

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS*

ROBERTO RODRÍGUEZ-GÓMEZ

Resumen:

¿Las universidades autónomas por ley están obligadas a los ejercicios de rendición pública de cuentas, transparencia, evaluación externa y control interno instaurados por el Estado mexicano a través de normas e instituciones en la materia? Este artículo aborda el tema, con el propósito de identificar los principales puntos de inflexión en las relaciones entre el Estado y las universidades autónomas durante el siglo pasado y en el actual. Antes que brindar una respuesta novedosa al interrogante inicial, el recorrido busca reflejar la cambiante perspectiva de las instituciones y agentes involucrados en esta problemática.

Abstract:

Are autonomous universities required by law to adhere to the standards for the public rendering of accounts, transparency, outside evaluation, and internal control as implemented by the Mexican government through norms and institutions? This article addresses the topic in order to identify the main points of inflection in the relationship between the government and autonomous universities during the current and past centuries. Before offering a novel response to the initial question, the article seeks to reflect on the changing perspective of the institutions and agents involved in the problem.

Palabras clave: autonomía universitaria, rendición de cuentas, relación universidad-Estado, política universitaria, administración universitaria.

Keywords: university autonomy, rendering of accounts, university/government relationship, university policy, university administration.

Roberto Rodríguez Gómez: investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México, México. Director de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2017-2019. CE: roberto@unam.mx

*El presente texto se basa en la serie editorial del mismo nombre publicada en los meses de junio a septiembre de 2019 en el suplemento Campus Milenio, así como en las conferencias presentadas en el Foro Implicaciones de la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior en México (ANUIES, 14 de febrero de 2019) y en el Coloquio 90 años de autonomía de la UNAM (UNAM, 31 de julio de 2019). El autor agradece a Violeta Roldán sus ideas y comentarios críticos sobre este texto.

Las universidades autónomas son instituciones públicas del Estado y, como tales, pueden ser auditadas, supervisadas y evaluadas por las entidades del Estado autorizadas para ello. No obstante, la naturaleza jurídica *sui generis* de la autonomía universitaria, en particular las garantías institucionales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han dado lugar, en distintas coyunturas, a una tensión entre el margen de libertad que supone el régimen autonómico y la creciente tendencia en favor de la regulación sobre el desempeño de las dependencias gubernamentales. En este texto se aborda el tema desde un ángulo histórico buscando identificar los principales puntos de inflexión en las relaciones entre el Estado y las universidades autónomas durante el siglo pasado y en el actual. Antes que brindar una respuesta novedosa al interrogante que anima la presentación, el recorrido que se aborda busca reflejar la cambiante perspectiva de las instituciones y agentes involucrados en la problemática.

Orígenes

Abril de 1910. Los preparativos para establecer la Universidad de México avanzan a paso firme. Justo Sierra se ha comprometido a que el próximo septiembre, en el marco de las celebraciones del Centenario, se inaugure la nueva institución. Han pasado casi treinta años desde que el impulsor del proyecto, entonces diputado federal, entregara a la Cámara baja un proyecto de ley constitutiva, que finalmente no prosperó. Pero este Justo Sierra es otro. Ha transitado en cargos de los poderes Legislativo y Judicial, ejercido tareas docentes, forjado obra de historiador y consolidado una trayectoria a la par intelectual y política. Lleva diez años instalado en el gabinete porfiriano, primero como subsecretario de Instrucción (1901-1905), luego como primer titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (1905-1911) creada a sus instancias.

Don Justo ha preparado con esmero el proyecto universitario y la correspondiente iniciativa de ley. En enero de 1910, entrega Sierra al Consejo Superior de Educación un proyecto de ley constitutiva para que una comisión especial, integrada por los directores de las escuelas profesionales involucradas, lo dictamine y luego el pleno emita comentarios. Pocas de las recomendaciones del Consejo harían mella en el proyecto, ninguna de fondo. Pero su deliberación en la instancia cumplió el propósito de legitimar la propuesta con los directivos y autoridades del ramo. La inicia-

tiva había pasado también el tamiz de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular, el controvertido vicepresidente Ramón Corral, emitió algunas observaciones.

