, el análisis del caso permitirá observar cómo estas tendencias

generales se manifiestan en una institución específica y de qué manera se traducen en arreglos organizativos, decisiones de gestión y prácticas institucionales concretas.

A partir de este marco contextual, el siguiente capítulo se orienta a presentar el caso seleccionado como unidad analítica dentro del subsistema de universidades públicas estatales, lo que permitirá observar cómo las transformaciones normativas, financieras y organizacionales descritas en este capítulo se expresan en una configuración institucional concreta, sin perder de vista que el propósito de la investigación no es singularizar una trayectoria particular, sino comprender procesos más amplios de gobernanza, autonomía y rendición de cuentas en la educación superior pública mexicana.

CAPÍTULO 5. PRESENTACIÓN DEL CASO

Caracterización institucional de la universidad pública estatal analizada

Origen y desarrollo histórico

La universidad pública estatal analizada es una institución con varias décadas de trayectoria, cuyo surgimiento respondió a la necesidad de ampliar el acceso a la educación superior y fortalecer la formación profesional en un contexto regional marcado por dinámicas demográficas, económicas y territoriales específicas. Desde esta perspectiva, su origen se inscribe en los procesos de expansión y descentralización de la educación superior pública en México, así como en la necesidad de construir capacidades académicas e institucionales fuera de los principales centros nacionales de concentración universitaria.

Desde su creación, la institución ha articulado una doble expectativa: ampliar las oportunidades de formación profesional en el ámbito regional y contribuir al desarrollo académico, social y productivo de su entorno. Esta doble función permite comprender que su trayectoria no puede analizarse únicamente como crecimiento organizacional, sino como parte de un proceso más amplio de construcción de capacidades universitarias en el subsistema de universidades públicas estatales. Dicho antecedente resulta relevante porque ayuda a situar la posterior configuración de sus mecanismos de gobierno, planeación y gestión institucional.

Su evolución institucional refleja procesos más amplios de transformación del sistema de educación superior en México. Durante sus primeras décadas, la institución experimentó un crecimiento gradual, expresado en la apertura de unidades académicas, la ampliación de la matrícula y la consolidación de estructuras de gobierno colegiado; con el paso del tiempo, desarrolló una organización territorial y académica más compleja, articulando funciones de docencia, investigación, extensión y gestión administrativa. Esta trayectoria permite situarla como una universidad pública estatal cuya expansión institucional ha estado vinculada con la construcción de capacidades académicas, organizacionales y sociales en su entorno regional.

La dimensión histórica de la universidad es fundamental para comprender las tensiones contemporáneas que inciden en su gobernanza, su autonomía y su relación con los mecanismos de rendición de cuentas. Su expansión en infraestructura y oferta académica, así como el crecimiento sostenido de su matrícula, generaron nuevas demandas organizacionales y financieras que con el tiempo hicieron indispensable la formalización de sistemas de planeación, gestión presupuestaria y transparencia. Estas transformaciones configuran el marco institucional dentro del cual se despliegan actualmente las prácticas de gobernanza universitaria analizadas en esta investigación.

Estructura organizacional y académica

La universidad opera mediante una estructura territorial y académica distribuida, organizada en distintas unidades responsables de funciones de docencia, investigación, extensión y gestión institucional. Esta configuración le permite atender demandas educativas diferenciadas y ampliar su presencia en el ámbito regional, aunque también

introduce desafíos de coordinación administrativa, articulación académica y seguimiento de decisiones institucionales. Desde esta perspectiva, la organización interna del caso resulta relevante para comprender cómo la complejidad estructural de una universidad pública estatal incide en sus procesos de planeación, gestión y gobernanza.

Desde la perspectiva de la gobernanza universitaria, la estructura organizacional se apoya en órganos colegiados responsables de la deliberación normativa y en autoridades unipersonales encargadas de la conducción cotidiana de la gestión institucional. De acuerdo con la normatividad interna, la universidad cuenta con un máximo órgano colegiado de gobierno, una figura ejecutiva de conducción institucional, una instancia patrimonial responsable de funciones financieras y diversas unidades administrativas encargadas de asegurar la operación académica y administrativa (DI-01).

Esta estructura permite observar la coexistencia de mecanismos de deliberación, dirección ejecutiva, administración patrimonial y gestión operativa, elementos que resultan relevantes para comprender cómo se organizan formalmente las decisiones dentro del caso analizado.

Este diseño organizacional articula autonomía normativa, control interno y corresponsabilidad entre distintas instancias universitarias. La diversidad de unidades académicas y administrativas exige mecanismos de coordinación, delimitación de funciones y seguimiento de responsabilidades institucionales. Para ello, la universidad cuenta con lineamientos, manuales y reglamentos que regulan funciones sustantivas, procesos de gestión y procedimientos de toma de decisiones (DI-01).

Asimismo, la especialización de áreas administrativas vinculadas con planeación, finanzas, recursos humanos, infraestructura y tecnologías de información muestra una estructura organizacional orientada a responder a mayores exigencias de operación, documentación y rendición de cuentas.

Modelo académico y funciones sustantivas

La universidad se concibe como una institución de educación superior integral, orientada a la formación profesional, la investigación científica y la vinculación con el entorno social y productivo. Su modelo académico enfatiza la formación integral del estudiantado, la actualización curricular, la incorporación de prácticas educativas basadas en competencias y la diversificación de modalidades de enseñanza. Estos procesos implican dinámicas internas de diseño curricular, aprobación colegiada y asignación de recursos académicos, mediante las cuales la institución organiza sus funciones sustantivas dentro del marco regulatorio del sistema de educación superior (PE-01).

Además de los programas presenciales, la institución ha desarrollado líneas de educación continua, programas a distancia y estrategias de movilidad académica. Estas modalidades requieren procesos de coordinación interna, adecuación curricular y articulación con lineamientos nacionales e internacionales de educación superior, lo que permite situar sus funciones académicas dentro de un entorno regulado y crecientemente diversificado (PE-01).

El fortalecimiento de la investigación ha sido un componente relevante del desarrollo institucional. La universidad ha impulsado cuerpos académicos, unidades de investigación y redes de colaboración, lo que requiere decisiones vinculadas con la asignación de recursos, la definición de áreas prioritarias y el establecimiento de incentivos académicos. A ello se suma su participación en procesos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad, los cuales forman parte de las condiciones contemporáneas bajo las cuales se organizan las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior (PE-01).

Asimismo, la institución desarrolla programas de extensión y vinculación orientados al desarrollo comunitario, la transferencia tecnológica, la prestación de servicios especializados y la promoción cultural. Estas actividades implican la articulación de acuerdos con actores gubernamentales, productivos y sociales, así como la definición de prioridades, recursos y mecanismos de coordinación institucional. En conjunto, las funciones de docencia, investigación, extensión y vinculación permiten caracterizar a la universidad como una institución pública estatal con una agenda académica diversificada y con responsabilidades sustantivas que requieren estructuras de gestión, planeación y seguimiento institucional (PE-01).

Magnitud institucional y estructura multicampus

La universidad analizada presenta una estructura institucional de gran escala dentro del subsistema de universidades públicas estatales. Su matrícula, la diversidad de unidades académicas y la amplitud de su organización administrativa generan necesidades

específicas de planeación, coordinación académica y distribución de responsabilidades operativas. Asimismo, la diversidad del personal universitario exige mecanismos formales de administración, regulación laboral y gestión de recursos humanos, los cuales forman parte de la organización institucional necesaria para sostener sus funciones sustantivas.

La infraestructura institucional se organiza a partir de unidades académicas y espacios especializados con funciones diferenciadas, esta configuración genera necesidades diversas de equipamiento, mantenimiento, operación académica y soporte tecnológico. En consecuencia, la institución requiere criterios de planeación y asignación presupuestaria que permitan atender prioridades distintas entre sus unidades, así como mecanismos administrativos para dar seguimiento a proyectos de infraestructura, recursos tecnológicos y condiciones básicas de funcionamiento. Esta heterogeneidad organizacional permite comprender la complejidad operativa del caso sin perder de vista su carácter de universidad pública estatal de gran escala.

El tamaño de la institución también tiene implicaciones financieras relevantes, su operación anual requiere un presupuesto de gran escala, integrado principalmente por subsidios públicos federales y estatales, así como por ingresos propios derivados de servicios universitarios, actividades académicas y otros mecanismos institucionales de captación. La combinación de estas fuentes exige procesos internos de planeación, administración y control presupuestario que permitan sostener las funciones sustantivas y atender obligaciones normativas vinculadas con el uso de recursos públicos. En este

sentido, la magnitud institucional permite comprender la importancia de los mecanismos financieros y administrativos que estructuran la operación cotidiana del caso analizado.

Naturaleza jurídica y dimensión de la autonomía normativa

La universidad pública estatal analizada cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, condición que sustenta formalmente el ejercicio de sus funciones académicas, de investigación, gestión institucional y administración de recursos. De acuerdo con la normatividad interna, este estatus jurídico le permite establecer orientaciones estratégicas propias, definir estructuras organizacionales, regular procesos académicos y administrativos, y ejercer facultades de autogobierno mediante órganos colegiados y autoridades institucionales (DI-01).

La autonomía normativa se expresa en la capacidad de la universidad para emitir reglamentos internos, establecer mecanismos de gestión, definir planes de desarrollo institucional y ejercer facultades de autogobierno mediante sus órganos colegiados. La participación de estos órganos en la aprobación de planes, presupuestos y disposiciones internas permite observar cómo la autonomía se organiza formalmente en la conducción académica, administrativa y estratégica de la institución (DI-01).

Sin embargo, esta autonomía debe entenderse en relación con el entorno regulatorio más amplio de la educación superior mexicana. La institución está sujeta a disposiciones federales y estatales en materia de transparencia, fiscalización, disciplina financiera, administración presupuestaria y responsabilidad hacendaria. Estas disposiciones externas

inciden en procesos internos de planeación, asignación presupuestaria y control administrativo, por lo que constituyen un elemento relevante para comprender la relación entre autonomía universitaria, supervisión pública y gestión institucional. Esta coexistencia entre autogobierno y regulación externa será retomada en el análisis de los hallazgos del estudio de caso.

La universidad se encuentra sujeta a mecanismos externos de fiscalización y revisión financiera, entre los que se incluyen auditorías federales y estatales, así como la elaboración de estados financieros dictaminados; estos instrumentos permiten documentar el uso de recursos públicos, verificar el cumplimiento normativo y dar seguimiento a la situación financiera institucional. En el caso analizado, la existencia de informes de fiscalización y documentos financieros auditados muestra que la gestión universitaria se desarrolla dentro de un entorno formal de supervisión, control administrativo y responsabilidad pública. Este marco resulta relevante para caracterizar las condiciones bajo las cuales la institución organiza sus procesos internos de planeación, control financiero y transparencia.

Dependencia presupuestaria y condiciones sistémicas

El financiamiento de la universidad proviene de dos grandes fuentes: subsidios públicos federales y estatales, e ingresos propios generados por servicios universitarios, trámites, programas especiales y actividades complementarias. De acuerdo con la documentación presupuestaria reciente, los subsidios públicos constituyen la principal fuente de recursos institucionales, mientras que los ingresos propios representan una

proporción menor, aunque relevante para complementar la operación y apoyar programas específicos (DP-05). La coexistencia de estas fuentes exige mecanismos internos de planeación, administración y control presupuestario que permitan articular compromisos operativos, prioridades académicas y obligaciones normativas.

La dependencia presupuestaria respecto de los subsidios públicos implica que la universidad se encuentra sujeta a las políticas fiscales de los gobiernos estatal y federal, así como a los calendarios, requisitos y lineamientos establecidos para la entrega y ejercicio de esos recursos. Estos elementos inciden en la toma de decisiones institucionales en materia de asignación presupuestaria, ejecución del gasto y priorización de proyectos académicos y administrativos. La variabilidad de estas fuentes de ingreso introduce escenarios de incertidumbre financiera que requieren procesos de ajuste presupuestario y coordinación interna entre áreas académicas, administrativas y órganos colegiados.

La documentación financiera e institucional revisada permite observar que la universidad opera en un entorno caracterizado por disciplina fiscal, racionalización del gasto y exigencias crecientes de rendición de cuentas. En particular, el plan institucional de austeridad más reciente establece medidas orientadas a la contención del gasto, la eficiencia administrativa y el uso responsable de los recursos disponibles (DA-02). La aplicación de estas disposiciones requiere procesos internos de coordinación, redefinición de prioridades presupuestarias y fortalecimiento de mecanismos de control administrativo.

Estas medidas se inscriben en una tendencia más amplia del subsistema de universidades públicas estatales, en la que las instituciones han debido adaptarse a

restricciones presupuestarias y a mayores exigencias de supervisión. Este contexto permite situar a la universidad dentro de dinámicas nacionales de gestión financiera en la educación superior pública, caracterizadas por la coexistencia entre financiamiento público, disciplina presupuestaria y mecanismos crecientes de control del gasto.

La dependencia presupuestaria también se relaciona con las condiciones bajo las cuales se organiza la gestión institucional. Aunque la universidad conserva facultades para asignar internamente sus recursos, dicha asignación se desarrolla en un contexto marcado por obligaciones laborales, gastos fijos estructurales, reglas de operación y requerimientos de comprobación asociados al uso de recursos públicos. Estas condiciones exigen estructuras administrativas orientadas al control financiero, la transparencia, la planeación presupuestaria y el cumplimiento normativo, aspectos que forman parte de la operación ordinaria documentada en el caso analizado (DP-05).

Trayectoria financiera y de gobernanza (2013-2023)

Panorama financiero general y tendencias históricas

La revisión de la trayectoria financiera de la universidad pública estatal analizada entre 2013 y 2023 permite caracterizar la evolución de sus principales condiciones presupuestarias, fuentes de ingreso, estructura de gasto y mecanismos de control financiero. A partir de la documentación presupuestaria y financiera disponible, este apartado presenta los elementos que permiten situar la operación institucional del caso en el periodo

analizado, considerando la relación entre subsidios públicos, ingresos propios, obligaciones de gasto, procesos de planeación presupuestaria y exigencias de documentación financiera. Esta caracterización constituye la base empírica para comprender, en el capítulo siguiente, los mecanismos mediante los cuales el financiamiento, la fiscalización y la rendición de cuentas inciden en los arreglos de gobernanza universitaria.

Desde los primeros ejercicios del periodo analizado, la institución operaba con un presupuesto anual de gran escala, sostenido mayoritariamente por subsidios públicos. La documentación presupuestaria inicial permite observar una estructura financiera en la que el subsidio federal constituía el componente principal del financiamiento institucional, mientras que la aportación estatal, aunque relevante, mantenía una proporción menor y presentaba variaciones entre ejercicios (DP-02).

La documentación financiera inicial del periodo permite observar que la operación institucional dependía mayoritariamente de recursos públicos sujetos a calendarios, reglas de ejercicio y procesos de comprobación. Los estados financieros auditados de 2014 ofrecen una base documental para identificar la composición del balance institucional, la presencia de obligaciones de gasto y la relevancia de los servicios personales dentro de la estructura financiera (DF-01). En este marco, la administración universitaria requería mecanismos de registro contable, control presupuestario y planeación operativa que permitieran dar seguimiento al uso de los recursos y sostener la operación ordinaria de la institución.

La documentación financiera reciente permite observar una institución de mayor complejidad administrativa y presupuestaria respecto al inicio del periodo analizado. Los estados financieros auditados muestran una estructura institucional de gran escala, con obligaciones de gasto, procesos de registro contable y requerimientos de documentación financiera asociados al ejercicio de recursos públicos (DF-02). En este marco, la gestión presupuestaria requiere mecanismos internos de control, seguimiento y supervisión que permitan documentar la aplicación de los recursos y atender las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

En conjunto, la revisión presupuestaria y financiera del periodo 2013-2023 permite caracterizar una institución que incrementó su escala organizacional y fortaleció sus mecanismos de registro, planeación y control presupuestario. La documentación disponible muestra una operación sostenida principalmente por recursos públicos, complementada por ingresos propios, así como una estructura de gasto en la que las obligaciones ordinarias y los servicios personales ocupan un lugar relevante. Estos elementos ofrecen la base documental para que el capítulo siguiente analice cómo la relación entre financiamiento, fiscalización y planeación incide en los márgenes efectivos de autonomía y en los arreglos de gobernanza universitaria.

Transformaciones en el financiamiento público

El financiamiento público constituye la principal fuente de recursos de la universidad y, durante el periodo analizado, se organizó mediante criterios de asignación, ejercicio y comprobación establecidos por instancias federales y estatales. Más que

describirse solo por su magnitud, este financiamiento debe presentarse a partir de las condiciones documentales y normativas que regulan su uso: calendarios de ministración, reglas de operación, lineamientos de comprobación, obligaciones de información y mecanismos de seguimiento presupuestario. Estos elementos permiten caracterizar el entorno financiero dentro del cual la institución organiza sus procesos de planeación, asignación y control del gasto.

La documentación presupuestaria de la primera parte del periodo permite observar una estructura de financiamiento sostenida principalmente por subsidios públicos, con una participación relevante del subsidio federal y una aportación estatal que presenta variaciones entre ejercicios (DP-02). Esta composición presupuestaria permite caracterizar las condiciones financieras iniciales del caso y situar la importancia de los procesos internos de planeación, asignación y seguimiento del gasto en la operación institucional.

El financiamiento público se encuentra regulado por criterios de asignación, ejercicio, comprobación y seguimiento del gasto. Estos criterios exigen que la administración de los recursos se acompañe de procedimientos formales, registros contables, evidencia documental y mecanismos internos de control, lo que vuelve necesario el fortalecimiento de áreas responsables de la planeación presupuestaria, la gestión financiera y la transparencia institucional (DC-01).

Dentro de este marco, las medidas de austeridad, ahorro y racionalización del gasto aparecen como parte de las respuestas institucionales frente a un entorno de restricción financiera y mayor exigencia de responsabilidad pública. El plan de austeridad más reciente

establece disposiciones orientadas a ordenar el uso de los recursos, contener gastos operativos y fortalecer criterios de eficiencia administrativa en la operación institucional (DA-02).

En conjunto, estos elementos permiten caracterizar el entorno financiero en el que opera la universidad pública estatal analizada: una estructura dependiente de recursos públicos, sujeta a reglas de comprobación y supervisión, y apoyada en mecanismos internos de administración, control y documentación. Esta caracterización ofrece la base documental para que el capítulo siguiente analice cómo dichas condiciones inciden en los márgenes efectivos de autonomía y en los arreglos de gobernanza universitaria.

Evolución de los ingresos propios

La evolución de los ingresos propios durante el periodo analizado permite caracterizar una dimensión complementaria del financiamiento universitario. Aunque estos recursos representan una proporción menor frente a los subsidios públicos, cumplen una función relevante en la operación institucional, particularmente porque se asocian con servicios universitarios, actividades académicas, trámites, programas especiales y otras fuentes internas de captación.

Los estados financieros del ejercicio inicial revisado permiten observar que los ingresos propios tenían una participación minoritaria dentro del total de recursos institucionales, aunque formaban parte de la estructura ordinaria de financiamiento de la universidad (DF-01). Esta composición muestra que, desde el inicio del periodo, la

institución contaba con mecanismos internos de generación de recursos, complementarios al subsidio público.

