

Autonomía universitaria y administración del patrimonio

Romualdo López Zárate

Resumen

El artículo aborda uno de los aspectos más difusos, polémicos y sensibles de los alcances y significado de la autonomía universitaria y es el relacionado con la “competencia y responsabilidad de administrar su patrimonio” explícito en la fracción VII del 3º Constitucional. Esta competencia, vigente por décadas, se ve desdibujada e incluso amenazada en el presente siglo a la luz del ejercicio de las facultades, también constitucionales, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El ejercicio de sendas atribuciones no está exento de tensiones, conflictos y desencuentros entr ambas instituciones. No hay duda alguna sobre la competencia de la ASF de vigilar que el recurso público destinado a las universidades se use para los fines que le ha encomendado el Estado. Las tensiones surgen cuando la ASF ejerce su atribución sin respetar o tomar en cuenta las instancias que las propias universidades se han dado para efectivamente vigilar y controlar el gasto; los desencuentros se presentan cuando la ASF da un “trato” a las universidades como si fueran organismos dependientes del gobierno y no en su calidad de autónomos, los conflictos se presentan cuando la ASF pretende calificar y sancionar el “desempeño académico”.

Con la intención de dar elementos para justificar esas tensiones, conflictos y desencuentros se presenta un incipiente análisis de las auditorías que ha realizado la ASF a las 36 universidades públicas autónomas del país en el período 2000-2018 con base en la información pública que la misma ASF presenta. Las inquietudes que guían el análisis son las siguientes: ¿Son redundantes las auditorías que hace la ASF respecto a las que realizan las propias universidades a través de sus propias instancias de control (patronatos, contralorías, auditores externos)? En caso negativo, ¿son ya prescindibles las instancias internas de control de las universidades?, ¿toman en cuenta las auditorías de la ASF las características específicas de las universidades o les dan un trato igual al de otros organismos no autónomos?, ¿hace seguimiento la ASF de las acciones que se desprenden de las auditorías?

Para enmarcar el problema, se inicia con una breve reseña histórica de la fiscalización por parte del Estado de los recursos públicos que asigna a las universidades. Se presenta el diseño institucional autonómico del control de los recursos ideado por Alfonso Caso en la UNAM en 1945 y que ha sido un referente para las universidades autónomas. Enseguida se presentan varias etapas de la relación de las universidades con el Estado, en una de las cuales surgió la incorporación de la autonomía en el 3º Constitucional. A continuación, se presenta el análisis de las auditorías de la ASF. Se termina con un conjunto de reflexiones y propuestas que pretenden fundamentar la propuesta de compatibilidad y complementariedad de la función de la ASF convalidando, y no sólo respetando, la responsabilidad constitucional de las universidades de “administrar su patrimonio”.

Un poco de historia

La elección de las autoridades y la vigilancia y control de los recursos que otorga el Estado a las universidades han sido, probablemente, los temas más complicados de comprender y precisar en la autonomía de las universidades. Los temas propiamente académicos no han sido objeto de mayor discusión y tensión, como la libertad de cátedra e investigación, la aprobación de planes y programas de estudio, la expedición de títulos, el reconocimiento de estudios en otras instituciones. Otros aspectos de orden laboral han

sido resueltos jurídicamente, si bien en la práctica aún hay problemas, como fijar los términos de ingreso, promoción, permanencia, la jubilación del personal académico y administrativo, el deslinde entre lo laboral y lo académico, la determinación de los ingresos del personal. La especificación de los órganos de autoridad dentro de la institución y las formas de organización adquieren diferentes modalidades entre las universidades. Sin embargo, la elección del rector es un asunto en que pretenden tener injerencia, a veces exitosa, tanto el gobierno federal como el estatal. Es un asunto político. Y el otro es la administración y control de los recursos que entrega el gobierno, sea federal, estatal o ambos, a las universidades.

En México, desde la creación de la Universidad Nacional (UNM) con Justo Sierra en 1910, quedó y ha quedado claro que la Universidad opera fundamentalmente con recursos públicos. No se ha planteado la opción de una institución superior pública que funcione predominantemente con recursos privados como tampoco que una privada lo haga primordialmente con recursos públicos. La creación de la UNM requirió recursos de la Hacienda nacional y por ello se pidió el aval del entonces secretario de Hacienda, José Ives Limantour, tanto para su aprobación como para establecer el control financiero del uso de los recursos. En la Ley Orgánica de 1910 quedó establecido que, si bien el Consejo Universitario es el responsable de integrar una comisión para que “revise y glose las cuentas de la Comisión Administradora” la tal comisión debe estar conformada por empleados de Hacienda o de la Contaduría Mayor (Rodríguez, 2019: 879-895). Las universidades creadas después de la UNM, Sinaloa, Michoacán y San Luis Potosí, establecieron una disposición semejante aplicable al ámbito estatal.

En la Ley de Autonomía de la UNAM de 1929, los “límites que el ejecutivo [Portes Gil] colocó a las atribuciones de la autonomía se relacionaban con el nombramiento de rector y con las obligaciones de fiscalización y rendición de cuentas del subsidio otorgado” (Rodríguez, 2019: 883). Con la modificación de la Ley Orgánica de 1933 en la cual el Estado se desligaba de la responsabilidad de financiar anualmente a la universidad y, por lo tanto, de su supervisión y control, dieron lugar a un período de inestabilidad institucional que se resolvió hasta 1945 con la expedición de una nueva Ley Orgánica de la UNAM.

Fue Jaime Torres Bodet, secretario de educación en la época, quien sugirió al presidente Ávila Camacho que una “Junta de Avenimiento”, conformada por exrectores diseñara una nueva Ley Orgánica. Esta Junta nombró a Alfonso Caso como rector y como coordinador de la formulación de la nueva Ley.

La propuesta significa un parteaguas en el gobierno universitario mexicano. Sentó las bases de una nueva forma de gobierno que ha permeado a todas las universidades del país. Tuvo el gran mérito de, como lo expresara Burton Clark casi 40 años después, distribuir la autoridad institucional en varios órganos de modo que se complementen y autorregulen coordinadamente (Clark, 1991). En efecto, la ley, “[...] a diferencia de las anteriores, desvincula la parte política, la administrativa y la técnica, creando cuerpos separados para cada una de ellas. Para la política: la Junta de Gobierno, el rector, los directores; la técnica: el Consejo Universitario, los consejos técnicos de escuelas y facultades; y para la administrativa, el Patronato” (*Gaceta UNAM*, 2019).

El tipo de decisiones que se toman en la universidad se distribuye en diferentes órganos colegiados de autoridad de modo tal que:

- a) La colegialidad prima sobre la autoridad personal.
- b) Cada órgano colegiado tiene competencias expresas y exclusivas. Así, c) para superar las pugnas entre grupos para la elección del rector (o director de facultad) se crea una “Junta de Gobierno” con la función primordial de elegir al rector y a los directores de facultad e institutos con base en una terna que les envía el rector; la Junta la integran académicos con reconocido prestigio que son nombrados por el Consejo Universitario (CU).
- d) La actividad fundamental del CU es formular las reglas del juego institucional, elaborar la normatividad para atender las funciones de la universidad: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura; especificar derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad universitaria: académicos, estudiantes, personal administrativo, autoridades; establecer las conductas sancionables de los miembros de esa comunidad. Los integrantes del Consejo se eligen democráticamente, sea de manera directa (por votación universal y secreta de los diferentes sectores, alumnos, profesores, personal administrativo), o indirecta, como los directores y rector designados por la Junta.
- e) Un tercer órgano colegiado, el Patronato, se ocupa de la administración, supervisión y control del patrimonio universitario, vigilar que los recursos sean aplicados a lo que el Consejo Universitario

apruebe. Los miembros del Patronato son elegidos por la Junta de Gobierno. Todos los integrantes de los cuerpos colegiados tienen un tiempo de duración en su cargo, con excepción de los miembros del Patronato cuya permanencia puede ser indefinida.