Pero faltaba un punto de vista, uno muy importante, casi de visto bueno: el del señor de los dineros en el gabinete de don Porfirio, José Yves Limantour. Este personaje se incorporó al gabinete de Díaz en 1893 al frente de la Secretaría de Hacienda, cargo en el cual permanecería hasta el final del porfirato. Gracias a su eficaz manejo de la hacienda pública, Limantour contaba con la plena confianza del presidente. El poder de José Yves era considerable, se había dado el lujo de rechazar la Vicepresidencia cuando se la ofreció Díaz. Naturalmente, cualquier proyecto que implicara una erogación importante debía pasar ante la vista del ministro.

Luego de un telegráfico intercambio de notas (del 15 al 21 de abril), en el que Sierra insiste en la urgencia de contar con las observaciones de Limantour a la iniciativa, el titular de Hacienda finalmente remite al de Instrucción sus notas el viernes 22 de abril de 1910. Algunas observaciones son de forma, pero la mayoría aborda aspectos de fondo y trascendencia. Sierra responde puntualmente a cada comentario en carta réplica del 25 de abril. Al día siguiente el ministro entrega y presenta al Congreso la iniciativa de ley, ya con las observaciones de Limantour resueltas. El intercambio epistolar se cierra con una breve misiva de Limantour (28 de abril) en que comenta las soluciones adoptadas por Sierra.

Uno de los temas objeto de negociación fue el referido a las obligaciones de rendición de cuentas de la naciente institución. En el proyecto de ley el artículo 12 indicaba: “El Consejo (Universitario) podrá nombrar una comisión revisora y de glosa de las cuentas de la comisión administradora, formada de empleados de Hacienda o de la Contaduría Mayor y debidamente remunerados. Tanto el informe de ésta como el dictamen de la comisión que en su caso revise dichas cuentas se publicarán luego que se presenten”. Sobre ese artículo Limantour comentó a Sierra: “En ese artículo debe fijarse también la manera de revisar y glosar las cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda o una oficina que designe la Sría. de Hacienda podrían servir para el objeto” (22 de abril). Sierra replica a la observación:

¿Cree usted prudente una comisión oficial de glosa; no es verdad que toda intervención demasiado afectiva del gobierno en la gestión de bienes propios

retrae a los donantes? No sé; tal es la opinión de Pablo (Macedo). Nosotros propondremos una comisión de glosa formada por empleados de hacienda, nombrada y remunerada por el Consejo (25 de abril).

Limantour cierra la discusión proponiendo una solución que Sierra aceptaría sin réplica:

La glosa de cuentas –dice el ministro de Hacienda– es, en mi concepto, absolutamente indispensable: primero, porque es un principio de buena administración, y segundo, porque tratándose de fondos del Gobierno (excluyo intencionalmente los donados) no veo cómo pudiera eludirse la glosa oficial. La intervención demasiado acentuada del Gobierno en el manejo de los fondos puede, en efecto, retraer a los donantes, pero con seguridad no ha de producir ese resultado la simple revisión de cuentas.

La solución que propone Limantour es simple y la expresa con una pregunta: “¿Tiene Ud. inconveniente en dar cuando menos al artículo 12 la forma imperativa en lugar de la potestativa?” (28 de abril).

De este modo, en la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional, publicada el 31 de mayo de 1910, el texto del artículo 12 quedó:

El Consejo nombrará una Comisión, formada por empleados de Hacienda o de la Contaduría Mayor y debidamente remunerada, para que revise y glose las cuentas de la Comisión administradora. Tanto el informe de ésta, como el dictamen de la Comisión que revise dichas cuentas, se publicarán luego que se presenten.

Tal como la propuesta de Limantour.

Autonomía como régimen de autocontrol

La Universidad Nacional fue declarada autónoma por ley del Congreso de la Unión en 1929 y en 1933. No fue la primera universidad pública del país en conseguir esa prerrogativa, la precedieron las universidades de Sinaloa (1917) y Michoacán (1918) en las que circunstancias de los contextos políticos locales impidieron la estabilidad temporal del régimen autonómico. El otro antecedente importante corresponde a la Universidad de San Luis

Potosí, establecida en 1923 por el congreso estatal como institución autónoma al transformar el anterior Colegio Científico y Literario del estado en universidad.