La documentación financiera reciente permite identificar la continuidad de este tipo de ingresos dentro de la estructura financiera institucional, sin que ello modifique el predominio del financiamiento público en la operación universitaria (DF-02). En este sentido, los ingresos propios deben entenderse como recursos complementarios que contribuyen a sostener actividades específicas, pero que no sustituyen la centralidad de los subsidios federales y estatales.

El manejo de estos recursos también requiere procedimientos de registro, seguimiento y comprobación, conforme a los criterios administrativos y contables aplicables a la institución. Por ello, los ingresos propios forman parte de la estructura financiera que será considerada en el análisis posterior sobre planeación presupuestaria, rendición de cuentas y gestión institucional.

Análisis de la estructura del gasto institucional

La estructura del gasto institucional permite caracterizar las condiciones financieras bajo las cuales opera la universidad pública estatal analizada. La revisión de la documentación presupuestaria y financiera disponible muestra que una parte sustantiva del presupuesto anual se destina a servicios personales, mientras que el gasto operativo, la inversión en infraestructura y los proyectos institucionales dependen de la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio. Esta composición resulta relevante para comprender la

organización financiera del caso y la forma en que se distribuyen los recursos entre obligaciones ordinarias y necesidades de desarrollo institucional.

Los estados financieros del ejercicio inicial revisado permiten observar el peso de los servicios personales dentro de la estructura presupuestaria de la institución (DF-01). Esta categoría incluye remuneraciones, prestaciones, obligaciones patronales y otros compromisos asociados al personal académico y administrativo. Su importancia dentro del gasto institucional refleja la naturaleza intensiva en personal de las universidades públicas y la centralidad de las obligaciones laborales en la planeación financiera anual.

La documentación financiera reciente muestra la continuidad de esta estructura de gasto, en la que los servicios personales y los costos ordinarios de operación mantienen un lugar relevante dentro del presupuesto institucional (DF-02). A la par, rubros como mantenimiento, servicios generales, insumos académicos, tecnologías de información e infraestructura requieren asignaciones específicas para sostener la operación cotidiana de las funciones sustantivas. Esta distribución presupuestaria permite observar la coexistencia entre compromisos recurrentes de gasto y necesidades institucionales vinculadas con docencia, investigación, gestión y servicios universitarios.

La inversión en infraestructura y equipamiento aparece como un rubro sujeto a las condiciones financieras de cada ejercicio, así como a la disponibilidad de recursos ordinarios, extraordinarios o complementarios. A diferencia de los gastos asociados a la operación básica, estos proyectos requieren procesos de priorización, planeación y seguimiento administrativo, particularmente cuando deben articularse con necesidades

académicas, mantenimiento institucional y actualización tecnológica. Por ello, su análisis resulta útil para caracterizar la capacidad operativa de la universidad y la forma en que se organizan sus prioridades materiales.

Las medidas de austeridad y racionalización del gasto documentadas en el periodo reciente permiten identificar criterios institucionales orientados a la contención de gastos no esenciales, el uso responsable de recursos y el fortalecimiento de la eficiencia administrativa (DA-02). Estas disposiciones forman parte de la gestión presupuestaria del caso y permiten observar cómo la institución organiza sus recursos ante un entorno de restricciones financieras y mayores exigencias de documentación, control y rendición de cuentas.

En conjunto, la estructura del gasto muestra una institución con obligaciones ordinarias relevantes, necesidades permanentes de operación y requerimientos de inversión asociados a su tamaño y complejidad organizacional. Esta caracterización ofrece la base documental para que el capítulo siguiente analice cómo la composición del gasto, la fiscalización y las restricciones presupuestarias inciden en los márgenes efectivos de autonomía y en los arreglos de gobernanza universitaria.

Observaciones de fiscalización y prácticas de control

La documentación de fiscalización incorporada al corpus permite caracterizar los mecanismos externos de revisión aplicables al uso de recursos públicos en la universidad pública estatal analizada. En el ejercicio inicial revisado, el informe de fiscalización federal

registra procedimientos de revisión asociados con el cumplimiento normativo, la comprobación del gasto y el seguimiento de recursos transferidos (FF-01). En el ejercicio reciente, la documentación fiscalizadora muestra la continuidad de requisitos vinculados con control interno, transparencia, registro contable y evidencia documental para acreditar el ejercicio de recursos públicos (FF-02).

Las auditorías y revisiones financieras se orientan a verificar la consistencia de los registros contables, el uso de los recursos públicos, la documentación probatoria, el cumplimiento de lineamientos y la atención de observaciones. Estos procesos requieren procedimientos internos de integración de expedientes, seguimiento de recomendaciones y registro de operaciones conforme a criterios de contabilidad gubernamental y fiscalización.

Junto con los informes de fiscalización, los estados financieros dictaminados permiten observar el papel de la revisión externa en la presentación de información financiera institucional. La documentación financiera reciente da cuenta de procesos de dictaminación, registro y presentación de información que forman parte de las obligaciones ordinarias de rendición de cuentas del caso analizado (DF-02).

En conjunto, la evidencia documental permite caracterizar un entorno formal de supervisión en el que la gestión universitaria debe articular presupuestación, registro contable, control interno, transparencia y documentación del gasto. Esta caracterización ofrece la base empírica para que el capítulo siguiente analice cómo los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas inciden en los arreglos de gobernanza y en los márgenes efectivos de autonomía universitaria.

Gobernanza financiera y tensiones estructurales

La revisión documental permite identificar un conjunto de condiciones financieras y administrativas que estructuran la operación institucional de la universidad pública estatal analizada. Entre ellas destacan la dependencia del financiamiento público, la relevancia de los servicios personales dentro del gasto institucional, la necesidad de atender obligaciones laborales y operativas, así como el cumplimiento de procedimientos de comprobación, fiscalización y control presupuestario.

Estas condiciones se expresan en documentos presupuestarios, estados financieros, informes de fiscalización y disposiciones internas orientadas al registro, seguimiento y uso de los recursos públicos. En conjunto, dichos documentos permiten caracterizar el entorno formal dentro del cual la universidad organiza sus decisiones financieras, administra sus compromisos ordinarios y da seguimiento a sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Esta caracterización no agota el análisis de sus efectos sobre la autonomía y la gobernanza universitaria. Más bien, ofrece la base empírica para que el capítulo siguiente examine cómo la estructura del gasto, la fiscalización, la dependencia presupuestaria y los mecanismos de control inciden en los márgenes efectivos de decisión institucional.

Actores y relaciones institucionales clave

La caracterización del caso requiere identificar a los principales actores que participan en la organización formal de la universidad pública estatal analizada. La

institución se estructura a partir de órganos colegiados, autoridades unipersonales, unidades administrativas, órgano patrimonial, representaciones laborales, comunidades académicas y estudiantiles, así como instancias gubernamentales y fiscalizadoras externas. Estos actores intervienen, desde ámbitos diferenciados, en procesos relacionados con la toma de decisiones, la administración de recursos, la planeación institucional y el cumplimiento de obligaciones normativas.

De acuerdo con la normatividad interna, los órganos colegiados constituyen espacios formales de deliberación y definición institucional, mientras que las autoridades unipersonales tienen a su cargo la conducción ejecutiva y la operación cotidiana de la universidad (DI-01). A su vez, las áreas administrativas y el órgano patrimonial participan en funciones vinculadas con la gestión financiera, la administración de recursos, el registro documental y la rendición de cuentas.

Las representaciones laborales y las comunidades académicas y estudiantiles forman parte del entramado interno de la vida universitaria, en tanto inciden en procesos asociados con condiciones laborales, funciones sustantivas, necesidades académicas y prioridades institucionales. Por su parte, las instancias gubernamentales y fiscalizadoras externas se relacionan con la asignación de recursos, la supervisión del gasto, la transparencia y el cumplimiento normativo.

La identificación de estos actores permite presentar la estructura relacional básica del caso antes de examinar, en los apartados siguientes, el papel específico de cada instancia dentro de la organización universitaria.

Órganos colegiados y su papel en la gobernanza

Los órganos colegiados constituyen una parte central del diseño institucional de la universidad pública estatal analizada. De acuerdo con la normatividad interna, el órgano colegiado superior participa en la aprobación de disposiciones generales, planes institucionales, programas académicos, presupuestos y otros asuntos relevantes para la vida universitaria (DI-01). Su integración incorpora representación de distintos sectores de la comunidad universitaria, lo que permite formalizar procesos de deliberación y validación institucional.

Estos órganos cumplen una función relevante en la organización formal de la autonomía normativa, en tanto establecen reglas, aprueban instrumentos de planeación y participan en decisiones que orientan el funcionamiento académico y administrativo de la institución. Sus acuerdos permiten articular las funciones sustantivas de docencia, investigación, extensión y gestión con los procedimientos internos previstos en la normatividad universitaria.

En materia presupuestaria, la participación de los órganos colegiados permite formalizar decisiones relacionadas con la aprobación, seguimiento y organización general de los recursos institucionales; esta función resulta importante para caracterizar el caso, porque muestra que las decisiones financieras no se presentan únicamente como actos administrativos, sino como procesos institucionales sujetos a procedimientos formales de revisión y aprobación.

Autoridades unipersonales y procesos de decisión

Las autoridades unipersonales forman parte de la estructura formal de conducción institucional de la universidad pública estatal analizada. De acuerdo con la normatividad interna, la autoridad ejecutiva superior, las secretarías, direcciones generales, direcciones académicas y responsables de unidades administrativas participan en la organización cotidiana de las funciones académicas, administrativas y financieras de la institución (DI-01).

La autoridad ejecutiva superior cumple funciones de representación institucional, conducción general y articulación entre los órganos colegiados y las áreas administrativas. A través de esta instancia se coordinan procesos vinculados con la planeación institucional, la operación académica, la gestión administrativa y el seguimiento de disposiciones internas y externas aplicables a la universidad.

Las secretarías, direcciones generales y áreas administrativas desarrollan funciones técnicas y operativas necesarias para el funcionamiento institucional. Entre sus responsabilidades se encuentran la organización de procesos presupuestarios, el seguimiento de actividades académicas y administrativas, la gestión de recursos, la atención de procedimientos internos y la integración de información requerida para la operación ordinaria de la universidad.

En el nivel académico, las unidades responsables de programas, facultades, escuelas o dependencias equivalentes participan en la implementación de decisiones institucionales,

la organización de actividades docentes, la gestión de necesidades académicas y el seguimiento de procesos internos de evaluación, planeación y administración. Esta estructura permite caracterizar la forma en que la universidad distribuye responsabilidades entre instancias de conducción general, gestión administrativa y operación académica.

Órgano patrimonial y estructura financiera

El órgano patrimonial de la universidad constituye una instancia relevante dentro de la estructura financiera institucional. De acuerdo con la normatividad interna, participa en funciones relacionadas con la administración del patrimonio universitario, la gestión de recursos y la organización de información financiera vinculada con la operación institucional (DI-01).

Los estados financieros auditados del ejercicio inicial revisado permiten observar que la información financiera anual se presenta acompañada de notas explicativas y dictamen externo, lo que forma parte de los procedimientos ordinarios de rendición de cuentas financiera (DF-01). La documentación financiera reciente mantiene esta lógica de presentación, registro y dictaminación de la información institucional, en correspondencia con las obligaciones de transparencia, control y seguimiento del uso de recursos públicos (DF-02).

En términos descriptivos, las funciones del órgano patrimonial se relacionan con la administración financiera, el registro contable, el seguimiento del patrimonio universitario y la integración de información necesaria para procesos de revisión externa. Su

participación permite caracterizar una dimensión específica de la organización institucional: aquella vinculada con la gestión patrimonial, la documentación financiera y el soporte administrativo de las decisiones presupuestarias.

Este apartado permite ubicar al órgano patrimonial como parte de la estructura formal del caso analizado, sin atribuirle todavía efectos conclusivos sobre la autonomía o la gobernanza. El análisis de cómo sus funciones se articulan con los mecanismos de fiscalización, rendición de cuentas y márgenes efectivos de decisión institucional deberá desarrollarse en el capítulo de hallazgos.

Comunidades académicas y estudiantiles

Las comunidades académicas y estudiantiles constituyen actores internos relevantes en la vida institucional de la universidad pública estatal analizada. Su participación se expresa principalmente en espacios colegiados, procesos académicos, actividades de evaluación, diseño curricular, seguimiento de programas y mecanismos de consulta previstos en la organización universitaria. De acuerdo con la normatividad interna, la representación de distintos sectores de la comunidad forma parte de los procedimientos mediante los cuales se formalizan decisiones académicas y administrativas dentro de la institución (DI-01).

El personal académico, docente e investigador participa en cuerpos colegiados, comisiones, comités disciplinares y procesos institucionales vinculados con la evaluación,

actualización curricular y desarrollo de programas educativos. Esta participación permite articular las funciones sustantivas de docencia, investigación, extensión y gestión académica con los procedimientos formales de organización universitaria.

Las comunidades estudiantiles, por su parte, forman parte de la dinámica institucional a través de su participación en órganos de representación, procesos académicos, actividades de consulta y demandas asociadas con servicios educativos, infraestructura, movilidad, tecnología y bienestar universitario. Estas necesidades se integran de distintas maneras en los procesos de planeación, seguimiento y atención institucional. En conjunto, las comunidades académicas y estudiantiles permiten caracterizar la dimensión interna de la universidad como una organización integrada por actores con funciones, necesidades y formas de participación diferenciadas.

Representaciones laborales y compromisos institucionales

Las representaciones laborales constituyen actores internos relevantes dentro de la organización universitaria, en tanto participan en procesos relacionados con condiciones de trabajo, estabilidad laboral y cumplimiento de compromisos institucionales asociados al personal académico y administrativo. Su presencia forma parte de la estructura formal de la vida universitaria y se vincula con los marcos normativos y laborales que regulan la relación entre la institución y sus trabajadores.

Los acuerdos laborales, las obligaciones salariales, las prestaciones y los compromisos asociados a la administración del personal forman parte de las condiciones

que deben considerarse en la planeación presupuestaria anual. En este sentido, las representaciones laborales no solo expresan demandas vinculadas con derechos y condiciones de trabajo, sino que también se relacionan con la organización financiera ordinaria de la universidad.

Desde una perspectiva descriptiva, este actor permite caracterizar una dimensión relevante del caso: la coexistencia entre funciones académicas, responsabilidades laborales y necesidades de sostenibilidad presupuestaria.

Gobiernos federal y estatal como instancias de financiamiento y regulación

Los gobiernos federal y estatal constituyen actores externos relevantes para comprender la operación de la universidad pública estatal analizada, debido a su participación en el financiamiento institucional y en la definición de marcos normativos aplicables al ejercicio de recursos públicos. Su intervención se expresa principalmente en la asignación de subsidios, los calendarios de ministración, los lineamientos de comprobación, las reglas de disciplina financiera y las obligaciones de transparencia y fiscalización.

La documentación presupuestaria institucional permite observar que la operación financiera de la universidad se organiza a partir de recursos provenientes de ambos órdenes de gobierno, lo que exige procesos internos de planeación, registro, seguimiento y comprobación del gasto (DP-05). Asimismo, los documentos vinculados con apoyos financieros y convenios de ejecución muestran que la transferencia de recursos públicos se acompaña de compromisos administrativos, calendarios, criterios de uso y obligaciones de

información que deben ser atendidos por la institución (CONV-01). Desde una perspectiva descriptiva, estos actores externos forman parte del entorno institucional en el que la universidad organiza su gestión financiera y administrativa.

Organismos fiscalizadores y reguladores

Los organismos fiscalizadores y reguladores constituyen actores externos relevantes en la estructura contemporánea de rendición de cuentas universitaria. Su participación se expresa mediante auditorías, revisiones financieras, requerimientos de información, seguimiento del gasto público y evaluación del cumplimiento normativo. En el caso analizado, estos organismos se vinculan con la revisión del uso de recursos públicos, la consistencia de los registros contables, la atención de observaciones y la presentación de evidencia documental.

Entre las instancias que intervienen en estos procesos se encuentran órganos federales y estatales de fiscalización, auditorías independientes, instancias responsables del seguimiento de recursos públicos y organismos vinculados con la evaluación del gasto. Sus revisiones generan dictámenes, observaciones o recomendaciones que deben ser atendidas mediante procesos internos de seguimiento, integración documental, registro contable y control administrativo.

La documentación de fiscalización incorporada al corpus permite observar que estos procesos forman parte del entorno formal de supervisión al que está sujeta la universidad pública estatal analizada. Los informes de fiscalización federal revisados muestran

procedimientos orientados a verificar el cumplimiento normativo, la comprobación del gasto y la trazabilidad documental de los recursos públicos (FF-02).

Configuración institucional del caso

La presentación del caso permitió caracterizar a la universidad pública estatal analizada a partir de sus principales rasgos institucionales, normativos, académicos, financieros y organizacionales. A lo largo del capítulo se describieron su trayectoria histórica, su estructura territorial y académica, su naturaleza jurídica, sus funciones sustantivas, sus fuentes de financiamiento, la composición general de su gasto, los mecanismos de fiscalización a los que se encuentra sujeta y los actores internos y externos que participan en su funcionamiento institucional.

Esta caracterización muestra una institución de alta complejidad organizacional, cuya operación se sostiene mediante la articulación de órganos colegiados, autoridades ejecutivas, unidades administrativas, órgano patrimonial, representaciones laborales, comunidades académicas y estudiantiles, así como instancias gubernamentales y fiscalizadoras externas. Estos actores y documentos permiten ubicar el caso dentro del subsistema de universidades públicas estatales, sin reducirlo a una trayectoria institucional aislada ni convertirlo en una evaluación particular de autoridades, administraciones o coyunturas específicas.

En términos documentales, el capítulo recuperó normatividad interna, presupuestos institucionales, estados financieros, informes de fiscalización, documentos de planeación,

informes de gestión y disposiciones de austeridad. Este corpus permitió presentar las condiciones formales bajo las cuales la universidad organiza su vida institucional, administra recursos públicos, documenta su operación financiera y responde a obligaciones de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

La finalidad de este capítulo no ha sido formular todavía los hallazgos de la investigación, sino establecer la base empírica y contextual necesaria para analizarlos. A partir de esta caracterización, el capítulo siguiente examinará los mecanismos mediante los cuales el financiamiento público, la fiscalización, la rendición de cuentas y la estructura organizacional inciden en los márgenes efectivos de autonomía, en las capacidades institucionales y en los arreglos de gobernanza universitaria.

CAPÍTULO 6. HALLAZGOS DEL ESTUDIO DE CASO: MECANISMOS, PATRONES Y MODELO EXPLICATIVO

El presente capítulo expone los hallazgos derivados del análisis documental desarrollado en torno a la universidad pública estatal analizada. A diferencia del capítulo anterior, cuyo propósito fue caracterizar institucional, normativa, financiera y organizacionalmente el caso, este capítulo se orienta a interpretar los mecanismos mediante los cuales las políticas y prácticas de rendición de cuentas inciden en la configuración de la autonomía, el financiamiento y los arreglos de gobernanza institucional. En consecuencia, los hallazgos no se organizan como una reproducción mecánica de los ejes analíticos, sino como configuraciones interpretativas que integran las relaciones entre autonomía universitaria, financiamiento público, fiscalización, gobernanza institucional y capacidades organizacionales.

