





**Universidad Autónoma de Baja California**

Dr. Felipe Cuamea Velázquez  
**Rector**

Mtro. Ricardo Dagnino Moreno  
**Secretario general**

Dr. Óscar Roberto López Bonilla  
**Vicerrector Campus Ensenada**

Dr. Miguel Ángel Martínez Romero  
**Vicerrector Campus Mexicali**

Dr. José David Ledezma Torres  
**Vicerrector Campus Tijuana**

Dr. Alfredo Félix Buenrostro Ceballos  
**Coordinador general del Centro de Estudios Sobre la Universidad**



Centro de Estudios Sobre la Universidad

**Universidad Autónoma de Baja California**

Autonomía y auditoría universitarias / César Rubén Castro Bojórquez,  
Alfredo Félix Buenrostro Ceballos (coordinadores). -- Mexicali, Baja  
California : Universidad Autónoma de Baja California, Centro de  
Estudios Sobre la Universidad, 2013.

266 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-607-208-0

1. Autonomía universitaria -- México -- Baja California. 2. Universidad  
Autónoma de Baja California -- Auditoría. I. Castro Bojórquez, César Rubén,  
coord. II. Buenrostro Ceballos, Alfredo Félix, coord. III. Universidad  
Autónoma de Baja California. Centro de Estudios Sobre la Universidad. IV. t.

LB2331.4 A88 2013

**©D.R. 2014 Alfredo Félix Buenrostro Ceballos/  
César Rubén Castro Bojórquez**

Las características de esta publicación son propiedad de la  
Universidad Autónoma de Baja California.

ISBN 978-607-607-208-0

Coordinación editorial: Luz Mercedes López Barrera.  
Edición: Luz Mercedes López Barrera y Lydia Coronel Yáñez.  
Formación: Lydia Coronel Yáñez.  
Captura: Liliana Yadira Taboada Villa.

Alfredo Félix Buenrostro Ceballos  
César Rubén Castro Bojórquez  
(coordinadores)

# Autonomía y auditoría universitarias

Prologuistas  
Alfredo Félix Buenrostro Ceballos  
y César Rubén Castro Bojórquez



## PRÓLOGO

César Rubén Castro Bojórquez\*  
Alfredo Félix Buenrostro Ceballos\*\*

El concepto de autonomía es imperativo a la generación de las ideas que implementen y garanticen la búsqueda de la verdad, que solo se da en espacios libres a la discusión, para crear, analizar, plantear y difundir con ellas el conocimiento alejado de dogmas, intolerancia, imposiciones y mitos.

La universidad debe ser esencialmente una institución en la que se construyan ideas que se conviertan en ideales y principios que transformen a la sociedad. Es por esto que las universidades han buscado la libertad que les da la independencia frente al poder público, han recorrido un largo camino en búsqueda de la autonomía, desde su creación, sujetas al espíritu religioso, del cual se liberaron cuando el hombre entendió que las preguntas importantes sobre el mundo podrían responderse a través de la razón.

\* Exrector de la Universidad Autónoma de Baja California.

\*\* Coordinador general del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UABC.  
Exrector de la UABC

En nuestro país la culminación de esa búsqueda tuvo su mejor momento con la promulgación de la reforma constitucional del 9 de junio de 1980 por medio de la cual establece como normal constitucional que:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar, difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico y administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución en los términos de la ley y con las modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme a las características propias de un trabajo en especial de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones que esta fracción se refiere.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercitando su facultad constitucional de interpretar la constitución, ha precisado el alcance de la autonomía universitaria establecida por el anterior precepto constitucional considerando que la autonomía implica

autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les esta atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que



ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringido a sus fines.<sup>1</sup>

En ese sentido la autonomía implica, entre otras, la facultad para que las universidades se gobiernen a sí mismas a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autorregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.

Pero dicha autonomía frente al poder público no es suficiente, existen otros poderes constituidos formal e informalmente que han pretendido vulnerarla; a saber: los partidos políticos, el sindicalismo, organizaciones religiosas, oligarquías interiores, y factores del poder económico de mercado, además de otros poderes fácticos.

Las universidades requieren de la autonomía para que siempre sean un espacio de libertad, independencia e imparcialidad, instituciones altamente democráticas, solidarias con los principios e ideales humanísticos, con una función social de alta importancia y responsabilidad ante el pueblo.

La historia nos enseña que la atención a los desprotegidos no ha sido una constante, al contrario nos relata hechos de abusos y atropellos, de naciones, pueblos, sociedades sobre sus semejantes, la educación en general y la universidad en particular debe encontrar

<sup>1</sup> Tesis 2ª. XXXVI/2002, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, abril de 2002, p. 576.

soluciones para lograr una sociedad donde se viva mejor, o más equitativa y solidaria, más amable y favorable.

Para esto y por esto la universidad debe ser la consciencia crítica de la sociedad, y para ello, requiere una autonomía amplia solo vigilada por la opinión pública. Una autonomía que sirva como una garantía institucional para proteger el derecho humano de libertad de cátedra y de investigación con base en el cual al seno de las universidades se puedan analizar y discutir las diversas corrientes de pensamiento sin más limitaciones que las que imponga la razón, y se pueda generar y difundir conocimiento que ayude a responder las diversas preguntas que el género humano se hace sobre los diversos temas relacionadas con su ser y su deber ser.<sup>2</sup>

En los últimos años, la sociedad ha creado organismos que han implementado acciones para un mejor desempeño del gobierno y sus instituciones referente a: transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de todas aquellas dependencias que ejercen dinero del pueblo; así como también el respeto a los derechos humanos.

La universidad acepta, reconoce y asume la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir las tareas de rendir cuentas, transparentar sus actos y establecer los mecanismos de acceso a la información de todas sus acciones. Respetar los derechos humanos en sus diversas modalidades. Todo lo anterior dentro de los límites que le otorga su autonomía. Límites que cada vez deben ser más amplios, dado que siempre habrá intentos de parte del gobierno y sus congresos para pretender dictarle normas a la universidad.

<sup>2</sup> Sobre el tema ver el trabajo elaborado por el Prof. Roberto Cippitani “La libertad de cátedra e investigación en el ámbito de la autonomía universitaria” publicado en el libro *La libertad de cátedra e investigación en el ámbito de los derechos humanos*, editado por la Universidad Autónoma de Baja California en 2014.

El Congreso tiene facultades para legislar en materia de educación superior y dictarle leyes a la universidad, pero con estas normas y leyes, se le debe garantizar a la universidad su pleno derecho de autonomía y autarquía. El derecho de autogobernarse, autoadministrarse, autoevaluarse, garantizarle la autonomía: académica, científica, política, financiera y todos aquellos componentes o dimensiones que integran este concepto de autonomía universitaria, debe gozar de la suficiente autonomía para impugnar cualquier norma que le establezca el Congreso que vulnere los principios rectores de la universidad.



## INTRODUCCIÓN

César Rubén Castro Bojórquez  
Alfredo Félix Buenrostro Ceballos

El apasionante tema de la autonomía universitaria y los novedosos tópicos sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, estimularon al Centro de Estudios Sobre la Universidad de la UABC a editar esta obra que contiene las tesis de acreditados académicos expertos en los temas aquí mostrados.

En la primera y segunda partes de este libro se recopila el resultado de los trabajos presentados como ponencias en dos eventos académicos sobre los temas de autonomía y auditoría universitarias organizados por el Centro de Estudios Sobre la Universidad; la tercera parte analiza el proceso de desarrollo de la cultura de transparencia y de los mecanismos de rendición de cuentas en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) en un entorno histórico marcado por un importante debate sobre hasta dónde los alcances de este proceso afectan los niveles de autonomía que debe privar en la Universidad. La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas son valores fundamentales en toda sociedad democrática, su difusión, ejercicio y garantía constituyen una necesidad improporrogable para alcanzar el

estado de derecho. La transparencia es una gestión necesaria para la adecuada participación y administración no sólo de las instancias gubernamentales sino también de las académicas.

José de Jesús Gudiño Pelayo aborda la actividad académica que realizan las universidades, donde sea posible violar garantías individuales y ante esta posibilidad, cuál sería la naturaleza y evolución de juicio de amparo y como se involucra a la autonomía universitaria. Gudiño Pelayo expone en forma exhaustiva el desarrollo histórico del juicio de amparo, su aplicación en el caso de las universidades y cómo ha venido cambiando el concepto de autonomía de las universidades.

En su trabajo, Germán Gonzalo Álvarez propone construir un concepto iberoamericano de la autonomía universitaria, lo cual es viable porque somos herederos de determinados patrones culturales dado que la conquista española tuvo un proyecto social más complejo que las acciones de Inglaterra, Francia o Portugal en América.

Héctor Melessio Cuen Ojeda realiza una semblanza de su universidad la Autónoma de Sinaloa, en la época de los años de 1970 y 1980, en que junto con las universidades de Puebla y Guerrero se caracterizaron por ser rebeldes y guerrilleras. Igualmente describe el proceso que siguieron las universidades para obtener constitucionalmente su autonomía, desde la creación en 1910 de la Universidad Nacional hasta que el 9 de junio de 1980, la autonomía se adquirió por rango constitucional; seguidamente describe el proceso de consolidación de la Universidad Autónoma de Sinaloa, desde sus orígenes en el año de 1873 como colegio Rosales hasta la fecha. Pasando por todos los incidentes de una universidad radical, con tendencias socialistas, cayendo en un deterioro de la calidad académica, se perdió el rigor en el proceso de enseñanza-aprendizaje, se convirtió en una universidad populista, muy politizada. Expone

cómo se dio la reforma universitaria a partir de 2003, hasta lograr una nueva ley orgánica el 27 de julio de 2006.

En este libro se incluye también los puntos de vista que se vertieron en una mesa redonda sobre autonomía universitaria en la que participaron los maestros: Pedro José Carrasco Parrilla, Milton Castellanos Gout y Daniel Solorio Ramírez. A partir de la pregunta ¿autonomía universitaria para qué?, hecha por el moderador de la mesa Alfredo Buenrostro Ceballos, Milton Castellanos Gout dijo: “lo que debemos hacer es encontrar los indicadores que nos permitan medir la capacidad de respuesta que tiene la institución en ejercicio de su propia autonomía, es decir, en función de la reserva que se presente en la defensa a esta intensión de influencia o de apoderamiento que parte de los tres vértices del triángulo”. Daniel Solorio propuso que las preguntas que tendríamos que plantearnos, y son las preguntas que hemos estado omitiendo en la UABC, son interrogantes a las que no les hemos dado respuesta los universitarios bajacalifornianos: ¿qué hacer, para qué sirve la autonomía frente a los procesos de dominación financiera que hoy vive la sociedad y dentro la cual está inmersa la universidad? ¿Qué hacer con la autonomía universitaria en un sistema donde la universidad depende de los dineros que entrega el gobierno o que algunas empresas internacionales o grandes intereses financieros?

Pedro José Carrasco Parrilla agregó que una de las claves a la pregunta que se ha formulado, tal vez la podamos encontrar en el propio lema de la Universidad Autónoma de Baja California, “por la realización plena del hombre”, pues la actividad de la universidad, la última razón de ser tal como lo ha establecido el propio Tribunal Constitucional español es la creación, el desarrollo, la transmisión y la crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, razón de ser que no puede ser cumplida a mi juicio si no existe una auténtica autonomía.

Sobre autonomía y auditoria universitarias Alfredo Félix Buenrostro aborda el tema “Universidad y los procedimientos de Fiscalización de Gasto Público”. Establece y sostiene que la fiscalización de la Universidad por órganos estatales y federales violenta la autonomía dado que las entidades autónomas por ley contemplan otro tipo de procedimientos sustentados en la propia soberanía popular para tales entidades públicas.

En su tesis describe detalladamente la estructura jurídica de la universidad y explica el concepto de autonomía. Abunda en el concepto de Patrimonio Universitario. Expone con claridad los procedimientos que determinan el gasto público federal y su fiscalización y de igual manera el presupuesto de egresos estatal y su fiscalización. Culmina con la formulación y aprobación del presupuesto universitario. Exterioriza en su reflexión final la tesis ya establecida de que la federación y el estado violentan la autonomía universitaria al desconocer los procedimientos particulares que el legislador le otorgó en su ley particular a la universidad.

Víctor Everardo Beltrán Corona en su trabajo “Autonomía y Universidad” traza el largo camino que en nuestro país tuvo que recorrer la universidad para obtener su autonomía. Además, expone ampliamente las diferentes definiciones que a través de los años se le ha dado a la autonomía. Así como la responsabilidad que la Universidad adquiere con este derecho. Describe, asimismo, lo que significa “estados financieros y auditoria” y su aplicación en la universidad, y cuáles son las reglas que el legislador determinó en el caso de esta institución.

Carlos Pallán Figueroa, entre otras cosas, dice que la importancia de que haya un manejo debido de las cuentas, que su información sea transparente, que se pueda llegar a todos los solicitantes; seguramente hay que hacer adecuaciones en la normatividad inter-



na, y aunque esto no es generalizable para todas las instituciones, cada institución autónoma es diferente a la otra porque las leyes no son iguales y porque estas leyes de autonomía valen el contexto estatal dentro del cual se inscriben, las constituciones locales no consideran de igual manera a todas universidades, por lo tanto en algunos casos habría que hacer adecuaciones a la constitución local, en otros a la propia normatividad universitaria.

Salvador Valencia Carmona expone el tema “Derecho, Autonomía y Educación Superior” iniciando por relatar el estado que vivían las universidades sobre todo en la década de los años de 1970, y cómo fue que llegó y porque, a la modificación del Artículo 3ro constitucional y la inclusión del inciso VII que le otorga la autonomía a las universidades. Expone también cómo las universidades autónomas son organismos descentralizados y tienen calidad de autoridad y “como tal deben estar sujetas a revisión, que no intromisión, sino que es la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines que fueron otorgados”.

La tercera parte de este libro incluye dos artículos relacionados con el tema: Luis Carlos Castro Vizcarra, en su artículo refiere claramente las obligaciones de la universidad en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas y cómo han evolucionado estos temas en los últimos diez años (2003-2013). Expone que la universidad como organismo descentralizado se convierte en sujeto obligado a cumplir con estos preceptos según el artículo sexto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Baja California promulgada el primero de octubre de 2010.

Afirma también que la “Universidad no debe ser solo el de un sujeto obligado, sino la de un actor constante en la búsqueda de

mecanismos y tecnologías adecuadas que le permitan ser pilares en el fortalecimiento de la cultura de transparencia, rendición de cuentas y un acceso efectivo a la información pública”.

El libro cierra con el trabajo de Patricia Moctezuma y Marco Tulio Ocegueda con el trabajo “El que nada debe. Nada teme. El proceso de construcción de la transparencia en la UABC”. En este, los académicos analizan el proceso de desarrollo de la cultura de transparencia y de los mecanismos de rendición de cuentas en la UABC. Asimismo, el entorno histórico en que se han desarrollado la autonomía y la transparencia. Describe también las variadas discusiones que se tuvieron en el pasado, entre los rectores de la UABC y el Congreso del Estado sobre el efecto que tendría una auditoría a la UABC, violando la autonomía universitaria, dado que la Ley Orgánica de la UABC establece que dicha auditoría deberá ser por un auditor externo nombrado por el Consejo Universitario de la UABC. Siguiendo con este proceso histórico se relata como las nuevas leyes y normas han establecido nuevas responsabilidades para las universidades autónomas. Dentro de ellas la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Destaca el artículo cómo la UABC se convirtió en la primera universidad pública del país en ser fiscalizada por la auditoría superior de la federación, así como también la celebración del convenio con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California, para la revisión de cuentas y transparencia de la información financiera a partir del ejercicio fiscal de 2004.

El rector doctor Alejandro Mungaray Lagarda (2002-2006), comprendió que el ejercicio de la Autonomía Universitaria no debe convertirse en un obstáculo sobre el derecho que tiene la sociedad a tener acceso a la información pública. Concluyen exponiendo que: “El derecho a la información es fundamental para la construcción de la democracia de nuestra nación.”

De esta manera, en este libro se resume y da luz sobre el largo debate que se ha venido dando sobre los nuevos matices del significado de Autonomía Universitaria. Deja muy claro el proceso histórico por el cual la educación superior ha venido luchando para perfeccionar su autonomía, pero además nos deja ver la importancia que tiene en la actualidad la transparencia, rendición de cuentas y el derecho a la información.



PRIMERA PARTE  
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA



## INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

José de Jesús Gudiño Pelayo\*

### LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Tengo la plena convicción de que la autonomía es consustancial, es esencial a la idea de universidad. La función social, política de la universidad no es posible concebirla sin un ámbito de autonomía; la universidad como espacio de libertad, de independencia, de imparcialidad requiere de la autonomía. Mi maestro de amparo Jorge Gabriel García Rojas, del cual tuve después la distinción de ser adjunto en clase en la Universidad Iberoamericana, nos decía que las universidades son los crisoles donde se forjan las nuevas valoraciones sociales, y esto es cierto, hablar de crisoles es hablar también de autonomía, de independencia frente al poder público y frente a todos los poderes constituidos formales e informales.