La norma correspondiente, es decir el Decreto 106 de la XXVII Legislatura del Estado de San Luis Potosí, fijó la obligación de rendición de cuentas en los siguientes términos:

El manejo de los bienes de la Universidad estará sujeto a la revisión de la Contaduría de Glosa, para el efecto de que ésta pueda informar al Congreso de la inversión de fondos. En caso de alegarse responsabilidad, corresponde a la Asamblea General tomar las medidas que estime oportunas en cuanto a su régimen interior (artículo 11 del Decreto).

Esta, la Contaduría de Glosa, reemplazó a la Contaduría General del Estado al decretarse una nueva constitución política del estado en armonía con el texto constitucional federal aprobado en 1917 por el Congreso Constituyente.

En ese entonces y hasta el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas las universidades públicas de los estados eran exclusivamente subsidiadas con fondos de las haciendas locales, así como a través de donativos particulares y mediante el cobro de colegiaturas. No existía aun el subsidio federal que hoy conocemos, por ello el ejercicio de auditoría y revisión del ejercicio de gasto correspondía la comisión de glosa local, órgano del Legislativo estatal.

Vendría después la primera autonomía de la Universidad Nacional, la de 1929. Esta ocurrió en respuesta a una huelga y movilización estudiantil que comenzaba a irradiar hacia otros centros de enseñanza del país y a involucrar a grupos sociales más amplios en la capital de la República. La iniciativa fue suscrita por el presidente Emilio Portes Gil y buscó conjugar varios aspectos: el crecimiento de la Universidad mediante la adscripción a ella de escuelas profesionales e institutos de investigación que operaban de manera aislada; conceder autonomía en los aspectos de régimen académico y administrativo; abrir cauce a nuevas formas de organización de profesores y estudiantes. Los límites que el Ejecutivo 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.

En la ley orgánica de 1929 de la Universidad se indicaba que el nombramiento de rector procedería mediante la designación de una terna a cargo del Ejecutivo de la cual el Consejo Universitario podría elegir al que considerara idóneo para el cargo. A las obligaciones de rendición de cuentas dedica esa ley un capítulo completo, el sexto titulado “De la inversión y vigilancia de los fondos de la Universidad”. Consta este capítulo de diez artículos y establece un mecanismo de supervisión interna (la auditoría universitaria) y otro externo, a cargo de la Contraloría de la Federación.

El artículo 52 de la ley universitaria de 1929 señala que dicha Contraloría “vigilará” el manejo de los fondos otorgados por el Ejecutivo federal. Se aclara en el mismo artículo que tal vigilancia se limitará:

[...] a la comprobación de que los gastos se hagan conforme a los presupuestos, su reglamento y disposiciones que dicte el Consejo Universitario. El Ejecutivo podrá pedir en cualquier tiempo todos los informes que necesite sobre el estado económico de la Universidad.

A esta disposición se añade que:

[...] la cuenta que anualmente debe rendir la Universidad no formará parte de la contabilidad general de la Hacienda Pública; pero el sistema y procedimientos de contabilidad que deben aplicarse en la ejecución de los presupuestos de la Universidad, serán sometidos a la aprobación de la Contraloría, así como las modificaciones que en lo sucesivo se introduzcan (artículo 53).

Además, que:

[...] los ordenadores y manejadores de fondos quedarán sujetos a las sanciones que establece la Ley Orgánica de la Contraloría y su reglamento, cuando se trate de erogaciones que graven el subsidio de la federación, y a las responsabilidades que la Ley Penal establece, en todos los demás casos” (artículo 54).