La estrategia de análisis se mantiene dentro de la lógica del estudio de caso único sustentado en análisis documental. Por ello, los hallazgos no pretenden establecer relaciones causales de carácter estadístico ni formular generalizaciones extensivas hacia la totalidad de las universidades públicas estatales. Su alcance es analítico: mostrar cómo, en un caso institucional concreto, los dispositivos normativos, presupuestarios, contables, administrativos y de fiscalización permiten observar una modalidad específica de reconfiguración de la autonomía universitaria bajo condiciones contemporáneas de rendición de cuentas.

En este sentido, el caso funciona como una unidad analítica que permite comprender dinámicas más amplias del subsistema de universidades públicas estatales, especialmente aquellas relacionadas con la tensión entre autonomía formal, dependencia presupuestaria, responsabilidad pública y gobernanza financiera.

El análisis documental permitió identificar un hallazgo central: la universidad pública estatal analizada conserva una arquitectura normativa de autonomía amplia, expresada en facultades de gobierno, organización académica, administración patrimonial y producción normativa interna; sin embargo, el ejercicio efectivo de esa autonomía se encuentra mediado por un entramado de obligaciones financieras, reglas de comprobación, procedimientos de fiscalización, sistemas de contabilidad gubernamental, convenios de apoyo financiero, lineamientos de austeridad y criterios de transparencia. La autonomía, por tanto, no desaparece ni se sustituye por el control estatal; más bien, se reconfigura en su dimensión operativa, al desplegarse dentro de márgenes definidos por la disponibilidad de recursos, los compromisos establecidos con autoridades gubernamentales y los requerimientos de rendición de cuentas asociados al uso de recursos públicos.

Desde esta perspectiva, el capítulo sostiene que la rendición de cuentas opera como un dispositivo de reordenamiento institucional. Su función no se limita a exigir información posterior sobre el ejercicio del gasto, sino que incide en la manera en que la institución planea, presupuesta, registra, comprueba, evalúa y justifica sus decisiones. En la universidad analizada, esta dinámica se expresa en una gobernanza presupuestaria cada vez más técnica, en la formalización de procesos internos de control, en la adopción de

instrumentos contables armonizados, en la aprobación colegiada de presupuestos y medidas de austeridad, así como en la construcción de capacidades institucionales orientadas a sostener la operación académica en un contexto de incertidumbre financiera.

El capítulo se estructura en torno a núcleos analíticos articulados entre sí. Primero, se presenta el hallazgo relativo a la distinción entre autonomía formal y autonomía operativa condicionada. Segundo, se examina la condicionalidad normativa-financiera como mecanismo que vincula subsidio, planeación, control y responsabilidad institucional.

Tercero, se analiza la fiscalización y la internalización del control como procesos que transforman las rutinas administrativas. Cuarto, se estudia la gobernanza presupuestaria como espacio de reequilibrio entre órganos colegiados, áreas técnicas y compromisos externos, así como la tecnificación que acompaña este proceso.

Quinto, se interpreta la austeridad, el ahorro y la racionalización del gasto como capacidades adaptativas. Sexto, se vincula la planeación institucional con la continuidad estratégica y la sostenibilidad académica. Finalmente, se integran los patrones derivados del caso en un modelo explicativo de autonomía condicionada y se responde analíticamente a las preguntas de investigación

Autonomía formal y autonomía operativa condicionada

El primer hallazgo del estudio consiste en la existencia de una tensión estructural entre la autonomía formal de la universidad y las condiciones operativas bajo las cuales dicha autonomía se ejerce. La documentación normativa interna muestra que la institución

cuenta con un reconocimiento amplio de autonomía, expresado en facultades de gobierno, organización académica y administrativa, administración patrimonial, producción normativa interna y establecimiento de mecanismos propios para el cumplimiento de sus fines sustantivos. Esta arquitectura formal confirma que la universidad posee un régimen jurídico de autogobierno consistente con la tradición de la universidad pública autónoma en México (DI-01).

No obstante, el análisis de la documentación financiera, presupuestaria, contable y fiscalizadora muestra que esa autonomía no opera en un espacio vacío ni se ejerce al margen de las obligaciones derivadas del financiamiento público. El presupuesto institucional reciente permite observar que la operación universitaria se articula con criterios de asignación, ejercicio y comprobación de recursos públicos (DP-05).

A su vez, la documentación fiscalizadora evidencia la presencia de procedimientos externos de revisión, control interno, transparencia y seguimiento documental (FF-02). En este marco, la autonomía formal constituye el soporte jurídico que habilita la acción universitaria, mientras que la autonomía operativa se encuentra mediada por condiciones materiales, normativas y administrativas que hacen posible, orientan o limitan su ejercicio.

Esta distinción es fundamental para interpretar el caso. La universidad no aparece en el corpus documental como una institución desprovista de autonomía ni como una organización subordinada de manera directa a las autoridades gubernamentales. Conserva órganos colegiados, atribuciones normativas, facultades presupuestarias internas, instancias de planeación y mecanismos propios de decisión. Sin embargo, las decisiones vinculadas

con el financiamiento, el gasto, la administración patrimonial y la gestión institucional deben procesarse dentro de un sistema de reglas asociado con subsidios públicos, comprobación documental, contabilidad gubernamental, transparencia y fiscalización. La autonomía, por tanto, no se cancela, sino que se ejerce bajo condiciones de verificabilidad, suficiencia presupuestaria, trazabilidad documental y responsabilidad pública.

El análisis de la documentación permite observar que la autonomía normativa de la institución se expresa en la existencia de órganos internos con atribuciones para aprobar presupuestos, conocer estados financieros, revisar informes, dictar disposiciones internas y participar en la definición de la vida institucional. Esta dimensión formal resulta relevante porque muestra que la universidad conserva una estructura de gobierno propia y que las decisiones presupuestarias no son adoptadas exclusivamente por agentes externos. Al mismo tiempo, la documentación presupuestaria muestra que dichas decisiones deben articularse con el marco de subsidios federales y estatales, con los compromisos derivados de instrumentos de apoyo financiero, con los límites de recursos disponibles y con las reglas de comprobación del gasto (CONV-01).

Así, el caso muestra que la autonomía universitaria contemporánea debe analizarse menos como una oposición abstracta entre independencia institucional y control gubernamental, y más como una práctica situada en un entramado de interdependencias. La universidad decide, pero lo hace dentro de condiciones financieras, normativas y administrativas que no controla plenamente. Planea considerando techos presupuestarios, proyecciones de ingreso, subsidios esperados, obligaciones laborales y disponibilidad

efectiva de recursos. Administra su patrimonio mediante procedimientos de registro, comprobación, fiscalización y transparencia. Aprueba internamente sus presupuestos, pero estos se vinculan con apoyos financieros externos, calendarios de ministración y obligaciones previstas en instrumentos de coordinación intergubernamental.

Esta configuración permite hablar de autonomía operativa condicionada. La expresión no supone negar la autonomía ni reducir a la universidad a una ejecutora de decisiones externas. Más bien, alude a la forma en que el ejercicio práctico del autogobierno universitario se encuentra mediado por reglas financieras, exigencias de rendición de cuentas y capacidades institucionales para gestionar la complejidad del entorno. La institución mantiene facultades para definir su proyecto académico y su organización interna, pero la viabilidad operativa de ese proyecto depende de la disponibilidad de recursos, de la estabilidad de las transferencias públicas, de la capacidad de justificar el gasto y de la legitimidad que sus prácticas de transparencia produzcan frente a la sociedad y los órganos fiscalizadores.

El hallazgo resulta particularmente relevante porque evita dos lecturas simplificadoras. La primera consistiría en afirmar que la rendición de cuentas constituye necesariamente una amenaza directa a la autonomía. La segunda supondría que la autonomía formal basta para garantizar márgenes plenos de decisión institucional. El caso muestra una situación más compleja: la rendición de cuentas puede fortalecer la legitimidad pública de la universidad, pero también introduce procedimientos y condicionamientos que transforman sus rutinas internas. A su vez, la autonomía formal permite sostener el

autogobierno, pero no elimina las dependencias materiales que inciden en la toma de decisiones. La autonomía universitaria aparece, entonces, como una capacidad institucional que debe ejercerse, sostenerse y administrarse dentro de un entorno de creciente regulación financiera, trazabilidad documental y escrutinio público.

Condicionalidad normativa-financiera y reordenamiento institucional

El segundo hallazgo se refiere a la condicionalidad normativa-financiera como mecanismo de regulación del campo de acción institucional. En la universidad pública estatal analizada, el financiamiento público no opera únicamente como transferencia de recursos para sostener funciones sustantivas, también estructura obligaciones, define procedimientos, establece compromisos de comprobación, orienta criterios de gasto y vincula a la institución con autoridades federales y estatales. La asignación presupuestaria no se presenta, por tanto, como un flujo financiero neutral, sino como un proceso regulado que incorpora expectativas de eficiencia, disciplina, transparencia y responsabilidad institucional.

La documentación presupuestaria reciente muestra que la elaboración del presupuesto institucional se apoya en distintos insumos: necesidades de unidades académicas y dependencias administrativas, objetivos de los planes institucionales, comportamiento del presupuesto previo, proyecciones de ingresos propios, estimaciones de subsidios federales y estatales, condiciones macroeconómicas, evolución de la matrícula y compromisos laborales (DP-05).

Esta articulación permite observar que el presupuesto no es solo un instrumento contable, sino una expresión condensada de la relación entre proyecto académico, restricciones financieras y reglas de gobernanza. En él se traducen prioridades institucionales, pero también se hacen visibles los límites dentro de los cuales dichas prioridades pueden ejecutarse.

La comparación entre documentos presupuestarios de distintos momentos del periodo analizado permite identificar una continuidad relevante: la institución ha mantenido una lógica de aprobación formal del presupuesto y una preocupación por vincular el gasto con criterios de planeación, rendición de cuentas y responsabilidad financiera. En la documentación presupuestaria inicial se observa una orientación hacia la planeación, la organización del crecimiento institucional, la consolidación de programas académicos y la transparencia en el uso de recursos (DP-02). En los documentos recientes, esa lógica permanece, pero aparece acompañada por un lenguaje más marcado de sostenibilidad, austeridad, control del gasto y ejercicio limitado a los recursos efectivamente disponibles (DP-05).

El presupuesto institucional se convierte así en un espacio donde convergen autonomía y condicionalidad. Por un lado, los órganos internos formulan, revisan y aprueban el proyecto presupuestario conforme a la normatividad universitaria. Por otro, el presupuesto incorpora compromisos derivados de instrumentos de financiamiento externo, criterios de distribución del apoyo financiero, plantillas de personal, límites de gasto, lineamientos de austeridad y previsiones sobre modificaciones o transferencias

presupuestarias. Esta doble condición revela que la universidad conserva capacidad decisoria, pero dicha capacidad se ejerce en un marco de interdependencia con el Estado y con las reglas de uso de recursos públicos.

La condicionalidad normativa-financiera no debe entenderse únicamente como restricción. También opera como estructura de ordenamiento. Al establecer reglas, compromisos, criterios de distribución y obligaciones de comprobación, los instrumentos financieros obligan a la institución a desarrollar procesos más formalizados de planeación, registro, seguimiento y evaluación. La universidad debe identificar ingresos, clasificar gastos, vincular recursos con objetivos, justificar transferencias, documentar modificaciones presupuestarias y comprobar la aplicación de los recursos. En este sentido, la condicionalidad produce una racionalización administrativa que puede fortalecer ciertas capacidades institucionales, aunque simultáneamente reduce márgenes de discrecionalidad y desplaza parte de la energía organizacional hacia el cumplimiento.

Este mecanismo resulta visible en la manera en que los documentos presupuestarios recientes articulan el apoyo financiero con la necesidad de ejercer recursos conforme a disponibilidad, suficiencia y obligaciones de comprobación. El presupuesto institucional reciente establece criterios de responsabilidad financiera y límites vinculados con los recursos efectivamente disponibles (DP-05).

Por su parte, los instrumentos de apoyo financiero documentan compromisos, calendarios, obligaciones de información y condiciones asociadas a la transferencia de recursos públicos (CONV-01). Esta articulación permite comprender que la autonomía

presupuestaria no se configura como una facultad ilimitada para decidir el gasto, sino como una responsabilidad institucional que debe ejercerse conforme a disponibilidad real de recursos, criterios normativos y procedimientos de comprobación.

La condicionalidad también se expresa en la centralidad del gasto en servicios personales y en la necesidad de administrar incrementos salariales, prestaciones, plantillas y obligaciones laborales dentro de márgenes autorizados. Los estados financieros recientes permiten observar el peso de las obligaciones ordinarias y de los servicios personales dentro de la estructura del gasto institucional (DF-02). En una universidad pública estatal, estos compromisos no constituyen únicamente un dato financiero, son parte de las condiciones materiales que inciden en la autonomía de gestión, en tanto absorben una proporción significativa del presupuesto y obligan a priorizar cuidadosamente el gasto académico, administrativo y de infraestructura.

En este escenario, el financiamiento público produce un doble efecto. Por un lado, posibilita la existencia misma de la universidad como institución pública, al sostener matrícula, programas académicos, investigación, servicios, infraestructura y funciones sustantivas. Por otro, al estar asociado a reglas de asignación, comprobación y fiscalización, introduce un marco de responsabilidad documentada que reordena la gestión interna. La universidad depende de recursos públicos para sostener su operación, pero esa dependencia implica aceptar procedimientos de control, seguimiento y rendición de cuentas que inciden en la manera en que se estructura la gobernanza financiera.

El caso permite afirmar que la condicionalidad normativa-financiera no se limita al momento de recepción de recursos. Se extiende a todo el ciclo de gestión: formulación presupuestaria, aprobación interna, ministración, ejercicio, registro contable, comprobación, seguimiento, transparencia, fiscalización y solventación de observaciones. El manual contable institucional permite observar cómo los procedimientos de registro, clasificación y documentación financiera se integran a la operación ordinaria de la universidad (DC-01). Asimismo, la fiscalización reciente muestra que los procesos de revisión externa verifican no solo el destino de los recursos, sino también el control interno, la documentación comprobatoria y la trazabilidad del gasto público (FF-02).

El hallazgo central de este apartado es que el financiamiento público, en el caso analizado, no solo sostiene a la universidad: también organiza sus posibilidades de acción. La institución traduce sus prioridades académicas y administrativas en presupuestos, pero estos se encuentran orientados por reglas externas e internas que delimitan el campo de decisión. De ahí que la autonomía operativa no pueda comprenderse sin analizar la arquitectura financiera que la sostiene, la regula y la condiciona.

Fiscalización e internalización del control institucional

El tercer hallazgo se relaciona con la evolución de la fiscalización y su incorporación progresiva a las rutinas internas de gestión. El informe de fiscalización correspondiente al ejercicio inicial del periodo analizado permite observar una lógica centrada en la revisión del ejercicio de recursos, la comprobación documental, los registros contables y la atención de observaciones específicas (FF-01). En contraste, la fiscalización

reciente muestra un esquema más amplio, orientado no solo a verificar el destino del gasto, sino también a revisar componentes de control interno, trazabilidad documental, transparencia, gestión de riesgos y seguimiento institucional (FF-02). Esta evolución permite sostener que la fiscalización contemporánea se ha vuelto más integral, al examinar tanto el uso de los recursos como los sistemas institucionales que permiten prevenir, registrar, comprobar y corregir posibles desviaciones.

En el punto inicial del periodo analizado, la fiscalización externa se concentró en la revisión de recursos federales transferidos mediante programas de subsidio. La documentación fiscalizadora de ese momento registra observaciones relacionadas con registros contables, saldos bancarios, servicios personales, documentación comprobatoria y procesos de transferencia de recursos (FF-01). Aunque algunas observaciones pudieron ser aclaradas o solventadas dentro del procedimiento correspondiente, este momento resulta relevante porque permite observar cómo la relación entre universidad y órganos fiscalizadores se organizaba principalmente alrededor de la comprobación del gasto, la aclaración de inconsistencias y la verificación del cumplimiento normativo.

En los documentos más recientes, la fiscalización presenta una lógica más compleja. Además de revisar montos, fuentes de financiamiento, cuentas bancarias, registros presupuestales y documentación comprobatoria, incorpora la evaluación de componentes de control interno, administración de riesgos, sistemas informáticos, responsables institucionales, obligaciones de transparencia, informes técnicos y procesos de seguimiento (FF-02).

Esto permite identificar una transformación relevante: la fiscalización deja de operar únicamente como una revisión posterior al gasto y se convierte en una dimensión que incide en la organización anticipada de la gestión financiera. La institución debe prepararse para ser fiscalizada, y esa preparación implica diseñar procedimientos internos, asignar responsabilidades, documentar operaciones y sostener sistemas capaces de producir información verificable.

La internalización del control se observa con particular claridad en los instrumentos contables institucionales. La adopción de un sistema de contabilidad gubernamental, alineado con normas nacionales de armonización contable, implica que la universidad integra en su operación cotidiana criterios de registro, clasificación, documentación, generación de estados financieros, control presupuestario y rendición de cuentas (DC-01). La contabilidad gubernamental opera, en este sentido, como una infraestructura administrativa de rendición de cuentas, en tanto organiza la forma en que las operaciones financieras se vuelven visibles, comparables, verificables y fiscalizables.

Este proceso tiene implicaciones relevantes para la autonomía de gestión. En términos formales, la universidad conserva facultades para administrar sus recursos, sin embargo, dicha administración debe realizarse mediante registros, momentos contables, clasificadores presupuestarios, documentos justificativos, sistemas informáticos, reportes y estados financieros. La libertad administrativa se transforma así en una capacidad regulada: administrar implica comprobar, registrar, clasificar, reportar y conservar evidencia. La

autonomía de gestión, por tanto, se técnica y se vuelve dependiente de capacidades administrativas especializadas.

La documentación contable también muestra que la rendición de cuentas requiere información oportuna, confiable, comparable y suficiente (DC-01). Estos atributos no son accesorios, constituyen condiciones para que la universidad pueda sostener legitimidad frente a sus órganos internos, autoridades gubernamentales, fiscalizadores y sociedad. La transparencia no se reduce a publicar documentos, sino que exige un sistema previo capaz de producir información válida. De esta manera, la rendición de cuentas se internaliza como proceso organizacional continuo y no solo como respuesta eventual a solicitudes externas.

La fiscalización reciente permite observar, además, una tensión analítica importante. Por un lado, la universidad documenta avances en control interno, transparencia, registro y cumplimiento de objetivos asociados al uso de los recursos. Por otro, persisten observaciones relacionadas con plazos, evidencia documental o cumplimiento de compromisos específicos (FF-02). Este contraste impide formular una lectura lineal de mejora absoluta. El hallazgo es más complejo: la institución ha desarrollado capacidades relevantes de control, pero la densidad normativa del entorno produce nuevas exigencias que mantienen abierta la posibilidad de observaciones, cuanto más sofisticado es el régimen de rendición de cuentas, mayor es también el conjunto de obligaciones que la universidad debe atender.