El control constitucional de los actos de las universidades públicas, de las universidades autónomas, en otras palabras ¿proceden los medios de control constitucional respecto a los actos emitidos

\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Falleció el 19 de septiembre de 2010.

por las autoridades universitarias en perjuicio de los alumnos, de los maestros? Antes esta pregunta: ¿es posible con la actividad académica que realizan las universidades violar garantías individuales?, esto va a ser concretamente el tema al que me voy a referir y lo abordaré desde dos perspectivas; la de la naturaleza y la evolución del juicio de amparo, y desde la perspectiva de autonomía universitaria, que son los dos aspectos que deben tenerse en cuenta para tratar y solucionar este problema. Posteriormente, veremos algunos casos emblemáticos en los que se expresa esta evolución del juicio de amparo: a saber, un amparo concedido en 1940 contra la Universidad de Yucatán, un caso contra una escuela pública no autónoma de la Escuela Nacional de Maestros en 1930, y un caso concedido en Mexicali cuando yo era juez de Distrito, un amparo contra la universidad y, por último, el asunto de la Universidad de San Nicolás Hidalgo, el caso de Óscar Trasviña, donde cambia el criterio de la Corte respecto a la procedencia del amparo contra actos de las universidades autónomas.

En México, antes de la reforma de 1995, que amplió el contenido del original artículo 105 constitucional, en el que incluyó al municipio como parte legítima, tanto activa como pasiva, de las controversias constitucionales y establece, por otra parte, las acciones de inconstitucionalidad, lo cual constituye una institución novedosa en nuestro derecho constitucional; el juicio de amparo era el único medio de control constitucional; pero este medio de control constitucional únicamente estaba disponible para los particulares, ni las autoridades, ni los órganos de gobierno, ni los niveles de gobierno tenían a su alcance un medio de control constitucional. Los problemas, los conflictos, las controversias entre los órganos del Estado y los niveles de gobierno se resolvían por la vía administrativa, a través de criterios meramente políticos, es hasta la reforma de 1995



cuando el control jurisdiccional de la *Constitución* se amplía de manera importante; por lo tanto, el juicio de amparo es el medio fundamental, casi exclusivo de control constitucional, con una tradición que viene desde mediados del siglo XIX y que además ha impactado a todos los otros medios de control constitucional, si se analiza la ley reglamentaria de las fracciones primera y segunda del artículo 105 constitucional se ve que prácticamente está vaciada en ella la técnica del amparo; si se analizan las resoluciones que en controversia constitucional en acciones de inconstitucional se han dictado, se darán cuenta de la gran influencia que ha tenido la técnica de amparo, donde incluso se citan ejecutorias que provienen del amparo por vía de analogía, entonces, el amparo es el medio de control por excelencia del sistema jurídico mexicano. En relación con el tema que abordamos, me referiré a tres características del juicio de amparo:

En primer lugar, la vocación expansiva del amparo; en segundo, su capacidad de sobrevivencia en condiciones políticas adversas; y, en tercer lugar, y una característica muy importante, la oscilación pendular de sus criterios interpretativos que suelen ir de la restricción extrema a la máxima liberalidad. Respecto a la primera característica, hay que recordar que el amparo nace como un medio de control constitucional extraordinario, reservado únicamente a la violación de garantías individuales en perjuicio particular del gobernado; pero el juicio de amparo incluso fue originalmente diseñado y aprobado en la Asamblea Constituyente de 1857 como un juicio por jurados, lo que sucedió fue que la Comisión de Estilo, una comisión que encabezaba una sola persona, que era León Guzmán, no pasó esta última versión a la asamblea, la omitió porque los secretarios le dijeron que no era compatible con la estructura del juicio de amparo por lo demás que se había aprobado y unos artículos que ya habían sido aceptados por la asamblea no los pasó para la

revisión final y no los incluyó en el texto definitivo, esto posiblemente salvó al juicio de amparo, porque no hubiera podido subsistir si el juicio de amparo se ventilara por juzgar, por jurado popular; es lo que Eduardo Payán le ha llamado el “fraude parlamentario” que se refiere a cuando algo ya aprobado no pasa al texto definitivo por una decisión o por una equivocación de la Comisión de Estilo.

A partir de este origen, el juicio de amparo se ha ido expandiendo, ha ido desplazando a otras instituciones hasta apoderarse de manera total y definitiva de todo el sistema procesal mexicano, hasta convertirse en el proceso por excelencia. Héctor Fix Zamudio dice que en el juicio de amparo hay cinco procedimientos de carácter autónomo que son el amparo libertad, el amparo agrario, el amparo casación, el amparo soberanía, el amparo de revisión, creo que esto no es exacto, más bien al revés, un solo procedimiento de amparo ha desplazado a otros y ha realizado las funciones de esos ordenamientos. El amparo no es la casación, pero el amparo hace las veces de la casación; el amparo no es la revisión judicial, sin embargo, el amparo contra ley ejecuta una revisión judicial; el amparo no es contención administrativa, no obstante, en la medida que no hay tribunales contencioso-administrativos, el amparo actúa como tal. En México no hay una institución del *hábeas corpus*, los artículos 17 y 18 de la *Ley de Amparo* hacen las veces de juicio de *hábeas corpus*, por lo que este carácter expansivo del amparo llega al grado de que hoy todos los asuntos pueden ser resueltos a voluntad de una de las partes, por un tribunal federal a través de un procedimiento de amparo. Sería muy interesante analizar las causas de carácter histórico, sociológico, psicológico, cultural que han permitido esta evolución de una institución que, naciendo para un fin específico prácticamente se ha apoderado de todo el sistema judicial, al grado que la justicia de los estados es una justicia provisional mientras

se resuelve en definitiva en amparo. Este es uno de los aspectos importantes del juicio de amparo y que toca directamente a las universidades porque estas no podían escapar de la discusión de si este control constitucional también les toca a ellas.

Otro de los aspectos es su capacidad de sobrevivencia en circunstancias políticas adversas, yo tengo una hipótesis que me gustaría poner a disposición de ustedes. En clase, todos los temas para los cuales no tengo respuesta y todos los temas difíciles los propongo como tesis a mis alumnos, y creo que este es un tema de tesis muy importante. Una hipótesis de trabajo es que en México nunca hemos tenido un régimen totalitario, sí hemos tenido regímenes autoritarios pero no uno totalitario en virtud del amparo, de que el amparo siempre ha asumido la defensa del individuo. Pero a través del amparo originalmente se realizaban otras funciones, por ejemplo, en la época de la república restaurada en la cual a través del amparo también se examinaba la legitimidad de las autoridades, si el funcionario que había emitido el acto tenía una investidura legítima, si su nombramiento era conforme a la ley, si no había vencido el término para el cual fue nombrado, etcétera. Esta tesis de la incompetencia de origen la abandona la Suprema Corte a partir de la presidencia de Ignacio L. Vallarta, pero también creo que el abandonar esta tesis de la incompetencia de origen le permite subsistir al amparo durante el Porfiriato. Es muy interesante estudiar las ejecutorias de la Corte durante cada época histórica y ver cómo se va adaptando el amparo a las nuevas circunstancias, pero siempre sin dejar de lado su función primordial, la defensa del individuo frente al Estado, la defensa particular. Es cierto, renunció a la tesis de incompetencia de origen pero salvó su función primordial, que es la defensa del individuo, y esta es una característica.

La otra característica muy importante del juicio de amparo es la oscilación pendular de sus criterios, que van desde la restricción extrema a una gran liberalidad. El amparo es la disciplina jurídica donde más interrelación existe entre la legislación y la jurisprudencia, en esta materia del control constitucional de los actos de las universidades autónomas vamos a ver cómo existe esta variación de criterios.

La autonomía universitaria es un asunto que ante determinadas circunstancias y en ciertos momentos históricos ha tenido varias connotaciones dependiendo de la posición desde la cual se aborde, en esta ocasión mi pretensión se hará únicamente al control constitucional de los actos de las universidades en perjuicio de particulares; podemos decir, sin temor a equivocarnos, que la autonomía universitaria es una figura que por un lado es moderna, ya que sus antecedentes inmediatos se remontan a los inicios del siglo xx y, por otro, es de una raigambre profundamente latinoamericana, esta es una característica, de esta manera para rememorarla debemos acudir no tanto a Europa o a Estados Unidos sino a Argentina, particularmente a Córdoba y a México, a la entonces Universidad Nacional sin perder de vista a otros países como Perú o Bolivia, solo por citar dos ejemplos.

En el caso de la Universidad de Córdoba, la autonomía universitaria se presentó a través del movimiento de reforma universitaria de 1918, durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen, grupo que entre otras demandas planteaba la elección de los cuerpos directivos universitarios por la propia comunidad universitaria, con cursos de oposición para la selección del profesorado, libertad de cátedra y asistencia social a los estudiantes, los cuales fueron incorporados posteriormente a los estatutos universitarios aprobados por el gobierno de aquel país. Por otra parte, concretamente en el caso mexicano, si bien la autonomía universitaria se suscita a finales de la década de

1920, en un contexto postrevolucionario, su vocación nacionalista y de consecuente orientación hacia los problemas sociales, connotación que esta figura en general ha manifestado en las casas de estudio que la ostentan, ya se adivinaba desde el discurso inaugural, o reinaugural según se le quiera ver, de la Universidad Nacional por parte de don Justo Sierra, mismo que en bellos términos decía:

El nuevo hombre que la consagración a la ciencia forme el joven neófito que tiene en sus venas la sabia de su tierra y la sangre de su pueblo, no puede olvidar a quien se debe y a qué pertenece, *sursum corda* que brote de sus labios al pie del altar debe dirigirse a los que con él amado, a los que con él han sufrido, que ante ellos eleve como una promesa de libertad y redención la hostia inmaculada de la verdad.

De esta manera la autonomía universitaria se originó con motivo del movimiento estudiantil del 23 de mayo de 1929, en el que aproximadamente 2 000 estudiantes tomaron la rectoría de la Universidad Nacional. Como resultado de este movimiento, sin buscarla explícitamente en un inicio, se reconoció posteriormente en la ley la autonomía de la hoy Universidad Nacional Autónoma de México. Al respecto, sin desconocer la existencia de normas anteriores que ya hablaban de esa autonomía, resulta ilustrativo conocer el contenido de la *Ley Orgánica* de dicha universidad, en lo que corresponde a su artículo 2º dice:

La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho, primero, para organizarse como lo estime mejor dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley, impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación, organizar sus bachilleratos...

Como puede verse en el ordenamiento legal citado ya se reconocía a la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, a propósito de lo cual importa destacar el contenido de las fracciones primera y segunda del artículo 2º, en cuanto a que dotó a esta institución de facultades para organizarse como mejor le conviniera, tanto en el ámbito administrativo como en el aspecto académico y el relativo a la investigación en los términos previstos en la propia *Ley Orgánica*. Sobre la autonomía que se refiere a dicha ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la quinta época, sostuvo que la intención del legislador fuera la de crear a la universidad como institución democrática, debidamente solidarizada con los principios e ideales nacionales y reconocerle una función social de alta importancia atribuyéndole responsabilidad ante el pueblo. En ese sentido, se le delegaron funciones estatales como definición de atribuciones y responsabilidades, se reconoció su autonomía como ideal de los gobiernos revolucionarios, se ubicó a la propia universidad dentro del diario democrático revolucionario para cumplir con los fines de impartir una educación superior y estudiar los problemas que afectan al país. Se le dieron las más amplias facilidades de trabajo y de gobierno interior, se le proveyó de fondos o de elementos económicos, asignándole un subsidio anual fijado en el presupuesto de egresos. De total importancia resulta precisar que desde ese momento se sostuvo que su autonomía quedaba bajo la vigilancia de la opinión pública y de los órganos representativos del gobierno, así su naturaleza jurídica quedó definida como la de una institución de estado y corresponde al concepto de corporaciones con determinadas funciones estatales, pero descentralizadas en la acción directa gubernamental, pudiendo ser más o menos estrechos los

vínculos que unan a la propia corporación con el Estado y que además, con el objeto de la institución, interesa, asimismo ,a la colectividad social y a los altos fines del gobierno.

Ahora bien, con motivo de la reforma constitucional publicada el 9 de junio de 1980, la posibilidad de dotar de autonomía a las universidades e instituciones de educación superior se elevó a la categoría de norma constitucional, al respecto, la fracción octava del artículo 3° constitucional establecía que

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar, difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta constitución en los términos de la ley y con las modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme a las características propias de un trabajo especial de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones que esta fracción se refiere.

Y en la exposición de motivos se dice:

es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente y sean sustento de las

libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado, fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

Y luego dice:

las universidades e instituciones de educación superior que deriven su autonomía de la ley deberán de responsabilizarse, primeramente, ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines,

y continúa la exposición de motivos.

En cuanto a la forma de adquirir esa autonomía, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en términos de la fracción séptima del artículo 3° de la *Constitución General de la República* debe otorgarse mediante un acto formal y materialmente legislativo, esto es, a través de una ley emitida por el Congreso de la Unión o bien por las legislaturas del Estado. En otras palabras, la autonomía no puede otorgarse a través de un decreto del ejecutivo expedido a través de sus facultades reglamentarias, tiene que ser una ley formal y materialmente legislativa.

Creo que uno de los problemas fundamentales con el que se enfrenta el derecho constitucional, y que abarca tanto a los derechos fundamentales, como a la autonomía universitaria y en general a toda prerrogativa, es el problema relativo a los límites. Cuando se habla de un derecho fundamental, hay que preguntarse por el límite a la libre expresión, sí, pero ¿hasta dónde?, muchos de estos límites los encon-



tramos en la *Constitución*, otros los tenemos que ir construyendo a través de la interpretación constitucional, a través de la ponderación entre derechos, lo que sí es cierto es que en la *Constitución* no hay derechos absolutos, todos los derechos tienen un límite y eso sucede también con la autonomía universitaria. El problema es hasta dónde llega el límite de cada caso concreto, la Suprema Corte ha establecido jurisprudencias para fijar sus límites en diversos aspectos, por ejemplo, con lo relativo al artículo 123, cuando ha dicho que las universidades en sus relaciones laborales no actúan como órganos investidos de imperio, sino como simples patrones y que por lo tanto tiene que sujetarse a la jurisdicción de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, también en materia de auditoría ha fijado criterio la Suprema Corte de que sí proceden las auditorías cuando se trata del uso de recursos federales, ha ido fijando los límites de esta autonomía universitaria.

Y una de las discusiones en torno a los límites es precisamente si contra los actos de las universidades autónomas procede el juicio de amparo y sobre qué actos actúa y sobre cuáles no; pero, esto parte de una pregunta anterior: ¿es posible violar garantías individuales a través de la actividad académica que realizan las universidades llamadas autónomas? Si contestamos que sí, como nos lo aprueba de manera clara el caso de Yucatán, entonces pasaremos a la otra pregunta: ¿qué actos son los impugnables ante las autoridades?

El primer caso de un amparo que se interpone contra una universidad pública es el de la Universidad de Yucatán, promovido el 25 de noviembre de 1939 por varios padres de familia en representación de sus menores hijos, omito los nombres por no ser importantes; se interpuso amparo contra actos del Consejo Universitario y rector de la Universidad de Yucatán y secretario de la escuela preparatoria de la misma universidad, por violación a los artículos 6º, 7º, 9º, 14, 16 y 24 constitucionales. Se señalaban como actos recla-

mados el acuerdo del Consejo Universitario por el cual se expulsa de manera perpetua al alumno Eduardo Alaviada y por espacio de un año a los demás quejosos. Y en cumplimiento y ejecución de ese acuerdo, por las restantes autoridades y por tanto la oposición a que los quejosos asistan a la escuela preparatoria como alumnos de la misma, gocen de todos los derechos anexos a su calidad de tales y sectores. ¿Por qué fueron expulsados los alumnos?, empecemos por Eduardo Alaviada, él fue expulsado de manera definitiva, según lo indica la sentencia, en el considerando 3°:

la expulsión definitiva del quejoso Eduardo Alaviada se decretó con fundamento en el artículo 47 del *Estatuto de la Universidad de Yucatán*, por haber publicado en el periódico *El alcázar* un artículo titulado “Apéndice de última hora a mi propaganda psicológica” que, en concepto del Consejo Universitario, ataca la ideología revolucionaria que inspira la enseñanza que imparte la Universidad y constituye, además, un ataque personal al profesor de la asignatura de religiones comparadas [...]