Se trata de un diseño institucional novedoso y original, muy distinto a las dos leyes anteriores, las de 1929 y 1933, en donde se considera a la UNAM como una “corporación pública –organismo descentralizado del Estado–”. Esta figura se interpreta como la delegación de una responsabilidad del Estado en favor de una institución a la cual concede libertad para organizarse como lo estime conveniente. La Junta de Aveniencia consideró que mediante esta figura se lograría evitar la intromisión de intereses extrauniversitarios en la marcha de la universidad. La figura de organismo descentralizado permeó a todas las universidades autónomas del país.

Al Patronato se le asignaron las funciones de: “Administrar el patrimonio universitario así como sus recursos ordinarios y extraordinarios”; presentar al Consejo para su autorización la propuesta de presupuesto anual habiendo escuchado la opinión de una Comisión del Consejo y del propio rector; presentar al Consejo la cuenta respectiva previa revisión de un auditor público independiente cuyo nombramiento recae en el Consejo Universitario. El Patronato para ejercer sus funciones se ayuda de un Tesorero y un Contralor. El primero, para “administrar los bienes de la universidad” y el segundo para “llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la universidad”. Y se le asignó finalmente la función de “gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución” (Artículo 10, Ley Orgánica, UNAM).

La Ley procura que un órgano independiente del Consejo Universitario establezca las condiciones de viabilidad presupuestal de la universidad y quitarle al Consejo la tentación de administrar los asuntos económicos para dejarlo en manos de profesionales.

Este diseño ha mostrado ser un mecanismo idóneo para tener finanzas sanas. Cuando los consejos se vuelven administradores de los recursos económicos suelen caer en problemas financieros, como lo estamos viendo en la actualidad en un conjunto de universidades.

La “administración del patrimonio” establecida en la Ley Orgánica de la UNAM y retomada tal cual en la fracción VII del Tercero Constitucional requiere de una especificación. En la UNAM, el patrimonio lo constituye “el subsidio anual que el gobierno le fije en el presupuesto de egresos; los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal le destine; los derechos y cuotas que por sus servicios recaude; utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles” (Artículo 15).

Se puede inferir que el Constituyente de 1945 avaló un diseño institucional en donde ya no intervendrían funcionarios externos a la universidad para administrar sus recursos y se zanjaba así la preocupación de Ives Limantour de la observancia del ejercicio del recurso por funcionarios de Hacienda.

A fines de 1973, el Congreso de la Unión aprobó otra universidad federal, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) que, a la luz de la experiencia de la UNAM, del Instituto Politécnico Nacional y de otras instituciones públicas de educación superior, incorporó algunas novedades en relación con la integración y funciones del Patronato.

En cuanto a la integración, el Patronato de la UAM se compone de seis miembros, en la UNAM es de tres; la permanencia es por ocho años, pero pueden ser reelectos, lo cual los hace prácticamente indefinidos como en la UNAM. En cuanto a las funciones, la primera es: “Obtener los ingresos necesarios para el funcionamiento de la Universidad”. Se asigna al Patronato la función que normalmente realiza el rector, ser el gestor de los recursos ante el gobierno federal, lo cual le demanda mucho tiempo de dedicación, tiempo que resta a la atención de los asuntos académicos. Esta pretensión legislativa ha quedado en buena intención. El Patronato de la UAM no gestiona ni mucho menos obtiene el recurso para la universidad. Sigue siendo una labor del Rector General.

Otra innovación, también resultado de la experiencia de las instituciones que le dieron origen a la UAM, fue facultar al Patronato para “autorizar la adquisición de los bienes que se requieren para las actividades de la Universidad” (Art 20. III. Ley Orgánica de la UAM). Esta competencia ha dado lugar, en un momento de la historia de la universidad (2012-2013) a un desencuentro rudo entre el Rector General, el Colegio Académico y el Patronato. La disputa

giró en torno a la concepción del término de “bienes”. Los Patronos lo interpretaban de una manera muy abarcativa: Todos los bienes con independencia de costo, duración, uso y, por ende, todos los debía autorizar expresamente el Patronato. La administración, en cambio, lo interpretaba de una manera restrictiva y pragmática: Sólo los bienes muebles e inmuebles de determinadas características y sólo éstos requerían la autorización de los Patronos. Pretender lo primero retrasaba y hacía engorrosa la adquisición de bienes.¹

Este diseño institucional de distribución de la autoridad a lo largo de la institución ha sido un referente para la mayor parte de las universidades: Todas ellas son organismos descentralizados del Estado, la mayor parte cuenta con autoridades independientes del rector para administrar y velar por la aplicación de los recursos de conformidad por lo aprobado por los consejos universitarios y recurren a un auditor externo para certificar sus estados financieros.

Se observa una menor influencia del modelo de la UNAM en cuanto a la elección de las autoridades, pues la moda electiva es por el Consejo Universitario, le sigue la modalidad de juntas de gobierno y se van reduciendo las de votación universal, secreta y directa.²

1 En la UAM se llegó a un acuerdo, en 2014, que, desde el punto de vista del autor, ha dificultado el proceso de adquisición de bienes de la universidad, pues deja en la esfera del Colegio Académico asuntos de administración patrimonial que pueden recaer en la administración de la Universidad y del Patronato. Después del desencuentro entre el Patronato y el Rector General (2013-2014), el primero estuvo dispuesto a solicitar la intervención de la justicia federal al considerar que el Rector General y el Colegio Académico al establecer un Reglamento de Obras, Bienes y Servicios invadían sus competencias. El cambio de Rector General propició un acercamiento entre los tres órganos de autoridad que se plasmó en un “Reglamento que norma las modalidades para la adjudicación de obras y servicios, adquisición de bienes, arrendamientos, así como prestación de servicios necesarios para el cumplimiento del objeto de la universidad” (Artículo 1 del Reglamento para las Adjudicaciones). Ahora el Colegio Académico se inmiscuye en la administración del patrimonio que en el diseño original de la UNAM corresponde al Patronato. Cabe mencionar que la UAM se construyó y adquirió todos sus bienes a lo largo de 39 años sin necesidad de que existiera un Reglamento de adquisiciones aprobado por el Colegio Académico. Obviamente existían lineamientos de diferentes órdenes que se respetaban, pero no se considera conveniente que el Colegio Académico se ocupara como tal de asuntos administrativos. La experiencia ha mostrado que el Colegio Académico estableció la norma, pero no tiene efectivamente injerencia alguna (González Cuevas y López Zárate, 2019).

2 El diseño también ha propiciado una estabilidad mayor en la elección de los rectores de la UNAM. En el período de 1933 a 1945, doce años, se sucedieron 10 rectores; hubo un momento, 1944, en que había dos simultáneamente: el doctor Samuel Ramírez Moreno quien, como secretario general, asumió el cargo de rector ante la

Cabe destacar que la Ley Orgánica de 1945 de la UNAM fue una elaboración a cargo de un grupo de universitarios. Fueron los académicos los que redactaron y propusieron la Ley que fue aceptada y acatada por el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, y el Congreso de la Unión.³ Esta referencia es importante, a tal grado, que se pretende recuperar en el proyecto de la nueva Ley General de Educación Superior, pues en su Artículo 8 dice: “Toda reforma a las leyes [orgánicas] [...] deberá respetar la autonomía universitaria. Antes de que se emita el dictamen legislativo de la iniciativa de reforma correspondiente, ésta deberá ser sometida a consulta de la comunidad universitaria por conducto de las autoridades competentes de la respectiva institución de educación superior”.⁴ Este antecedente cobra actualidad por la injerencia desmedida y arbitraria de varios gobernadores al someter a consideración de sus congresos una nueva ley orgánica para su universidad sin haberlo hecho del conocimiento y mucho menos consultado y consensuado con la comunidad universitaria.