En este sentido, la internalización del control no significa ausencia de problemas, significa que la universidad ha incorporado la lógica de fiscalización a su funcionamiento

administrativo ordinario. La existencia de responsables de información presupuestaria, transparencia, fiscalización y control interno, junto con sistemas de registro y documentación, muestra que la institución no responde a la fiscalización de manera improvisada, sino mediante una arquitectura administrativa especializada. La gobernanza universitaria se vuelve así inseparable de la capacidad técnica para producir evidencia, organizar información y sostener procesos verificables.

Este hallazgo permite comprender que la rendición de cuentas tiene efectos organizacionales, no solo exige resultados, sino que modifica las condiciones bajo las cuales esos resultados se producen, registran y documentan. Las áreas financieras, contables, presupuestarias, de planeación, transparencia y auditoría interna adquieren mayor relevancia dentro del funcionamiento institucional. La institución debe coordinar información dispersa, integrar reportes, responder observaciones, alimentar sistemas, cumplir calendarios y sostener la congruencia entre presupuesto, gasto, metas y evidencia documental. La fiscalización, por tanto, genera una reorganización administrativa documentable: fortalece áreas técnicas, formaliza procesos y convierte la documentación en un componente central del gobierno institucional.

Desde el punto de vista de la tesis, este hallazgo confirma que la rendición de cuentas no debe analizarse únicamente como mecanismo externo de vigilancia estatal. En el caso estudiado, se transforma en una racionalidad interna de gestión, observable en los instrumentos contables, los informes de fiscalización, los procesos de control interno y las rutinas documentales. La universidad organiza parte de su vida administrativa para

responder a la lógica de la fiscalización, de ahí que la autonomía operativa se ejerza no contra el control, sino a través de capacidades institucionales que permiten atenderlo, traducirlo en procedimientos y evitar que se convierta en un factor de desestabilización organizacional.

Gobernanza presupuestaria y reequilibrio institucional

El cuarto hallazgo se refiere al reequilibrio de la gobernanza universitaria a partir del presupuesto. La documentación analizada muestra que el presupuesto no opera únicamente como instrumento financiero, sino como un espacio institucional donde se articulan actores, facultades, procedimientos, prioridades y restricciones. En la universidad pública estatal analizada, el proceso presupuestario involucra unidades académicas, dependencias administrativas, áreas técnicas de presupuesto y finanzas, instancias de planeación, órgano patrimonial, autoridad ejecutiva superior, comisiones colegiadas y órgano colegiado superior. Esta estructura permite observar una gobernanza presupuestaria compleja, en la cual la decisión colegiada se sostiene sobre trabajo técnico previo y sobre criterios externos de responsabilidad financiera.

El proceso presupuestario analizado revela una secuencia institucional relativamente estable. La documentación presupuestaria inicial permite observar que las unidades académicas y administrativas identifican necesidades, las áreas técnicas organizan requerimientos, las instancias de planeación y presupuesto revisan la congruencia del proyecto, y el órgano colegiado correspondiente participa en la aprobación formal del presupuesto (DP-02). En los documentos presupuestarios recientes se mantiene esta lógica

de articulación entre planeación, formulación técnica, responsabilidad financiera y autorización institucional (DP-05). Esta secuencia muestra que la gobernanza presupuestaria combina participación institucional, especialización técnica y validación colegiada.

El hallazgo relevante no es solo que existan diversos actores, sino que sus funciones expresan una división institucional del trabajo. Las unidades académicas representan necesidades sustantivas, las áreas técnicas traducen esas necesidades a lenguaje presupuestario, las instancias de planeación procuran su alineación con metas institucionales, el órgano patrimonial participa en la estimación y administración de recursos, la autoridad ejecutiva superior articula la conducción general del proceso, y el órgano colegiado superior confiere legitimidad formal a la decisión. Esta distribución permite hablar de una gobernanza presupuestaria híbrida, entendida como la articulación entre legitimidad colegiada, conducción institucional y soporte técnico-administrativo.

La gobernanza presupuestaria también muestra una tensión entre deliberación y técnica. La aprobación colegiada del presupuesto confirma la vigencia de mecanismos internos de decisión y de gobierno universitario, sin embargo, el contenido del presupuesto se encuentra estructurado por proyecciones financieras, techos presupuestarios, subsidios esperados, obligaciones laborales, criterios normativos y compromisos externos. El órgano colegiado decide, pero lo hace sobre una propuesta previamente organizada por condiciones técnicas, financieras y documentales. Esto no invalida la decisión colegiada, más bien

muestra que la gobernanza contemporánea de la universidad pública autónoma requiere traducir la deliberación institucional en instrumentos técnicos viables.

Esta relación permite identificar un proceso de tecnificación de la gobernanza universitaria. La expresión no alude únicamente al incremento de procedimientos administrativos ni a la incorporación de herramientas especializadas, sino a la creciente centralidad que adquieren los conocimientos técnicos, financieros, contables, normativos y documentales en la preparación y viabilidad de las decisiones institucionales. En la configuración observada, las áreas especializadas no sustituyen formalmente las atribuciones de los órganos colegiados ni de las autoridades universitarias, sin embargo, intervienen de manera sustantiva al traducir necesidades académicas y administrativas en escenarios presupuestarios, criterios de cumplimiento y alternativas operativamente realizables.

La tecnificación constituye, en este sentido, una respuesta organizacional a la densificación de las exigencias de fiscalización, transparencia y responsabilidad financiera. El fortalecimiento de capacidades en presupuesto, contabilidad, planeación, transparencia y control interno permite procesar obligaciones complejas, mejorar la trazabilidad de las decisiones y reducir márgenes de vulnerabilidad ante los procesos de revisión externa. Su relevancia no deriva solamente del dominio instrumental de procedimientos, sino de su capacidad para vincular disposiciones externas con rutinas internas de gestión y para convertir requerimientos regulatorios en prácticas institucionales verificables.

Este proceso modifica los equilibrios internos de gobernanza porque la especialización técnica adquiere un peso creciente en la definición de lo que resulta presupuestariamente viable, normativamente procedente y documentalmente justificable. No se desprende de ello que la conducción académica haya sido desplazada ni que la universidad se haya transformado en una organización exclusivamente gestora. El hallazgo muestra, de manera más acotada, que el ejercicio de las atribuciones autonómicas depende cada vez más de capacidades técnicas capaces de sostener, documentar y hacer operativas las decisiones. La tecnificación fortalece la gobernanza cuando permanece articulada con la deliberación colegiada y con las prioridades académicas, puede tensionarla cuando el cumplimiento administrativo absorbe capacidades institucionales o se convierte en el criterio dominante para ordenar la vida universitaria.

El caso permite identificar que el presupuesto funciona como un dispositivo de coordinación institucional. A través de él, la universidad ordena la relación entre sus funciones sustantivas y sus posibilidades financieras. La asignación de recursos expresa prioridades, pero también obliga a establecer jerarquías, diferir proyectos, ajustar expectativas y preservar la operación ordinaria. La gobernanza presupuestaria, por tanto, no solo distribuye recursos, distribuye capacidad de acción institucional.

Esta dinámica adquiere mayor relevancia cuando se observa que los documentos presupuestarios recientes incorporan criterios de austeridad, ahorro, racionalización del gasto y ejercicio limitado a recursos disponibles. El presupuesto institucional reciente muestra que estos criterios forman parte de la propia organización financiera de la

institución (DP-05). A su vez, el plan de austeridad más reciente formaliza disposiciones orientadas a racionalizar el uso de recursos y fortalecer el control del gasto operativo (DA-02). De este modo, la austeridad se integra a la gobernanza presupuestaria como una regla de operación institucional, no como una decisión aislada.

La documentación también muestra que el presupuesto se vincula con la planeación institucional. El plan de desarrollo institucional establece prioridades académicas, de gestión, investigación, vinculación, bienestar, infraestructura y sostenibilidad que requieren traducción presupuestaria para su ejecución (PE-01). Esta relación permite interpretar la gobernanza presupuestaria como una mediación entre planeación estratégica y operación financiera. La planeación sin presupuesto quedaría en el plano declarativo, el presupuesto sin planeación podría reproducir inercias. La gobernanza presupuestaria busca articular ambas dimensiones mediante metas, programas, asignaciones, indicadores y mecanismos de seguimiento.

El reequilibrio institucional se produce porque, bajo condiciones de rendición de cuentas, las áreas técnicas adquieren un peso creciente en la vida universitaria. La legitimidad colegiada sigue siendo indispensable, pero la capacidad de formular, justificar y ejecutar decisiones depende cada vez más de información financiera, sistemas contables, criterios de fiscalización y análisis de riesgos. La gobernanza universitaria se desplaza así hacia un modelo en el que el autogobierno requiere capacidades administrativas especializadas, no basta con contar con órganos autónomos, es necesario disponer de

estructuras técnicas capaces de sostener decisiones ante marcos externos de evaluación, comprobación y control.

Este reequilibrio no implica necesariamente una pérdida de colegialidad, puede interpretarse como una transformación de sus condiciones de operación. La deliberación universitaria contemporánea necesita apoyarse en información técnica confiable para preservar su legitimidad. En contextos de presión financiera, restricciones presupuestarias o fiscalización intensificada, las decisiones colegiadas que no cuentan con soporte técnico-documental pueden volverse vulnerables. En cambio, cuando la colegialidad se articula con planeación, contabilidad, transparencia y control interno, la autonomía puede adquirir mayor capacidad institucional para sostener sus decisiones.

Por ello, el hallazgo no consiste en afirmar que la gestión técnica sustituye al gobierno colegiado, sino que ambos se vuelven interdependientes. La universidad pública estatal analizada muestra una gobernanza en la que las decisiones presupuestarias se legitiman colegiadamente, pero se hacen posibles mediante dispositivos técnicos. Esta articulación constituye uno de los rasgos centrales de la autonomía operativa condicionada: el autogobierno subsiste, pero debe operar con lenguajes, procedimientos y evidencias propios de la administración pública contemporánea.

Austeridad, racionalización del gasto y capacidades adaptativas

El quinto hallazgo se refiere a la austeridad, el ahorro y la racionalización del gasto como capacidades adaptativas institucionales. La documentación analizada muestra que

estas medidas no aparecen como respuestas aisladas o meramente coyunturales, sino como parte de una estrategia recurrente para preservar estabilidad financiera, proteger recursos destinados a fines académicos y cumplir compromisos derivados de disposiciones presupuestarias, transparencia y responsabilidad pública. La austeridad, en este caso, no debe entenderse únicamente como reducción del gasto, sino como un mecanismo de priorización, disciplina organizacional y administración de restricciones.

Los documentos de austeridad revisados señalan antecedentes vinculados con la necesidad de preservar la estabilidad financiera de la institución en contextos económicos adversos. El plan de austeridad más reciente establece responsabilidades para titulares de dependencias administrativas, órgano patrimonial y unidades académicas, con el propósito de asegurar que el ejercicio de los recursos se realice con apego al presupuesto autorizado y a criterios de racionalidad administrativa (DA-02). Esta formulación resulta analíticamente relevante porque muestra que la austeridad se distribuye como responsabilidad organizacional y no queda concentrada en una sola instancia.

La racionalización del gasto incluye restricciones sobre consumos específicos, reglas para servicios, criterios para viáticos, autorizaciones particulares, control sobre gastos operativos y medidas para evitar duplicidades o erogaciones no prioritarias. Estas disposiciones permiten observar un esfuerzo por ordenar el comportamiento cotidiano de la administración universitaria mediante criterios de autorización, justificación y alineación con prioridades institucionales (DA-02). En este sentido, la austeridad funciona como una tecnología de gobierno interno: define qué gastos son aceptables, quién puede autorizarlos,

bajo qué condiciones se justifican y cómo deben vincularse con la preservación de recursos para las funciones sustantivas.

El énfasis recurrente en proteger los recursos asignados a fines académicos permite observar que la austeridad no se presenta documentalmente como simple contracción administrativa, sino como estrategia para sostener el proyecto universitario. La institución busca contener gastos no esenciales para preservar docencia, investigación, extensión, infraestructura prioritaria y servicios necesarios para la operación. Esta orientación es importante porque vincula la disciplina financiera con la misión académica: la austeridad se legitima en la medida en que permite sostener funciones sustantivas en un contexto de restricción presupuestaria.

Sin embargo, la austeridad también revela la fragilidad estructural de la autonomía financiera. Una institución con autonomía plena en términos formales puede verse obligada a adoptar medidas restrictivas cuando la suficiencia presupuestaria no está garantizada o cuando los recursos disponibles no crecen al ritmo de sus obligaciones institucionales. La recurrencia de medidas de ahorro y racionalización del gasto muestra que la universidad debe administrar tensiones entre expansión de necesidades, compromisos laborales, mantenimiento de infraestructura, exigencias de calidad y disponibilidad limitada de recursos. La autonomía operativa se ejerce, entonces, mediante estrategias de contención.

La austeridad también se vincula con la condicionalidad externa. Los documentos recientes la relacionan con el cumplimiento de compromisos financieros, disposiciones presupuestarias, obligaciones de transparencia y difusión de información financiera. Esto

significa que la racionalización del gasto no surge únicamente de una decisión interna, sino de la necesidad de responder a un entorno regulatorio que exige sostenibilidad, control y comprobación. La austeridad se convierte así en una respuesta institucional de doble registro: interna, porque ordena el gasto, externa, porque permite atender expectativas de responsabilidad financiera frente a autoridades y fiscalizadores.

Dentro de esta estructura, los compromisos laborales constituyen una dimensión relevante para comprender los márgenes de adaptación institucional. Las obligaciones asociadas con salarios, prestaciones, pensiones, jubilaciones y acuerdos contractuales forman parte de arreglos históricamente acumulados que la universidad debe incorporar en sus decisiones presupuestarias. Su peso no puede interpretarse como responsabilidad unilateral de las representaciones laborales ni como un componente externo al gobierno universitario, sino como una condición institucional que incide en la proporción del gasto disponible para reasignaciones, ajustes y nuevas prioridades.

Desde esta perspectiva, las relaciones laborales modulan la capacidad adaptativa porque influyen en el ritmo, el alcance y la viabilidad de los procesos de reorganización presupuestaria. Una estructura de gasto altamente comprometida reduce los márgenes de respuesta inmediata, incluso cuando la institución dispone de capacidades técnicas, mecanismos de planeación y procedimientos de control. Esto no implica que los compromisos laborales determinen por sí solos la capacidad de adaptación, sino que forman parte del entramado de restricciones y obligaciones dentro del cual deben procesarse las decisiones institucionales.

La evidencia documental permite identificar esta incidencia estructural, pero no reconstruir de manera directa las negociaciones, acuerdos, resistencias o formas de coordinación mediante las cuales los actores laborales participan en la definición de ajustes organizacionales. Por ello, el hallazgo se limita a reconocer que los compromisos laborales condicionan los márgenes de reorganización presupuestaria, mientras que la dimensión micropolítica de esas relaciones permanece fuera del alcance empírico de la investigación.

En este marco, el concepto de capacidades adaptativas resulta útil para interpretar la forma en que la institución procesa tanto las restricciones externas como los compromisos internos que delimitan sus márgenes de respuesta. La universidad no se limita a padecer restricciones, desarrolla procedimientos para operar dentro de ellas. Estas capacidades incluyen formular presupuestos conservadores, aprobar lineamientos de austeridad, asignar responsabilidades, documentar decisiones, ajustar partidas, ejercer recursos conforme a disponibilidad, responder observaciones y preservar recursos para prioridades académicas. La adaptación no elimina la dependencia financiera, pero permite gestionar sus efectos y sostener la operación institucional en condiciones de presión presupuestaria.

Este hallazgo debe leerse con cautela. Las capacidades adaptativas no deben confundirse con una solución estructural al problema del financiamiento. Que la universidad pueda sostener su operación mediante disciplina financiera no significa que las condiciones presupuestarias sean suficientes ni que la austeridad constituya una ruta deseable de desarrollo permanente. La adaptación puede evitar crisis inmediatas, pero también puede normalizar restricciones que limitan proyectos de largo plazo. Por ello, la

austeridad aparece como una capacidad necesaria en el corto plazo, aunque insuficiente como política estructural para garantizar sostenibilidad plena.

La evidencia documental permite identificar una orientación institucional hacia la disciplina financiera, expresada en la aprobación formal de lineamientos, en la vinculación del presupuesto con planes institucionales, en el control del gasto operativo y en la producción de información financiera verificable. Esta orientación contribuye a sostener la legitimidad pública de la universidad, pero también revela que el ejercicio práctico de la autonomía depende cada vez más de la capacidad para administrar restricciones. La autonomía ya no se juega únicamente en la defensa jurídica del autogobierno, sino en la posibilidad de convertir recursos limitados en continuidad académica.

En suma, la austeridad y la racionalización del gasto constituyen mecanismos de adaptación institucional frente a la incertidumbre financiera y la fiscalización intensificada. Operan como instrumentos de control interno y como señales de responsabilidad pública. Al mismo tiempo, evidencian que la universidad pública estatal se encuentra obligada a equilibrar la defensa de su proyecto académico con una gestión financiera permanentemente documentada, controlada y contenida.

Planeación institucional, continuidad estratégica y sostenibilidad académica

El sexto hallazgo se refiere a la articulación entre planeación institucional, continuidad estratégica y sostenibilidad académica. La documentación revisada muestra que la universidad pública estatal analizada no responde a las restricciones financieras

únicamente mediante ajustes presupuestarios, sino que procura inscribir su gestión dentro de planes de desarrollo, informes de actividades, sistemas de seguimiento y prioridades institucionales. Esta dimensión es relevante porque permite evitar una lectura exclusivamente financiera del caso. La universidad no aparece solo como entidad administradora de recursos, sino como institución académica que busca sostener un proyecto educativo en condiciones de presión fiscal, exigencias de rendición de cuentas y demanda social creciente.

Los instrumentos de planeación permiten observar que la universidad organiza su proyecto institucional mediante objetivos, políticas, estrategias e indicadores orientados a sus funciones sustantivas (PE-01). Esta estructura de planeación articula prioridades académicas, gestión institucional, investigación, vinculación, bienestar, infraestructura y sostenibilidad, lo que permite comprender que la dimensión financiera no se presenta separada de la misión universitaria, sino como una condición para hacerla operativa.

Los informes de gestión muestran que la institución ha enfrentado escenarios de presión financiera, incertidumbre presupuestaria y exigencias de continuidad operativa, frente a los cuales documenta acciones relacionadas con disciplina financiera, transparencia, seguimiento de metas, evaluación de resultados y fortalecimiento de funciones académicas (DG-01). Esta documentación permite observar que las capacidades financieras y administrativas se justifican, en el discurso institucional, en función de la continuidad del proyecto académico y no solo como mecanismos de control presupuestario.

El informe anual reciente permite identificar la continuidad de esa lógica de gestión, al presentar acciones vinculadas con planeación, financiamiento, transparencia, actividad académica, bienestar, investigación, vinculación y seguimiento institucional (DG-02). Esta relación entre planeación e informe permite interpretar la gestión universitaria como un proceso documentado y evaluable, en el que las acciones institucionales se organizan a partir de prioridades previamente definidas y se comunican mediante instrumentos formales de rendición de cuentas.