Considerando que el artículo 3°, capítulo uno, título primero del *Estatuto de la Universidad de Yucatán* dice que la Universidad organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en sus educandos un concepto racional y exacto del universo y de la vida social, combatiendo todas las doctrinas religiosas o sociales que a este concepto se opongan, pues la base exacta de la ideología revolucionaria que debe inspirar e inspira la enseñanza que imparte nuestra máxima institución de cultura, acorde absolutamente con el espíritu y letra del artículo 3° de la *Constitución General*. El precepto de nuestra Carta Magna, cuya reforma la dejo en los términos en los que ahora está redactada, fue recibido con beneplácito por el sector revolucionario del país, que constituye a la inmensa mayoría de los habitantes.

Esa reforma a la que se hace referencia se trata de la que se hizo al artículo 3° constitucional que estableció la educación socialista, durante el periodo del general Lázaro Cárdenas.

La Universidad de Yucatán, consecuentemente con esa ideología que sustenta, no puede permitir que en su seno se cobijen estudiantes que bajo el pretexto de una mal entendida y peor practicada libertad en emisión de pensamiento, hagan nefasta labor reaccionaria y tendenciosa con fines claramente perceptibles a obstaculizar y hacer nugatoria la labor universitaria, atacando también por tanto el artículo 3° constitucional. Lo que a concepto del Consejo no debe tolerarse, poniendo el inmediato enérgico remedio considerando de conformidad con artículo 47 del propio *Estatuto Universitario*, la inscripción como alumno, estudiante libre de la universidad implica la promesa de sujetarse estrictamente a las prescripciones del presente estatuto y de los reglamentos universitarios y a las disposiciones legítimas del consejo y demás autoridades escolares. La falta del cumplimiento de esta promesa acarreará la pérdida de los derechos que las mismas disposiciones legales conceden a los estudiantes, de donde se desprende con evidencia que habiendo trasgredido y violado, el estudiante Eduardo Alaviada, tanto este artículo como el 3° del mismo estatuto, al combatir la ideología universitaria en los términos en que lo hizo, tomando como pretexto un ataque personal al profesor de la asignatura de religiones comparadas, esto lo pone en la sanción del citado artículo 47 párrafo último, por lo que debe perder los derechos que las disposiciones legales conceden a los estudiantes imponiéndole la expulsión definitiva.

¿Pero qué fue lo que dijo en ese artículo?

En el artículo que motivó la expulsión se relata que el profesor de la asignatura mencionada, religiones comparadas, presentó a los alumnos a una persona que había sido director de un periódico defensor de los intereses de los estudiantes católicos, persona que refirió las causas por las cuales había abandonado el catolicismo, haciendo después el profesor un elogio de la mencionada persona después del relato, el articulista hace el siguiente comentario, dice el articulista, esto es a groso modo lo sucedido en el aula de religiones comparadas el 13 de noviembre de 1939, creo que no es necesario comentar que esto está fuera de programa y la sutilidad del velo del sectarismo fanático de esta propaganda psicológica efectiva, sobre los intelectos impropereados de los oyentes, solo quiero tener la ocasión de pronunciar aquí mi opinión de que este grupo nuestro está mejor preparado científicamente que el señor Sarlat y que las exhibiciones teatrales, como la que es objeto de mi comentario, nos parecen demasiado infantiles.

Con este comentario le sacaron tarjeta roja de la universidad.

Bueno esto es por lo que hace al quejoso que fue definitivamente expulsado de la universidad. Pero ¿qué hicieron los demás a los que solamente se les suspendió un año?

A los demás quejosos se les expulsó temporalmente por haber enviado al Consejo Universitario un escrito de protesta en contra del profesor de la cátedra de biología, por el procedimiento que llevó a cabo para obtener la sustancia necesaria para el estudio de los gametos masculinos, porque según se dice en el acuerdo reclamado, de la simple lectura del mismo se desprende el afán an-

tirrevolucionario y tendencioso de obstaculizar la labor de la universidad pretextando imaginarias irregularidades, a más de que los firmantes se producen en términos irrespetuosos y despectivos del profesor de biología, señor Carrillo Alonso, por lo que se impone aplicarles una corrección disciplinaria consistente en la expulsión temporal de la escuela preparatoria por el resto del presente año, a proposición del señor secretario de la misma proposición que como la materia del consejero Ramírez Vera hace suya, el consejo por considerarlas acertadas, siendo de advertir que los conceptos contenidos en el considerando anterior, por lo que toca al criterio derechista sustentado por Eduardo Alaviada son aplicables aquí y no se repiten por no hacer demasiado extenso este acuerdo. En primer lugar, consideran los quejosos que los actos reclamados violan los artículos 14 y 16 constitucionales porque si es verdad que los derechos que a los alumnos conceden los artículos 45 y 46 del *Estatuto Universitario* se pierden conforme al 47 por no sujetarse estrictamente los alumnos a las disposiciones legales respectivas, también lo es que en el presente caso...

y luego viene la resolución de la Suprema Corte

Aquí hay que hacer varias aclaraciones, en primer lugar, no se impugnó la constitucionalidad de los artículos 46 y 47 del *Estatuto Orgánico* y, por otra parte, el juez de Distrito habría sobreseído en el juicio por no haber agotado los recursos, usó un procedimiento bastante extraño, porque dice, si bien es cierto que la ley no concede ningún recurso contra la decisión del Consejo Universitario, el precepto dice que no podrá reformarse en dicha sesión el acuerdo tomado, pero esto no impide que en otra sesión distinta no se pueda revocar este acuerdo o modificar la resolución y por este motivo lo sobresee.

Aquí hay otra circunstancia, la Asociación de Estudiantes abogó en beneficio de los expulsados y el Consejo Universitario le contestó que veía con simpatía su gestión pero que si los alumnos expulsados lo pedían el Consejo Universitario consideraría esa expulsión que había hecho, pero solamente una parte de los alumnos pidieron una reconsideración al Consejo Universitario y a ellos se les levantó la sanción; entonces, dice el juez de Distrito, si me hubieran pedido eso yo se los hubiera levantado. Los demás estudiantes se mantuvieron en que querían que se les resolviera en juicio de amparo, por lo tanto a ellos no se les levantó la sanción y entonces la Segunda Sala de la Suprema Corte razonó en los siguientes términos:

[...] también lo es que en el presente caso los quejosos no han infringido ninguna disposición, pues no hay precepto que les prohíba recurrir al Consejo Universitario en solicitar que se eviten procedimientos indecorosos para la Universidad o señalar las faltas o errores de los profesores y emitir opiniones en revistas o periódicos acerca de las ideas expuestas en la cátedra, el concepto de violación es fundado, tanto porque se aplicó inexactamente al artículo 47 invocado cuando porque el acuerdo de expulsión no está legalmente motivado y fundado; en efecto, ni el artículo periodístico del quejoso Alaviada ni el recurso de protesta contra el profesor de biología suscrito por los demás quejosos, implica una transgresión a prescripción del *Estatuto Universitario*, pues en ninguna parte de este prohíbe a los alumnos que emitan opiniones sobre las enseñanzas de sus profesores ni que protesten ante el Consejo Universitario sobre la forma que los alumnos consideren indebida en que los profesores impartan la enseñanza; por tanto, los actos reclamados son violatorios de garantías, por lo expuesto se resuelve y se revoca la sentencia de revisión y se concede el amparo a los quejosos.

Este es el primer amparo promovido contra una universidad autónoma y aquí claramente no se discute la procedencia, se da por supuesta la procedencia del amparo contra este tipo de actos. Anteriormente, en 1930, se había solicitado otro amparo contra los actos del director y del secretario de la Escuela Nacional de Maestros, el acto consistente en la negativa de citadas autoridades responsables para que el quejoso continuara en el plantel en calidad de alumno y señala como garantías individuales violadas los artículos 1º, 3º, 6º, 14 y 16. El juez de Distrito sobreseyó por considerar que no era autoridad responsable el director y el secretario de la Escuela Nacional de Maestros; sin embargo, la Suprema Corte estimó que sí era autoridad responsable, que sí había violación de garantías y concedió el amparo y se emitió una tesis muy importante,

[...] si por autoridades debe entenderse toda persona investida de facultades por la ley para dictar según su propio criterio y bajo su responsabilidad determinaciones de cumplimiento obligatorio y para hacer cumplir esa línea de determinaciones resulta evidente que los encargados de escuelas públicas que impidan a los alumnos que se inscriban en ellas, ejercitan actos de autoridad y por tanto la demanda de amparo procede contra ellos [...]

Esta ejecutoria es del 21 de julio de 1930, pero no es contra una universidad autónoma, es contra una escuela pública. Posteriormente sin hacerse cargo la Corte respecto a estos criterios, los tribunales colegiados empezaron a cambiar el criterio y a declarar que era improcedente el amparo contra actos de la Universidad Nacional Autónoma de México y lo hicieron en recurso de queja porque los jueces de distrito admitieron la demanda y contra la admisión de demandas de amparo procede el recurso de queja y ese

recurso de queja lo resolvieron los tribunales colegiados declarándolo fundado y en consecuencia ordenando que se desechara la demanda de amparo.

Y dentro de las tesis que sobresalen, autoridades para el efecto del amparo,

[...] no lo es el director de una escuela oficial, el director de una escuela oficial ni de hecho, ni legalmente se encuentra en posibilidades de ejercer actos públicos y de imponerlos por la fuerza pública, por lo que no tiene el carácter de autoridad y el amparo dirigido en su contra es improcedente.

El Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en la queja 152/62, promovida por la UNAM contra auto dictado por el juez de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal que admitió una demanda de amparo contra actos de diversos órganos de dicha entidad sostuvo el siguiente criterio,

La Universidad Autónoma de México es una corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción segunda del artículo 25 del *Código Civil*, por cuyo carácter particular no pueden ser enjuiciadas en la vía constitucional de amparo instituido esencialmente para combatir actos de autoridad que violan garantías individuales. Indudablemente que se trata en especie como ha sido bien explorado de una organización descentralizada del Estado por servicios, cuya autonomía radica en su facultad de gobernarse por sus propios órganos desligados del poder público y si bien colabora con aquel para la mejor realización de sus atribuciones en lo que ve a la impartición de la educación pública superior, ello no quiere decir que exista una re-



lación de jerarquía administrativa entre el Estado y la Universidad, por virtud de la cual debe someterse a su potestad y mandato, sus funcionarios no los designa el Estado, sino que son electos unos y nombrados otros por sus propios organismos particulares de acuerdo con su *Ley Orgánica* y en el funcionamiento de la institución el gobierno federal carece de facultades de vigilancia y control directo, ya que rige su propia vida interna de acuerdo con los postulados de su invocada ley y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario. Todo ello, nos induce a confirmar que la universidad quejosa carece de poder político y de imperio, no dispone ni por mandato de la ley ni de hecho de esa fuerza que constituyen las características fundamentales del Estado y por ende tales circunstancias contribuyen a fijar la naturaleza de la máxima casa de estudios fuera del concepto de autoridad.

Aquí tenemos una tesis en la que se establece de manera clara que la autonomía que goza la Universidad Nacional Autónoma de México es un impedimento para la procedencia del amparo. El Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en otra ejecutoria, ratifica su mismo criterio. También la doctrina en esto se encuentra dividida, entre los grandes defensores de la improcedencia del juicio de amparo contra las universidades autónomas estaba el célebre maestro Ignacio Burgoa Orihuela, quien sostenía que la procedencia del amparo contra actos de la Universidad Nacional Autónoma de México y en general contra actos de las universidades autónomas era transgredir, violar la autonomía universitaria; no obstante, que aceptaba que sí podía haber actos que violaran las garantías individuales, por ejemplo, cuando era considerado inconstitucional un artículo de la *Ley Orgánica* de la universidad que se aplicaba a un estudiante, pues ni aún en este caso para el

maestro Ignacio Burgoa era aceptable la procedencia del juicio de amparo. En su libro da todas las razones que se esgrimen en favor de la procedencia del juicio de amparo contra las universidades autónomas y al último concluye

frente a las razones que compactamente hemos reproducido tendientes a fundar la procedencia del amparo contra actos de las autoridades universitarias, podemos argumentar que si se aceptase la procedencia se mermaría la autonomía de la universidad al darse injerencia al Estado por conducto a los órganos en quienes se deposita el poder judicial federal para anular las decisiones que las autoridades tomen en el desempeño de sus propias funciones lo que se antoja inadmisibles

Es decir, él expone todas las razones que se han dado para que proceda el amparo en contra de las universidades autónomas, de todas las razones que se han dado para demostrar que las universidades sí pueden violar las garantías individuales, pero dice no importa, se violaría la autonomía universitaria si el Estado interviene a través del Poder Judicial de la Federación a conocer los actos de las universidades autónomas. Este concepto de autonomía universitaria más que una autonomía parece una burbuja soberana, afortunadamente este criterio se ha ido abandonando por la jurisprudencia.

Durante la gestión que cubrí aquí como juez de Distrito, me tocó resolver el amparo número 151/88 promovido por un estudiante que estaba realizando su tesis profesional y al cual no menciono por su nombre aunque es por todos conocido, que promovió un amparo por violación al artículo 8º constitucional que establece el derecho de petición, porque había propuesto el tema de tesis profesional y ya tenía año y medio que no le contestaban; el tema de la tesis se denominaba “La procedencia del amparo contra

organismos descentralizados”, y como los jueces solamente podemos atenernos a lo que está en los autos, sin especular más allá, hubo que entrar a estudiar la procedencia de juicio de amparo y a estudiar si efectivamente se habían violado en su contra las garantías individuales; aunque, siempre tuve la sospecha, a nivel personal, que el amparo era para que el juez de Distrito le escribiera un capítulo de su libro, no creo que haya habido tal violación, además de que ese alumno era de los estudiantes más distinguidos y había sido alumno del director de ese momento de la Escuela de Derecho; sin embargo, los jueces tenemos que atenernos a lo que está en los autos y lo que estaba en los autos era un escrito al que no se había contestado y con ese motivo entré como juez de Distrito a estudiar este caso y decidí que el artículo 8° habla de todo funcionario sin distinguir que tiene la obligación de contestar en término breve la solicitud que se haga por escrito y que esto no había sucedido, y se le concedió el amparo. Después supe que publicó la sentencia como un capítulo de su libro, pero yo también tomé el tema para mi tesis de maestría y la desarrollé; como dirían los psicólogos, son las ganancias secundarias. Entonces, este fue muy importante y quiero narrar con toda precisión el contexto para no dar la impresión de que en un año y medio no se había contestado a un alumno, pues creo que él sabía cuál era la respuesta pero yo no podía aducir esas sospechas fundadas que tenía para negarme a conocer el amparo y lo resolví en ese sistema, apartándome del criterio de los colegiados e invocando los otros criterios.

Pero llegó un amparo a la Suprema Corte que hizo que cambiara radicalmente el criterio, se trata del amparo promovido por un investigador de la Escuela de Medicina, el doctor Julio Óscar Trasviña Aguilar, este proyecto fue originalmente turnado al ministro Trinidad Cárdenas, luego al ministro Diego Valadez y después

terminó con el ministro Juventino B. Castro y Castro quien presentó el proyecto. En este amparo ¿qué se alega? El doctor Óscar Trasviña era investigador comisionado al sindicato y quiso disfrutar de su año sabático, el año sabático en la Universidad de San Nicolás de Hidalgo estaba establecido en un contrato colectivo que había firmado la universidad con el sindicato, por lo tanto, el año sabático en esta universidad era una prestación de carácter laboral, elemento muy importante; por otro lado él lo había solicitado pero existía un precepto en el reglamento que decía que nadie podía disfrutar de año sabático si estaba en funciones de comisionado al sindicato o funciones directivas, que tenía que regresar a su puesto de base para disfrutar del año sabático. Así que el doctor Óscar Trasviña impugnó este reglamento porque la ley que reglamentaba era de 1968, ya había sido derogada y sustituida por otra ley de 1986, entonces, el decreto aprobado del artículo 4º transitorio de la ley había sido derogado y sustituido por otra ley orgánica, pero en esa nueva *Ley Orgánica* había un artículo 4º transitorio que decía que hasta en tanto no se expidiera un nuevo reglamento seguía vigente el reglamento anterior, en lo que no se opusiera con la nueva ley, entonces, dice este doctor que eso es inconstitucional porque el reglamento es accesorio a la ley y si la ley ya fue derogada, fue automáticamente derogado el reglamento y es inconstitucional que en la nueva ley se le dé un efecto ultra activo al reglamento. Claro que al declararse la inconstitucionalidad de ese artículo 4º no había obstáculo para que se le concediera el año sabático, porque la condición la establecía el reglamento, “a ningún maestro que esté realizando actividades directivas o sindicales se le podrá dar su año sabático, si no renuncia y se reintegra a su base”. La cláusula 54 del contrato licencia con goce de salario por superación académica al personal académico, por cada seis años de servicio ininterrumpidos disfrutará un año de

licencia con goce de salarios, año sabático para dedicarse al estudio y a la realización de actividades que le permitan superarse académicamente conforme al reglamento que para el efecto elaboren conjuntamente la universidad y el sindicato.