La autonomía de 1933 respondió a otras causas. La principal, la resistencia de la Universidad Nacional a asumir una postura ideológica afín al régimen gubernamental. La presidencia de Abelardo Rodríguez tomó la

decisión de separar a la institución universitaria de la órbita del Estado, otorgar un subsidio finiquito y conceder plenas facultades de autonomía. De este modo, la ley orgánica promulgada en octubre de 1933 consta de únicamente nueve artículos, ninguno de los cuales establece obligaciones de rendición de cuentas y atribuciones de auditoría por parte del Estado. El subsidio público se restableció gradualmente al promediar el sexenio de Lázaro Cárdenas, pero la ley seguiría vigente hasta el fin del año de 1944. De la ley orgánica promulgada en 1945 nos ocuparemos más adelante.

Los años en que estuvo vigente la segunda ley orgánica de la Universidad Nacional (1933 a 1945), aquella que establecía su separación del gobierno federal, se caracterizaron por la precariedad económica y el conflicto interno. Los términos de la autonomía, así como la postura gubernamental de marginar a la Universidad de las decisiones educativas del Estado abrieron espacio para la actuación de fuerzas interesadas en controlar la institución. Además de los debates ideológicos de la época –la confrontación entre nacionalistas, socialistas, liberales y fascistas– en la Universidad encontraron refugio y ámbito de expresión actores y grupos opuestos al régimen revolucionario.

La etapa se inicia con la elección de Manuel Gómez Morín (1933-1934) como rector. Duró menos de dos años. Pese a sus esfuerzos por sacar adelante la institución, la crisis imperaba. Al inicio del gobierno de Cárdenas (1934-1940), la tensión Universidad-Estado se recrudeció, principalmente por la negativa de alinear la secundaria y el bachillerato universitarios a los programas de orientación socialista. El gobierno se negó a restituir el subsidio a menos que se produjera un acercamiento hacia la política educativa oficial. El conflicto desembocó en la renuncia del rector Fernando Ocaranza Carmona (1934-1935) junto con la mayoría de los consejeros universitarios. Varios, por cierto, seguirían a Gómez Morín en la creación de un partido de oposición al régimen.

La reconciliación entre el Estado y la Universidad fue gradual y se apoyó en la elección de autoridades universitarias afines al proyecto del régimen: Luis Chico Goerne (1935-1938), Gustavo Baz Prada (1938-1940) y Mario de la Cueva (1940-1942). La Universidad respaldó la política de establecer el servicio social como requisito para el título profesional, apoyó la expropiación petrolera, brindó facilidades para incorporar académicos del exilio español, y llevó a cabo proyectos de investigación aplicada en temas

de interés del régimen. En 1938 Cárdenas presentó la iniciativa de crear un fondo federal especial para apoyar económicamente a las universidades del país, incluso a la Universidad Nacional, con lo que el subsidio público comenzó a fluir de nueva cuenta.

Ello no fue suficiente, sin embargo, para atemperar los conflictos en la institución. Ideológicamente polarizada, objeto de interés de grupos profesionales y políticos y con una estructura frágil de gobierno interior, la Universidad vivió sus horas más bajas. En 1944, en el gobierno de Miguel Ávila Camacho (1940-1946), fue necesaria la intervención presidencial para disolver la disputa en torno al reconocimiento del rector en turno. Ávila Camacho respaldó a un grupo de universitarios afines al gobierno y propuso suscribir una nueva ley orgánica universitaria, siempre y cuando se pusieran de acuerdo los grupos académicos en su contenido.

El resultado fue exitoso, aunque no exento de fricciones y pugnas. Implicó la elección de un Congreso Constituyente Universitario que se encargó de deliberar y aprobar dos instrumentos: un proyecto de ley orgánica y otro de estatuto universitario. Al concluirse el primero se le entregó al Presidente, quien cumplió su compromiso de trasladarlo al Congreso sin modificaciones. Al finalizar 1944 las cámaras aprobaron nueva ley y fue promulgada en enero del año siguiente.