La planeación institucional cumple varias funciones dentro del caso. Primero, traduce la misión universitaria en objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores. Segundo, vincula las necesidades de unidades académicas y dependencias administrativas con prioridades generales de desarrollo. Tercero, proporciona un marco de seguimiento y evaluación que facilita la rendición de cuentas. Cuarto, ofrece un lenguaje institucional para justificar decisiones presupuestarias frente a órganos internos y actores externos. En conjunto, la planeación opera como un mecanismo de coordinación entre autonomía académica, gestión administrativa y responsabilidad pública.

La continuidad entre instrumentos de planeación, presupuestos e informes de gestión resulta significativa. La universidad documenta avances, logros y desafíos a partir de prioridades institucionales, lo que permite presentar la gestión como un proceso sujeto a seguimiento. Esta lógica fortalece un patrón documentado de rendición de cuentas, porque las acciones no se reportan como hechos aislados, sino como parte de compromisos institucionales. Los informes funcionan, en este sentido, como dispositivos de

comunicación institucional: presentan resultados a la comunidad universitaria, a los órganos internos y a la sociedad, al mismo tiempo que documentan el cumplimiento de planes y responsabilidades.

La planeación también permite vincular la autonomía con la responsabilidad social. La universidad define prioridades académicas relacionadas con formación profesional, investigación, innovación, vinculación, cultura y bienestar. No obstante, esas prioridades requieren recursos, infraestructura, personal, sistemas, procedimientos y capacidad administrativa. El caso muestra que la autonomía académica no puede sostenerse plenamente si no cuenta con una base de gestión capaz de hacer viable la ejecución de los planes institucionales. La planeación se convierte así en puente entre proyecto académico y gobernanza financiera.

La documentación presupuestaria reciente muestra una preocupación por la sostenibilidad financiera, la eficiencia administrativa y la disponibilidad real de recursos para sostener la operación institucional (DP-05). Esta preocupación no se presenta como un fin en sí mismo, sino como condición para preservar funciones sustantivas, ampliar capacidades académicas, fortalecer la investigación y responder a necesidades sociales. Esta relación confirma que la gestión financiera adquiere un lugar estratégico dentro de la gobernanza universitaria contemporánea, precisamente porque se vincula con la posibilidad de sostener el proyecto académico.

El análisis permite identificar una tensión de fondo: la universidad debe responder simultáneamente a expectativas de desarrollo académico y a restricciones presupuestarias.

La ampliación de matrícula, la diversificación de programas, la mejora de infraestructura, la incorporación de tecnologías, la investigación y la atención al bienestar universitario requieren inversiones sostenidas. Sin embargo, la dependencia de subsidios, la rigidez del gasto y las obligaciones de comprobación limitan la posibilidad de expandir indefinidamente la agenda institucional. La planeación, por tanto, no solo proyecta aspiraciones, también administra la distancia entre lo deseable y lo financieramente posible.

En este sentido, la sostenibilidad académica no puede reducirse a estabilidad financiera. Implica la capacidad de preservar el sentido público de la universidad, sostener sus funciones sustantivas, responder a demandas sociales y mantener legitimidad frente a la comunidad y al Estado. La rendición de cuentas contribuye a esa legitimidad cuando permite mostrar que los recursos se usan de manera responsable. Sin embargo, también puede generar cargas administrativas que desplazan tiempo y capacidades hacia la producción de evidencia. La universidad debe equilibrar ambas dimensiones: demostrar responsabilidad pública sin subordinar su proyecto académico a una lógica exclusivamente administrativa.

El caso muestra que la planeación institucional funciona como mecanismo de adaptación estratégica, permite ordenar prioridades, justificar decisiones, articular presupuesto con metas, dar seguimiento a resultados y sostener una narrativa de continuidad. Sin embargo, también revela que la planeación está condicionada por la estructura financiera. Los planes pueden definir horizontes amplios, pero su ejecución depende de subsidios, ingresos propios, recursos extraordinarios, convenios, disciplina

interna y capacidad de gestión. La autonomía estratégica se encuentra, por tanto, vinculada a la capacidad de hacer coincidir proyecto institucional y disponibilidad presupuestaria.

Este hallazgo amplía la interpretación del capítulo. La rendición de cuentas no solo reconfigura la administración financiera, también incide en la forma en que la universidad presenta, organiza y legitima su proyecto institucional. Los informes, planes, presupuestos y sistemas contables se articulan como una red documental mediante la cual la universidad demuestra continuidad, responsabilidad y capacidad de gobierno. La documentación institucional no es únicamente evidencia para la investigación, forma parte del propio proceso mediante el cual la universidad produce legitimidad pública.

Patrones derivados del caso

A partir de los hallazgos anteriores, es posible identificar un conjunto de patrones que integran analíticamente el caso. Estos patrones no deben entenderse como rasgos aislados, sino como regularidades observadas en la interacción entre autonomía, financiamiento público, fiscalización, rendición de cuentas, gobernanza institucional y capacidades organizacionales. El primer patrón es la coexistencia entre una autonomía formal robusta y una autonomía operativa condicionada. La institución conserva órganos, facultades y normas propias, pero el ejercicio de sus decisiones financieras y administrativas se desarrolla dentro de reglas externas asociadas con subsidios públicos, fiscalización, transparencia y comprobación documental. La autonomía existe, pero se ejerce en un entorno de interdependencia normativa, financiera y administrativa.

El segundo patrón es la centralidad del financiamiento público como ordenador de la vida institucional. Los subsidios federales y estatales, los convenios de apoyo, la coparticipación estatal, los ingresos propios y los recursos extraordinarios no solo sostienen la operación universitaria; también estructuran procesos de planeación, asignación presupuestaria, ejercicio del gasto y rendición de cuentas. El financiamiento aparece, por tanto, como condición material de funcionamiento y como mecanismo regulador de la acción institucional.

El tercer patrón es la tecnificación de la gobernanza. Los órganos colegiados mantienen un papel relevante en la aprobación de presupuestos, informes y lineamientos, pero las decisiones dependen crecientemente de información técnica, sistemas contables, análisis presupuestario, control interno, evaluación de riesgos y documentación comprobatoria. La colegialidad universitaria no desaparece, sino que se articula con capacidades administrativas especializadas que permiten sostener decisiones en un entorno de fiscalización y responsabilidad pública.

El cuarto patrón es la internalización del control. La fiscalización externa ha generado rutinas internas de registro, seguimiento, comprobación, transparencia y conservación documental. La universidad no solo responde a auditorías, sino que organiza parte de su administración para sostener la verificabilidad de sus operaciones y producir evidencia suficiente sobre el uso de los recursos públicos.

El quinto patrón es la austeridad como respuesta recurrente a la incertidumbre financiera. La racionalización del gasto se formaliza mediante acuerdos y lineamientos

orientados a preservar recursos para funciones académicas, controlar gastos operativos y garantizar el ejercicio responsable del presupuesto. La austeridad opera como mecanismo de adaptación institucional, aunque también revela restricciones estructurales que limitan la posibilidad de sostener proyectos de largo plazo sin condiciones financieras más estables.

El sexto patrón es la articulación entre planeación y rendición de cuentas. Los planes de desarrollo, presupuestos, informes de actividades, estados financieros y sistemas contables conforman una red documental que permite vincular objetivos, recursos, resultados y legitimidad institucional. La planeación opera como lenguaje de gobierno y como herramienta para ordenar la relación entre misión académica, responsabilidad financiera y continuidad estratégica.

El séptimo patrón es la construcción de legitimidad mediante evidencia. La universidad debe demostrar que decide conforme a sus órganos internos, que ejerce recursos conforme a normas, que informa resultados, que atiende observaciones y que orienta el gasto hacia fines institucionales. La legitimidad del autogobierno universitario no descansa únicamente en el reconocimiento jurídico de la autonomía o en la misión académica, sino también en la capacidad institucional para documentar responsabilidad pública.

Otro patrón corresponde a la tecnificación de la gobernanza. La creciente densidad regulatoria y documental fortalece la intervención de áreas especializadas en la preparación, traducción y viabilidad de las decisiones universitarias. Este proceso no elimina la conducción colegiada, pero reconfigura la relación entre deliberación, autoridad y soporte

técnico, pues el ejercicio operativo de la autonomía requiere capacidades para interpretar normas, formular presupuestos, producir evidencia verificable y responder a exigencias de fiscalización. La tecnificación aparece así como una capacidad adaptativa que puede fortalecer la continuidad institucional, siempre que permanezca articulada con las prioridades académicas y no desplace las funciones sustantivas de la universidad.

Estos patrones permiten comprender que el caso no expresa una simple tensión entre universidad y Estado. Lo que se observa es una configuración más compleja: la universidad conserva facultades de autogobierno, pero las ejerce mediante dispositivos administrativos, financieros y documentales que incorporan la lógica contemporánea de fiscalización y rendición de cuentas. Al mismo tiempo, la institución no se limita a cumplir pasivamente con exigencias externas, es decir, adapta, organiza y utiliza estos dispositivos para preservar su operación, sostener su proyecto académico y producir legitimidad pública en un entorno regulado.

Modelo explicativo de la autonomía condicionada

Los hallazgos permiten proponer un modelo explicativo de la autonomía operativa condicionada en la universidad pública estatal analizada. Este modelo no pretende representar una secuencia mecánica, universal ni causal en sentido estricto, sino sintetizar la lógica relacional observada en el caso a partir del análisis documental. Su propósito es mostrar cómo la autonomía universitaria, aun conservando su reconocimiento normativo, se ejerce dentro de un entramado de condiciones financieras, regulatorias, administrativas y documentales que reconfiguran sus márgenes operativos.

El modelo parte de la dependencia presupuestaria. La universidad requiere recursos públicos federales y estatales para sostener sus funciones sustantivas, cumplir obligaciones laborales, operar infraestructura, atender matrícula y desarrollar proyectos académicos. Esta dependencia no anula la autonomía, pero establece una condición material que delimita las posibilidades efectivas de acción institucional. La dependencia presupuestaria se articula con una condicionalidad normativa-financiera. Los recursos se reciben y ejercen mediante convenios, anexos, criterios de distribución, calendarios, reglas de comprobación, obligaciones de transparencia y disposiciones de contabilidad gubernamental. En este sentido, el financiamiento público no solo sostiene la operación universitaria, sino que también define compromisos, procedimientos y obligaciones que ordenan la gestión institucional.

La condicionalidad normativa-financiera se vincula con un régimen de fiscalización intensificada. Los recursos públicos son revisados por órganos competentes que verifican destino, registro, documentación, cumplimiento normativo, control interno, transparencia y logro de objetivos. La fiscalización amplía así su alcance: no se limita a revisar el gasto ejercido, sino que examina los sistemas institucionales que permiten registrar, comprobar, justificar y corregir el uso de recursos públicos. La fiscalización intensificada favorece la internalización del control. Para responder a las exigencias externas, la universidad desarrolla sistemas contables, procedimientos de registro, responsables de información, controles internos, mecanismos de seguimiento, lineamientos de austeridad y rutinas de documentación. El control deja de operar únicamente como exigencia externa y se incorpora a la administración ordinaria de la institución.

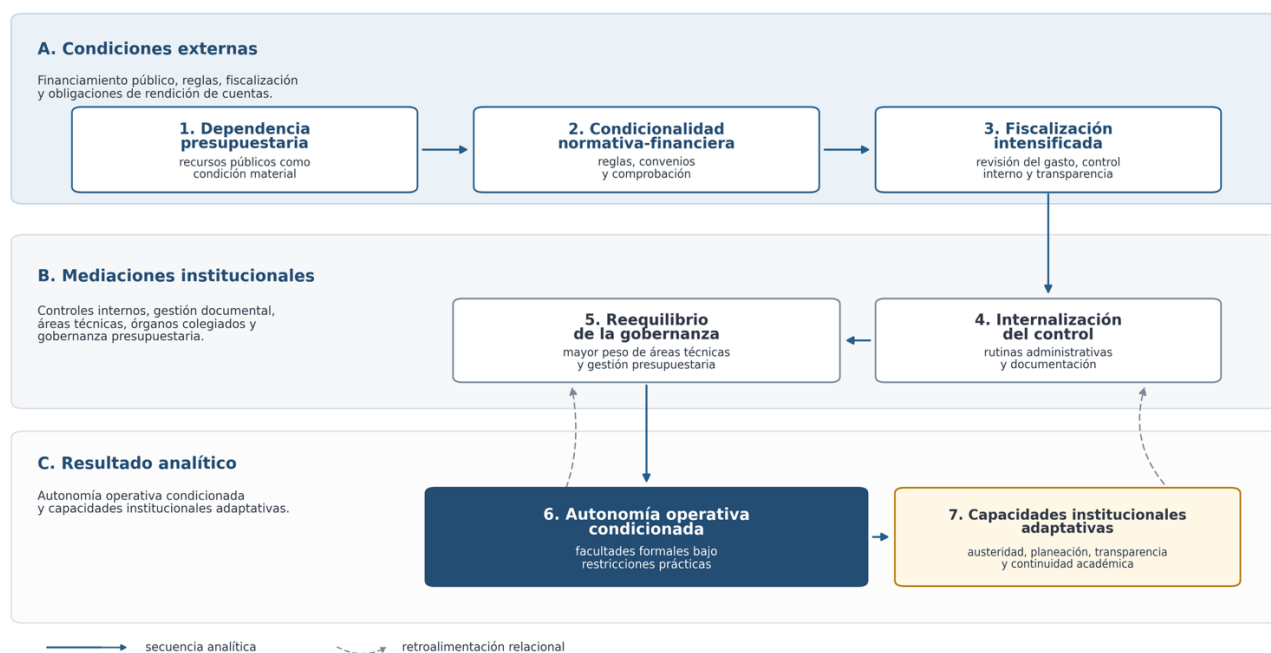
La internalización del control produce un reequilibrio de la gobernanza. Los órganos colegiados conservan atribuciones formales, pero las áreas técnicas adquieren mayor relevancia en la preparación, justificación, ejecución y comprobación de las decisiones. La gobernanza presupuestaria se vuelve híbrida, al combinar legitimidad colegiada, conducción ejecutiva, gestión patrimonial, planeación, contabilidad, presupuesto, transparencia y fiscalización. Este reequilibrio configura una autonomía operativa condicionada. La universidad conserva facultades para organizar su vida interna y definir su proyecto académico, pero sus decisiones se encuentran mediadas por disponibilidad financiera, reglas de ejercicio, obligaciones de comprobación, sistemas de control y exigencias de transparencia. La autonomía se ejerce dentro de condiciones prácticas definidas por la interacción entre universidad, Estado, financiamiento público y rendición de cuentas.

Finalmente, la autonomía operativa condicionada impulsa capacidades institucionales adaptativas. La institución desarrolla estrategias de austeridad, priorización, planeación, transparencia, control financiero y gestión documental para sostener su operación. Estas capacidades permiten administrar restricciones y preservar la continuidad académica, aunque no resuelven por sí mismas las tensiones estructurales del financiamiento público ni garantizan condiciones suficientes para el desarrollo institucional de largo plazo.

El modelo puede sintetizarse en siete componentes articulados: dependencia presupuestaria, condicionalidad normativa-financiera, fiscalización intensificada,

internalización del control, reequilibrio de la gobernanza, autonomía operativa condicionada y capacidades institucionales adaptativas. Como se muestra en la Figura 2, estos componentes no deben leerse como una cadena lineal cerrada, sino como una relación dinámica entre condiciones externas, mediaciones institucionales y resultados analíticos.

Figura 2 Modelo explicativo de la autonomía operativa condicionada en la universidad pública estatal analizada



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental desarrollado para la investigación.

Nota. La secuencia representa una lógica analítica relacional, no una cadena causal lineal.

La figura 2 permite observar que los primeros tres componentes corresponden principalmente a condiciones externas o estructurales vinculadas con el financiamiento público, la regulación estatal, la fiscalización y las obligaciones de rendición de cuentas. Los componentes cuarto y quinto expresan mediaciones institucionales internas, mediante las cuales la universidad traduce esas exigencias en rutinas administrativas, controles,

documentación, trabajo técnico y formas de gobernanza presupuestaria. Los componentes sexto y séptimo integran el resultado analítico del modelo: una autonomía que se conserva jurídicamente, pero se ejerce bajo restricciones prácticas, y una institución que desarrolla capacidades adaptativas para sostener su operación académica y administrativa.

Este modelo permite comprender que la autonomía universitaria no debe analizarse únicamente desde su dimensión jurídica. En la práctica, su ejercicio depende de la interacción entre normas internas, financiamiento, sistemas administrativos, órganos colegiados, fiscalización, planeación y capacidades técnicas. La universidad pública autónoma contemporánea no opera al margen del Estado, pero tampoco se reduce a una instancia subordinada. Su autonomía se sostiene en la capacidad de preservar su proyecto académico dentro de un entramado de responsabilidades públicas, restricciones financieras y exigencias documentales cada vez más complejo.

Alcance analítico de los hallazgos

El análisis desarrollado en este capítulo permite sostener que la universidad pública estatal analizada se configura a partir de una tensión constitutiva entre autonomía, financiamiento y rendición de cuentas. La documentación revisada muestra una institución con autonomía formal amplia, órganos propios de gobierno y capacidades internas de planeación; sin embargo, también revela que el ejercicio práctico de esa autonomía se encuentra mediado por reglas financieras, instrumentos de coordinación intergubernamental, obligaciones contables, fiscalización externa, control interno y medidas recurrentes de austeridad.

El hallazgo central no es la pérdida de autonomía, sino su reconfiguración operativa. La autonomía universitaria persiste, pero se ejerce dentro de un régimen de responsabilidad pública que exige evidencia, trazabilidad, transparencia y disciplina financiera. Esta transformación desplaza la discusión desde la defensa abstracta de la autonomía hacia la pregunta por las condiciones institucionales que permiten ejercerla efectivamente. En el caso analizado, esas condiciones incluyen sistemas contables, procedimientos presupuestarios, órganos colegiados, capacidades técnicas, informes de gestión, planeación estratégica y mecanismos de control interno.

La rendición de cuentas aparece, por tanto, como un proceso ambivalente. Puede fortalecer la legitimidad institucional al mostrar que la universidad administra recursos públicos de manera responsable; pero también puede introducir cargas, restricciones y condicionamientos que limitan márgenes de decisión. Su efecto depende de cómo se articule con la autonomía, el financiamiento y la gobernanza. Cuando opera únicamente como vigilancia externa, puede tensionar el autogobierno, cuando se integra a capacidades institucionales propias, puede contribuir a sostener la legitimidad y la continuidad del proyecto universitario.

El caso muestra que la universidad ha respondido a estas tensiones mediante una reconfiguración adaptativa. Esta reconfiguración se expresa en la formalización del presupuesto, la adopción de controles, la racionalización del gasto, la producción de informes, la alineación con planes institucionales y la construcción de una gobernanza financiera más técnica. Sin embargo, dicha adaptación no elimina la dependencia

estructural del financiamiento público ni resuelve por sí misma los dilemas del subsistema. La sostenibilidad de la autonomía requiere no solo capacidad interna de gestión, sino también reglas de financiamiento más estables, coordinación intergubernamental efectiva y mecanismos de rendición de cuentas proporcionales a la naturaleza académica de la universidad pública.