Para su sorpresa, el juez de Distrito le sobresee el juicio porque no señaló como autoridad responsable al Comité Universitario que fue quien le negó el año sabático. Y entonces sí formula unos agravios muy agresivos, y toda la jurisprudencia, los colegiados y la Corte dicen que las universidades autónomas no son autoridades para el efecto del amparo, y tú me sobresees porque no señalé a una autoridad universitaria como autoridad responsable. Y así es como llega el amparo en revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que aprovecha este amparo para rectificar un criterio, porque este amparo tenía dos soluciones, pudo haberse sobreseído por una causa distinta, como al final se hizo, sin entrar a estudiar lo relativo a la causal de sobreseimiento, ya que cuando se recurre un amparo que fue sobreseído y el Tribunal encuentra que hay otra causa manifiesta e indudable de sobreseimiento normalmente se dice, “con independencia a la causal de improcedencia de la causal de sobreseimiento que alega, existe otra que este Tribunal se hace valer de oficio y se sobresee”. Eso pudo haber sucedido en este caso porque el acto que reclamaba era producto de un acuerdo laboral del contrato colectivo de trabajo y por lo tanto se trataba de una relación de carácter laboral, en la que la universidad había participado como patrón, por lo tanto el cumplimiento de esa cláusula debieron de habérsela hecho valer ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. Y hubiera bastado esa respuesta, con independencia de las razones, para determinar que es ilegal la causa de sobreseimiento por la que se sobreseyó el juicio, pero esta Suprema Corte advierte otra que hace valer de oficio. La Corte decidió entrar a estudiar la causa de

improcedencia con el propósito de desviarse del criterio tradicional que había estado imperando de una jurisprudencia que decía que el concepto de autoridad para efectos del amparo giraba en torno a la disponibilidad de la fuerza pública, de hecho o de derecho.

Entonces, la Corte decide separarse de este criterio y por otro lado abrir la posibilidad del amparo contra actos de universidades autónomas, por eso entra a estudiar la causal de improcedencia que había determinado el juez de Distrito. Y entonces, emite dos tesis:

Autoridades para efectos del juicio de amparo. Lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del gobernado”, aquí es donde se aparta de la jurisprudencia de la fuerza pública.

Autoridad para efectos del amparo. No lo son los funcionarios de una universidad cuando el acto que se les atribuye se deriva de una relación laboral. Los funcionarios de los organismos públicos descentralizados en su actuación con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, esto es, ejercen facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que, por lo tanto, se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo a fin de establecer si a quien se atribuye el acto de autoridad para efectos del juicio de garantía debe de atender la norma legal y examinar si lo faculta o no

para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado y que deben de exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así las universidades como organismos descentralizados son entes públicos que forman parte de la administración pública y, por ende, del Estado, y si bien presentan una autonomía especial que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación de servicios que se les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal y que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de este para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza; por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes con fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico, que afecte de por sí o ante sí de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares con independencia que pueda o no hacer uso de la fuerza pública, debe de atenderse al caso concreto.

Hasta aquí por qué sí procede el amparo contra las universidades autónomas y luego viene por qué en este caso, no.

En el caso que se examina ha de considerarse que la universidad, señalada por el quejoso como responsable al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que se rigen las relaciones de esta institución con su personal académico, pero del marco constitucional previsto en la fracción séptima

del artículo 3° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y por ello en este caso, no resulta ser autoridad para efectos de juicio de amparo lo que desde luego no implica que en otros supuestos atendiendo la naturaleza de los actos emitidos sí pueda tener tal carácter.

Esta es la tesis que abre la posibilidad del amparo contra las autoridades.

A partir de esta tesis se han promovido, por ejemplo, otros amparos, el de Inti Muñoz que fue expulsado, impugnó la resolución al Tribunal Constitucional se negó el amparo; la del famosísimo “Mosh” también se admitió, se tramitó el amparo y se resolvió también contra el Tribunal Universitario de la UNAM.

Y bueno esto ha sido a grandes rasgos el panorama con respecto a la procedencia del juicio de amparo contra las universidades denominadas autónomas.

#### SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*En el caso de resoluciones que tomen los tribunales universitarios ¿contra estas resoluciones pudiera proceder el juicio de amparo? puesto que en dado caso que no lo fuere no es materia de orden laboral.*

Si hubiera estado este derecho en la *Ley Orgánica*, por ejemplo, por supuesto que sí hubiera sido materia de examinar su constitucionalidad, por eso insistí mucho que se trataba de un derecho laboral, de un derecho que emanaba del contrato colectivo, pero hay muchas universidades que lo tienen en su propia *Ley Orgánica*, en ellas si hubiera sido motivo de amparo.



*¿Cuál sería el medio de impugnación o un medio de control constitucional cuando se vea lesionada la autonomía universitaria por parte de otra autoridad?*

Creo que la universidad en ese aspecto sí tendría la acción de amparo y de hecho hay muchas universidades que han promovido juicios de amparo, está el antecedente del amparo promovido por la Escuela Libre de Derecho y hay otras universidades que han promovido también juicio de amparo porque la universidad no tendría a su alcance la controversia constitucional, no tendría otros medios, pero creo que el amparo sí lo tendría.

*En virtud de la respuesta anterior, ¿qué prospección ve usted que se reforme el 105 para tener como sujeto legitimado a la universidad en las controversias?*

Sería una decisión del constituyente permanente, pero no me queda muy claro cuál sería el interés de la universidad si como sujeto gobernado tiene al juicio de amparo, sería cuestión de discutirlo, pero como que esta necesidad no la veo muy sensible porque las universidades han recurrido al juicio de amparo, y a través de este han defendido su autonomía.

*Como organismo constitucional autónomo, si lo es, y todos los demás organismos autónomos constitucionales, ¿cómo defendería su esfera de competencia frente a otros poderes? ¿Nada más a través del amparo?*

Creo que sí. La cuestión es si habría que hacer a todos los organismos constitucionales autónomos como legitimados, que no solamente serían las universidades, sino también el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

*Hace un año y medio (2005) la Suprema Corte resolvió, en una controversia que planteó el Instituto Estatal Electoral, que el impedimento era la letra, la redacción del 105, que no estaba incluido como sujeto legitimado, pero la pregunta es, a todos los organismos constitucionales autónomos por su nivel, por lo que implican como tales están fuera de otro organismo descentralizado ¿qué tan conveniente sería para el orden jurídico nacional, para preservar la autonomía esos organismos, la controversia no en amparo?*

No lo había pensado en realidad en función de la universidad, pero creo que sí veía yo el obstáculo respecto a otros organismos constitucionales autónomos como el Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Creo que la solución tendría que abarcarlos a todos, los organismos considerados autónomos también a través de controversia pueden defender su esfera de competencia, creo que sí faltaría.

## LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIVERSIDAD ARGENTINA

Germán Gonzalo Álvarez\*

El objetivo de esta entrega es construir un concepto iberoamericano de la autonomía universitaria, y para ello partimos de afirmar que es posible construirlo ya que hay un sustento común a las universidades de Iberoamérica que nos permitan inferir un concepto con ciertas características que lo identifiquen o que lo diferencien de otras regiones del mundo; si analizamos la acción cultural en la América de la conquista española vemos que, a diferencia de otras potencias colonizadoras, España tuvo un proyecto social más complejo, que la acción de Inglaterra, Francia o de Portugal en América. Y una de las muestras más claras de esta sociedad que pretendía desarrollar España en los territorios de América es el hecho de la fundación temprana de universidades, síntoma elocuente de esta acción cultural más compleja. España funda las primeras universidades en América, por allá de 1551, la Universidad de San Marcos y la Universidad de México, y el siglo que le siguió se fundaron una

\* Secretario académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

gran cantidad de universidades en todos los territorios conquistados por los españoles. Eran universidades que respondían al modelo de Salamanca, el modelo de una universidad típicamente de la contrarreforma, eran instituciones totalmente distintas a las que hoy conocemos como universidades.

Y es una acción muy diferente a la que desarrollaron otras potencias colonizadoras como el caso de Inglaterra, por ejemplo, cuya primera universidad en territorios que ocupaban los ingleses en América es Harvard, que data de 1636, 80 años después de la fundación de la Universidad de San Marcos y de la Universidad de México. El caso portugués es más elocuente todavía, ya que no se fundaron universidades portuguesas directamente en lo que es actualmente el territorio de Brasil, los circuitos de la formación de la élite se hacían básicamente en la tradicional Universidad de Coímbra en territorio peninsular, así que las primeras universidades que encontramos en el actual territorio brasileño datan del siglo XX, son universidades muy recientes. Una prueba de estas bases culturales comunes que nos unen tienen que ver por ejemplo con lo que ocurrió con la reforma universitaria de 1918, en la Universidad de Córdoba, esos sucesos que se iniciaron como un reclamo estrictamente gremial estudiantil de un internado de la Facultad de Ciencias Médicas que había sido cerrado y los estudiantes reclamaban que se les reabriera, pero rápidamente se dieron cuenta de que las autoridades universitarias eran muy poco proclives a aceptar sus reclamos y a abrir la universidad a las nuevas visiones científicas, pues era una universidad muy dogmática, muy encerrada en sí misma, con una fuerte tradición clerical por más que no era una universidad confesional en ese entonces, era una universidad nacional en Córdoba. Los estudiantes se enteran de que para hacer posible sus reivindicaciones era necesario cambiar las

formas de gobierno de la universidad, ya que era gobernada por un grupo muy reducido de profesores que eran los académicos, los que además, eran profesores vitalicios y cuya sucesión quedaba a su propio cargo, ellos eran quienes decidían quién los sucedía; evidentemente la universidad no iba a salir de este encierro cultural en el que se encontraba. Pero, cuando empezaron a proponer cambios en la estructura organizativa de la universidad se dieron cuenta de que esa universidad respondía a las formas de organización de la propia sociedad de Córdoba, no era un problema de la universidad aislada de su contexto social, la universidad representaba algunos fenómenos que se daban en la propia sociedad. Entonces lo que fue simplemente un reclamo gremial estudiantil, rápidamente devino en un profundo planteo de reforma a las estructuras de la universidad, pero no podía quedar ahí y se propició una fuerte reforma en la estructura social. Ese planteo, que era aplicable a la Universidad Nacional de Córdoba y a la sociedad cordobesa, fue rápidamente identificado como propuestas aplicables a muchos otros lugares de América hispánica, los que habían sido los nuevos Estados nacionales que se habían localizado sobre la estructuración del espacio en América, producto de la conquista española. Fue así que rápidamente la reforma universitaria adquirió un perfil claramente americanista, y se extendieron las consignas de los reformistas de 1918 por toda América Latina. Muy pocos años después, creo que en 1921, en México se desarrolló el primer Congreso de Estudiantes Universitarios y se creó la Federación Internacional de Estudiantes, propiciando las consignas de una universidad integrada a la sociedad que impulsaba profundas transformaciones en su sociedad, que provienen de esos hechos fundacionales en 1918. Esto nos permite ver claramente este sustrato cultural común que nos hace a cada uno de los universitarios

de América Latina ser herederos de determinados patrones culturales que, a mi juicio, nos permiten pensar en la posibilidad de construir un concepto de autonomía universitaria propio, hispánico, no sé si arriesgaría a decir iberoamericano, pero al menos hispanoamericano, que congrega estas fuertes tradiciones y sustratos culturales que han entrelazado a nuestros países.

Así planteada la cuestión considero que es conveniente la convocatoria, porque se pueden hacer reflexiones particulares del concepto de autonomía universitaria que formulamos cada uno de nosotros desde nuestros países; es posible que cada una de estas visiones conlleve a conformar este criterio iberoamericano, al menos hispanoamericano de autonomía universitaria.

#### ¿QUÉ PASA CON LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ARGENTINA?

En 1994, cuando se reformó la *Constitución Nacional de Argentina* se garantizó la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, universidades públicas. Hasta ese momento la definición jurídica y el otorgamiento de autonomía a las universidades era materia de la legislación. La *Ley Universitaria* era materia de legislación por parte del Congreso desde la organización nacional hecha en 1853, entonces, en cada uno de los gobiernos o por periodos en la historia de Argentina se legisló en materia universitaria en forma diferente, hubo periodos en que la autonomía universitaria gozó de mayor profundidad, otorgándole mayor autonomía a las universidades, y hubo periodos donde esa autonomía quedó virtualmente anulada. La primera *Ley Universitaria* argentina es de 1885, la denominada *Ley Avellaneda*. Avellaneda había sido presidente de la república

Argentina. Fue senador nacional y durante este periodo presentó el proyecto de ley y, además rector de la Universidad de Buenos Aires, claro ejemplo de cómo quienes estaban atrás del mostrador en el gobierno nacional estaban también dentro de las universidades, el que gobernaba el país, gobernaba a la Universidad. Esta primera ley universitaria fue muy breve, tan solo tenía cuatro artículos; una ley que otorgaba altos niveles de autonomía a las universidades. En gran medida esto explica por qué un gobierno que en lo político restringía el acceso popular al voto y era gobierno liberal en algunos aspectos, sobre todo en libertades políticas que propiciaban altos niveles de autonomía. Esta legislación perduró en Argentina por más de 70 años, hasta 1947 y era una legislación que le garantizaba tanta autonomía a las universidades que cuando ocurrieron estos sucesos de la reforma universitaria en 1918, donde se cambiaron radicalmente las formas de organización de las universidades en Argentina, no fue necesario cambiar la ley, porque la ley le otorgaba prácticamente todas las competencias de gobierno a los estatutos de las universidades que aprobaban las propias universidades. Entonces, cuando se cambian los estatutos de la Universidad Nacional de Córdoba para dar lugar a la participación de los estudiantes, de los graduados y abrir a la universidad a las nuevas corrientes científicas, a la libertad de cátedra, a la renovación periódica de los cargos docentes, no fue necesario cambiar la legislación.

En 1947 se invierte esta tendencia, se dicta una legislación que contenía 118 artículos, cuatro artículos contra 118. Se habla de que las universidades tienen autonomía académica y científica pero cuando uno ve la ley, las universidades prácticamente no tienen ninguna facultad de autonormarse, de autodeterminarse, que es el concepto jurídico de autonomía, es decir, de autodictarse las

propias normas y gobernarse con las políticas que la propia institución se dicta, en reconocimiento de otras medidas que son de jerarquía superior y que son las que el propio Estado en ejercicio de su soberanía dicta. Esta ley de 1947 en 118 artículos dice todo lo que la universidad debe hacer, cómo debe organizarse, cómo deben ser sus órganos de gobierno y dice algo más, dice que el rector y los decanos de las facultades son designados por el poder ejecutivo, es decir, la antítesis de la autonomía universitaria, no puede prácticamente autonormarse y no puede gobernarse por sus propios claustros, así que ahí tenemos una legislación que por más que reconozca formalmente la autonomía académica y técnica de las universidades, en la práctica, anula dicho concepto.

Hubo diferentes periodos en la historia argentina donde la autonomía fue mayor y fue menor, quizás el periodo donde la autonomía se extendió más profundamente fue en la década que corrió entre los años 1955 y 1966, esa década que los argentinos denominamos como la “década de oro de la Universidad Argentina”, por lo altos niveles de producción intelectual y científica que tuvo, paralelamente en lo jurídico-institucional fue garantizada una amplia autonomía universitaria, había unos decretos que regulaban la autonomía y que básicamente lo que decían es que la ley de la universidad son sus estatutos. Y uno de esos decretos llegaba a decir que una vez sancionados los estatutos por parte de las universidades, derogaba cualquier otra norma que se le pudiera oponer, era un estatuto como una ley dictada por la propia universidad y que derogaba a las leyes que el Congreso hubiera sancionado con anterioridad, creo que presión más fuerte del concepto de autonomía es difícil de encontrar en la legislación histórica en Argentina. Y casualmente esta fuerte autonomía de la que gozaba la universidad argentina produjo en términos científicos e intelectuales su época



de oro, entonces ahí vemos cómo asociar el concepto de autonomía al concepto de universidad y su producción científica es algo significativo, no algo caprichoso.