A diferencia de las autonomías de 1929 y 1933, la de 1945 fue un producto universitario. No es de extrañar, por ello, que las obligaciones de rendición de cuentas, que habían desaparecido en 1933, se enfocaran ahora hacia el ámbito del gobierno universitario. La norma aprobada incluyó, entre las atribuciones del Patronato, la de presentar un balance de cuentas revisado por un contador público independiente, previamente designado por el Consejo Universitario (artículo 10, fracción III) y la designación de un “contralor o auditor interno de la Universidad que tendrá a su cargo preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad” (artículo 10, fracción V). En el Estatuto General de 1945 se precisó que el contador público previsto en la ley orgánica podría “nombrar un auditor de su confianza para el desempeño de sus trabajos” (artículo 69, vigente). Que el órgano colegiado de gobierno (el Consejo Universitario) fuera el receptor exclusivo de las cuentas universitarias duraría como tal hasta finales del siglo pasado.

¿Y el resto de las instituciones de educación superior del país? Primero, había muy pocas (Michoacán, San Luis Potosí, Guadalajara, Yucatán, Nuevo León, Veracruz, Sinaloa, Sonora y Guanajuato), y de ellas solo la UASLP era autónoma. Al recibir principalmente subsidio estatal, sus obligaciones de supervisión financiera y revisión del gasto ejercido correspondían a los órganos auditores de los estados. En cambio, las instituciones federales de reciente creación, el Politécnico Nacional y los institutos tecnológicos regionales, estaban obligados a rendir cuentas ante la Contaduría Mayor de Hacienda.

Más de medio siglo habría de durar el periodo de supervisión suave de los órganos de Estado sobre las finanzas universitarias. Todo habría de cambiar a partir de 2000, con la creación de la Auditoría Superior de la Federación y los mecanismos de transparencia, auditoría y control interno de los últimos años.

Autonomía y fiscalización superior

La creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en reemplazo de la anterior Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) se explica por varios factores: la adopción en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) de instrumentos y mecanismos de nueva gerencia pública, recomendados por la banca multilateral y otras agencias; una mayor presencia de los partidos de oposición en el escenario político nacional, y la estrategia del “nuevo federalismo” emprendida en el mismo periodo, por citar los más relevantes.

Previa reforma constitucional, en diciembre de 2000 se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que dio origen a la nueva entidad, cuya actividad tendría efectos inmediatos sobre la supervisión del gasto federal ejercido por las universidades públicas. Concluía la etapa de control suave y remoto del Estado sobre las finanzas universitarias dando lugar a un nuevo ciclo. Vamos a examinar las características y condiciones de la transición en sus primeros años.

A la ASF le fueron asignadas condiciones de autonomía técnica y de gestión, atribuciones de vigilancia sobre cualquier entidad receptora de recursos federales, la obligación de informar a la Cámara de Diputados y al público en general, y la responsabilidad de elaborar métodos y procesos para verificar no solo el ejercicio de gasto, sino también el

desempeño de las instituciones respecto de los criterios del sistema nacional de planeación.

¿Las garantías otorgadas por la Constitución a las universidades autónomas por ley las exceptuaba del requisito de rendición de cuentas contemplado en la norma? La respuesta a esa pregunta fue la clave de una nueva relación entre las universidades y el Estado en materia de control y vigilancia.

La decisión de auditar a las instituciones públicas de educación superior (IPES) había sido tomada con anticipación. En revisión de la cuenta pública de 1997 se incluyó al Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Chapingo. El año siguiente, a través de un convenio entre la Cámara de Diputados y el Congreso del Estado de Jalisco, se fiscalizaron las cuentas de la Universidad de Guadalajara. En la revisión correspondiente a 1999 la CMH programó a dos universidades, la Universidad Veracruzana, que acababa de lograr autonomía, y la Autónoma de Tamaulipas. La primera no tuvo reparo con el ejercicio, pero la segunda optó por ampararse para evitarlo. Era diciembre de 2000 y estaba en pleno proceso la transformación institucional del órgano auditor.

El amparo fue aceptado, en primera instancia, por la judicatura local. Pero al tratarse de presuntas violaciones al régimen federal de la autonomía, el caso pasó a la Suprema Corte de Justicia. El recurso de la UAT ingresó con el expediente “Amparo en revisión 317/200”. Fue fallado por la Corte en favor de la autoridad federal. De esa resolución se derivó una tesis jurisprudencial que indica con claridad la facultad de la ASF para auditar los subsidios federales universitarios y su obligación de rendición de cuentas.