La época del estado benevolente (1970-1990)

Durante un largo período, 1945-1985, los gobiernos federal y estatales, por un lado, y las universidades, por el otro, sobreentendieron y aceptaron que la “administración patrimonial” significaba la libertad de la universidad para usar los recursos públicos que recibía sin obligación alguna de dar cuenta de ello a nadie más que a su propia comunidad y, por otra parte, el Estado no se interesaba ni preocupaba por pedir y mucho menos exigir que se le diera información del uso de los recursos. Eran los tiempos de una relación benevolente, incluso negligente, entre el Estado y la Universidad. Ni el gobierno federal ni la Cámara de Diputados pedían cuentas a las universidades del presupuesto que se les asignaba.

renuncia de Brito Foucher, y Manuel Gual Vidal, designado por un Directorio que no aceptó al secretario general como rector. En ese período la permanencia promedio de cada uno fue de 1.33 años. En el período de 1948 a 2020, 72 años, sólo han sido 13 rectores; una permanencia promedio de 5.29 años. Ver UNAM, Contraloría, Rectores 1946-2011: <http://www.contraloria.unam.mx/acerca-de-la-unam/unam-en-el-tiempo/lista-cronologica-de-rectores/rectores-1946-2011>

3 Los que estuvieron en desacuerdo fueron los alumnos (*Gaceta UNAM*, 2019).

4 Proyecto de Ley General de Educación Superior (2020).

En la década de los setenta, el entonces rector de la UNAM, doctor Guillermo Soberón, impulsó la inclusión de la autonomía en el Artículo 3º Constitucional. En 1979 se celebraban los 50 años de la autonomía de la Universidad y se organizó un conjunto de eventos académicos conmemorativos. En uno de ellos, el doctor Soberón aludió al significado de la administración del patrimonio en los siguientes términos:

Nuestra institución hace uso de la autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica y de su legislación interna, desde varios ángulos: el académico [...] el de gobierno [...] y el financiero, al formular su presupuesto y administrarlo de acuerdo con las prioridades que la propia universidad establece, obligándose el Estado a contribuir con el subsidio anual correspondiente y la institución a realizar una esmerada rendición de cuentas (Soberón, 2015: 234).

En otra ocasión, precisaba:

El otorgamiento del subsidio ha sido asumido por el Estado como una responsabilidad pública frente a una entidad autónoma y, por lo mismo, no faculta al gobierno para dictar a la universidad aquello que debe hacer, ni convierte a ésta en una dependencia gubernamental sometida a las indicaciones de carácter administrativo que pretendan hacersele. En correspondencia, la Universidad se obliga a utilizar adecuadamente sus recursos, a justificar la forma en que decide utilizar su presupuesto y a rendir un informe público de cómo lo ha ejercido (Soberón, 2015: 238).

En el mismo sentido, el 9 de octubre de 1979, en su discurso de toma de posesión como Rector General de la UAM, el doctor Fernando Salmerón Roiz afirmaba con convicción:

Un aspecto del problema de la autonomía puede contemplarse como un asunto acerca de las relaciones entre las universidades y el estado. Desde el punto de vista jurídico, autonomía quiere decir autolegislación: facultad propia de ciertas entidades para darse a sí mismas normas de derecho.

Esta capacidad supone en las universidades, la toma de decisiones sobre organización interior, al menos en el orden académico, de gobierno y financiero sin ningún control externo (Salmerón, 1979).

Es en este contexto que a finales de ese año se aprueba la inclusión de una nueva fracción, la VII, en el Tercero Constitucional donde se reconoce la facultad y responsabilidad de las universidades autónomas de administrar su patrimonio. La administración del patrimonio era entendida como una autonomía de gestión y de control económico. En la exposición de motivos se menciona:

Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente es el Consejo, el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno (Marco Jurídico de la Autonomía Universitaria, s/f: 4).

Estos testimonios expresan el significado de “administrar el patrimonio”: a saber, es la administración de un recurso público para ejercerlo en lo que aprueben los consejos universitarios y quien verifica que eso se cumpla son los órganos creados *ex profeso* para ello por las propias universidades. Se da cuenta al gobierno y a la sociedad del uso de los recursos, pero se hace desde la esfera de la propia universidad sin intervención de instancia gubernamental alguna.

La inclusión de la administración del patrimonio en el Tercero Constitucional daba por sentados algunos principios que eran ampliamente aceptados por el gobierno y las universidades. Entre ellos, a) los universitarios, sus autoridades, sus cuerpos colegiados no pueden hacer mal uso de los recursos públicos; b) las universidades, en ejercicio de su autonomía, han establecido organismos internos y con apoyo de auditores externos de prestigio que elige el propio consejo universitario son los garantes de que el recurso público se utilice para los fines de la universidad y, en el caso

de un posible desvío o uso indebido, los propios órganos universitarios, corregirán la anomalía; c) es innecesaria la supervisión del gobierno federal o estatal, a través de sus secretarías, o de la Cámara de Diputados para verificar el uso adecuado del recurso.

Todavía hasta fines de la década de los ochenta del siglo pasado se consideraba que cualquier información presupuestal y rendición de cuentas solicitada por las Cámaras de Diputados era una forma de violación de la autonomía. En cambio, las Instituciones públicas de Educación Superior no autónomas (el Instituto Politécnico Nacional, los institutos tecnológicos regionales) estaban obligados a rendir cuentas ante la Contaduría Mayor de Hacienda (Rodríguez, 2019).

La época del Estado evaluador (1990-2000)

La crisis financiera de los años ochenta tuvo un impacto en las finanzas universitarias: del incremento presupuestal de los años setenta (se septuplicó el presupuesto y se federalizaron las finanzas de las universidades estatales) se transitó a una disminución drástica del subsidio gubernamental, a tal grado que los ingresos de los trabajadores perdieron 60% de su poder adquisitivo y el monto destinado para construcción, mantenimiento y actualización de equipos de docencia e investigación prácticamente se redujo a cero.

El gobierno federal que dio inicio a fines de 1988, en medio de severos cuestionamientos de fraude electoral, impulsó una “modernización educativa” que implicó, entre otros aspectos, una nueva relación de las universidades con el gobierno federal. Se incrementaría el presupuesto a las universidades bajo un esquema de prioridades señalado por el gobierno y una supervisión del uso del recurso adicional para vigilar que se destinara a los programas federales. Esta supervisión se justificaba por la convicción que tenían los nuevos funcionarios federales de que las autoridades universitarias canalizaran esos nuevos recursos para zanjar deudas adquiridas o atender compromisos pactados bilateralmente y no para los programas diseñados por el gobierno. Había que “etiquetar” esos recursos y vigilar su aplicación desde la propia Secretaría de Educación Pública.

El Gobierno, con el apoyo de la ANUIES, creó diferentes instancias para evaluar el desempeño de las universidades: el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Programa de Carrera Académica, y creó Fondos para desarrollar diversas actividades.