En 1966, en la denominada “noche de los bastones largos”, cuando la policía montada con sus bastones largos expulsó a los científicos de la universidad que se resistían a la intervención que había ordenado el gobierno, la dictadura que estaba gobernando a Argentina, a partir de esa triste noche, se produjo una gran emigración de científicos argentinos hacia muchos países del mundo, un país que acogió a muchos de ellos fue México, pero también otros países del mundo. Y precisamente ese periodo tuvo una legislación que restringió prácticamente la autonomía universitaria a cero, si bien la legislación decía que las universidades eran autónomas, cuando uno analizaba esa legislación que tenía ochenta y tantos artículos, decía todo lo que las universidades tenían que hacer, cómo debían de gobernarse, qué competencias tenía cada uno de los órganos, quién designaba las autoridades universitarias, qué calidades deberían tener para ser autoridad de una universidad.

La autonomía estuvo regulada a lo largo de la historia argentina por la legislación, y por periodos donde se les otorgaba fuerte autonomía a las universidades, y otros en los que se le limitaba a extremos de casi anularla, entonces la ley era la que otorgaba este estatus de autonomía o lo quitaba, esto fue hasta 1994, cuando se sanciona una reforma a la *Constitución Nacional* y se le da esta garantía constitucional de autonomía y autarquía a las universidades nacionales, el Congreso tiene atribuciones para legislar en materia educativa en Argentina y dictar leyes generales sobre educación, pero la *Constitución* dice que cuando dicte esta legislación general sobre la educación tendrá que respetar y garantizar la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. En

consecuencia, a partir de 1994, desde el punto de vista jurídico, el Congreso tiene limitada su capacidad legislativa, debido a esta garantía constitucional de que debe legislar respetando y garantizando la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

La *Constitución* no dice, la autonomía no garantiza la autonomía académica o la autonomía científica o los aspectos administrativos de la autonomía comúnmente denominados como autarquía o la autonomía institucional o de gobierno. La *Constitución* garantiza la autonomía de las universidades, si el concepto de autonomía, el de autonormarse y autodeterminarse es comprensivo de todas estas dimensiones: de la dimensión normativa, de la institucional, de la política, de la académica y de la administrativa, todos estos componentes o dimensiones, que integran este concepto de autonomía universitaria.

En 1995, el Congreso Nacional ejerce su competencia de sancionar leyes sobre la educación y una de ellas es una ley de educación superior la cual tiene un artículo en particular, el artículo 29, que dice que las universidades tienen autonomía académica e institucional, congruentemente con lo que sostiene la propia *Constitución Nacional*, pero luego, en una cantidad de artículos, de los más de 89 que tiene, se ocupa minuciosamente de regular aspectos que hace a los órganos de gobierno de la universidad, como los consejos y el rector, qué competencias tiene cada uno de estos órganos, qué claustros los integran, con qué porcentajes de representación de cada uno de estos claustros se integran cada uno de estos órganos de gobierno, qué calidades deben poseer quienes aspiran a ejercer, quiénes son electores y quiénes aspiran a ser representantes de cada uno de esos claustros; es decir, que en el aspecto institucional y de gobierno la ley avanza enormemente sobre el concepto de autonomía, pero al decirles a las universidades cómo deben componer sus órganos de gobierno, cómo deben de integrarse estos órganos

y qué calidades deben tener los representantes de cada uno de los claustros universitarios está violando claramente esta dimensión político-institucional de la autonomía universitaria.

En lo académico la ley dispone que sea el Ministerio de Educación de la Nación el que tiene competencia para definir la carga horaria mínima de cada una de las carreras de grado de las universidades nacionales y para un grupo de carreras, que se las define de interés público porque pueden afectar los derechos, la salud, la seguridad o los bienes de las personas, además, les determina los contenidos curriculares mínimos y los criterios de intensidad en la formación práctica, con lo que se ve claramente cómo se restringe, cómo se vulnera la autonomía académica que garantiza la *Constitución* otorgándole competencias a un ministerio del poder ejecutivo para definir aspectos claves, críticos, centrales de la vida académica de las universidades nacionales. Y no se queda ahí la cuestión, la propia ley crea lo que se denomina Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, que es una institución descentralizada en la órbita del Ministerio de Educación, que tiene competencias para evaluar y para acreditar las carreras de grado y de posgrado de las universidades y, aplicando estándares de calidad, si no acredita a estas carreras la titulación de ellas pierden validez nacional; claramente afecta el principio de autonomía académica de las universidades.

En lo administrativo somete a las universidades a la *Ley de Administración Financiera del Estado*, que entre otras cosas pone como organismo de auditoría externa a la Sindicatura General de la Nación, que es un organismo dependiente del poder ejecutivo, es decir, audita a las universidades no solo los recursos que provienen del gobierno federal, sino también los autogenerados por la universidad. Entonces, a juicio de la mayor parte de las universidades

nacionales esta legislación es claramente violatoria de esta garantía constitucional de autonomía y autarquía de las universidades nacionales reconocida en la *Constitución Nacional* a partir de 1994. La mayor parte de las universidades iniciaron acciones legales, una vez que fue sancionada esta ley. La mayor parte de estas acciones legales fueron teniendo diferentes resultados en los juzgados de primera instancia y fueron llegando todos a la Corte Suprema de Justicia. En la década de 1990, el presidente de ese entonces en Argentina había modificado la composición de la Corte Suprema, la había aumentado designando nuevos ministros y había cinco ministros, de un total de nueve, que componían lo que se denominaba la mayoría automática, que tomaban básicamente las decisiones en consonancia con lo que era la vocación del poder ejecutivo en la justicia, esta corte compuesta por la mayoría automática básicamente lo que hizo fue convalidar la constitucionalidad de la *Ley de Educación Superior* y revocar, rechazar todos estos pedidos de inconstitucionalidad que habían tramitado las universidades nacionales.

En la actualidad subsiste una sola acción judicial que declara la inconstitucionalidad de la ley, que es una causa Universidad de Buenos Aires contra Estado nacional sobre acción declarativa de inconstitucionalidad que tuvo una sentencia de primera instancia favorable, parcialmente a los planteos de la Universidad de Buenos Aires, pero declara la inconstitucionalidad de muchos de los artículos que yo les mencionaba que afectan la autonomía de gobierno y la autonomía académica de las universidades. Ese fallo de primera instancia no fue apelado oportunamente por el Ministerio de Educación y se encuentra desde hace varios años en recurso de queja en la Corte Suprema de Justicia. Corte Suprema que en la actualidad ha cambiado su composición y uno podría suponer que esa mayoría estricta que tenía en la década de 1990 y que había declarado la

constitucionalidad de la *Ley de Educación Superior* no preoperaría en la actualidad, pero lo cierto es que hasta el momento la Corte Suprema no ha resuelto sobre ese asunto, ni en cualquier otro asunto nuevo que se le haya presentado en materia de constitucionalidad de la ley de educación superior.

Entonces tenemos esta ley manifiestamente inconstitucional, y así reclamado por el conjunto de las universidades nacionales, que el gobierno nacional anunció que se encuentra firmemente en la vocación de modificar, con la elaboración de un proyecto de ley de educación superior que sustituya a esta ley que fue tan controvertida y tan cuestionada por las universidades nacionales en términos de la afectación de la autonomía universitaria.

En términos generales puedo decirles que el concepto de universidad se integra, al menos desde el principio del siglo XIX hasta esta parte, por tres grandes funciones: las funciones de docencia e investigación, esto ocurre así al menos desde la Universidad de Humboldt en Berlín a principios del siglo XIX a esta parte pero las universidades no son simples enseñaderos, se tiene que investigar, se tiene que producir este tándem de docencia e investigación y se tiene que llevar adelante la función de la extensión universitaria, donde los sucesos de la reforma universitaria de 1918 tanto contribuyeron a esta concepción de la universidad como investigación, docencia y extensión.

Pero el concepto de autonomía es también prácticamente intrínseco al propio concepto de universidad, porque si buscamos atrás en la historia de estas universidades del siglo XI o XII, cuando se crean las primeras universidades en Bolonia o en París, pasando por las universidades alemanas desde principios del siglo XIX, vemos que en general este atributo de la autonomía, de esta concesión de determinadas competencias para autonormarse estuvo presente en mayor o menor grado a lo largo de la historia de la institución universidad.

Es así que este concepto de autonomía universitaria es intrínseco al propio concepto de universidad, cuando definimos una universidad, cuando decimos que estamos frente a una institución universitaria, la definimos por las funciones de docencia, investigación y extensión y por esta autonomía, esta capacidad de autonormarse que significa gozar de una distancia del poder político, suficiente para poder llevar adelante el proceso de poner todo en cuestión.

Para concluir, ¿cuáles son los desafíos de nuestras universidades en la actualidad? El desafío de hacer valer esta autonomía universitaria frente al poder político es claramente uno de los principales, vemos, sobre todo, cuando reclamamos financiamiento, que el financiamiento viene de la mano de condicionamientos, esta es una clara manera de restringir los niveles de autonomía, “toma el dinero pero gástalo en tal cosa, toma el dinero pero aplícalo a tal función y de tal manera, investiga pero en estos campos”. Pero también son otras las dimensiones de la autonomía por las que debemos preocuparnos, por ejemplo, la autonomía en nuestras universidades respecto al mercado, una cuestión clara, universidades defnanciadas en sus presupuestos durante muchos años han tenido que recurrir a políticas de autofinanciamiento a través de la prestación de servicios a terceros y con esto han constituido los fondos, prácticamente indispensables, para hacer algo más que simplemente pagar sueldos; recursos del tesoro, de los presupuestos públicos los destinamos en gran medida a pagar los sueldos y todo lo que tenga que ver con mejorar, con desarrollar programas, con expandir la institución universitaria, recurrimos a fondos provenientes de servicios a terceros, y cuando el funcionamiento de la universidad depende tanto de estos servicios a terceros muchas veces puede condicionarse la propia autonomía universitaria ya no por el poder político sino por el poder del mercado. Cuando

nuestros rectores se convierten en realidad en recaudadores de fondos, cuando nuestras instituciones, nuestros profesores tienen que abrir sus laboratorios a la venta de servicios esto puede poner también en riesgo el concepto de autonomía universitaria. Y por último, uno de los principales desafíos por los que atravesamos es cómo resguardar la autonomía de las universidades, cómo garantizar esta autonomía los universitarios, pero al mismo tiempo no caer en un autismo, que nuestras instituciones sean pertinentes, respondan correctamente y en tiempo a las demandas de la sociedad y para esto es necesario que utilicemos mucho la imaginación, que propiciemos la conformación de organismos de planificación universitaria que por un lado garanticen la autonomía de las universidades, pero por otra parte permitan planificar la educación superior en nuestros países. Este desafío de que haya una planificación de la educación superior que no contraste con la autonomía de las universidades públicas es quizás el desafío actual, cómo configurar este tipo de organismos que permitan la planificación de la educación superior y no vulneren la autonomía de las universidades nacionales. Recientemente, con el profesor Alterini, el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, presentamos unas bases para una nueva legislación de educación superior en Argentina y ahí propiciamos la conformación de un consejo nacional en educación designado por el Congreso de la Nación, pero básicamente la mayoría de ese consejo estaría compuesta por los representantes de las universidades públicas y tendría competencias para planificar la educación superior en la república argentina, compatibilizando autonomía universitaria con planificación de la educación superior.

## SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*En la última elección del rector de la Universidad de Buenos Aires un grupo de consejeros estudiantiles y algunos profesores obstaculizaron la posibilidad de que el Consejo Universitario sesionara para tal fin, argumentado la necesidad de cambios en la legislación universitaria ¿qué pedían en concreto?, ¿qué efectos produjo sobre el quehacer universitario?*

La elección de rector es un proceso complejo en la Universidad de Buenos Aires, y cuando se congrega la Asamblea Universitaria, que reúne a todos los consejeros estudiantiles, graduados y de profesores de toda la Universidad de Buenos Aires; son 236 consejeros. Esa asamblea se reúne para elegir al rector, en competencia de elegir al rector. Cuando se convoca esta asamblea es el final de un proceso muy largo, de más de seis meses antes, con la elección de los consejeros en cada una de la facultades, la constitución de cada consejo directivo de cada facultad, la elección de un decano en cada una de las facultades y se fueron conformando todos los pasos previos para que en el mes de marzo de 2006 se convocara a la Asamblea Universitaria y se eligiera el rector.

Algunos grupos minoritarios del claustro estudiantil que conduce circunstancialmente la Federación Universitaria, pero que no han convocado a elecciones para elegir autoridades desde hace más de tres años y que han perdido elecciones en todas las facultades, cuando se convoca la Asamblea Universitaria dicen que los mecanismos de elección de autoridades en la Universidad de Buenos Aires no son legítimos. Estamos hablando de un estatuto de 1958, no es una norma de hace dos años, es la norma que se tuvo vigente en la década de oro de la universidad de 1983, hasta esta parte, y la que ha regido los destinos de la



universidad y nunca fue tachada de ilegítima; pero alguien puede creer que hay que modificarla, aparte una norma que se creó en 1958 puede no dar cuenta de las demandas, las necesidades actuales de la institución. Lo que no parece razonable es que el momento de cuestionar la norma que rige una elección sea el momento cuando uno está por terminar la elección y se da cuenta que perdió. No es la primera vez que estos grupos intentan hacer esto, cuatro años atrás, cuando se eligió al rector doctor Jaime Echeverri, también intentaron bloquear la asamblea cuando fue su elección, pero tanto las autoridades universitarias de ese entonces, como las autoridades nacionales impidieron a estos grupos, muy minoritarios por cierto, bloquear el funcionamiento de la asamblea, la asamblea sesionó y se eligieron las autoridades.

Paradójicamente esto no ocurrió en la actualidad, a estos grupos con una capacidad de movilización menor, no hay miles de personas en la calle, son grupos de 100, 200, 300 personas, los han dejado ser y han logrado impedir el acceso de los asambleístas al recinto donde tiene que sesionar la asamblea, creo que en cinco de las oportunidades en que la asamblea fue convocada, y se hizo con una pasividad sorprendente por las autoridades universitarias de ese momento, que ya han caducado en su gestión, y algunas de las autoridades nacionales que fueron convocadas para prestar con el auxilio de la fuerza pública para que la asamblea pueda sesionar.

*Cuando se habla de autonomía universitaria se refiere a su inicio, al movimiento de Córdoba, ¿qué tanto los argentino se consideran padres de la autonomía?*

El concepto de autonomía de las universidades lo podemos buscar a lo largo de la historia de las universidades el siglo XI, las uni-

versidades era como tentadas, las ciudades disputaban tener una universidad, que una ciudad en el medioevo tuviera una universidad era una fuente de recursos, una fuente de fortalecimiento, de prestigio de esa ciudad y en consecuencia otorgaba a cambio fuertes estatutos de autonomía. Las posibilidades, por ejemplo, de jugar los asuntos internos de la universidad a través de la propia jurisdicción universitaria, cuando los reformistas en 1918, en el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria hablan del concepto de la república universitaria, a mi juicio están retomando esas características que denotan el gobierno, por ejemplo, la capacidad para tener jurisdicción, que ya encontramos en la Edad Media. Así que el concepto de autonomía ha estado presente a lo largo de la historia, en la institución, por más que uno debe ser muy preciso al analizarlo a lo largo de la historia, no ha sido siempre igual y frente a quien se ha hecho valer esta autonomía, ha variado sustancialmente, no podemos dejar de ver, por ejemplo, que en el ínterin aparecieron los estados nacionales.

En general, la autonomía que hoy conocemos es la autonomía de las universidades expresada frente a este estado nacional, que en términos históricos apareció hace muy poco, hablamos del siglo XVIII, siglo XIX, fenómeno relativamente reciente en términos de la historia, y encontramos universidades del siglo XI. Entonces, el tema más que la autonomía nace en Córdoba en el XVIII, un aspecto que ha estado presente de menor o mayor grado a lo largo de la historia en la institución universitaria y que se reconfigura con el surgimiento de los estados nacionales a partir del siglo XIX. ¿Qué ocurre en Córdoba? A mi juicio en Córdoba lo que ocurre es la configuración de un modelo concreto de organización institucional de las universidades propio de los latinoamericanos, básicamente definido por la figura del

cogobierno, con la participación docente, estudiantil y de graduados, que es una característica típica de nuestras universidades y que luego se expandió en menor o mayor medida a otras regiones del mundo. Y la concepción de una universidad abierta a la sociedad, abierta al medio social, que sea fundamentalmente en esta categoría de la función de la extensión universitaria, creo que Córdoba, el siglo XVIII y el movimiento reformista de América Latina es más que a la autonomía, a la configuración de un concreto modelo de universidad latinoamericana que tuvo fuerte incidencia en otras regiones del mundo.