En su parte medular señala la tesis:

[la autonomía] no impide la fiscalización de los subsidios federales que se otorguen 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 que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron 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).

En respuesta, primero la UNAM y más tarde las universidades públicas autónomas representadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), decidieron acatar en sus términos la tesis de la Corte y cooperar en los procesos de auditoría de la ASF; en segundo lugar, la entrega anual a la Cámara de Diputados de estados financieros dictaminados; en tercero, la disposición para cooperar académicamente con el órgano auditor superior y con los correspondientes estatales entonces en proceso de integración.

El “Informe sobre la fiscalización de las instituciones públicas de educación superior 1998-2008” de la ASF, indica que en ese lapso se practicaron 70 auditorías a 40 IPES. Se aclara que 11 de las 40 fueron auditadas en más de una ocasión, principalmente UNAM, Politécnico, Pedagógica Nacional y Chapingo. En 2004 fue suscrito un acuerdo entre la ASF y la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior (AMOCVIES). El órgano auditor se compromete a aceptar en este acuerdo “sin que ello implique un compromiso, los resultados de las auditorías que practiquen los Órganos Internos de Control” de las instituciones, reservándose en todo momento el derecho de “practicar revisiones integrales o parciales” de las cuentas universitarias.

En la segunda década del siglo las auditorías a las IPES se intensificaron e intersectaron con un proceso complementario: las obligaciones de transparencia de las entidades públicas. Habría también un desenlace de escándalo: la estafa maestra.

Autonomía, evaluación externa y transparencia

La configuración de sistemas de control intragubernamentales, desarrollados en México en los últimos años, fue gradual, progresivo y no exento de fricciones y consecuencias inesperadas. El mecanismo implica la articulación y operación coordinada de tres sistemas: el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional Anticorrupción, ambos instituidos formalmente a través de la reforma al artículo 113 Constitucional en 2015, y el Sistema Nacional de Transparencia, derivado de un grupo de reformas de rango constitucional en enero de 2014.

La idea básica del control mutuo era incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. A través de procesos de evaluación, fiscalización, transparencia y control interno se podría mejorar el conjunto de programas

y proyectos encargados de materializar las principales políticas de gobierno. Un segundo supuesto: hacer más eficiente el gasto público a través de procesos de simplificación administrativa, asignación transparente de recursos, rendición cuentas y regulación de responsabilidades. Además, se buscó vincular estos mecanismos a los de planeación estratégica y programación presupuestal con base en resultados. Sin embargo, los propósitos originales cambiarían pronto de foco para concentrarse en una problemática distinta: el combate a la corrupción.

Las piezas se fueron armando una a una. Entre ellas cabe destacar las de mayor peso, sin ánimo de exhaustividad. En 2001 se estableció la Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda; en 2002 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).

Cada una de esas instituciones inició sus tareas en forma aislada aunque complementaria: la ASF auditorías a las entidades y programas de la administración pública federal receptoras de recursos públicos; el IFAI en la promoción de mecanismos de transparencia, fundamentalmente en la obligación de las entidades públicas de responder a solicitudes de del público interesado; la Función Pública en la implantación de procedimientos de supervisión al interior de las dependencias de la estructura gubernamental, principalmente órganos de control interno; y el Coneval con el doble encargo de medir la pobreza y evaluar, mediante una metodología estandarizada, el desempeño de cada uno de los programas sociales autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El siguiente paso fue la generalización de los mecanismos de evaluación, fiscalización, control interno y transparencia en la escala estatal. También un proceso gradual, eventualmente accidentado, pero que culminaría con la emisión de leyes e instituciones locales para cumplir la función correspondiente. El aspecto restante era la coordinación funcional de los procesos indicados, lo que daría lugar a los sistemas que permiten, en teoría, la conjunción operativa de todos los dispositivos de control.