Este nuevo mecanismo de financiamiento por parte del gobierno dio lugar a una mayor intervención en la vida de las universidades. Con frecuencia, los presupuestos etiquetados no transitaban por la aprobación de los consejos universitarios y su verificación y control tampoco estaba a cargo de los organismos internos de las universidades. Se prescindió de las estructuras colegiadas de las universidades encargadas de “administrar el patrimonio” para establecer una relación de dependencia con los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública con el apoyo del rector en turno. Los rectores, no tenían alternativa, asumieron el papel de gerentes de los programas federales, como bien lo señala Adrián Acosta (2012).

El gobierno siguiente, el de Ernesto Zedillo, continuó con la misma política, si bien atenuó la injerencia desmedida de la sep, y la dotó de mayor racionalidad al incorporar las características de la “Nueva Administración Pública” tanto a nivel del gobierno federal como de las propias instituciones.

Adicionalmente, los Congresos de algunos Estados iniciaron la fiscalización de los recursos que otorgaban a las universidades. En 1998 se le aplicó a la Universidad de Guadalajara. En 1999, la Contaduría Mayor de Hacienda programó auditorías a la Universidad Veracruzana, que recién estrenaba su autonomía, y a la Universidad Autónoma de Tamaulipas. La primera no tuvo objeción alguna, pero la de Tamaulipas consideró que se violaba su autonomía y recurrió al amparo federal.

Esta época marcó el desdibujamiento del modelo ideado por Alfonso Caso de distribución de la autoridad institucional entre diferentes órganos de autoridad para dar paso a la creciente injerencia del gobierno federal. Quedaba atrás, por un lado, la confianza pública en el uso correcto de los recursos públicos que se asignaban a las universidades, y, por otro, había señales manifiestas de que los mecanismos internos de control de las instituciones no estaban cumpliendo con los objetivos con el que fueron creadas.

Hay dos ejemplos en nuestras universidades federales que muestran lo que pudo ocurrir en otras. El caso de la UNAM, conocido por algunos de nosotros recién en 2017, pero que sucedió en 1990-1991, lo narra el doctor José Sarukhán cuando era rector de la UNAM:

Invariablemente, mis repetidas solicitudes de información a Jorge Parra (a la sazón, Tesorero) sobre el estado de las finanzas y los ahorros con los que contábamos, me eran respondidos con datos entregados en una pequeña tira de papel, como las de los supermercados, en las que había anotadas a mano, cifras que por una razón u otra siempre tenían la aclaración de ser aproximadas o provisionales. Como rector sentía que no contaba con información adecuada sobre el estado real de los recursos con los que podríamos operar los programas o acciones especiales en beneficio de la Universidad. Comenté el hecho con los patronos, pero la respuesta del tesorero/contralor no se modificó significativamente (Sarukhán, 2017: 139).

El conflicto se resolvió con la renuncia de los Patronos, la destitución del Tesorero. Un desfalco de 5 millones de pesos.

El caso de la UAM se presentó cuando el propio Patronato autorizó al tesorero una transferencia por dos millones de dólares a través de una casa de cambio que se declaró en quiebra y no pagó. La Universidad procedió legalmente y si bien obtuvo sentencias a su favor, jamás pudo recuperar algo. El Colegio Académico intervino y para evitar otra situación semejante modificó el Reglamento Orgánico para delimitar las facultades del Patronato y sus instancias de apoyo de Contraloría y Tesorería.⁵ En ambos casos se advierte una inadecuada atención de las propias instancias universitarias para cuidar y supervisar el adecuado uso de los recursos.

Estos ejemplos corroboran lo que sabemos, los mejores diseños institucionales son vulnerables ante acciones interesadas de los individuos.

5 La narración completa del incidente se encuentra en González y López (2019).

El Estado interventor

Una nueva administración federal arrancaba con el milenio. Numerosos grupos sociales y analistas exigieron al gobierno y a la Cámara de Diputados tomar acciones para atender reclamos propios de la democracia, entre ellos, hacer efectivo el “derecho a la información” para que todos los ciudadanos interesados tengan acceso oportuno y expedito a conocer las decisiones del gobierno, a transparentar el uso de los recursos públicos y a dar cuentas claras a la sociedad y al gobierno de ello.

Se materializaron esas demandas “con la creación en 2001 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), antes Contaduría Mayor de Hacienda; en 2002 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); en 2003 la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y en 2004, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)” (Rodríguez, 2019). Las universidades no quedaban exentas de atender estas demandas sociales y se sumaron al esfuerzo nacional.

En 2002, la Suprema Corte resolvió el amparo interpuesto por la Universidad de Tamaulipas en 1999 y su resolución hizo historia. Sentenció la Corte:

La autonomía no impide la fiscalización de los subsidios federales que se otorgan a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinen para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de los fondos relativos (SCJN, Segunda Sala, tesis 2ª, CXXI/2002).

Quedaba clara la competencia de la ASF para fiscalizar los subsidios públicos a las universidades. La ANUIES pronto respaldó esta decisión y las universidades acordaron voluntariamente entregar cada año a las respectivas Cámaras de Diputados, los estados financieros dictaminados por un auditor externo.

La asignación de recursos adicionales a las universidades por parte del gobierno federal se acentuó más en el nuevo sexenio. El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) se convirtió en el programa estrella de la Subsecretaría de Educación Superior, que en los hechos, asumió el papel de conducción de las universidades autónomas, sin tomar en cuenta la anuencia de las estructuras propias de las universidades. La única universidad que mantuvo su independencia, su autonomía, fue la UNAM.

Las concepciones iniciales de la autonomía económica de las universidades no se actualizaron ni se logró un proceso coordinado de ajuste entre las universidades y las nuevas entidades de fiscalización. Hubo una aceptación, y hasta sometimiento, de las universidades a las nuevas disposiciones sin siquiera analizar y discutir las implicaciones de esta conducción a distancia sobre el significado de administración del patrimonio universitario.

Era y es evidente la competencia de la ASF para realizar auditorías; pero, ¿por qué no auxiliarse de las instancias universitarias diseñadas para ello? La labor de las contralorías, auditorías externas, quedaba en entredicho. Las auditorías de la ASF, ¿no deben, acaso, respetar y atender el objeto de la universidad, el conocimiento?

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las universidades⁶

La creación de la Auditoría Superior de la Federación en 2001 representó un giro en la fiscalización de los recursos asignados a las universidades que realizaba anteriormente la Contaduría Mayor de Hacienda.

Una de las primeras acciones del recién gobierno de Vicente Fox fue la de expedir una Ley para “fiscalizar” el uso del recurso público. Así, a 29 días de iniciado el gobierno, la Cámara de Diputados decreta la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF)⁷,

6 La fiscalización de los recursos puede estar a cargo del Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y/o de la Función Pública (Control Interno del Ejecutivo) y/o a través del Congreso de la Unión por la Auditoría Superior de la Federación (Control Externo). Ver Tamez Garza y Montesinos Julve (2007).

7 En 2009 se sustituyó por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que, a su vez, fue abrogada por una nueva decretada en 2016.

cuyo universo de aplicación eran las entidades públicas en general sin tener presente en especial a las universidades autónomas pues no hay consideración alguna para limitar, acotar ni mucho menos suprimir el contenido de la fracción VII del Tercero Constitucional que otorga a las universidades la facultad de emitir sus propios ordenamientos (autogobierno) y sus planes de estudio y programas. Los objetivos, metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo son un referente para las universidades, pero no las obligan como sí lo están las instituciones de educación superior que no son autónomas.