*En materia financiera, ¿cómo entender el concepto de autonomía ante temas como rendición de cuentas y transparencia?*

Es un tema de los más complejos, porque el Estado puede violentar la autonomía por acción, cuando legisla, o puede también afectar la autonomía por omisión cuando no financia a las universidades públicas o cuando mejor dicho las definancia, las reta a financiamiento y hace que las universidades deban recurrir a otros mecanismos alternativos para paliar el déficit presupuestario, y en definitiva se hacen muy vulnerables a las demandas del mercado y muy vulnerables a las presiones del gobierno, porque están necesitadas de recursos públicos, aceptan recursos bajo condiciones que en otras circunstancias no lo harían, a través, por ejemplo, de los contratos programa, donde el gobierno suscribe contratos con las universidades para cumplir con determinados objetivos, este es uno de los aspectos críticos. El concepto jurídico de autonomía universitaria es comprensivo de todas las dimensiones de la universidad, entonces es comprensivo como decía de los normativos, es decir, de la capacidad de autonormarse; de la institucional, es decir, definir cómo son sus órganos de gobierno

y la conformación institucional de la universidad; del autogobierno, es decir, la posibilidad de elegir sus propias autoridades; de lo académico, todo lo que tiene que ver con la definición de currículas, la elección de su personal docente, la investigación y lo administrativo. A veces se confunde y se habla de autonomía y autarquía como lo hace la *Constitución Nacional*; nuestra *Constitución* garantiza la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales, con haber garantizado la autonomía alcanzaba porque esa autarquía administrativa es parte intrínseca al concepto autonomía universitaria, que tiene que ver también con la posibilidad de autoadministrarse, administrar tanto los recursos que recibe del Estado como los recursos que produce directamente a través de la prestación de servicios.

Es cierto que la universidad ejerce una autonomía o es garante de una autonomía dentro del Estado, que es el poder soberano que no reconoce otra soberanía que la que emerge el propio pueblo y que se expresa en esa norma fundamental que es la *Constitución Nacional*; así, las universidades deberán adecuarse a un sistema jurídico, que es el sistema jurídico que deriva de esa *Constitución*. En el estado de derecho nadie está exento de la revisión judicial, de ser sujeto de revisión por parte de los jueces, obviamente los universitarios no van a estar exentos de esto, probablemente tenemos que exigirle a los jueces que cuando juzguen los asuntos de las universidades lo hagan sobre todo en los aspectos que tengan que ver con la arbitrariedad o la ilegitimidad, pero no sustituir los órganos académicos pertinentes. Un juez podrá decir si un consejo de gobierno de una universidad se excedió en el ejercicio de una competencia o la ejerció en forma arbitraria, esto es competencia de los jueces, pero evidentemente no podrá sustituir a un jurado en la elec-

ción de un docente o un Consejo Académico en la definición de un plan de estudios, solo podrá hacerlo si la actuación de ese consejo o de ese jurado ha sido arbitraria, eso es lo que tiene que juzgar el poder judicial. Así que creo, por ejemplo, el ejercicio de las competencias de auditoría del estado federal o del estado local cuando aporta fondos tiene que estar estrictamente vinculado a los fondos que aporta, pero aparte tiene que estar a cargo de órganos o de formas que no vulneren la autonomía de las universidades. Creo en el concepto de *accountability*, creo en el concepto de rendir cuentas, creo que las universidades no deben usar la autonomía como excusa para no rendir cuentas a la sociedad, pero hay que ser muy cuidadosos con el cómo el Estado ejerce las competencias de control, porque muchas veces atrás del ejercicio de esa competencia de control lo que se esconde es la voluntad de direccionar la actividad de las universidades. El caso de Argentina es muy claro, yo les señalaba que la ley universitaria pone a las universidades bajo la órbita de la *Ley de la Administración Financiera*, esa ley establece como órgano de control a la Sindicatura General de la Nación, entonces el poder ejecutivo se mete dentro de las universidades de esa manera, cuando en realidad las universidades lo que reclaman es que haya un mecanismo de control externo pero que sea la Auditoría General de la Nación, que es un órgano que depende del Congreso nacional, el que audite la aplicación de esas cuentas por parte de las universidades.



## LA AUTONOMÍA EN EL ÁMBITO ACTUAL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA MEXICANA

Héctor Melesio Cuen Ojeda\*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA:  
CONTEXTUALIZACIÓN

La Universidad Autónoma de Sinaloa se ha caracterizado por ser rebelde y guerrillera, que fue cuestionada en su momento, en los años de 1970, junto con la Universidad de Puebla y la Universidad de Guerrero. Para hablar de autonomía universitaria nos remitimos a gente importante que hizo historia aquí en México, como Justo Sierra, quien plantó la semilla universitaria al señalar que si alguna cosa debe ser dirigida por un cuerpo científico es la instrucción. Desde ese entonces (1881, 1888) él pensaba ya en crear instituciones de educación superior que tuvieran la autonomía; sin embargo, hasta 1910, presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa que fundaría la Universidad Nacional, se trata de un acto por el cual el gobierno se desprende de una porción considerable de facultades que hasta entonces había ejercido legalmente y las

\* Rector de la Universidad Autónoma de Sinaloa de 2005 a 2009.

deposita en un cuerpo que se llamaría Universidad Nacional. La Universidad Nacional que es la Universidad Nacional Autónoma de México en este momento, nació en 1910, pero la autonomía universitaria realmente la conquistó cuando Portes Gil era presidente de la república, en 1929, tiempo en el que no había certidumbre sobre qué era el financiamiento de la universidad pública en México, fue en el periodo del general Lázaro Cárdenas cuando se tomó la decisión de que el Estado iba a subsidiar al nivel superior en las diferentes universidades públicas. Hasta 1948 solo había tres instituciones públicas autónomas, pero en la segunda mitad del siglo XX la mayoría de las instituciones de educación superior eran autónomas. El reconocimiento de la autonomía de estas instituciones de educación superior se alcanzaba por determinación de los legisladores federales o estatales, es decir, este no tenía rango constitucional, y fue el 20 de julio de 1977 cuando el presidente de la república José López Portillo sostuvo una reunión con rectores de diversas instituciones de educación superior afirmando que... “es inaplazable ya definir, si es posible a nivel constitucional lo que es la autonomía universitaria [...] que la soberanía nacional, en su propio ámbito interno, dé la dimensión de la autonomía”. El 10 de octubre de 1979 López Portillo presentó al Constituyente Permanente, por conducto de la Cámara de Diputados, una iniciativa de adición al artículo 3º constitucional dentro del precepto destinado a regular la educación en México. El 9 de junio de 1980 la reforma propuesta se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* después de su discusión y aprobación por la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados y Senadores, teniendo ya rango constitucional. Lo más importante de donde parte todo lo que es la autonomía universitaria se encuentra en el artículo 3º, fracción séptima, lo que a la letra dice:



Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas; determinarán sus planes y programas; fijaran los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio y definitivamente queda aquí la situación laboral. Las relaciones laborales tanto del personal académico como administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta *Constitución* en los términos y modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme con las características propias de un trabajo especial de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones que esta fracción se refiere.

#### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA: SUS ORÍGENES

La Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) data de 1873, se fundó en la ciudad de Mazatlán ya que en eso momento allí estaba la capital del estado. Surgió con el nombre Eliseo Rosales y únicamente se impartía la instrucción secundaria, un año después, por cuestión de seguridad, se trasladaron los poderes de la ciudad de Mazatlán a la ciudad de Culiacán, también se trasladó Eliseo Rosales y se le cambió el nombre a Colegio Rosales, en ese tiempo se impartía la educación media superior, así como también la educación superior. Así se llamó hasta 1918 cuando el nombre de nuestra universidad cambió a Universidad de Occidente, y fue entonces cuando recibió la autonomía; nuestra universidad fue de las primeras

que en México recibió la autonomía, junto con la Universidad de Michoacán. En 1924 se le cambió el nombre a Colegio Civil Rosales y en 1937, bajo el influjo del gobierno de Lázaro Cárdenas, se le cambió el nombre a Universidad Socialista del Noroeste, ya como Universidad Socialista del Noroeste se separó la autonomía de la universidad. Posteriormente, en 1941, se le cambió de nuevo el nombre para llamarse Universidad de Sinaloa y en 1965 obtuvo por segunda ocasión la autonomía a través del gobierno del estado y desde entonces se llama Universidad Autónoma de Sinaloa.

En ese tiempo hubo mucho revuelo estudiantil, se decía que teníamos la autonomía, sin embargo, también se comentaba que no la ejercíamos plenamente y en ese sentido uno de los puntos principales que se abanderaba en aquel tiempo de parte de los maestros, trabajadores y estudiantes, era el hecho de que nosotros no participábamos en lo absoluto en la elección de autoridades universitarias; hubo movimientos.

En 1970, la Junta de Gobierno nombró al que sería el último rector en esta nueva época. Vinieron movilizaciones estudiantiles muy fuertes; el 7 de abril de 1972, en el marco del movimiento, hubo dos muchachos muertos en la explanada, frente al edificio central que es el símbolo principal de la universidad, y a raíz de eso se promulgó una nueva ley orgánica. En esa nueva *Ley Orgánica* se mantuvo la autonomía universitaria, pero también hubo cambios porque las autoridades universitarias fueran nombradas por voto directo de toda la comunidad universitaria. En ese entonces, la universidad tenía calidad e indicadores académicos muy buenos a nivel nacional, sin embargo, a raíz de este movimiento corrieron de la universidad a todos los maestros buenos y se improvisaron los maestros; por ejemplo, en el caso de un servidor, yo estaba en tercer año de profesional y los estudiantes que iban en

cuarto o quinto me daban clases, de tal forma que en esta improvisación la calidad académica de nuestra universidad cayó bastante.

Como resultado del relajamiento de la vida académica permanente de nuestra universidad, como consecuencia de la elección de autoridades universitarias, se presentó una serie de deficiencias relacionadas con el clientelismo político, a la hora de que algunos programas educativos tenían que contratar nuevos maestros, prácticamente se contrataban más en aras de situaciones políticas que en una revisión del perfil o preparación disciplinaria y pedagógica. Y en ese sentido nuestra universidad fue al desastre en lo que se refiere a calidad académica. El clientelismo político que se dio no permitía tener vinculación con los sectores sociales y productivos, no había confianza de la sociedad, no había confianza de los sectores productivos, como consecuencia para una elección de directores de escuela o para una elección de rector, prácticamente se desarrollaban verdaderas campañas. Dos años antes de que terminara un periodo rectoral había un movimiento muy fuerte para la elección del siguiente, relajamiento de la vida académica, gastos en recursos económicos bastante elevados con la finalidad de conquistar el voto a nivel estatal, ya que la universidad tiene presencia en los 18 municipios del estado. Se fue relajando demasiado y se perdió el rigor en el proceso de enseñanza y aprendizaje entre el maestro y el alumno, de tal forma que al final impactaba en el alumno, en los egresados de mala calidad, como resultado de todo el movimiento de promoción electoral.

En 1997, se publicó un artículo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), después de estudiar el sistema de educación superior mexicano, en el que se dijo que existían dos tipos de universidades en México: uno era de índole populista y el otro modernista. El de índole populista era aquella

que defendía a ultranza a la autonomía universitaria y exigía el subsidio total de parte del Estado, donde había muchas situaciones e intereses de inclinación política. La otra universidad, la modernista, respetaba la autonomía universitaria pero racionalizaba el gasto; otra característica de la universidad modernista era que prácticamente trabajaba en torno a las necesidades del mercado, de tal forma que la crítica final que hacía la OCDE era que ninguna de las dos atendía ciertas características que deben tener las universidades públicas como las que existen en toda Latinoamérica como la obtención de valores, la formación crítica, humanística que debe tener el egresado de las universidades públicas.

Hoy podemos ver en algunas universidades que ya existe la preocupación en la formación integral de los estudiantes y cómo han cambiado las cosas en México. Me abocaré a hablar de 2001, pero esto va desde mucho más atrás, con el Plan Nacional de Educación, autoridades federales junto con las universidades públicas estatales han trabajado arduamente con la finalidad de optimizar la calidad de los programas educativos y que los egresados sean cada día mejores.

Algunos dirigentes universitarios, hablo del estado de Sinaloa, no conciben cómo desde afuera alguien diga lo que tenemos que hacer, cómo desde afuera deban evaluarnos y que nos den recomendaciones que tengamos que acatar, ¿autonomía universitaria no es el autogobierno?, ¿autonomía universitaria no significa que nosotros diseñemos nuestros programas de estudio?, ¿autonomía universitaria no es que nosotros digamos cómo se imparten las clases, los métodos de enseñanza, quién las va a impartir?, ¿eso es autonomía universitaria?, pero autonomía universitaria, dicen algunos, desde luego yo no estoy de acuerdo, no significa que desde afuera nos digan qué oferta educativa es la que debemos de atender; sin embargo, sabemos que los tiempos que se viven en

este momento forzosamente nos hace ver la pertinencia de la oferta educativa, pues no podemos seguir enviando muchachos mal formados sin posibilidad o certidumbre laboral.

Por otro lado, debemos definir cómo gastamos nuestros fondos, nuestros recursos económicos, y que la Auditoría Superior de la Federación esté examinando a las universidades públicas estatales. Hay dirigentes, sobre todo sindicales, que dicen que no tienen por qué supervisarnos, puesto que nuestra universidad es autónoma. Creo que esto es una autonomía mal entendida, la autonomía debe de ser responsable y una autonomía responsable significa que tenemos que dar cuentas claras del dinero público que utilizamos, así como también, cuentas claras sobre el egresado que estamos generando sea de calidad, de que sea pertinente. En el caso de la Universidad Autónoma de Sinaloa, desde que entramos a esta Rectoría, hemos trabajado con la finalidad de realizar cambios de fondo, donde ya no se dé la simulación, tratando de quitar el clientelismo político.

#### LA OFERTA EDUCATIVA EN LA UAS

En la UAS tenemos vicerrectorías, unidades regionales en el norte, centro-norte, el centro y el sur; existen 71 programas a nivel de licenciatura y alrededor de 61 programas a nivel de posgrado. La matrícula es de 44 264 estudiantes a nivel de licenciatura, en posgrado tenemos 1 214, en técnico superior 283, en enseñanzas especiales 16 437, son los muchachos que están realizando cursos sobre todo en idiomas, artes plásticas, música, esas son las enseñanzas especiales, y esa matrícula desde luego que la Secretaría de Educación Pública nos la reconoce, en el bachillerato tenemos 44 341 lo que hace una matrícula total de un poco más de 106 000 estudiantes.

Con el anterior rector iniciamos un proceso de reforma universitaria donde hubo un trabajo muy interesante que no fue tomado en cuenta; se hizo un tanto para bajar la presión que había de parte de la sociedad y de parte de algunos universitarios que estaban impulsando el cambio en la universidad y podemos decir que este trabajo se realizó para posteriormente meterlo en una carpeta y dejarlo en el archivo muerto. El trabajo que se realizó en su momento no impactó y no hubo cambios, sobre todo porque ya estaba toda la efervescencia para el próximo cambio de rector y desde luego que no se podía hacer nada impopular. Todo cambio que se hace en una universidad es impopular porque la gente está acostumbrada al relajamiento y cuando hay rigor desde luego que esto no agrada. En nuestra universidad el proceso de la reforma universitaria se inició en 2003 y tuvimos diferentes etapas de consulta:

1. Jornadas de reflexión colectiva sobre universidad pública y reforma universitaria en México. Aquí se invitó a gente experta en la educación para que diera pláticas, hubo mesas redondas, por ejemplo, con los exrectores para que ellos opinaran cómo veían a la universidad y qué alternativas proponían para hacer cambios positivos para la UAS.
2. Encuentro UAS-sociedad, con egresados, padres de familia, empresarios, entre otros; rescatamos más de 500 actas de reuniones, en su momento las sistematizamos y las entregamos al Congreso del estado de Sinaloa.
3. Fortalecimiento académico.
4. Extensión difusión y vinculación en la UAS.
5. Consultamos al sector estudiantil.
6. Gobierno, dirección y gestión en la UAS, sobre todo una discusión del contenido de la *Ley Orgánica* de ese momento.

Entre marzo y octubre de 2003 se llevaron a cabo 50 actividades directamente relacionadas con el proceso de reforma universitaria, cuyos ejes fundamentales son: la reforma académica, la reforma al régimen institucional, el fortalecimiento del soporte tecnológico y redes del conocimiento, el desempeño económico y la gestión del desarrollo y la reforma. Cuando llegamos a esta Rectoría en junio de 2005 veíamos la urgencia de cambiar el marco normativo de nuestra universidad, ya no era posible que estuviéramos escudándonos en las formas como se desarrollaban los procesos en la universidad, para que esta cada día estuviera peor en lo que se refería a indicadores académicos en el nivel nacional e inclusive en el nivel local. De tal manera que un grupo de académicos hizo algunas propuestas que tenían que ver con una modificación a la *Ley Orgánica*, se solicitó asesoría al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ahí nos orientó directamente el doctor Diego Valadés; también acudimos a la Secretaría de Educación Superior (de la SEP), donde la doctora Yolanda Legorreta, experta en normatividad universitaria nos encauzó en lo relacionado con seguridad jurídica de lo que en su momento se iba a proponer.