En el ámbito universitario, una vez despejada la cuestión de si las instituciones autónomas serían entidades obligadas a la transparencia y rendición de cuentas, se abrió un horizonte complejo: como la mayoría de estas

instituciones son subsidiadas por una combinación de fondos federales y estatales ¿cuál sería la instancia obligada a supervisar la aplicación de los recursos otorgados? Pronto llegaría la respuesta: la autoridad federal para los subsidios de su ámbito y la estatal, es decir el órgano de fiscalización superior del estado correspondiente, para la proporción de subsidios de origen local. Las universidades tuvieron entonces que enfrentar la posibilidad de un doble ejercicio de auditoría fiscal: el de la ASF y el del órgano estatal correspondiente. Ello obligó a adecuar las rutinas de contabilidad interna para ajustarlas a los requerimientos de los distintos órganos auditores.

En materia de obligaciones de transparencia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en 2002 permitía a las universidades autónomas generar sus propios mecanismos de transparencia al margen de la supervisión del IFAI. Pero la ley reformada de 2016 incluyó a las instituciones autónomas como sujetos obligados y bajo las mismas normas de operación que el resto de las entidades públicas; otro tanto ocurrió al momento de expedirse leyes estatales en materia de transparencia. Las universidades públicas se vieron obligadas entonces a establecer oficinas encargadas de la función y procesos para garantizar el acceso a la información requerida. El Coneval, por su parte, proyectó y llevó a cabo evaluaciones independientes sobre los resultados de los programas federales asociados a la distribución de fondos extraordinarios para las universidades y otras instituciones de educación superior.

En diciembre de 2016 el Congreso aprobó modificaciones a distintos ordenamientos con el objetivo de implantar órganos internos de control (OIC), con titulares designados por la Junta de Coordinación Política del Senado, en cada uno de los órganos constitucionales autónomos, lo que incluiría a las universidades públicas autónomas. Esta disposición ha sido adoptada en varias de las instituciones, aunque también resultó objeto de controversia. En octubre de 2018 la Universidad Autónoma de Hidalgo resultó favorecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que interpretó como anticonstitucional el acto del gobierno estatal de imponer un OIC para la supervisión del gasto universitario.

Autonomía y corrupción

La llamada “estafa maestra” que, por cierto, aún no cierra sus capítulos finales, puso al descubierto mecanismos de movilización ilegal de

recursos económicos entre dependencias gubernamentales, proveedores privados y algunas instituciones universitarias. Todavía no han concluido los procesos judiciales que permitirán identificar el destino material de esos recursos, así como su utilización en propósitos de tipo político o personal.

La investigación que develó la dinámica de dicho proceso fue emprendida por el portal noticioso *Animal Político* en alianza con la organización civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Los primeros resultados fueron publicados en dicho portal en septiembre de 2017, con un impresionante efecto de opinión pública. Prácticamente todos los medios de alcance nacional habrían de reproducir, con distinto énfasis, los principales descubrimientos. Con base en los informes de la Auditoría Superior de la Federación correspondientes a la revisión de la cuenta pública federal de 2013 y 2014, se pudieron detectar contratos irregulares por 7 mil 670 millones de pesos. De esa suma quedaron sin aclaración 3 mil 433 millones.

El destacado trabajo periodístico de *Animal Político* –cuyos autores principales son: Manuel Ureste, Nayeli Roldán y Miriam Castillo– utilizó con intensidad prácticamente todas las fuentes de datos disponibles para dar seguimiento al flujo de dinero. Según se reporta, hicieron más de quinientas solicitudes de datos a las instituciones gubernamentales de transparencia, tanto la de ámbito federal como las estatales. Además, examinaron más de un centenar de actas constitutivas de las 186 empresas involucradas (con lo que detectaron que 128 no debían recibir recursos públicos), revisaron 43 declaraciones de funcionarios públicos y una docena de auditorías forenses sobre universidades y dependencias gubernamentales.

En el curso de la investigación se pudo saber que las instituciones universitarias que participaron en la operación fueron las universidades autónomas del Estado de México, la del Carmen, la del Estado de Morelos, así como la Universidad Popular de la Chontalpa, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, la Universidad Politécnica del Golfo de México, el Instituto Técnico Superior de Comalcalco y la Universidad Tecnológica de Tabasco. Se estima que este conjunto de instituciones habría recibido por comisión en la triangulación de recursos en torno a mil millones de pesos.