En consecuencia “medir” y juzgar el “desempeño” de las universidades en función de los criterios del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Educación es un equívoco. La naturaleza y función de la universidad es necesariamente transsexual y no están al servicio del gobierno en turno. Por ello, los congresos estatales y federales, a través de las leyes orgánicas, les dan la facultad de autogobierno. En virtud de esa facultad, las comunidades universitarias –y no el gobierno– eligen y dan contenido a los planes y programas de estudio: aprueban las investigaciones a desarrollar; difunden y extienden la cultura.

Los congresos de los estados y federal crean estas instituciones para atender la pluralidad de pensamiento, la diversidad de posturas, las voces críticas y no es aceptable una alineación mecánica a los programas gubernamentales porque representaría la negación de su función. En consecuencia, algunos de los criterios y mecanismos de fiscalización de la ASF son extraños y ajenos al quehacer de las universidades; la medición del desempeño en función de conceptos de eficacia, eficiencia, economía, acotan las riquezas de la función de las universidades; el imponer sistemas de registro y contabilidad diseñados para otro tipo de organismos entorpece y violenta el quehacer universitario y, además, es caldo de cultivo para aumentar la burocracia.⁸

8 Se transcribe el artículo 14 de la LFSF para mostrar que muchas de sus determinaciones resultan ajenas a las universidades o bien invaden su competencia de autogobierno y administración del patrimonio. “Artículo 14: La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar: I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en

Esta libertad de las universidades molesta a algunos funcionarios que continua y sistemáticamente pretenden, a través del poder de distribución del recurso público (el poder de la chequera, le llaman Wietse de Vries y Adrián Acosta, entre otros) imponer programas y proyectos no necesariamente avalados por los consejos universitarios. A este afán de control no escapan algunos analistas de la ASF.

Las auditorías de la ASF

La ASF como tal inició sus labores en 2000 y se ignora el número de auditorías realizadas con anterioridad. Seguramente existieron, pero desconozco el número como para hacer una valoración de la magnitud de las efectuadas por la ASF.

Número de Auditorías

La página de internet de la ASF contiene información pública de las auditorías que ha realizado en el período de 2000 a 2018 y ahí se encuentran las aplicadas a las universidades autónomas del país.⁹

En el siguiente cuadro se presenta, en rangos de 5, el número de auditorías efectuadas a las universidades autónomas en el período 2000-2018:

los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y formas establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos; V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los poderes de la Unión y los entes públicos federales; VI. Si en la gestión financiera se cumple con las Leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistema de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales; VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; VIII. Las responsabilidades a las que haya lugar, y IX. La imposición de sanciones resarcitorias correspondientes a los términos de esta Ley”.

- 9 Se incluyen a las universidades autónomas de cada una de las entidades federativas (32) más 4 adicionales: la UAM en la CDMX; Ciudad Juárez en Chihuahua; el ITSON en Sonora y la Del Carmen en Campeche. No están consideradas la Universidad Autónoma de Chapingo ni la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, si bien ellas también han sido objeto de auditorías.

Cuadro 1. Auditorías efectuadas a las universidades autónomas, 2000-2018

Rango	Frecuencia	Universidades (Número de auditorías)
1 a 5	8	Ciudad Juárez (1), Del Carmen (4), ITSON (4), Aguascalientes (5), Chihuahua (5), Durango (5), Querétaro (5), Tamaulipas (5)
6 a 10	16	Nayarit (6), Tlaxcala (6), Campeche (7), Hidalgo (7), Tabasco (7), Baja California (8), Guanajuato (8), Quintana Roo (8), Baja California Sur (9), San Luis Potosí (9), Yucatán (9), Chiapas (10), Colima (10), Coahuila (10), Oaxaca (10), Zacatecas (10)
11 a 15	9	Puebla (12), Sinaloa (12), UAM (12), Morelos (13), Guerrero (14), Nuevo León (14), Sonora (14), Guadalajara (15), Michoacán (15)
15 a 19	3	México (17), Veracruz (17), UNAM (19)

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la ASF, consultada el 20 de febrero de 2020. (www.asf.gob.mx. Sistema público de consulta de auditorías).

El total de auditorías practicadas es de 342. No se advierte un criterio que haya tenido la ASF para decidir el número de auditorías a cada institución. Se aprecia una tendencia en que las universidades con problemas financieros en 2018-2019 están en los rangos de 10 a 19. La UNAM, sin tener ese problema, es la más auditada y la mejor librada, como se verá más adelante.

Tipos de acción

De cada auditoría se desprende un conjunto de “acciones” que la ASF tipifica así:

- Recomendación (R). Generalmente son de orden administrativo y la mayor parte de las veces se refieren a la falta de normatividad en procedimientos de gestión. El texto utilizado es del tipo: Para que la [nombre de la universidad] actualice su manual de contabilidad [...] se implementen medidas de control y seguimiento [...] actualizar el manual de organización universitaria [...] se elaboren contratos de

control y seguimiento [...] implemente mecanismos de supervisión [...].

- Recomendación al desempeño (RD). Son observaciones sobre lo que hace la universidad. El texto utilizado es del tipo: Para que la [nombre de la universidad] establezca un indicador de economía [...] cumpla con los elementos de control interno [...] realice investigaciones pertinentes [...] acredite con evidencia documental las investigaciones terminadas [...] investigue las deficiencias de sus áreas de investigación [...] fortalezca el sistema de control para contar con registros relacionados con la actualización de planes y programas de estudio [...] se elaboren matrices de indicadores de resultados [...].
- Promoción de intervención de la instancia de control (PIIC). Como resultado de la revisión se presumen hechos de los que podrían desprenderse responsabilidades administrativas de servidores públicos [...]. Se solicita que las autoridades realicen alguna acción para instruir a una mejor actuación de sus propias instancias de control [...] para iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades por la omisión en la aplicación de sanciones [...].
- Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (PEFCF).
- Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS). Solicitud a los órganos de autoridad de la universidad, o a los órganos internos de control, generalmente las contralorías universitarias, para que deslinden responsabilidades a ciertos funcionarios que no cumplieron a cabalidad con las disposiciones normativas en materia de control, registro o supervisión. El texto utilizado es del tipo de: Promueva ante la Contraloría los actos u omisiones o irregularidades de los servidores públicos [...].
- Pliego de Observaciones (PO). Se refieren a “presuntos posibles daños o perjuicios o ambos a la Hacienda Pública Federal [...] al patrimonio de la universidad [...] por un monto de [...] Los pliegos de observaciones siempre hacen referencia a un monto económico.
- Denuncia de hechos (DH).

- Fincamiento de responsabilidad resarcitoria (FRR). Se le pide a la universidad, o a un funcionario, restituya equis cantidad a la Federación por no haber aplicado los recursos para los que fueron destinados. Llama la atención que no se da más información de la acción. Generalmente se acompaña de la frase “No se propone texto”, o bien “Se dicta acuerdo con fecha tal con Número tal”, o “Se aprueba dictamen técnico y expediente”.
- Promoción de fincamiento de responsabilidad sancionatoria (PFRS). Solicitud a la universidad para que sancione, de acuerdo con su normatividad, a un servidor público.
- Informe de presunta responsabilidad administrativa (IPRA). Es, como lo indica su nombre, la presunción de que un funcionario incurrió en una responsabilidad administrativa.
- Solicitud de aclaración (SA). Solicitud para proporcionar documentación justificativa o probatoria del pago indebido a [...] de los ajustes a [...] uso de los intereses de [...] para que se instruya a quien corresponda para que aclare por qué no se ejercieron equis recursos [...].