Un año antes el rector anterior presentó al Congreso del estado una iniciativa de reforma a la *Ley Orgánica*, sin embargo, no se le hizo caso en lo absoluto, puesto que era más de lo mismo, prácticamente la iniciativa de ley que se propuso por la anterior administración eran elecciones directas, es decir, no se solucionaba el problema nodal de nuestra universidad. Posteriormente, un grupo de académicos elaboró otra iniciativa de ley y la presentó también al Congreso del estado, en esa iniciativa también había elección y era lo mismo que lo que estaba sucediendo actualmente. ¿Qué hicimos? Sistematizamos la información de más de 500 actas de diferentes reuniones, nos dimos cuenta de que los empresarios del

estado no confiaban en nuestra universidad, no querían saber nada de ella puesto que al interior no se hacían las cosas bien, ya que en esos procesos de elección se gastaba mucho dinero y existía la duda de que ese dinero nosotros nos lo robábamos, y en ese sentido era difícil que ellos pudieran aportar recursos económicos a nuestra universidad. En esas actas igualmente está plasmada toda esa desconfianza que existe de los padres de familia: que no hay clases los viernes en la tarde, que sus hijos salen mal preparados, que no hay una atención adecuada para sus hijos, que hay malos maestros, entre otras cosas. Todo ese tipo de asuntos lo recogimos y lo vaciamos en nuestra iniciativa de ley orgánica.

Esta iniciativa de ley orgánica un servidor la paseó prácticamente por todo el estado de Sinaloa, con padres de familia, fue toda una cruzada, con los diferentes colegios de profesionistas de Sinaloa, con las cámaras, con empresarios, con hombres de negocio, de tal manera que le vendimos un cambio de universidad y fueron ellos precisamente los que hicieron una gran presión al Congreso del estado para que esto se discutiera y se aprobara. De tal forma que hoy tenemos una nueva *Ley Orgánica*. Junto con esta iniciativa de ley hubo tres más que entraron de parte de unas personas, pero era como una especie de contrapeso para que en el Congreso del estado dijera nada más una está poniendo esto y las otras cinco proponen que todo siga igual; sin embargo, debido a la presión y al apoyo de parte de la propia sociedad se aprobó una nueva ley orgánica en nuestra universidad, el 27 de julio de 2006, lo que significa que estamos trabajando arduamente, que apenas estamos entrando al Consejo Universitario para legislar el *Estatuto General* y lo que serán todos los reglamentos específicos.

Esta nueva *Ley Orgánica* está conformada por 85 artículos, divididos en diez capítulos. En ella se mantiene plenamente la autonomía



de la Universidad Autónoma de Sinaloa. La universidad cuenta con la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma, realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación. Es democrática por sus formas de organización, gestión, liderazgo y solución de diferencias. Promueve la transparencia institucional y la rendición de cuentas. También está plasmada la situación de índole laboral, donde la relación entre patrón y trabajador se va a regir por la fracción séptima del artículo 3° constitucional, el apartado A del 123, de la *Ley Federal del Trabajo* y el *Contrato Colectivo de Trabajo*, que al final de cuentas es fundamental porque es muy leonino, protege con todo a los trabajadores, pero de las obligaciones poco dice y ese es un problema que tenemos en este momento, de tal forma que esto es un principio de los cambios que pretendemos hacer y vamos hacia lo laboral posteriormente.

Las autoridades universitarias de nuestra universidad son el honorable Consejo Universitario, el rector, el secretario general, los consejos académicos regionales, los vicerrectores, los consejos técnicos de unidad académica (unidad académica es cada escuela) y los directores de unidades académicas. La estructura del Consejo Universitario: el rector, el secretario general, los vicerrectores, los directores de los colegios regionales de bachillerato, que son cuatro, los directores de unidad académica, un representante profesor o investigador y un representante alumno; aquí es donde hicimos el cambio, antes el consejo se integraba por dos alumnos por cada escuela, en este momento en la universidad hay 75 escuelas, significa que quitamos 75 alumnos, academizamos más el Consejo Universitario, porque este se llamaba Consejo Universitario Paritario, que significaba igual número de maestros, igual número de alumnos, es decir, que entramos los maestros y alumnos a gobernar la universidad. Se redujo para que las discusiones que se dan en la universidad

sean en torno a las actividades que se dan en la misma, entonces necesitamos la presencia de maestros, investigadores y gente que conozca todo lo que es la extensión de los servicios de la difusión cultural, por ello hicimos cambios, además de que un Consejo Universitario muy obeso era muy costoso a la hora de moverlo, porque es a nivel estatal, y en ese sentido mejoramos.

#### EL NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES.

Se propone un nuevo esquema para la designación de autoridades en el cual se eliminan los procesos electorales que violentan la actual *Ley Orgánica* y han desvirtuado las funciones propias de la universidad. La elección de directores de escuelas prácticamente se volvían verdaderas pachangas, por ejemplo, en noviembre era la elección del director de la Facultad de Contabilidad y Administración, tiene más de 7 000 alumnos en Culiacán, los candidatos ya tenían como seis u ocho meses haciendo campaña, uno de ellos había ya regalado 1 000 celulares, había rifado dos carros, el día de las madres regaló relojes Cartier y el día del maestro regaló *laptops*. Eso es para que tengan una idea de cómo se estaban volviendo los procesos electorales en nuestra universidad. De tal forma que dijimos “o cambiamos esto o definitivamente esto no tiene remedio”, y en ese sentido nos atrevimos a aprobar una ley orgánica de este tipo, no fue fácil porque la oposición se fue a la base y dijo que el rector estaba quitando el voto, pero además la oposición también mintió; dijo que se va a retirar la jubilación dinámica de nuestra universidad, con el propósito de generar un ambiente en contra de la autoridad actual y estuvieron llevando muchachos, sobre todo de nivel

preparatoria, que utilizan como carne de cañón, al Congreso para decirle a los legisladores que había desacuerdo al interior de la universidad; sin embargo, no pasó nada pues se está generando mucha confianza con respecto a esta administración de parte de la sociedad, un servidor va escuela por escuela y les dice a los muchachos que definitivamente el mundo de allá afuera es muy difícil, es un mundo laboral muy competido y únicamente aspiran a insertarse con éxito los que salgan bien preparados, en ese sentido los muchachos están a favor de la *Ley Orgánica*.

El Congreso del estado me emplazó a que esta *Ley Orgánica* no había pasado por el Consejo Universitario, aunque de acuerdo con la ley estatal un grupo de personas puede llevar una propuesta de ley sin que tenga que pasar por el Consejo Universitario, sin embargo, la llevé y, créanme, no hubo ni un solo voto en contra de esta iniciativa de ley. Los 81 directores de escuela, junto con los de idiomas, firmaron esta iniciativa de ley, es decir, mucho apoyo era el que tenía desde la base. Pero para ello tuvimos que desarrollar un trabajo muy arduo desde el interior de la universidad, escuela por escuela, planteándole a los directores de escuela lo que ellos podían hacer en su centro de trabajo con las directrices desde la Secretaría de Educación Pública para que sus programas educativos fueran mejores, y que existía toda la disposición de parte del rector para apoyarlos para que en su momento fueran evaluados y acreditar sus programas educativos. Eso fue lo que vendimos a las escuelas, de tal forma que generamos confianza y logramos la aprobación de una ley de esta naturaleza.

El nuevo esquema es que el nombramiento del rector y de los directores de unidad académica lo realizará el H. Consejo Universitario a partir de una terna que propondrá la Comisión Permanente de Postulación. Esta Comisión estará conformada por once integrantes que deben poseer grado académico de doctor,

que ofrece la Universidad Autónoma de Sinaloa y ser de reconocida solvencia moral y académica. Ocho de sus miembros serán propuestos por los consejos académicos regionales para ser ratificados por el Consejo Universitario y tres académicos externos de aprobada solvencia moral y académica para que constituya esta comisión de postulación, estos pertenecerán, desde luego, a instituciones de educación superior del país.

¿Qué se va a tomar en cuenta exclusivamente para integrar la terna? Los últimos 25 años siempre aparecían las mismas caras entre los inscritos para candidatos a rector, porque eran los que tenían el control político y los nexos fuera de la universidad para apoyo económico, eran los mismos líderes sindicales. En esta última ocasión, que era la primera vez que yo competía, creo que gané porque la gente vio una cara nueva, había un líder sindical, que por cierto lo despedí en marzo de este año, porque no quería trabajar. He despedido a 42 universitarios porque no querían trabajar con investigaciones administrativas, de esa forma acabé con las tomas y paros en la universidad, cada semana, en las diferentes unidades regionales eran tomas en las que encadenaban las aulas, las direcciones. Respondimos con demandas desde el punto de vista laboral y penal y así fue como acabamos con las tomas de instalaciones. Antes llegaba uno solo y paraba la universidad, cerraba el edificio central poniendo una cadena, teníamos que negociar su pliego petitorio y como los funcionarios de ese entonces no eran de ellos, la universidad firmaba todo, de tal manera que se convertían en convenios para que la universidad estuviera esclavizada lo que resta de la vida. De estos convenios, por ejemplo, se firmó uno en el que se aprueba se otorguen cuatro uniformes al año, marca Levi's 501, bota crucero y con distintivo cada uno y, además, convenios donde se trabajan 15 horas extras a la semana que se pagan doble y se tienen que

remunerar doble, las trabajen o no, porque el convenio así lo dice; situaciones de este tipo habían estado pasando en la universidad.

Hoy vivimos otra época en donde la universidad ha aplaudido los cambios, hay mucho apoyo de parte de la sociedad.

Cómo definimos los criterios para la integración de la terna a la candidatura de rector. Todo aquel que se crea con el mérito y con la capacidad de dirigir nuestra universidad se va a anotar, antes no se inscribían más de cuatro porque no todos tenían la capacidad económica ni el poder político, en cambio hoy todo el que quiera se va a anotar y se le tomará en cuenta su formación profesional, el desempeño académico acorde con su campo disciplinario, la experiencia en administración y gestión y la exposición y defensa de una propuesta de desarrollo institucional, exclusivamente, no hay auscultación, ya no interesa si no lo conocen en Escuinapa, en El Carrizo, ya no tendrá que hacer campaña electoral y tampoco tendrá que sobornar a una serie de maestros de una preparatoria para que presione a los alumnos.

#### LA ESTRUCTURA ACADÉMICA ADMINISTRATIVA

Esta ley se distingue por una nueva organización académica administrativa. La universidad se organizará por unidades regionales que contarán con un vicerrector y un Consejo Académico Regional. El Consejo Universitario, la máxima autoridad en nuestra universidad, está integrado por el rector, la autoridad ejecutiva, y las unidades regionales tanto del norte, centro-norte, centro y el sur, en el norte tenemos alrededor de 14 000 alumnos, en la unidad regional centro-norte cerca de 13 000, y en el sur tenemos aproximadamente 21 000, y cada una tiene su Consejo Académico Regional, su pequeño Consejo Universitario, integrado por el vicerrector, el

secretario académico regional, los directores de unidad académica, el consejero universitario profesor por unidad académica, el consejero universitario alumno por unidad académica y un representante de los investigadores (aquí incluimos a los investigadores que antes no era tomados en cuenta) y el director del Colegio Regional de Bachillerato (antes no había colegios regionales). La propuesta que hicimos a la Cámara de Diputados local fue la conformación de colegios por área de conocimiento para ir agrupando por áreas afines los diferentes programas educativos, e igualmente lo hicimos a nivel de preparatoria. La Cámara únicamente aprobó los Colegios Regionales de Bachillerato, no aprobó los de nivel profesional como consecuencia de que en las comparecencias se decía que el hecho de que se aprobaran colegios regionales a nivel superior sería darle mucho poder al rector, puesto que iban a pertenecer al Consejo Universitario y eso era influir en la decisión electoral. El Congreso no lo aprobó, sin embargo, dejó un artículo dibujado para que nosotros lo hagamos en el *Estatuto General* y lo que haremos será el Colegio de la Salud, el Colegio Agropecuario, etcétera, es decir, vamos a lograr lo que en un principio queríamos que se quedara desde la propia *Ley Orgánica*: que la comunidad estudiantil sea tomada en cuenta al 100%, es nuestra razón de ser.

#### LAS INSTANCIAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN

A efecto de asegurar el cumplimiento de la normatividad, la ley contempla las figuras de Contraloría Social Universitaria que está compuesta por un diputado por cada fracción parlamentaria. La Contraloría Social Universitaria está compuesta por un representante del gobierno del estado, de los colegios, de los padres

de familia, del sector campesino, de los directores de escuela y de los estudiantes, ellos se reúnen de manera permanente, hacen una auditoría externa que licitan cada año y revisan trimestralmente los informes financieros de la universidad. Existe también el Tribunal Universitario para que cuando se tomen decisiones en cuanto a la normatividad universitaria y alguien no esté satisfecho pueda apelar al Tribunal Universitario.

#### AVANCES DE LOS INDICADORES ACADÉMICOS

La clave para que la sociedad y los propios universitarios confíen ha sido trabajar de manera paralela también en lo académico. Los avances que hemos tenido en este último año son los siguientes: disminuyeron 9.6% profesores de tiempo completo, de maestría tenemos 116% más, de doctorado 315 profesores, con perfil Promep tenemos 393 y 85 miembros del Sistema Nacional de Investigadores.

Había nada más un cuerpo académico consolidado, hoy tenemos seis; en consolidación teníamos cinco y hoy tenemos 13, es decir, ha habido avance en cuanto a la capacidad académica de nuestra universidad. Los cuerpos académicos son de diferentes áreas del conocimiento: larvicultura, ciencia y tecnología, economía de la educación, ciencia y tecnología, internacionales, desarrollo de las organizaciones e historia económica social.

En 2006 preparamos nuestros documentos de autoevaluación y solicitamos a los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) la evaluación de 53 programas educativos de los cuales 40 ya se han evaluado, del 5 de julio al 5 de septiembre de 2006, y 13 programas educativos serán evaluados del 11 de octubre al 17 de noviembre. Recapitulando, los resultados

son que en menos de un año hemos obtenido 37 programas en primer nivel, donde teníamos 40, en segundo, tenemos 19 y programas acreditados de 1 ya contamos con 4 acreditados y 20 en proceso.

La matrícula por nivel de evaluación se refería como sigue: 31 786 de la matrícula está evaluada y en proceso hay 12 478, y 46 programas educativos evaluados y 21 en proceso. Cuando entramos a esta rectoría la matrícula de calidad la recibimos en 12 445 y a la fecha tenemos 30 481, la matrícula con parámetros de calidad se calcula sumando a los estudiantes que están en programas de primer nivel y programas acreditados, de 28.6% que recibimos hoy tenemos 71%. Gracias a todo esto nosotros hemos creado confianza en el gobierno, en la sociedad, en las escuelas; por ejemplo, alguien me hablaba hoy por la mañana de Enfermería de Mazatlán, porque llegaron los evaluadores del área de salud, y me comentaban que los muchachos barrían, pintaban, es decir, involucramos a toda la comunidad universitaria, y haciendo trabajo se olvida la grilla. Eso nos ha dado resultados positivos.

Para operar el nuevo modelo educativo hemos homologado e innovado planes y programas de estudio en todos los campus, porque teníamos diferentes planes y programas de estudio en Enfermería en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán, hablamos de movilidad estudiantil a nivel nacional e internacional y ni siquiera la podíamos hacer nosotros a nivel de la universidad, así que homologamos trabajo social y enfermería y estamos en ingeniería y en derecho en Mazatlán, en Mochis y en Culiacán, y en el caso de derecho también en Guasave.

Los retos de la reforma universitaria son: incrementar y optimizar los recursos financieros, elevar los indicadores de calidad de los programas educativos, implantar el nuevo modelo educativo, promover y fortalecer la vinculación-extensión, mejorar la calidad de los procesos académicos-administrativos e impulsar la investigación.



Y así hemos avanzado en nuestra universidad aunque en la quincena pasada se declaró insolvente para pagar los salarios; la universidad tiene 2 300 jubilados con una nómina anual de un poco más de 400 millones de pesos, esta prestación no está financiada por la Secretaría de Educación Pública y nadie ha querido entrar para resolver el problema, como lo han hecho muchas universidades públicas estatales.

Nuestro siguiente paso, precisamente, que ya platicamos con las autoridades sindicales, es resolver el problema de la jubilación, estamos teniendo apoyo para que la universidad sea viable y coincidir con el Congreso local, con los cabildos, con la Cámara de Diputados federal, y esta disposición de ayudar a nuestra universidad es porque ven con muy buenos ojos el avance académico que hemos tenido, pero se quiere también la corresponsabilidad del gobierno estatal, porque en este momento el financiamiento gasto por alumno no llega a 22 000 pesos (la media a nivel nacional anda en 28 400) y el gobierno federal dice que la media de lo que apoyan los gobiernos estatales a sus universidades públicas anda alrededor de 35%, allá tenemos apenas 20% de parte del gobierno estatal.