En conjunto, el capítulo permite afirmar que la universidad pública estatal contemporánea se gobierna en un espacio de interdependencia. Su autonomía no puede entenderse como aislamiento frente al Estado, pero tampoco como subordinación plena a este. Se trata de una autonomía practicada, documentada y ejercida bajo condiciones financieras, normativas y administrativas específicas. Esta formulación constituye la principal aportación analítica del capítulo y ofrece la base para que las conclusiones generales valoren el alcance del modelo explicativo propuesto.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES GENERALES, APORTACIONES Y LÍNEAS FUTURAS

Conclusiones generales de la investigación

El presente capítulo constituye el cierre general de la investigación. Su propósito no es reiterar los hallazgos del estudio de caso ni volver a desarrollar los mecanismos analizados en el capítulo anterior, sino integrar el sentido global de la tesis, precisar su aportación doctoral y establecer las implicaciones que el estudio tiene para el análisis de la educación superior pública en México. En particular, este capítulo sintetiza lo que la investigación permite afirmar sobre la relación entre autonomía universitaria, financiamiento público, rendición de cuentas y gobernanza en el subsistema de universidades públicas estatales.

La tesis partió de un problema central: la autonomía universitaria suele ser discutida desde una oposición simplificada entre autogobierno institucional y control estatal. Sin embargo, esa oposición resulta insuficiente para comprender las condiciones contemporáneas bajo las cuales operan las universidades públicas estatales. Estas instituciones conservan reconocimiento jurídico, órganos de gobierno, patrimonio propio, facultades normativas y atribuciones académicas, no obstante, el ejercicio efectivo de esas facultades se encuentra mediado por financiamiento público, reglas de comprobación, fiscalización, obligaciones de transparencia, sistemas contables, criterios de austeridad y capacidades administrativas.

A partir del estudio de caso documental, la investigación mostró que la autonomía no desaparece, pero se reconfigura en su dimensión operativa. La universidad pública estatal analizada conserva una arquitectura formal de autogobierno, pero sus decisiones financieras, presupuestarias, administrativas y estratégicas deben procesarse dentro de un entramado de condiciones normativas y materiales que delimitan sus posibilidades prácticas de acción. Esta constatación desplaza el debate desde la pregunta por la existencia formal de la autonomía hacia una pregunta más precisa: bajo qué condiciones institucionales, financieras y organizacionales puede ejercerse efectivamente.

El cierre de la tesis se organiza, por tanto, alrededor de una afirmación central: la rendición de cuentas se ha convertido en un componente estructural del gobierno universitario contemporáneo. No opera únicamente como obligación posterior de informar sobre el uso de recursos públicos, sino como un régimen de organización institucional que incide en la planeación, el presupuesto, el control interno, la fiscalización, la transparencia, la documentación y la legitimación de las decisiones universitarias. En este marco, la autonomía universitaria debe comprenderse como una práctica institucional sostenida por capacidades materiales, administrativas y políticas, no solo como una prerrogativa jurídica.

Tesis central: autonomía operativa condicionada

La tesis central derivada de esta investigación sostiene que la autonomía universitaria en las universidades públicas estatales debe comprenderse como una autonomía formalmente reconocida, pero operativamente condicionada por el financiamiento público, la fiscalización, la transparencia, el control interno y las

capacidades institucionales de gestión. Esta formulación no debilita el valor político de la autonomía; por el contrario, permite precisar las condiciones reales de su ejercicio y evitar que el análisis permanezca en un plano exclusivamente normativo.

La noción de autonomía operativa condicionada expresa la distancia entre la autonomía reconocida jurídicamente y la autonomía efectivamente ejercida en la gestión cotidiana. En el plano formal, la universidad cuenta con órganos colegiados, autoridades propias, atribuciones normativas, capacidades de planeación, administración patrimonial y facultades académicas. En el plano operativo, esas facultades se ejercen dentro de un entorno regulado por subsidios públicos, convenios de apoyo financiero, calendarios de ministración, reglas de comprobación, obligaciones contables, auditorías, lineamientos de austeridad y requerimientos de transparencia.

Esta categoría permite superar dos interpretaciones insuficientes. La primera sostiene que la rendición de cuentas constituye, por sí misma, una amenaza directa a la autonomía. La segunda supone que el reconocimiento jurídico de la autonomía basta para garantizar márgenes plenos de decisión institucional. El caso analizado muestra una configuración más compleja: la rendición de cuentas puede fortalecer la legitimidad pública, pero también introduce cargas técnicas y administrativas, la autonomía formal sostiene el autogobierno, pero no elimina las dependencias materiales que inciden en la toma de decisiones.

La autonomía operativa condicionada debe entenderse en tres planos complementarios. El primero es el plano formal, referido al reconocimiento jurídico,

normativo y organizacional del autogobierno, el segundo es el plano material, referido a la disponibilidad de recursos, suficiencia presupuestaria, estructura del gasto y estabilidad financiera y el tercero es el plano operativo, referido a las capacidades institucionales para planear, administrar, documentar, evaluar, transparentar y rendir cuentas. La autonomía efectiva surge de la articulación entre estos tres planos.

La aportación conceptual de esta categoría radica en mostrar que la autonomía universitaria contemporánea no se juega únicamente en la defensa de principios jurídicos, sino en la capacidad institucional para convertir esos principios en decisiones viables, documentadas y legítimas. Una universidad puede contar con autonomía formal y, al mismo tiempo, enfrentar márgenes operativos estrechos si depende de recursos inciertos, si su gasto se encuentra altamente comprometido, si los procedimientos de fiscalización absorben capacidades internas o si la rendición de cuentas se diseña sin considerar la naturaleza académica de la institución.

Correspondencia entre objetivos, análisis y resultados

La coherencia de esta investigación se sostuvo en la articulación entre problema, preguntas, objetivos, estrategia metodológica y resultados. El objetivo general fue analizar cómo las políticas y mecanismos de rendición de cuentas influyen en la configuración de la autonomía, el financiamiento y los arreglos de gobernanza de las universidades públicas estatales en México, y cómo inciden estas interacciones en la construcción de capacidades institucionales para el desarrollo académico, tomando como referencia el caso de la universidad objeto de estudio.

El marco teórico permitió comprender la autonomía universitaria como una categoría jurídica, política, organizacional y relacional. El marco contextual situó a las universidades públicas estatales dentro de un sistema de educación superior caracterizado por expansión, diversificación institucional, desigualdades territoriales, dependencia financiera y crecientes exigencias de rendición de cuentas. La metodología justificó el estudio de caso único sustentado en análisis documental como estrategia pertinente para analizar un fenómeno inscrito en normas, presupuestos, informes, auditorías, planes institucionales y documentos financieros. La presentación del caso ofreció la base empírica necesaria para comprender su configuración institucional. Finalmente, el capítulo de hallazgos integró los mecanismos y patrones que explican la autonomía operativa condicionada.

El primer objetivo específico, orientado a identificar los elementos normativos, financieros y administrativos que estructuran los mecanismos de rendición de cuentas, se atendió mediante el análisis del corpus documental. La investigación permitió reconocer que dichos mecanismos se configuran a partir de normatividad interna, órganos de gobierno, presupuestos, convenios, estados financieros, informes de fiscalización, sistemas contables, planes de austeridad, informes de gestión y planes institucionales. Estos documentos no fueron tratados como piezas aisladas, sino como componentes de una arquitectura institucional que vincula autonomía y responsabilidad pública.

El segundo objetivo específico, relativo a examinar las tensiones entre rendición de cuentas, autonomía y financiamiento en la configuración de arreglos de gobernanza, se

cumplió al identificar patrones como la condicionalidad normativa-financiera, la internalización del control, la tecnificación de la gobernanza presupuestaria, la austeridad como capacidad adaptativa y la articulación entre planeación institucional y sostenibilidad académica. Estos hallazgos mostraron que las tensiones analizadas no constituyen episodios aislados, sino condiciones ordinarias de operación de la universidad pública estatal contemporánea.

La correspondencia entre objetivos, análisis y resultados se expresa con mayor claridad en el modelo explicativo formulado en el capítulo anterior. La secuencia analítica integrada por dependencia presupuestaria, condicionalidad normativa-financiera, fiscalización intensificada, internalización del control, reequilibrio de la gobernanza, autonomía operativa condicionada y capacidades institucionales adaptativas sintetiza el vínculo entre los objetivos de investigación y los hallazgos alcanzados. Esta correspondencia fortalece el valor académico de la tesis, porque muestra que el estudio no se limitó a describir documentos institucionales, sino que produjo una interpretación sistemática de un problema relevante para el campo de la educación superior.

Aportaciones de la investigación

Las aportaciones de esta investigación derivan de la articulación entre el problema teórico planteado, la reconstrucción documental del caso y el modelo explicativo formulado a partir de los hallazgos. Su contribución no consiste en introducir la autonomía, la rendición de cuentas, el financiamiento o la gobernanza como temas inéditos dentro de los estudios sobre educación superior, pues cada una de estas dimensiones cuenta con

desarrollos previos relevantes. El aporte específico se sitúa en la forma en que la investigación las relaciona para explicar un problema que permanece menos desarrollado: cómo las exigencias contemporáneas de rendición de cuentas se incorporan a la vida organizacional de una universidad pública estatal y, al hacerlo, reconfiguran las condiciones efectivas bajo las cuales se ejerce la autonomía.

Buena parte de la literatura revisada ha permitido comprender la autonomía como principio jurídico y político, el financiamiento como condición estructural, la rendición de cuentas como obligación pública y la gobernanza como configuración de actores, reglas y procesos de decisión. No obstante, estas dimensiones suelen examinarse en planos normativos, sistémicos o conceptuales amplios; la presente investigación desplaza el análisis hacia los mecanismos institucionales concretos mediante los cuales esas dimensiones se articulan en presupuestos, convenios, auditorías, controles internos, planes de austeridad, instrumentos de planeación e informes de gestión. Esta articulación constituye el punto de partida de la aportación original: mostrar que la relación entre autonomía y rendición de cuentas no se agota en la coexistencia de dos principios, sino que se materializa en procedimientos y arreglos organizacionales que modifican las posibilidades reales de decisión universitaria.

La principal aportación conceptual es la categoría de autonomía operativa condicionada. Esta formulación permite explicar una configuración que no puede comprenderse adecuadamente mediante la oposición binaria entre autonomía y control estatal. En el caso analizado, la universidad conserva personalidad jurídica, patrimonio

propio, facultades normativas, órganos colegiados y atribuciones para conducir su proyecto académico, por tanto, no se observa la supresión formal de la autonomía. Sin embargo, el ejercicio de esas facultades se desarrolla dentro de condiciones presupuestarias, regulatorias, administrativas y documentales que delimitan los cursos de acción disponibles, condicionan prioridades y exigen capacidades institucionales específicas para traducir las atribuciones formales en decisiones efectivas.

La autonomía operativa condicionada no representa una denominación alternativa para referirse a una autonomía reducida ni presupone una pérdida gradual que necesariamente conduzca a la subordinación institucional. Su valor analítico reside en distinguir entre la existencia jurídica de las facultades autonómicas y las condiciones organizacionales que permiten ejercerlas. De este modo, la categoría muestra que la autonomía puede conservar su reconocimiento normativo y, al mismo tiempo, experimentar una reconfiguración práctica derivada de la dependencia presupuestaria, la condicionalidad normativa-financiera, la fiscalización intensificada, la internalización del control y la racionalización del gasto. La aportación consiste, por tanto, en trasladar la discusión desde la pregunta acerca de si la universidad posee o pierde autonomía hacia el análisis de cómo, bajo qué condiciones y mediante qué capacidades logra ejercerla.

Esta distinción permite comprender la autonomía como una capacidad institucional relacional. Su ejercicio no depende únicamente de la voluntad de las autoridades universitarias ni del alcance formal de la legislación interna, sino de la interacción entre recursos disponibles, reglas externas, capacidades técnicas, procedimientos administrativos,

órganos de gobierno y obligaciones de responsabilidad pública. La categoría propuesta integra así los planos jurídico, financiero, organizacional y documental sin reducir uno a otro. Lo financiero no sustituye a lo académico, pero modifica las condiciones para sostenerlo; la fiscalización no elimina el autogobierno, pero introduce reglas que inciden en sus procedimientos; y la rendición de cuentas no cancela necesariamente la autonomía, aunque puede ampliar o restringir sus márgenes operativos según la forma en que sea procesada institucionalmente.

Una segunda aportación analítica consiste en explicar la rendición de cuentas como un dispositivo de reordenamiento institucional. La investigación muestra que sus efectos no se limitan a la vigilancia externa ni a la comprobación posterior del gasto. Las obligaciones de informar, documentar, justificar y transparentar se incorporan a las rutinas universitarias, fortalecen sistemas de información y control, intervienen en la planeación presupuestaria y modifican la distribución interna de responsabilidades. En este sentido, la rendición de cuentas no solo evalúa decisiones previamente adoptadas, también participa en la configuración de los procedimientos mediante los cuales esas decisiones son formuladas, autorizadas, registradas y legitimadas.

Esta interpretación permite identificar un mecanismo que vincula regulación externa y transformación organizacional. Las reglas y exigencias provenientes del entorno estatal son procesadas por la universidad mediante ajustes administrativos, controles internos, instrumentos de planeación y capacidades especializadas. Como resultado, la fiscalización deja de operar exclusivamente desde el exterior y se internaliza en prácticas cotidianas de

gobierno. El hallazgo no implica que la institución reproduzca de manera mecánica las disposiciones externas. Muestra, por el contrario, que las interpreta, las organiza y las incorpora mediante arreglos propios. La respuesta institucional constituye así un proceso de adaptación en el cual las exigencias de responsabilidad pública pueden convertirse en capacidades de ordenamiento, aunque también pueden generar cargas desproporcionadas cuando absorben recursos que deberían sostener las funciones académicas.

Dentro de este proceso, la tecnificación de la gobernanza representa una aportación analítica complementaria. La creciente relevancia de las áreas de presupuesto, contabilidad, planeación, transparencia, fiscalización y control interno muestra que el dominio de lenguajes técnicos y regulatorios adquiere un peso mayor en la conducción institucional. La investigación no equipara esta transformación con una burocratización inevitable, más bien la interpreta como una respuesta organizacional que puede fortalecer la capacidad de la universidad para procesar entornos regulatorios complejos, producir información verificable y sostener continuidad institucional. Al mismo tiempo, permite advertir que dicha tecnificación modifica los equilibrios entre órganos colegiados, autoridades ejecutivas y áreas administrativas, por lo que su contribución al proyecto universitario depende de que las capacidades técnicas permanezcan articuladas con las prioridades académicas y no las sustituyan.

La investigación aporta también una lectura de la gobernanza presupuestaria como espacio de articulación entre autonomía formal y decisión institucional. El presupuesto no aparece únicamente como instrumento contable o mecanismo de distribución de recursos,

sino como el lugar donde convergen prioridades académicas, compromisos laborales, restricciones financieras, decisiones colegiadas, criterios técnicos y obligaciones externas. Esta perspectiva permite observar que el ejercicio de la autonomía adquiere expresión concreta cuando la universidad decide qué actividades sostiene, qué compromisos prioriza, cómo distribuye recursos limitados y de qué manera documenta esas decisiones. La gobernanza presupuestaria constituye, por ello, uno de los ámbitos donde se vuelve visible la autonomía operativa condicionada.

En el plano metodológico, la contribución radica en demostrar la capacidad del estudio de caso único sustentado en análisis documental para reconstruir procesos institucionales complejos sin reducirlos a una descripción administrativa. Los documentos no fueron utilizados como registros aislados ni como sustitutos instrumentales de otras fuentes, sino como expresiones materiales de prácticas de gobierno. Normas, presupuestos, estados financieros, auditorías, convenios, planes e informes permitieron identificar obligaciones, secuencias de decisión, criterios de legitimidad, respuestas organizacionales y transformaciones en los mecanismos de control. El análisis hizo posible vincular disposiciones externas con ajustes internos y construir, a partir de esa relación, una explicación sobre la reconfiguración contemporánea de la autonomía universitaria.

Esta aportación metodológica se complementa con la construcción de una matriz de trazabilidad que permitió sostener la cadena de evidencia y preservar simultáneamente el anonimato institucional. La decisión de no identificar nominalmente a la universidad no elimina el fundamento empírico del estudio, porque cada interpretación se encuentra

vinculada con fuentes documentales diferenciadas por su naturaleza y función analítica. De esta forma, la investigación muestra que es posible desarrollar un análisis institucional verificable y éticamente resguardado sin convertir el caso en una evaluación pública de autoridades, administraciones o actores específicos.

En el plano empírico, la tesis reconstruye la manera en que procesos generalmente discutidos en términos sistémicos se expresan dentro de una configuración institucional concreta. La dependencia presupuestaria, la fiscalización, la austeridad, la planeación, la internalización del control y el desarrollo de capacidades adaptativas no aparecen como categorías abstractas, sino como mecanismos relacionados dentro de una trayectoria organizacional. El caso permite observar que la universidad no responde de manera homogénea ni pasiva a las presiones externas: desarrolla capacidades, reorganiza funciones y articula instrumentos de gestión con el propósito de sostener su continuidad institucional y su proyecto académico.

En conjunto, la originalidad de la investigación no reside en afirmar que las universidades públicas estatales están sujetas a restricciones financieras o a obligaciones de rendición de cuentas, condiciones ampliamente reconocidas por la literatura. Se encuentra en explicar cómo esas restricciones y obligaciones se articulan dentro de la organización, qué mecanismos activan y de qué manera reconfiguran el ejercicio práctico de la autonomía. La categoría de autonomía operativa condicionada, la interpretación de la rendición de cuentas como dispositivo de reordenamiento, el análisis de la tecnificación de

la gobernanza y la lectura documental de su materialización constituyen aportaciones vinculadas entre sí y no resultados independientes.

Esta articulación permite sostener que el reconocimiento jurídico de la autonomía constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para el autogobierno universitario. La autonomía requiere recursos, capacidades, procedimientos y arreglos de gobernanza que permitan transformar las facultades formales en decisiones institucionales sostenibles.

Desde esta perspectiva, la tesis contribuye al campo de la gestión educativa y de los estudios sobre educación superior al proporcionar una explicación relacional y empíricamente sustentada de la forma en que autonomía, financiamiento, rendición de cuentas y gobernanza se articulan en la universidad pública estatal contemporánea. El valor del caso no reside en su representatividad numérica ni en la posibilidad de reproducir su trayectoria bajo condiciones idénticas, sino en la capacidad de la explicación construida para hacer visibles mecanismos institucionales que suelen permanecer fragmentados en aproximaciones normativas, sistémicas o agregadas.

Entre estos mecanismos se encuentran la internalización del control, la tecnificación de áreas estratégicas, el fortalecimiento de capacidades organizacionales, la centralidad adquirida por la gobernanza presupuestaria y la reconfiguración práctica de los márgenes de autonomía. Su identificación no permite afirmar que todas las universidades públicas estatales experimenten procesos idénticos, pero sí ofrece referentes analíticos susceptibles de ser contrastados en instituciones que enfrentan condiciones semejantes de dependencia

presupuestaria, densificación regulatoria y expansión de las exigencias de fiscalización y transparencia.