Una inicial valoración de los tipos de Acción de las auditorías es que las Recomendaciones y las Recomendaciones al desempeño están fuera del lugar. No debe un organismo técnico-financiero valorar el desempeño de las instituciones de cultura. Las recomendaciones son más de forma que de fondo. Pareciera que se desea imponer un sistema de registro y control diseñado para otros organismos públicos no autónomos que resulta ajeno a lo que hacen las universidades y hasta ofensivo por su rigidez.

Tal vez la acción más grave es la del Fincamiento de responsabilidad resarcitoria y aquí queda a deber la información pública de la ASF pues no está disponible el texto.

El conjunto de acciones es más amplio para los otros organismos públicos. De ese abanico sólo se emitieron acciones para las universidades de la tipología descrita. La frecuencia de acciones para el conjunto de universidades se muestra a continuación:

Cuadro 2. Tipo de Acciones que se dependen de las auditorías de la asf a las universidades autónomas (2000-2018)

Tipo de Acción	Frecuencia	%
Recomendación	892	35%
Recomendación al desempeño	202	8%
Pliego de observaciones	556	22%
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	541	21%
Solicitudes de aclaración	193	8%
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	75	3%
Fincamiento de responsabilidad resarcitoria	45	2”
Promoción de intervención de la instancia de control	32	1%
Informe de presunta responsabilidad administrativa	4	
Promoción de fincamiento de responsabilidad sancionatoria	2	
Denuncia de hechos	1	
Sumas	2,543	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la ASF, consultada el 20 de febrero de 2020. (www.asf.gob.mx. Sistema público de consulta de auditorías).

Ver Anexo 1. Auditorías de la ASF por universidad y Tipo de Acción, 2000-2018.

Como puede observarse, cada auditoría da lugar a una amplia gama de acciones, en promedio 7.4 acciones por cada auditoría. Llama la atención que la mayor parte de las acciones se refieren a Recomendaciones que aluden a aspectos de forma y no de fondo (35%).

Considero que las Recomendaciones al desempeño, como se mencionó anteriormente, no competen a la ASF, dada la naturaleza del trabajo de las universidades. Un poco más de la quinta parte son solicitud de aclaración sobre el destino de los fondos sin que ello presuponga alguna falta. Las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (21%) atañen a faltas de funcionarios en aspectos de forma y sólo son 45 (2%) las que ameritaron un fincamiento de responsabilidad resarcitoria.

Esta acción puede ser de las más graves detectadas por la ASF, pero son sólo 13 universidades las que las ameritaron. Y de las 13, a la Nicolaíta corresponden 15 y 11 a la Del Carmen;

Baja California, Guanajuato y Chiapas asumen 3; las de Sonora y Nayarit, 2, y Tlaxcala, Baja California Sur, San Luis Potosí, Nuevo León y la UAM, 1. La información de la ASF sobre este tipo de acciones es crítica o no tiene redacción alguna. A la Nicolaíta se le fincaron responsabilidades sólo en dos años, 2005 y 2012; y a la Del Carmen, todas en 2014, muy probablemente relacionadas con la “Estafa Maestra”.

Todas las universidades fueron objeto de una “Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria”, pero se observa un rango amplio entre ellas, desde 2 hasta 47. Las universidades que registran más de 30 son las del Estado de México (47), Michoacán (40), Tabasco (39), Coahuila (34) y Nuevo León (32). Las que registran menos son Ciudad Juárez con 4, Aguascalientes y Tamaulipas 3 y Tlaxcala 2. Es notorio que la mayor parte de las acciones —43%—, corresponden a Recomendaciones y Recomendaciones al desempeño que pueden considerarse como de forma y no de fondo y que estrictamente no competen a la ASF.

Estados de trámite

Las acciones derivadas de las auditorías se expresan en un momento determinado y obviamente hay un seguimiento de todas ellas. Se estima que la fecha de corte de ese seguimiento es a fines de 2018. La propia ASF tiene una clasificación del Estado de trámite de las auditorías practicadas, a saber:

- Con seguimiento concluido (CSC)
- En seguimiento (ES)
- No notificado (NN)
- Presentada (P)
- Dio lugar a un procedimiento resarcitorio (DLPR)
- Con resolución (CR)
- Sustituida por nueva acción (SNA)
- Sobreseimiento (S)
- Conclusión (C)

Cuadro 3. Estado de trámite de las acciones derivadas de las auditorías de la asf, 2000-2018

Estado del Trámite	Frecuencia	%
Con seguimiento concluido	2020	84%
En seguimiento	144	6%
No notificado	112	5%
Presentada	12	0%
Dio lugar a procedimiento resarcitorio	113	5%
Sumas	2401	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la ASF, consultada el 20/2/2020. (www.asf.gob.mx. Sistema público de consulta de auditorías). Ver Anexo 2. Auditorías de la ASF por universidad y estado del trámite.

Es notorio que la mayor parte de las acciones de la auditoría, de todo tipo, se ha concluido, si bien hay variación, desde un caso extremo atípico con sólo 13% de seguimiento concluido (Nayarit). En el rango de 60 a 80%, hay 10 universidades; entre el 80 y 90%, 14; entre 91 y 99%, 8; y con 100%, 4: ITSON, Yucatán, Puebla y Ciudad Juárez. Las que dieron lugar a un procedimiento resarcitorio son 20 universidades; una de ellas, la del Estado de México concentra 34 de las 113; le siguen Michoacán con 15, la Del Carmen con 11 y Zacatecas con 9. Es notorio que 4 universidades agrupan el 61% de los procedimientos resarcitorios.

Recuperación

En cuanto a las acciones referidas al manejo de recursos, la ASF hace la siguiente clasificación: el monto de lo auditado que llama Determinadas, los montos Aclarados, los montos en Procedimiento Resarcitorio y los montos por Recuperar o Aclarar. La suma de Operados, Aclarados, por Recuperar o Aclarar equivale a los determinados. El siguiente cuadro muestra los millones de pesos correspondientes a cada clase.

Cuadro 4. Montos reportados por la ASF en las auditorías a las universidades, 2000-2018 (millones de pesos)

Denominación	Suma de las universidades
Montos Determinados	33,622.7
Montos Operados	264
Montos Aclarados	11,995.3
En Procedimiento Resarcitorio	7,898.1
Por Recuperar o Aclarar	20,999.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la ASF, consultada el 20/2/2020. (www.asf.gob.mx. Sistema público de consulta de auditorías). Ver Anexo 3: Auditorías de la ASF por universidad y Recuperación.

En otras palabras, del monto “por recuperar o aclarar” están por resarcirse 7,898, quedan entonces por aclarar 13,102 millones.

Ahora bien, sólo dos universidades –Del Carmen (1157 m) y el Estado de México (2673 m)– representan 48% del procedimiento resarcitorio. Como no es público el contenido del procedimiento, se puede inferir que se relacionan con la llamada “Estafa Maestra”, en donde estuvieron involucradas sendas instituciones. Hay otras 5 Universidades –Veracruz (945 m), Nicolaíta (934 m), Morelos (680 m), Zacatecas (608 m) y Querétaro (252 m)– que acumulan otros 3,419 millones, equivalente a 43% del procedimiento resarcitorio. En resumen 7 instituciones representan 91% del total.

El segundo grupo de instituciones forman parte de las que enfrentaron serios problemas financieros en el año 2019. En la Veracruzana el procedimiento resarcitorio es debido no a una falta interna, sino claramente a una externa: la falta de ministración del subsidio correspondiente al Estado. Cabe mencionar que con el nuevo gobierno se va regularizando el adeudo y con ello se están resarcando las cantidades que se utilizaron para otros fines igualmente importantes como, por ejemplo, el pago de impuestos de los trabajadores. En las otras universidades puede deberse a que el subsidio federal y estatal no cubren el monto de las plazas y prestaciones pactadas bilateralmente sin el aval de los respectivos gobiernos.