El medio informativo abrió espacio para que los titulares de dichas instituciones manifestaran o esclarecieran su participación en los eventos

reportados. Solamente en un caso se obtuvo respuesta: la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco que, en un breve comunicado dirigido al medio expresó: “Los resultados de la fiscalización de las cuentas públicas 2013 y 2014, de los convenios suscritos con Petróleos Mexicanos, han sido aclarados y solventados ante la Auditoría Superior de la Federación”, el resto de los directivos habría considerado que el medio que difundió el reportaje no era el canal adecuado para hacer precisiones.

En cambio, la mayoría de las dependencias gubernamentales señaladas en el reportaje dieron alguna forma de respuesta a la solicitud de aclaración del medio, con el común denominador de indicar que las irregularidades detectadas por la ASF estaban siendo atendidas y que se disponían a una revisión mayor para identificar, si las hubiera, las responsabilidades correspondientes.

El análisis jurídico del caso ha detectado una probable debilidad en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Esta norma, que regula las compras y servicios que contrata el gobierno federal, facilita la adjudicación directa de contratos a instituciones de educación superior, ciencia y tecnología cuando el carácter altamente especializado de la compra lo amerita. El artículo 41 de dicha ley autoriza a las dependencias gubernamentales a contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando: “se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación” (fracción X), y en el caso de que:

[...] se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad (fracción XVIII).

El caso no ha terminado, sobre varios funcionarios públicos del gobierno anterior hay expedientes abiertos que deben agotarse. Para el sector universitario, la divulgación del reportaje ha tenido un efecto indudable-

mente complejo. En septiembre de 2018 la fracción senatorial de Morena propuso un punto de acuerdo para exhortar a la ASF para que auditar a la totalidad de las universidades e instituciones de educación superior sobre el manejo de los recursos federales del ejercicio fiscal 2018. En el mismo sentido, no fue casualidad que, en el cambio de gobierno, la autoridad educativa federal promueva nuevos instrumentos para supervisar el empleo de los recursos transferidos a las universidades en condición de crisis económica.

Consideraciones finales

Como hemos visto, la relación entre la autonomía universitaria y las obligaciones de rendición pública de cuentas establecidas en las normas nacionales e impulsadas por el Estado han atravesado por distintas etapas, aunque claramente se distinguen dos modelos: el de autorregulación que comprende el largo periodo entre la creación de universidades autónomas en el país y la transición política desarrollada a finales del siglo XX. Un segundo modelo está representado por la creciente regulación intragubernamental característica de las formas de gobierno de los últimos veinte años. En ese pasaje, las universidades autónomas optaron, en general, por desarrollar estrategias adaptativas, en algunos casos negociadas con el poder público, para estar en condiciones de cumplir con los requerimientos de control interno, evaluación y supervisión por órganos gubernamentales facultados, transparencia y rendición de cuentas. Esta opción ha evitado, hasta ahora, procesos de confrontación en entre las instituciones y el Estado que pongan en condición de riesgo la autonomía universitaria como tal.

Una nueva etapa se ha instaurado a partir de la renovación de poderes federales tras la elección presidencial de 2018. En términos de la relación Universidad-Estado, el cambio de régimen político está todavía por delinear sus trazos definitivos, pero sin duda se acompañará de nuevos e importantes retos para la autonomía universitaria.

El primero y más evidente son las renovadas exigencias de austeridad, control y reporte de los recursos públicos autorizados, nueva dinámica de crecimiento en todas las instituciones públicas de educación superior, implantación de mecanismos para optimizar tiempos y espacios en el suministro de servicios educativos, entre otros. La reforma constitucional

en materia educativa decretada el 15 de mayo de 2019, que establece la obligación para el Estado de brindar oportunidades de educación superior de carácter gratuito a la población demandante es parte del nuevo desafío.

¿En qué medida el diseño de una nueva generación de políticas públicas de educación superior implicará tensiones para la autonomía universitaria del siglo XXI? Más que una interrogante conceptual esa es la cuestión crítica para el futuro próximo de las universidades autónomas del país.

Recibido: 1 de agosto de 2019

Aceptado: 8 de agosto de 2019