En este sentido, la categoría de autonomía operativa condicionada no pretende describir exclusivamente a la institución estudiada ni constituirse en una explicación universal del subsistema. Su alcance consiste en ofrecer una herramienta conceptual para examinar cómo pueden variar los márgenes efectivos de autogobierno según las condiciones financieras, normativas, organizacionales e históricas de cada universidad. Lo que puede trasladarse a otros contextos no es la trayectoria particular del caso, sino la explicación de los mecanismos mediante los cuales la rendición de cuentas se incorpora a la organización y reconfigura las condiciones operativas de la autonomía.

Implicaciones para la política de educación superior

Las implicaciones de esta investigación para la política de educación superior pueden organizarse en cinco líneas principales. La primera se refiere a la necesidad de vincular autonomía y financiamiento suficiente. El estudio mostró que la autonomía universitaria requiere condiciones materiales para ejercerse efectivamente, es decir, no basta con reconocerla en normas constitucionales, leyes orgánicas o estatutos internos. Su ejercicio demanda recursos oportunos, suficientes y estables, reglas de asignación claras, coordinación entre la Federación, las entidades federativas y las instituciones, así como mecanismos que eviten que la incertidumbre presupuestaria se convierta en una forma indirecta de condicionamiento.

La segunda implicación se relaciona con el diseño de la rendición de cuentas. Las universidades públicas administran recursos públicos y, por tanto, deben informar, comprobar y transparentar su uso. Sin embargo, la rendición de cuentas en educación superior debe reconocer la especificidad de las instituciones universitarias, estas no son dependencias administrativas convencionales, sino organizaciones que cumplen funciones de docencia, investigación, difusión cultural, vinculación social, pensamiento crítico y producción de conocimiento. Por ello, los mecanismos de fiscalización, transparencia y evaluación deben ser rigurosos, pero también pertinentes a la naturaleza académica de la universidad.

Desde esta perspectiva, la investigación permite sostener que una alternativa viable no consiste en debilitar la supervisión pública, sino en diseñarla bajo criterios de proporcionalidad y diferenciación institucional. Las obligaciones de comprobación financiera, transparencia y evaluación deberían considerar la naturaleza de las funciones universitarias, la magnitud de los recursos administrados, los niveles de riesgo, las capacidades organizacionales y las condiciones presupuestarias de cada institución. Esto permitiría evitar la aplicación homogénea de requerimientos a universidades con trayectorias, tamaños, estructuras y capacidades profundamente heterogéneas, sin reducir la exigencia de responsabilidad pública.

La tercera implicación apunta al fortalecimiento de capacidades institucionales. La rendición de cuentas exige sistemas de información, personal especializado, procedimientos, controles internos, planeación, gestión documental y capacidad de

respuesta. Fortalecer estas capacidades no debe entenderse necesariamente como burocratización, sino como una condición para sostener el ejercicio operativo de la autonomía. Una universidad con mejores capacidades en presupuesto, contabilidad, planeación, transparencia y control puede fundamentar con mayor solidez sus decisiones, justificar sus necesidades y demostrar su contribución pública.

Este fortalecimiento debe, sin embargo, conservar una relación funcional con las prioridades académicas. La tecnificación de la gobernanza puede contribuir a traducir disposiciones externas en procedimientos institucionales, mejorar la trazabilidad de las decisiones y reducir vulnerabilidades frente a la fiscalización. No obstante, puede generar tensiones cuando el cumplimiento administrativo concentra recursos, redefine prioridades o desplaza la deliberación sobre las funciones sustantivas. El reto no consiste en prescindir de las capacidades técnicas, sino en asegurar que permanezcan al servicio del proyecto académico y de los órganos universitarios responsables de conducirlo.

La cuarta implicación se refiere a la coordinación entre los distintos marcos normativos que regulan la actividad universitaria. El análisis mostró que las instituciones deben procesar simultáneamente disposiciones federales, estatales e internas, además de lineamientos presupuestarios, contables, de transparencia y fiscalización. Esta densidad regulatoria puede producir superposiciones, desfases interpretativos y duplicación de requerimientos, aun cuando cada disposición responda a una finalidad legítima.

Por ello, el fortalecimiento de la autonomía requiere mecanismos permanentes de coordinación normativa e interinstitucional que permitan articular las obligaciones externas

con la legislación universitaria y los procedimientos internos. Esta coordinación no implicaría eximir a las universidades del cumplimiento de las normas generales, sino reducir contradicciones operativas, clarificar responsabilidades, evitar duplicidades y establecer criterios compartidos para su aplicación. La armonización debe entenderse, en consecuencia, como un proceso de articulación entre niveles regulatorios y no como subordinación de la normatividad universitaria a una lógica administrativa única.

La quinta implicación se refiere a la necesidad de articular planeación, financiamiento, rendición de cuentas y evaluación en una perspectiva de mediano y largo plazo. Las universidades elaboran planes institucionales, definen prioridades académicas y proyectan estrategias de desarrollo, pero esos planes solo pueden concretarse cuando existe correspondencia con esquemas de financiamiento y políticas públicas consistentes. Cuando la planeación institucional y la asignación presupuestaria avanzan por rutas desconectadas, se debilita la capacidad de las universidades para sostener sus objetivos y dar continuidad a sus proyectos académicos.

Una política de educación superior más coherente debería vincular la asignación de recursos, los procesos de evaluación y las obligaciones de rendición de cuentas con horizontes de planeación institucional que permitan anticipar compromisos, proteger funciones sustantivas y reducir la gestión permanente de contingencias financieras. Esto requiere esquemas de coordinación entre autoridades educativas, gobiernos estatales e instituciones universitarias, así como mecanismos que reconozcan que la sostenibilidad

académica no puede depender exclusivamente de ajustes anuales o de respuestas coyunturales ante restricciones presupuestarias.

En conjunto, estas implicaciones no conforman un modelo cerrado ni una propuesta normativa validada para la totalidad del subsistema, sino un conjunto de principios de diseño institucional derivados de los mecanismos identificados en el caso. Estos principios incluyen suficiencia y previsibilidad financiera, rendición de cuentas proporcional, fortalecimiento técnico vinculado con la misión académica, coordinación normativa y articulación de la planeación con el financiamiento y la evaluación.

El desafío contemporáneo no consiste, por tanto, en optar entre autonomía o rendición de cuentas. Consiste en construir arreglos institucionales que permitan a las universidades ser responsables sin perder capacidad de decisión, transparentes sin quedar atrapadas en cargas administrativas desproporcionadas, técnicamente sólidas sin subordinar su misión académica a la lógica del cumplimiento y financieramente disciplinadas sin normalizar condiciones de insuficiencia presupuestaria. La autonomía universitaria y la responsabilidad pública no son principios excluyentes, pero su articulación requiere políticas sensibles a la complejidad institucional de las universidades públicas estatales.

Alcances, limitaciones y agenda futura

El alcance principal de esta investigación radica en haber construido una interpretación profunda de un caso institucional a partir de un corpus documental amplio y articulado. El estudio permitió observar cómo se expresan, en documentos normativos,

presupuestarios, financieros, contables, de fiscalización, planeación y gestión, las tensiones entre autonomía, financiamiento, rendición de cuentas y gobernanza. Su contribución no consiste en ofrecer una descripción exhaustiva de todos los aspectos de la universidad analizada, sino en explicar un conjunto de mecanismos relevantes para comprender las condiciones contemporáneas del gobierno universitario en las universidades públicas estatales.

La primera limitación deriva del diseño como estudio de caso único. La investigación no pretende establecer generalizaciones estadísticas ni afirmar que todas las universidades públicas estatales reproducen de manera idéntica la configuración analizada. Su valor reside en la generalización analítica, entendida como la posibilidad de identificar mecanismos, relaciones y categorías que puedan contrastarse en otros casos, orientar investigaciones comparativas y enriquecer el debate teórico sobre autonomía, rendición de cuentas y gobernanza universitaria.

La segunda limitación se relaciona con el carácter documental de la investigación. El análisis se sustentó en documentos institucionales y públicos, lo que permitió reconstruir con rigor los dispositivos formales de gobernanza, financiamiento y rendición de cuentas. Sin embargo, el diseño no incorporó entrevistas, observación directa ni testimonios de actores universitarios. Por ello, el estudio analiza la institucionalización documental de los procesos, pero no reconstruye de manera directa las percepciones, interpretaciones, conflictos o negociaciones informales que pudieron acompañarlos.

Esta delimitación restringe también la posibilidad de observar determinados procesos de micropolítica universitaria. Las relaciones informales de poder, las negociaciones cotidianas entre actores institucionales, las dinámicas de influencia entre órganos colegiados y autoridades ejecutivas, así como las formas en que comunidades académicas, representaciones laborales y áreas administrativas procesan las exigencias externas de regulación y financiamiento, constituyen dimensiones relevantes para comprender integralmente la gobernanza universitaria contemporánea.

En consecuencia, la ausencia de entrevistas, observación institucional y reconstrucción de trayectorias actorales impide analizar de manera directa cómo esos procesos intervienen en la construcción de acuerdos, resistencias, prioridades organizacionales o capacidades adaptativas. La investigación reconstruye principalmente la dimensión formal e institucionalizada de la gobernanza universitaria, es decir, aquella que se expresa en normas, procedimientos, presupuestos, informes, instrumentos de planeación y mecanismos de control.

Esta delimitación es congruente con la estrategia metodológica adoptada, aunque restringe el acceso directo a la dimensión micropolítica de la vida universitaria. Por ello, los resultados permiten identificar configuraciones institucionales y mecanismos documentados, pero no atribuir motivaciones, intereses o estrategias a actores específicos sin evidencia directa. Esta precisión resulta especialmente importante en relación con autoridades universitarias, órganos colegiados, profesores, estudiantes, representaciones

laborales y áreas administrativas, cuyas interacciones cotidianas no pueden inferirse únicamente a partir de registros formales.

La tercera limitación corresponde a la decisión de mantener el anonimato institucional. Esta decisión fue metodológicamente pertinente porque permitió concentrar el análisis en mecanismos y patrones, y no en la identificación nominal o evaluación pública del caso. Sin embargo, también exigió presentar ciertos elementos con prudencia para evitar referencias que permitieran una identificación directa. El anonimato protege el carácter analítico del estudio, aunque reduce el nivel de contextualización pública que podría ofrecerse en una investigación no anonimizada.

La cuarta limitación se vincula con la disponibilidad y naturaleza de los documentos. Aunque el corpus fue suficiente para responder a las preguntas de investigación, todo análisis documental depende de la calidad, accesibilidad, continuidad y alcance de las fuentes disponibles. Algunos procesos institucionales pueden no quedar plenamente registrados en documentos públicos, mientras que otros se expresan mediante formatos técnicos cuya interpretación requiere reconstruir su función dentro de la organización. La tesis trabajó con evidencia verificable y evitó inferencias no sustentadas, pero reconoce que la vida institucional excede siempre su registro documental.

Estas limitaciones abren una agenda futura de investigación. Una primera línea consiste en desarrollar estudios comparativos entre universidades públicas estatales para identificar variaciones en los mecanismos de autonomía operativa condicionada según tamaño institucional, dependencia financiera, capacidad administrativa, relación con

gobiernos estatales, estructura de gobernanza y composición del gasto. Esta vía permitiría contrastar el alcance de la categoría y precisar las condiciones bajo las cuales adquiere mayor o menor capacidad explicativa.

Una segunda línea podría profundizar en la gobernanza presupuestaria universitaria, observando cómo se construyen los presupuestos, qué actores intervienen, cómo se traducen las prioridades académicas en decisiones financieras y de qué manera se articulan planeación, financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas. Este enfoque permitiría complementar la reconstrucción documental con el análisis de los procesos mediante los cuales se negocian, jerarquizan y formalizan las decisiones presupuestarias.

Una tercera línea debería incorporar entrevistas, observación institucional y análisis de actores para contrastar la institucionalización documental con las experiencias, tensiones y percepciones de autoridades, órganos colegiados, comunidades académicas, estudiantes, representaciones laborales y áreas administrativas. Esto permitiría analizar cómo se interpretan, negocian, aceptan o disputan las exigencias externas, así como la forma en que las relaciones de poder y las dinámicas micropolíticas inciden en la configuración efectiva de la gobernanza universitaria.

Dentro de esta línea, sería especialmente pertinente estudiar cómo las relaciones laborales modulan las capacidades adaptativas institucionales. El análisis podría profundizar en la manera en que compromisos contractuales, estructuras salariales, prestaciones, pensiones, jubilaciones y procesos de negociación intervienen en la reorganización presupuestaria y en la capacidad de las universidades para responder a

restricciones financieras. Esta aproximación permitiría examinar la dimensión actuarial de un mecanismo que la presente investigación identifica estructuralmente, pero que no reconstruye en su dinámica cotidiana.

Otra línea futura podría centrarse en los efectos organizacionales de la fiscalización, no solo en términos de observaciones o cumplimiento normativo, sino en la forma en que las auditorías transforman rutinas internas, fortalecen áreas técnicas, generan cargas administrativas, modifican prácticas de documentación y alteran los equilibrios entre conducción académica y capacidad administrativa. Este análisis permitiría profundizar en la tecnificación de la gobernanza como proceso organizacional y no únicamente como respuesta funcional a las exigencias regulatorias.

También sería pertinente estudiar la relación entre austeridad y sostenibilidad académica, especialmente para analizar si la racionalización del gasto opera como una capacidad adaptativa temporal o si termina normalizando restricciones que afectan proyectos de largo plazo, renovación de infraestructura, contratación académica, investigación y expansión de servicios educativos. De manera complementaria, podrían analizarse modelos de rendición de cuentas diferenciada y mecanismos de coordinación normativa que permitan evaluar la viabilidad de arreglos más proporcionales y pertinentes para la diversidad institucional de las universidades públicas estatales.

En conjunto, estas líneas permitirían ampliar, contrastar y profundizar los hallazgos de esta tesis. También contribuirían a consolidar un campo de investigación más sólido sobre la universidad pública estatal mexicana, entendida como un tipo institucional central

para la democratización de la educación superior, el desarrollo regional y la producción de conocimiento público.

Cierre general

Esta investigación permitió mostrar que la autonomía universitaria en las universidades públicas estatales mexicanas se encuentra en un proceso de redefinición operativa. Ello no implica que haya perdido su valor jurídico, político o académico, sino que las condiciones de su ejercicio se han vuelto más complejas. La autonomía ya no puede comprenderse únicamente como facultad formal de autogobierno; debe analizarse también como capacidad institucional para decidir, planear, administrar, justificar y sostener un proyecto académico propio en un entorno caracterizado por dependencia financiera, fiscalización intensificada y exigencias crecientes de transparencia.

El estudio mostró que la rendición de cuentas forma parte del gobierno universitario contemporáneo. Su presencia es legítima e indispensable en instituciones que administran recursos públicos y cumplen funciones sociales de alta relevancia. Sin embargo, su diseño e implementación deben evitar que la responsabilidad pública se traduzca en restricciones desproporcionadas para el ejercicio de la autonomía. El reto no consiste en elegir entre autonomía y rendición de cuentas, sino en construir arreglos institucionales capaces de articular ambas dimensiones de manera equilibrada.

La universidad pública estatal se gobierna, en este sentido, dentro de un espacio de interdependencia. Depende de recursos públicos, pero requiere autogobierno; debe rendir

cuentas, pero necesita libertad académica; debe actuar con responsabilidad financiera, pero también contar con condiciones materiales suficientes; debe documentar sus decisiones, pero sin reducir su misión a la producción de evidencia administrativa. Esta tensión constituye uno de los dilemas centrales de la educación superior pública en México.

El valor de la investigación radica en haber mostrado cómo dicho dilema se materializa en normas, presupuestos, informes, auditorías, planes, controles y arreglos de gobernanza. Al hacerlo, la tesis permitió transitar de una discusión general sobre autonomía y supervisión hacia una comprensión situada de los mecanismos que configuran la vida institucional. La autonomía operativa condicionada, la condicionalidad normativa-financiera, la internalización del control, la gobernanza presupuestaria, la tecnificación y las capacidades adaptativas constituyen categorías articuladas que permiten interpretar con mayor precisión la forma en que las universidades públicas estatales procesan las exigencias contemporáneas de regulación, financiamiento y responsabilidad pública.

La investigación concluye que la autonomía universitaria debe defenderse y actualizarse. Defenderse, porque continúa siendo una condición indispensable para la libertad académica, la producción de conocimiento y el cumplimiento de la misión pública de la universidad. Actualizarse, porque su ejercicio contemporáneo requiere capacidades institucionales, legitimidad social, transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos. Una autonomía desvinculada de la rendición de cuentas puede debilitar su legitimidad pública; una rendición de cuentas que desconozca la autonomía puede empobrecer la vida universitaria y restringir su capacidad para definir prioridades académicas propias.

Comprender esta relación resulta indispensable para pensar el futuro de la educación superior pública en México. La investigación aporta una base analítica para ello al mostrar que las universidades públicas estatales no son únicamente receptoras de políticas, recursos o mecanismos de control, sino instituciones complejas que interpretan, traducen, adaptan y documentan las exigencias externas mientras buscan sostener sus proyectos académicos. Reconocer esta complejidad constituye una condición necesaria para diseñar políticas más justas, responsables y pertinentes para el sistema universitario público del país.

REFERENCIAS

Acosta Silva, A. (2020). *Autonomía universitaria y estatalidad*. Revista de la Educación Superior, 49(196), 1-22. <https://doi.org/10.36857/resu.2020.196.1120>

Acosta Silva, A. (2022). *Autonomía universitaria, gobierno institucional y gobernanza interpretativa en México*. Revista de la Educación Superior, 51(202), 1-26. <https://doi.org/10.36857/resu.2022.202.1574>

ANUIES. (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. <https://www.anuies.mx>

Baca, J., Carrillo, J., & Zepeda, E. (2019). *Planeación y rendición de cuentas en las universidades públicas*. Integralia Consultores. <https://integralia.com.mx>

Barona Ríos, C. (2006). *Antecedentes y formación de la universidad moderna y sus repercusiones en la educación superior mexicana*. Universidad de Guadalajara, Coordinación General Académica, Coordinación de Investigación y Posgrado.

Brunner, J. J. (2010). *Globalización de la educación superior: Crítica de su figura ideológica*. Revista Iberoamericana de Educación Superior, 1(1), 1-20.

Brunner, J. J., & Ganga, F. A. (2016). *Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana*. Educación Superior y Sociedad, 21(21), 9-38.

- Buendía Espinosa, A., & Salas Durazo, I. A. (2020). *Mirar la transparencia desde el discurso: Un acercamiento a las universidades públicas mexicanas*. Revista de la Educación Superior, 49(195), 1-20. <https://doi.org/10.36857/resu.2020.195.1060>
- Carrasco González, A. (2020). *Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 25(86), 351-378.
- Colado, E. I. (2001). *La universidad en México hoy: Gubernamentalidad y modernización*. UNAM.
- Contreras Bustamante, R., & Zeind Chávez, M. A. (2022). *Universidades públicas autónomas: Límites y alcances de la autonomía universitaria*. Revista de la Educación Superior, 51(203), 1-24.
- Croucher, G., & Davis, G. (2018). Trust, universities and the state. En B. Cantwell, H. Coates & R. King (Eds.), *Handbook on the politics of higher education* (pp. 30-45). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784710253>
- Douglas, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*. Alianza Editorial.
- Estrada García, M. Á. (2022). *La crisis de las universidades públicas estatales de México: Análisis del instrumento de la política de financiamiento federal 2013-2018 y tendencias a 2024-2030* (1.^a ed.). ANUIES.