En resumen, de las 36 universidades, sólo 7 tienen procedimientos resarcitorios y sólo dos pueden asociarse a manejos

indebidos (la “Estafa Maestra”), una por incumplimiento de la entidad federativa y 4 porque el monto del subsidio federal y estatal no cubre el costo de operación de las universidades.

Del conjunto que falta por aclarar, que suman 13,101 millones (21,000-7898), 4 universidades ya no tienen algo que aclarar (Del Carmen, San Luis Potosí, Querétaro e ITSON), 11 tienen hasta 99 millones; entre 100 y 500 millones son 9; entre 501 y 1000 millones son 8; y finalmente 3 (Guadalajara, Morelos y Nuevo León) tienen pendientes de aclarar más de 1000 millones cada una.

Llama la atención el caso de la UNAM, porque es sin lugar a dudas la que administra el mayor subsidio (más de 40 mil millones de pesos anuales), es la Universidad a la que más auditorías se le han practicado (19), es la segunda (después de la del Estado de México) a la que más acciones se le han radicado (137); y, sin embargo, no tiene fincamientos de responsabilidad resarcitoria, un porcentaje muy alto de recomendaciones han concluido (92%) y sólo tiene pendientes, a fines de 2018, 20 millones por aclarar. Una explicación posible es el funcionamiento idóneo de la estructura de gobierno diseñada en 1945 por Alfonso Caso: la distribución de la autoridad institucional en diferentes órganos colegiados.

Etapas

La actividad de la ASF no ha sido homogénea a lo largo de los 18 años en revisión. En el período de Vicente Fox (2000-2006), sólo en dos años se realizaron auditorías que dieron lugar a más de 150 acciones (2004 y 2005); en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) hubo una notable reducción de auditorías y, por ende, de acciones, a tal grado, que en ninguno de los años se superaron las 90; finalmente, en el sexenio de Enrique Peña (2012-2018) la actividad de la ASF se incrementó notablemente, pues en todos los años (con excepción de 2018) se registraron más de 100 acciones y en 2014 alcanzaron la cifra de 236. Es en este último sexenio donde se concentra 95% del “Pliego de observaciones” y 65% de “Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria”. Coincide con el fenómeno de la “Estafa Maestra”, detectado por la ASF y documentado y hecho público por *Animal Político* y Mexicanos contra la Corrupción. Como es sabido, cuatro universidades públicas estuvieron (están) inmiscuidas en esta estafa: la del Estado de México, la de Morelos, la de Tabasco y la Del Carmen en Campeche.

De la información se puede inferir el énfasis del gobierno y de la Cámara de Diputados por auditar a las universidades públicas autónomas a través de la ASF. En el primer sexenio, buena parte de las acciones se refieren al cumplimiento de los compromisos firmados por los rectores en el PIFI. En el siguiente, que continuó el PIFI pero sin el brío inicial, el interés por auditarlas se redujo considerablemente y recuperó su dinamismo en el sexenio anterior, que se reforzó por el hecho de que varias universidades se prestaron al juego perverso de la “Estafa Maestra”. La información disponible apunta a que fue la ASF la que descubrió la estafa, pero como se mencionó anteriormente, el periodismo de investigación fue el que la hizo pública y le dio seguimiento (Pallán, 2017).

Hay una incertidumbre con respecto a la actuación del nuevo gobierno y la ASF. Aún no se cuenta con información de lo que sucedió en el primer año de la nueva administración, 2019, pues la información pública disponible de la ASF llega hasta el año 2018. Hay evidencia de que habrá una mayor supervisión en los ingresos de la alta burocracia universitaria para ajustarse al salario del presidente de la República, hay indicios de una racionalización del presupuesto para privilegiar las funciones sustantivas de la institución y, en particular, una gran incógnita de cómo se llevará a cabo la evaluación de la política pública de universalización y gratuidad de la educación superior y, en general, de la actuación de la ASF.

Inferencias preliminares del análisis a la actuación de la ASF

Una reflexión inicial y un tanto preliminar de la labor de la ASF es que, en la mayor parte de los casos, su labor es redundante con la función de los organismos internos de control de las universidades. La ASF no aporta algo sustancialmente novedoso pues sus observaciones relativas al manejo y control del presupuesto ya habían sido detectadas, analizadas e instrumentadas acciones correctivas por los órganos internos de control de las universidades.

Sucede que, en términos generales, donde se presentan mayores problemas es en aquellas universidades que no cuentan con organismos de control independientes de la autoridad personal del rector o del consejo universitario. Un posible camino de actuación es la modificación de las leyes orgánicas en aquellas universidades en donde las instancias de vigilancia y control del uso del recurso público no existen como órgano de gobierno institucional. La vía

no es, como lo han intentado varios gobernadores, imponer un contralor por parte de la Cámara de Diputados sino, en concurso con la comunidad, crear instancias de gobierno institucional que se ocupen de la vigilancia y control del uso y destino del recurso.

Esta redundancia tiene efectos negativos para algunos funcionarios de las universidades, pues se les somete a un juicio descalificador y desahuciante por parte de los analistas de la ASF. Se entorpece la realización de las funciones sustantivas para atender los múltiples requerimientos administrativos de las auditorías y se fomenta un ambiente de temor ante la amenaza de una posible sanción. Para evitarlas, en ocasiones se opta por no tomar decisiones con la premura que las circunstancias demandan.

Una segunda inferencia es que las auditorías de la ASF se inmiscuyen en el quehacer propio de las universidades al auditarlas con criterios que no corresponden con su función social. Hacen recomendaciones de tipo administrativo que son ajenas al quehacer propio de la universidad, la que ha encomendado a sus propios órganos internos de control y supervisión el diseño de la normatividad administrativa idónea a su función. La ASF no hace distinción alguna a la función cultural de las universidades. Las auditan como si se tratara de organismos dependientes del ejecutivo cuya función es diferente a lo que es una universidad pública y además autónoma. Hay testimonios de que los auditores de la ASF se comportan, con frecuencia, con altanería y soberbia y minimizan o ni siquiera toman en cuenta el carácter autónomo de las universidades. Esta observación se convalida al observar el tipo de “recomendaciones al desempeño” que se atreven a formular.

Las principales anomalías detectadas en las universidades se relacionan con la “Estafa Maestra” que, cabe reiterarlo, fue resultado de las pesquisas de la ASF y no de los organismos de control interno, ni del auditor externo, lo cual puso en evidencia, en estas universidades, la inoperancia de estas instancias internas de control.

La creciente intervención de la ASF ha impactado en otras áreas de las instituciones. Por un lado, en el aumento de la burocracia para atender la voluminosa información que en tiempos perentorios reclama la ASF y, por otro, en una actitud defensiva y timorata de buena parte de los funcionarios universitarios que se comportan más como empleados de la ASF que como miembros de una universidad autónoma.

Una tercera inferencia de la revisión es que la mayor parte de las universidades públicas ejercen responsablemente el presupuesto. Muy pocas son las que han ameritado un procedimiento resarcitorio. Para la mayor parte de las instituciones, las cantidades por aclarar o recuperar van encontrando una plausible explicación conforme pasa el tiempo.

Un dilema en la política pública es cómo tratar igual a los desiguales. En el caso de las auditorías es aceptable y necesario que todas las universidades sean objeto de revisión por parte de la ASF, pero si algo enseña la historia es que los comportamientos a lo largo del tiempo, las “sagas organizacionales” a las que alude Burton Clark (1972), dan cuenta de un modo de ser institucional, de una ética. La ASF ha realizado auditorías a lo largo de 20 años y tiene, creo, los elementos informativos para auditar con rigor y objetividad sólo a ciertas instituciones.

Algunas conclusiones

Hay algunos aspectos que ahora son obviedades pero que no lo fueron hace tiempo. La ASF tiene el derecho y la competencia de vigilar que el recurso público otorgado a las universidades se ejerza para cumplir su función social. En el breve recorrido histórico presentado, se puede apreciar que, efectivamente, no había duda en las universidades de esa atribución del Congreso y del Ejecutivo. Sin embargo, en el período comprendido de 1945 a 1988, el Estado no ejerció ostensiblemente esa facultad. Eran tiempos del Estado benevolente que prefería no indagar el uso de los recursos tanto para mantener la paz social con las universidades como porque había una confianza pública en su quehacer y en las instancias internas institucionales diseñadas para cumplir la función de supervisión y control. Fue en este contexto en el que se acordó con el Ejecutivo adicionar la fracción VII en el Tercero Constitucional para dar a las universidades la facultad de expedir sus propias normas de funcionamiento y “administrar su patrimonio”.

Con la llamada “modernización educativa” en 1988 se dio inicio a una forma de financiamiento “etiquetado” por la SEP y Hacienda que dio pie para ejercer esa facultad oculta del gobierno de supervisión de parte del presupuesto y a desdibujar el papel

central de los consejos universitarios de aprobar el presupuesto y el ejercicio presupuestal y la función de las contralorías internas de las universidades. Es la etapa del Estado evaluador.

Con el cambio de gobierno en el año 2000 se incorporó en la agenda pública la demanda social del Derecho a la Información, de la Transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y de la Rendición de cuentas. Estas inquietudes sociales se incorporaron en la Constitución y dieron lugar a la creación de instituciones para cuidar su ejecución. Las universidades no fueron ajenas a esta corriente y más pronto que tarde fueron objeto de atención por la ASF. Simultáneamente, la Subsecretaría de Educación Superior (SES) incrementó su intervención en las universidades al otorgarles un monto mayor de recursos etiquetados para la realización y ejecución de programas controlados y supervisados por la SES que propiciaron una menor presencia de los órganos de autoridad institucionales. A tal grado, lo comprueba Adrián Acosta, que los rectores asumieron el papel de gestores de las políticas públicas. Es la época del Estado interventor.

En la última parte del ensayo se aborda un incipiente análisis de la información pública que presenta en su página la ASF en el período de 2000 a 2018 a las universidades autónomas. Cabe destacar este esfuerzo impresionante de transparencia de la ASF por poner a disponibilidad de los interesados el resultado de sus auditorías, el estado que guardan y la recuperación y/o aclaración del uso de los recursos públicos. Algunos de los resultados de la indagación se han expuesto en la sección *Etapas* de este artículo.

Como colofón puede decirse lo siguiente:

La labor de la ASF debe ser compatible con la autonomía de las universidades. Existe la necesidad de indagar con mayor profundidad, por un lado, el quehacer de la ASF, sus procesos, sus ámbitos de actuación, sus resultados, y por otro, la aparente o real abdicación de las universidades a ejercer su facultad autonormativa y de administración de su patrimonio. Hasta ahora se advierte una creciente injerencia de la ASF y una actitud pasiva, tolerante e, incluso, sumisa, que pone en entredicho las competencias de los órganos internos de control diseñados por las propias instituciones.

Se requiere un diálogo creativo entre las universidades y la ASF e, incluso, con la Cámara de Diputados para encontrar el modo de que cada parte cumpla su función de manera coordinada, complementaria y no de sumisión de las universidades con la ASF y mucho menos de descalificación de las instancias internas de control para instaurar un mecanismo externo y ajeno como lo han pretendido varios gobernadores de las entidades federativas al intentar cambiar las leyes orgánicas sin consulta alguna con las universidades. Varios distinguidos analistas y exrectores nos recuerdan e instan a que la mejor forma de defender la autonomía universitaria es ejerciéndola, buscar nuevos mecanismos de hacerlo ante las transformaciones internas de las instituciones y externas del cambiante entorno.

Una posibilidad a explorar es el diseño, por las propias universidades, de mejores órganos e instancias internas de supervisión y control de los recursos públicos. La gran aportación de Alfonso Caso en el diseño de distribución de la autoridad en la UNAM, en 1945, puede servir de punto de referencia para dar concreción y significado a la facultad autonómica de “administración del patrimonio”. Difícilmente este diseño vendrá de fuera, pues los tiempos actuales no son propicios para ello. Se perfilan políticas públicas de mayor injerencia en detrimento de la autonomía universitaria.

Los organismos de control internos y externos son necesarios pero no suficientes para garantizar un ejercicio responsable de los recursos públicos. Se requiere de una cultura de transparencia, rendición de cuentas, derecho a la información e intolerancia a la impunidad por parte de los miembros de la comunidad para hacer efectivo el uso responsable de los recursos públicos para cumplir la función social que el Estado ha encomendado a las universidades autónomas.

Referencias

- Acosta, Adrián (2012). *Príncipes, burócratas y gerentes: los rectores de las universidades públicas mexicanas*. México: Ed. ANUIES.
- Clark, Burton R. (1972). The Organizational Saga in Higher Education. *Administrative Science Quarterly*, 17(2), 178-184. <https://www.jstor.org/stable/2393952?seq=1>

- Clark, Burton R. (1991). *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Ed. Nueva Imagen, Universidad Futura, UAM, Azcapotzalco.
- Gaceta UNAM (2019). 90 años de autonomía. Suplemento, (15), julio 29.
- González Cuevas, Óscar y López Zárate, Romualdo (2019). *La UAM: Una visión a sus 45 años*. México: Ed. UAM.
- Marco Jurídico de la Autonomía Universitaria (s/f). <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SIA-DPI-04-1999.pdf>
- Pallán Figueroa, Carlos (2017). Corrupción e Impunidad: ¿También en San Juan (las universidades) hace aire? *Campus Milenio*, 9 de noviembre.
- Pallán Figueroa, Carlos (2019). La Estafa Maestra: ¿Una solución preventiva? Parte I, II y III. *Campus Milenio*, septiembre 5-11.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2019). Autonomía y rendición de cuentas: una revisión histórica. *Campus Milenio*, julio 11.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2019). Autonomía y Rendición de Cuentas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, RMIE*, 24(82), 879-895.
- Salmerón Roiz, Fernando (1979). Discurso pronunciado en su toma de posesión como Rector General. 9 de octubre. *Memorial de El Colegio Nacional* (Tomo IX, No. 2).
- Sarukhán, José (2017). *Desde el Sexto Piso*. México: FCE.
- Soberón, Guillermo (2015). *El médico, el rector*. México: UNAM, El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Económica.
- Tamez Garza, Silverio y Montesinos Julve, Vicente (2007). La auditoría como medio de fiscalización de las cuentas públicas mexicanas. *Innovaciones de negocios* 8(15) 137-174, 2011, www.eprints.uanl.mx/12553/1/A7.pdf
- UNAM. Contraloría, Rectores 1946-2011. <http://www.contraloria.unam.mx/acerca-de-la-unam/unam-en-el-tiempo/lista-cronologica-de-rectores/rectores-1946-2011>
- UNAM (1945). Ley Orgánica.