Fuentes, O. (2023). Crecimiento y diferenciación del sistema universitario: El caso de México. En M. Casillas (Comp.), Olac Fuentes Molinar. El desarrollo de la educación superior en México y las políticas públicas (pp. 153-166). Editorial Transdigital.
<https://doi.org/10.56162/transdigitalb12>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2021, 11 de enero). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.dof.gob.mx>

Ley General de Educación Superior. (2021, 20 de abril). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.dof.gob.mx>

Moreno Arellano, C. I. (2017). *Las reformas en la educación superior pública en México: Rupturas y continuidades*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 22(74), 1025-1053.

OCDE. (2019). *Higher education in Mexico: Labour market relevance and outcomes*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264309432-en>

Ocegueda Hernández, J. M., Mungaray Lagarda, A., & Alcántar Enríquez, V. M. (2010). *Saneando las finanzas universitarias en la Universidad Autónoma de Baja California: Un análisis de la experiencia 2002-2009*. Revista de la Educación Superior, 39(153), 87-102.

Ordorika, I. (2018). *Democratizar la universidad*. Revista de la Educación Superior, 47(188), 1-10.

Pusser, B. (2018). The state and civil society in the scholarship of higher education. En B. Cantwell, H. Coates & R. King (Eds.), *Handbook on the politics of higher education* (pp. 11-29). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784710253>

Rama, C. (2016). *Mutaciones universitarias latinoamericanas: Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas*. UNAM.

Rodríguez-Gómez, R. (2019). Autonomía universitaria y rendición de cuentas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(82), 879-895.

Rubio Oca, J. (Coord.). (2006). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: Un balance*. Fondo de Cultura Económica.

Solís, G. (2020). Autonomía universitaria y rendición de cuentas. En *La autonomía universitaria en diálogo: A cien años de la Reforma de Córdoba*. UNAM.

Valdés-Montecinos, M., & Ganga-Contreras, F. (2021). *Gobernanza universitaria: Aproximaciones teóricas de los grupos de interés en instituciones de educación superior*. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(93), 155–173.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.

Fuentes institucionales anonimizadas del corpus documental del caso:

DI-01. Universidad objeto de estudio. (2017). *Documento normativo interno*.

DP-01. Universidad objeto de estudio. (2014). *Presupuesto institucional*.

DP-02. Universidad objeto de estudio. (2015). *Presupuesto ciudadano*.

DF-01. Universidad objeto de estudio. (2015a). *Estados financieros dictaminados*.

FF-01. Órgano fiscalizador federal. (2013). *Informe de fiscalización*.

FF-02. Órgano fiscalizador federal. (2022). *Informe de fiscalización*.

DC-01. Universidad objeto de estudio. (s. f.). *Manual contable institucional*.

DP-03. Universidad objeto de estudio. (2023a). *Presupuesto institucional*.

DP-04. Universidad objeto de estudio. (2023b). *Presupuesto ciudadano*.

DA-01. Universidad objeto de estudio. (2023c). *Plan de austeridad*.

DG-01. Universidad objeto de estudio. (2023d). *Informe de gestión rectoral*.

PE-01. Universidad objeto de estudio. (2023e). *Plan de desarrollo institucional*.

DP-05. Universidad objeto de estudio. (2024a). *Presupuesto institucional*.

DA-02. Universidad objeto de estudio. (2024b). *Plan de austeridad*.

DG-02. Universidad objeto de estudio. (2024c). *Informe anual de actividades*.

DF-02. Universidad objeto de estudio. (2025). *Estados financieros dictaminados*.

CONV-01. Universidad objeto de estudio. (2023f). *Instrumento de apoyo financiero y anexo de ejecución*.

Secretaría de Educación Pública. (2024). *Subsidio ordinario a universidades públicas estatales*. Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural. <https://dgesui.ses.sep.gob.mx>

ANEXO I. MATRIZ DE TRAZABILIDAD DEL CORPUS DOCUMENTAL

Versión confidencial y anonimizada para el estudio de caso

Nota metodológica. Esta matriz organiza el corpus documental oficial utilizado para reconstruir el caso desde una lógica de estudio de caso único sustentado en análisis documental. Con el propósito de preservar la confidencialidad institucional, se omiten nombres nominales, denominaciones oficiales completas y nombres originales de archivo. La matriz conserva la trazabilidad analítica mediante claves documentales, referencias anonimizadas, tipos de fuente, niveles de observación y ejes analíticos vinculados, en congruencia con las tablas metodológicas del Capítulo 3.

Criterios de organización: las categorías de tipo documental corresponden a la Tabla 1 del capítulo metodológico; los ejes analíticos corresponden a la Tabla 2; y el nivel de observación se vincula con la delimitación macro, meso y micro del estudio de caso.

Matriz de corpus documental anonimizado

ID documental	Referencia anonimizada para el texto	Tipo de fuente documental (Tabla 1)	Nivel de observación	Ejes analíticos vinculados (Tabla 2)	Periodo / año	Contenido y función analítica dentro del estudio
DI-01	Universidad objeto de estudio, 2017	Normatividad interna institucional	Meso	Autonomía universitaria; Gobernanza universitaria	2017	Documento normativo interno. Permite identificar órganos de gobierno, facultades de autogobierno, atribuciones colegiadas, distribución de competencias y bases formales de la autonomía normativa.
DP-01	Universidad objeto de estudio, 2014	Documentos financieros y presupuestales	Meso	Financiamiento público; Gobernanza universitaria	2014	Presupuesto institucional del ejercicio. Funciona como línea base para observar estructura de ingresos y egresos, aprobación presupuestaria, distribución de recursos y criterios iniciales de planeación financiera.
DF-01	Universidad objeto de estudio, 2014a	Documentos financieros y presupuestales	Micro	Financiamiento público; Rendición de cuentas y fiscalización	2014	Estados financieros dictaminados. Aporta evidencia sobre situación financiera, registro contable, dictaminación externa, rendición de cuentas interna y estructura de compromisos presupuestarios.
DP-02	Universidad objeto de estudio, 2015	Documentos financieros y presupuestales	Micro	Financiamiento público; Capacidades institucionales de gestión	2015	Presupuesto ciudadano. Permite observar prácticas de transparencia presupuestaria, explicación pública del origen y destino de recursos, y mecanismos de comunicación financiera con la sociedad.
FF-01	Órgano fiscalizador federal, 2013	Informes de auditoría y fiscalización	Micro	Rendición de cuentas y fiscalización; Financiamiento público	2013	Informe de fiscalización sobre recursos públicos transferidos. Permite identificar mecanismos de revisión, observaciones, requerimientos documentales y obligaciones de comprobación del gasto.
FF-02	Órgano fiscalizador federal, 2022	Informes de auditoría y fiscalización	Micro	Rendición de cuentas y fiscalización; Capacidades institucionales de gestión	2022	Informe de fiscalización reciente. Permite analizar control interno, transparencia, comprobación documental, seguimiento de recursos públicos y exigencias de solventación.
DC-01	Universidad objeto de estudio, s. f.	Normatividad interna institucional	Meso / Micro	Rendición de cuentas y fiscalización; Capacidades institucionales de gestión	Sin fecha	Manual contable institucional. Aporta criterios de registro, clasificación presupuestaria, trazabilidad contable, armonización financiera y soporte documental para el ejercicio del gasto.
DG-01	Universidad objeto de estudio, 2023a	Informes de gestión y planes institucionales	Meso	Gobernanza universitaria; Capacidades institucionales de gestión	2019-2023	Informe de gestión institucional. Permite examinar prioridades estratégicas, respuestas organizacionales, actualización normativa, transparencia, gestión financiera y relación con órdenes de gobierno.
DG-02	Universidad objeto de estudio, 2023b	Informes de gestión y planes institucionales	Meso	Gobernanza universitaria; Capacidades institucionales de gestión	2023	Informe anual de actividades. Permite observar avances de gestión, políticas de austeridad, financiamiento, actividades académicas, planeación institucional y mecanismos de seguimiento.
PE-01	Universidad objeto de estudio, 2023c	Informes de gestión y planes institucionales	Meso	Gobernanza universitaria; Capacidades institucionales de gestión	2023-2027	Plan de desarrollo institucional. Orienta el análisis de prioridades estratégicas, líneas de acción, gestión sostenible, investigación, bienestar, desarrollo regional y capacidad de planeación.
DP-03	Universidad objeto de estudio, 2023d	Documentos financieros y presupuestales	Meso / Micro	Financiamiento público; Gobernanza universitaria	2023	Presupuesto institucional del ejercicio. Permite identificar estructura presupuestaria, criterios de asignación, aprobación institucional y relación entre planeación, gasto y responsabilidad financiera.
DP-04	Universidad objeto de estudio, 2023e	Documentos financieros y presupuestales	Micro	Financiamiento público; Rendición de cuentas y fiscalización	2023	Presupuesto ciudadano. Aporta evidencia sobre transparencia presupuestaria, comunicación pública del gasto, distribución de recursos y explicación social del presupuesto.

ID documental	Referencia anonimizada para el texto	Tipo de fuente documental (Tabla 1)	Nivel de observación	Ejes analíticos vinculados (Tabla 2)	Periodo / año	Contenido y función analítica dentro del estudio
DA-01	Universidad objeto de estudio, 2023f	Informes de gestión y planes institucionales	Micro	Capacidades institucionales de gestión; Financiamiento público	2023	Lineamientos o medidas de austeridad referidas en documentos institucionales. Permiten analizar racionalización del gasto, priorización operativa, control administrativo y respuesta organizacional ante restricciones presupuestarias.
DP-05	Universidad objeto de estudio, 2024a	Documentos financieros y presupuestales	Meso / Micro	Financiamiento público; Gobernanza universitaria	2024	Presupuesto institucional del ejercicio. Permite examinar criterios recientes de asignación, límites de recursos disponibles, plantillas, convenios de apoyo financiero y reglas de operación presupuestaria.
DA-02	Universidad objeto de estudio, 2024b	Informes de gestión y planes institucionales	Micro	Capacidades institucionales de gestión; Rendición de cuentas y fiscalización	2024	Plan o lineamientos de austeridad. Permite observar medidas de ahorro, racionalización del gasto, criterios de autorización y fortalecimiento de controles internos.
DF-02	Universidad objeto de estudio, 2024c	Documentos financieros y presupuestales	Micro	Financiamiento público; Rendición de cuentas y fiscalización	2024	Estados financieros dictaminados. Aporta evidencia sobre cierre financiero reciente, estructura de ingresos y egresos, situación financiera, dictaminación externa y rendición de cuentas institucional.
CONV-01	Universidad objeto de estudio, 2023g	Documentos financieros y presupuestales	Micro	Financiamiento público; Rendición de cuentas y fiscalización	2023	Convenio o anexo de ejecución de apoyo financiero referido en documentación institucional. Permite identificar distribución de aportaciones, calendarios, obligaciones de información, reportes y compromisos de seguimiento.

Notas de uso de la matriz. Las claves documentales se utilizan como identificadores internos de trazabilidad en el cuerpo analítico de la tesis, con el propósito de preservar la confidencialidad institucional y mantener la cadena de evidencia entre corpus, ejes analíticos, fragmentos documentales y hallazgos. Las referencias anonimizadas permiten reconocer la fuente institucional sin revelar nombres nominales ni denominaciones oficiales completas. Cuando un documento corresponda al mismo año que otro, la diferenciación se realizará mediante el código documental asignado en esta matriz.

Correspondencia metodológica. La matriz se corresponde con la tipología del corpus documental, los niveles de observación y los ejes analíticos establecidos en el Capítulo 3: autonomía universitaria, gobernanza universitaria, rendición de cuentas y fiscalización, financiamiento público, y capacidades institucionales de gestión.

Fuente: *Elaboración propia con base en el corpus documental anonimizado del estudio de caso y en la organización metodológica definida en el Capítulo 3.*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

“Evolución Mediante la Educación”



INSTITUTO DE CIENCIAS
DE LA EDUCACIÓN



ANIVERSARIO
1985-2025

ACTA DE DICTAMEN DE TRABAJO DE TESIS

Los y las integrantes de la Comisión Revisora del Trabajo de Tesis Doctoral titulado: *Rendición de Cuentas y Transformación en las Universidades Públicas Estatales Mexicanas* que presenta el candidato a Doctor en Educación: **Samuel Irnac Cruz Alvear**, quien realizó su investigación bajo la Dirección de la Dra. Mabel Osnaya Moreno, después de haber revisado la tesis, otorgan el dictamen siguiente: **APROBADO**

Observaciones:

Cuernavaca, Morelos, a 1 de septiembre de 2026

DIRECTOR(A) DE TESIS	Dra. Mabel Osnaya Moreno
CO DIRECTOR(A) DE TESIS	Dr. Antonio Loiola
LECTOR(A)	Dr. César Barona Rios
LECTOR(A)	Dr. Ricardo Pérez Mora
LECTOR(A)	Dr. Luis Enrique García Pascacio
LECTOR(A)	Dra. Dulce Maria Arias Ataide
LECTOR(A)	Dra. Maricarmen Abarca Ortiz



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento con firma electrónica UAEM, soportada por el certificado vigente a la fecha de su elaboración y con efectos plenos de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS PUBLICADOS en el ÓRGANO INFORMATIVO UNIVERSITARIO "ADOLFO MENÉNDEZ SAMARÁ" número 117 de fecha 20 de abril de 2021.

Sello electrónico

RICARDO PÉREZ MORA | Fecha:2026-09-01 21:24:16 | FIRMANTE

b7PcH/NDgtvV1moK2Q844WIPKAOd9/mO5W8+AD7F5yeaBe1br8ddnG6k15MXtOm5HHStfszwYJvzGacr/GcP/2dfHAqI13A67kfDn6M0RhDaVh8W8A1VweZFOq+Q5L2DPS72i
n+hkWaFqI9AV0sfKXicvOzimbGUUoVbk8U+3NKqzN7Ko4tNrTIRKWC2OkyWN1EoxFMAOA2Rs+zezi0kj9vo6Lf6l+WSF5nruGkhKIBUoXe40OnfumiiO50em/cDsrN8RToiy6zSRke
q21+f896idc6U7vG3CcZKvyzoU4mT70LpWwckP92Arn0NHxzKg6sdLvrn4NoQ09lr8CM1Cg==

LUIS ENRIQUE GARCÍA PASCACIO | Fecha:2026-09-02 06:36:40 | FIRMANTE

JRwnIX2YLFurvsCZTNx1ATz0rz/8Woh1gUcuigV8TSvWEpqw6+hDA2Vfv4lxRcSuB3ltNT1Onme2vUN0APmZQKK2xHOLDHyTVTZFTyPW2KYWM3kLFwledyBTf30oilLHqh1+Fx
CT2r/6qsKxEKARyI9MuJSUgq1zKz2mf0nITq0q67FiygMnTLyglI3bXZI5ykZQFR5ov18fxlCrq/aW2v7jfkfH78MLm0m64bkEF66CL4GGmOYH/rniMas4rWPGN8ggNyh8dSot4S5OjI
1laCyYYih8G285T5goFIYc5T1g7L3ybOq6e0gnqvRE6ID1lhj8XCOqsahOnl6Zp6v2pA==

DULCE MARIA ARIAS ATAIDE | Fecha:2026-09-02 08:10:16 | FIRMANTE

Id2Q8oUsXrB25bFIBhPO7g4ET3MQZc75ygX0niS67H7L7gClje+Y2jcURbll6Z8dIVCt5xu/X/+wn9kbT3KkPSJmrlBL37plAHiY5rRca/RXiCQBELYQsh3FtJlQ1/i593xKKnDk6egf4Ya
Sy/VoPZnRtb3ysn6Dtv0sXnKZ5ZIORacFRN408qJr3A/08cryT1n6PtvKIXnXzxLN9P+9oqNxxJRxpRQseHisIPFUI7Inqj8pz/KJmKic9wesRuP3eseSfx2B16NKGKrmYVQRmcOB8Lnc
CZbbje7X1K/ImK7V4iyAEf6MGmdxnU6RLTPzTGfVvKUtFw1Gi6gL4IWQpWKA==

MABEL OSNAYA MORENO | Fecha:2026-09-02 11:03:34 | FIRMANTE

FDU0oGhiYoGYMLZEDITcaUWX2/58txfCgPFu1LIM6b1VnuFRTLor3fe/bvd//DPT+42SglMbmU3KH3sFwnbfbpekECaKndW5o8mXx2UVfI8IOJfIVGFHqO4ZZg2yiqwXU/Mb2vxJs
cc6w+czpRmg1F5uPLaKG7mljTT/O9pmiiJkXSsX5cly/kbAmUHYNsWCnlvKqAsBADIUGuiRFMuYKmAgi5UzSDrNxxiJcE6GOGNs2pGL8bMAMM7NAljKrE8pIM82ahSfglssqMT4
o1RaVzNbWYPGYG/nVedcXlr/5JAfThxqV3agLyWftnUtljQDw0JCaMPn0vkh0ZsxybT2g==

MARICARMEN ABARCA ORTIZ | Fecha:2026-09-02 12:15:21 | FIRMANTE

zLk1hv93Mhvn5b6EAbRzpjBaW0sOjQ3bt1glkcrpp8iPT6cNCwKjOIGLGMnsBaO/tsU87/KKNyJ5D3EJOEB2Q724ZCXSCI/v/ZmF+5P4TgDOXvre9DdxTMeTXCWbGCq1nEJS6V4
ked0VUDst+3hVvk27mv+00HnoWyiiWNTXk+pp9o1Ch6h79YwOMpw17W6CTNnA/20X5XyXid31Vzq5GdRr6Sv7YsDme3DvZ4cvvdwq5zE6g7LenDoSAqAgYA9x77JHu7c17tco2
JfzDniNza9hbdseF9uJb9czcdg0MvRTKqAGQGhV81+fl8aW4xl/ogpwOWOK8wMMYlhJSEN9g==

ANTONIO LOIOLA | Fecha:2026-09-03 21:22:55 | FIRMANTE

RcxB6++9aNx6hu6xG1r4iOig9KsgHJOEoZnoQD6WzbPYZceoEkjoqpgAMIY2syPkYszITQJ4ft7fcczjGV/xS66dRqb7jl8qq3wgGureRpXQS4mRHy4/Jls1hW8AW6gnW1TmuZdon
clEgb65sA5DADvGq1sN6gffEzZW24EvZpELwK0FjYt6oucOGCER8MXMw/20t0kPFdrOjV+5jEubh9Eebg5UD2cXL24nyiQllhbGOFgdFrXFe87QtllhHXjq395zaXDAX1E5L5s/Frx2p
dRqfgr/dz0gR5ThRQmwOYrmQcF2oc7mmjxN2SxmK+tpji2/QX3AoDV5xnaRLQgdUw==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



z9eET2Q7W

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/AqxJVfJuVyuvHyRedLseMph3tnfJjn83>



UAEM
RECTORÍA
2023-2029