Hay mucho apoyo de parte de las autoridades correspondientes y esto se debe a que hemos creado un blindaje, por ejemplo con una nueva *Ley Orgánica* y que le estamos entrando al trabajo para mejorar la calidad de los diferentes programas educativos.

## SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*Estoy interesado en saber cómo llegó usted a la rectoría, yo sé que le tocó ser electo por el procedimiento anterior, ¿hizo su campaña, regaló cosas también, o cómo le hizo?, es interesan-*

*te saber cómo llegó no solamente por ver una cara nueva, me imagino que tuvo que hacer un esfuerzo político.*

Prácticamente hice lo mismo que los otros. Hay que reconocer que la campaña que hicimos fue innovadora, una campaña donde me preparé con tres años de anticipación; empezamos por hacer eventos académicos, culturales, deportivos en las escuelas; impartí alrededor de 70 conferencias en preparatorias, lo más escondido de las preparatorias, a donde casi nadie iba, todos los votos de un servidor fueron por haberme visto. La estrategia fue seguir al candidato fuerte, ellos sacaron un periódico, nosotros sacamos una gaceta; ellos sacaron un póster nosotros sacamos un póster. Algo muy interesante fue que en la campaña pasada el gasto más fuerte fue el registro de la candidatura y el cierre de campaña, esta vez el tipo que estaba en la oposición no hizo registro yo tampoco hice registro, y no hizo cierre de campaña y yo tampoco lo hice; tal vez él no lo hizo porque ahí se manejaban las encuestas, cuando él salió a la luz para volver a competir, y un periódico de la localidad realizó una encuesta, yo gané el 705, fue algo que sorprendió pero se debió al trabajo previo, tal como lo estamos haciendo ahorita en ámbito diferente. Desde luego que he tenido el cuestionamiento de si yo llegué así por qué ahora estoy en contra de que otro llegue así, simplemente les contesto que para poder hacer hay que llegar, de tal forma que yo busqué llegar y si había que invertir más tenía que hacerlo, definitivamente. Tengo 28 años de empresario en Sinaloa, soy farmacobiólogo, tengo laboratorios clínicos y manejo todo lo que es la monografía de la medicina nuclear, por lo que el decidir ser rector de la universidad fue un reto para mí, pero esto se hizo con estrategia y de manera inteligente. Al final, entró una campaña muy sucia y tuve que repartir alrede-

dor de 20 000 camisetas para poder contrarrestar eso, fue por estrategia. Ahora que llegamos existe toda la intensión de que las cosas se hagan de manera clara, se los digo francamente, para mí es un ejemplo su universidad, es increíble el trabajo que ustedes han hecho aquí, esos indicadores que les presenté a lo mejor para ustedes son una caricatura porque ustedes están con 100% prácticamente en programas educativos y 100% de la matrícula atendida con indicadores de calidad; sin embargo, allá es un gran esfuerzo al que no se estaba acostumbrado, no se solicitaba evaluación en los últimos años, se atoró completamente la universidad y el único programa acreditado fue porque nosotros acreditamos el de química, pero fue un esfuerzo aislado, personal.

La campaña se hizo grupo por grupo. Visité 2 000 círculos académicos aproximadamente y el discurso fue siempre en torno a la acreditación de los programas educativos, nunca hablé mal de alguien; la gente se prendió. Estoy de acuerdo en que la gente participe eso no lo repruebo, el problema es cómo se prostituyó todo y es muy difícil ahora, no le echo la culpa a los muchachos o a la gente, el problema somos los maestros. Somos los maestros porque somos quienes prácticamente definimos la forma en cómo se van a dirigir ellos. En Sinaloa se vota para consejero universitario y para consejero técnico, pero lo que es esto de rector y de director ya no, si en el futuro demostramos que somos capaces de tomar de forma madura esta elección pues ya veremos, pero eso que lo decidan otros.

*Con la nueva Ley Orgánica es nuevo también el Tribunal Universitario, de forma breve nos pudiera explicar ¿en qué sentido va a funcionar y cómo estará integrado?*

El Tribunal Universitario está formado por siete personas, de los cuales está el presidente, el secretario y el resto son vocales, y a él asiste cualquier universitario que crea que han violentado sus derechos. Por ejemplo, si se toma una decisión de parte del Consejo Universitario en torno a algo y no está de acuerdo, puede asistir al Tribunal Universitario. El Tribunal Universitario ya existía en la *Ley Orgánica* pasada, sin embargo, todo se politizó porque el Tribunal Universitario tenía más fuerza que el Consejo Universitario, de repente en el pleno del Consejo decían: ¿quién quiere ser miembro del Tribunal Universitario?, propuestas fulano, fulano, fulano, ya se votaba, esos son los siete, en ese momento esos siete tenían mayor decisión y más fuerza, podían revocar acuerdos del propio Consejo Universitario que eran 300. Entonces el problema es quiénes son los que eligen los miembros del Tribunal Universitario el propio Consejo Universitario y en el Consejo Universitario hay corrientes políticas, quien tiene la mayoría gana el Tribunal Universitario, entonces la propuesta que hice fue que el Tribunal Universitario continuara igual pero que no tuviera mayor autoridad que el propio Consejo Universitario. Eso lo propuse en el pleno del Congreso del estado, les dije que los universitarios no estábamos preparados para tener un tribunal con esas características, por ejemplo, se dio una situación en la que se eligió el director de escuela, fueron al Tribunal Universitario y este dijo “mientras investigamos destituimos al director”, y ello causó un problema grande, pero todo fue por cuestión política, por eso hoy una vez que el Tribunal Universitario toma una decisión es a manera de recomendación para el Consejo Universitario, no está por encima de este, aquí nosotros le quitamos la última palabra precisamente porque alguien podría tener mayoría en el Consejo, que siempre lo hay, y que en ese momento haga y deshaga.

*Se refirió a una contraloría social integrada por diputados de cada partido, a mí me preocupa la partidización, porque partidos políticos pueden lesionar la autonomía de la universidad.*

La propia autonomía universitaria no debe participar, nosotros como gobierno debemos ser independientes de partidos políticos, de la iglesia, inclusive, todo lo que emite la Contraloría Social es a manera de recomendación. Una vez que toma decisiones la Contraloría Social lo lleva a la Comisión de Hacienda y Glosa del Consejo Universitario y esta a su vez lo comunica al Consejo Universitario; sin embargo, se convierte en los ojos para que haya manejo transparente de los recursos económicos, ya que ellos hacen todo un proceso de licitación pública para ver qué despacho externo es el que auditará a la Universidad y además revisan los informes trimestrales, pero definitivamente el Consejo Universitario es quien toma las decisiones.

*Quiero felicitarlo por su valentía como profesionista, como gente que quiere a su estado y a México, creo que con las condiciones como las planteó ya no se podía posponer el mejorar o intentar mejorarlo y creo que su actuación, su propuesta como nos la ha platicado denotan verdaderamente su interés, su cariño porque las cosas cambien y creo que con estas reformas universitarias está demostrando su liderazgo y valentía, muchas felicidades.*

Muchas gracias, es que la universidad verdaderamente tocó fondo, no había mañana para la universidad, por ahí dicen que “la carga hace andar al burro”, pues yo lo tomo así. Cuando elaboramos el plan de acción para nuestra universidad, les dije a los compañeros nada de un plan de acción, de reunirnos para ver qué hacemos, les dije que la sociedad va a creer que es más de lo mismo, entonces lo que hicimos fue trabajar, todo este traba-

jo que existe es lo que habla por nosotros. Antes llegábamos a la federación a pedir dinero con las manos vacías, hoy estamos pidiendo dinero pero tenemos estos resultados y este es el compromiso nuestro y hoy nos están atendiendo, nada más que con condiciones y yo digo: para mí mejor que sea con condiciones porque así ya no toda la culpa me la echan a mí, sirve que comparto las culpas con otra gente. Hoy así lo estamos haciendo y yo estoy seguro de que vamos a salir adelante, el Plan de Desarrollo Institucional se llama Plan Buelna, en honor al fundador de la universidad, en 1873, José Eustaquio Miguel Buelna Pérez gobernador del estado de Sinaloa. Él fundó la Universidad Autónoma de Sinaloa con una visión liberal de que él estaba convencido de que la única forma de sacar su desarrollo y que haya más igualdad en la sociedad es dándole educación a la gente. Este Plan Buelna lo tenemos hace 12 años, está contextualizado en el Plan de Educación y a mí me tocan los primeros cuatro años y si nosotros seguimos esos 12 años con el ritmo que tenemos y cumpliendo con los objetivos y las metas, estoy seguro de que vamos a llegar así como están ustedes en la Universidad Autónoma de Baja California.

*Me han impactado mucho los números de mejora en los programas que han evaluado, da la impresión de que hay una gran movilización universitaria en torno a mostrarse con los resultados académicos que se tiene. En muy poco tiempo cambiaron de muchísimos programas de nivel dos, del nivel tres al nivel uno, el número es muy impactante y también los acreditados, incluyendo los de posgrado, significaría eso que el talento universitario estaba ahí y lo inhibía el ambiente de la política o hay algo más, ¿cómo lo percibe, señor rector?*

Una pérdida de confianza por completo de parte de las escuelas era más retórica la situación rumbo a la excelencia académica y la calidad; los últimos años se desgastó mucho esta palabra y llegó un momento en que la gente ya no creyó en nosotros, que éramos mentirosos, de tal forma que aquí el entusiasmo y el porqué se ha generado una situación de este tipo es porque estamos yendo a las escuelas, yo en lo personal estoy yendo a las escuelas, yo en lo personal estoy checando. Por ejemplo, cuando llegamos se decía que el programa de tutorías estaba en 80% y una vez que hicimos el diagnóstico solo dos escuelas tenían programas de tutorías, era una simulación lo que se estaba dando, pues bien ahora ya tenemos el programa integral, el proyecto institucional de tutorías lo vamos a presentar al Consejo Universitario en la próxima sesión. Es un proyecto donde ya tuvieron nuestros maestros una serie de cursos en el Politécnico, con ANUIES y la Universidad de Sonora, de tal forma que la gente nos cree porque estamos yendo a sus escuelas, estamos haciendo seguimiento de egresados y viendo todo lo que tiene que ver con la innovación de planes y programas de estudio, con la homologación y sobre todo están viendo que hoy llegamos a la biblioteca, a los centros de cómputo, a los talleres, a los laboratorios para supervisar directamente. El cambio de actitud ha sido porque hoy están creyendo que es cierto, pero aquí la fuerza de uno es muy poca para poder abarcar tanto, aquí lo importante es que los estamos contagiando y cada director se está poniendo la camiseta junto con sus equipos académicos, eso ha sido la clave de todo esto.

Nosotros como universidad fuimos bajando, por ejemplo, teníamos por el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) 53 millones de pesos, ahora andamos en 28 millones, porque todo era pura simulación. Ofrecíamos 50 programas acre-

ditados, 20 cuerpos académicos consolidados pero todo era una mentira por eso bajaron tanto el PIFI para nosotros. Hoy estamos haciendo las cosas de manera diferente, llevamos en este momento más de 50 convenios firmados con los sectores productivos, ya están aceptando que nuestros muchachos realicen prácticas profesionales, ya están muchos de ellos becados. La movilidad académica no se daba en la universidad, y el año pasado mandamos alrededor de 40 estudiantes a Francia, a España, antes únicamente en el Tec de Monterrey se veía la universidad nuestra. El único problema que tenemos nosotros, casi nada, es la cuestión financiera en donde ya vamos a la creación de fideicomiso pero, como ustedes ya podrán darse cuenta, en este momento será demasiado tarde, imaginen crear un fideicomiso para poder aguantar una nómina de más de 400 millones de pesos al año, apenas que les descontemos 50% o 60% a cada trabajador, para soportar una situación de este tipo. Hasta cierto punto fuimos irresponsables porque dimos una prestación sin darle sustento y cada rector la mandaba a los próximos cuatro años, y hoy ya nos tocó. La universidad tocó fondo alrededor de hace tres o cuatro años; sin embargo, habíamos logrado salir adelante debido a que el año antepasado nos dieron 220 millones de recursos de equidad, el año pasado 287, este año 161, en el caso de los años anteriores se utilizó para pagar salario, hoy los 161 que nos dieron nos los quitaron porque hubo un problema de un déficit de presupuesto de la federación que impactó directamente a la educación superior, entonces lo que hicieron nos mantiene el irreductible y meten los 161 y hoy nos dan el irreductible a nosotros, nos dan 220 millones de pesos menos que el año pasado, pero tenemos 1 050 jubilados más, y con respecto al año pasado nos dan 287 millones de pesos menos con 418 jubilados más, entonces es muy fácil para



entender por qué toca fondo la universidad en este momento, y todos los días se está jubilando gente.

Después de 25 años la quincena no se pagó, pero faltaron cuatro días para pagarlo, ¿qué hice? fui a conseguir un préstamo en el banco, se hicieron tontos los del gobierno, no me apoyaron y en el desespero agarré el PIFI y pagué junto con los recursos propios de las escuelas y en cuanto llegó el subsidio inmediatamente repusimos eso, porque es delito, ya sabemos, no debemos hacerlo, pero me dije: me queman vivo los trabajadores, cuando falta el dinero en el bolsillo es lo peor que puede haber; a raíz de esto acabamos de hacer una marcha dentro del Plan de Acción que acordó el Consejo Universitario, estuvieron más de 20 000 universitarios en la marcha, se invocó a los padres de familia y la verdad es que se asustaron, porque fue una marcha grandísima, inmediatamente nos liberaron 105 millones de pesos, nos lo anunciaron al final de la marcha. Con eso logramos salir en ese momento, todas las autoridades federales ya voltearon hacia acá y dicen: sí ayudamos, pero también necesitamos que tu gobierno apoye en el problema de jubilación y nosotros estamos dispuestos a eso. Yo sé que vamos a salir adelante porque para un trabajador es preferible poner cinco o diez por ciento a no tener nada, el problema es que mientras no vean peligro no ponen nada: pero en el momento en que les falta el salario dicen mejor sí pongo, porque más vale pájaro en mano que ciento volando.

La UAS tocó fondo como consecuencia de estos 161 millones de pesos; estuve con el doctor Reyes Tamez el 9 de agosto, el secretario de Educación Pública, me acompañó el gobernador para solicitarle apoyo extraordinario para diciembre de este año, porque uno como rector sabe cuándo van a tocar fondo las cosas, pues el fondo nuestro tocaba en diciembre, segunda

quincena de aguinaldo; sin embargo, cuando fuimos con él, nos dijo bueno está bien lo vamos a valorar, en un párrafo le pongo que la universidad tiene un déficit de tanto recurso económico; pero, en este momento todavía contamos con 161 millones de pesos del recursos adicional y ahí fue cuando nos informó él que ya no existía ese recurso adicional, por eso se adelantó la crisis de diciembre a este tiempo, es lo que nos pasó y desde mi punto de vista, yo lo he hecho público, me parece injusto lo que hizo la federación, quitarnos un recurso que aprobó la Cámara de Diputados, se me hace injusto porque además existe el antecedente de que nos lo dieron el año pasado, el antepasado y el antepasado, entonces si nos los han venido dando, en el caso nuestro pegó duro porque era para salario, solo que este recurso que se repartió en diciembre del año pasado se hizo de manera discrecional de parte del Congreso de la Unión porque ahí el diputado que gritó más le dieron más y el estado de México le dio 400 millones a su universidad que tiene un financiamiento por alumnos superior a la nuestra, tiene la mitad de nuestra matrícula y a nosotros nos dan 161 millones y a ellos les dan 425 millones. A la hora que se dio este problema del déficit financiero llamaron a la del estado de México, bueno a ti te faltan menos de 100 millones para completar tu irreductible por el déficit que se dio, lo metemos aquí pero ahí te van 300 y tantos millones de pesos y con nosotros, pues pasó lo contrario. Los 161 millones de pesos no fueron suficientes, faltaron seis y los puso la federación y con eso completó el irreductible.

Esa es la historia, es lo que ha estado pasando, y hemos estado en el Senado, en la Cámara de Diputados Federal, con las autoridades federales, con las autoridades estatales y con todo mundo para decirle que queremos salir del hoyo y de parte nuestra cuen-

ten con que existe la corresponsabilidad de entrarle a los programas que se les tenga que entrar, cuentas claras en el recurso que manejamos, cuentas claras en un buen egresado y entrarle a los problemas estructurales que tiene nuestra universidad.

De 1993 a la fecha, la UAS creció en más de 40 000 alumnos y creció en 92 opciones educativas y el número de plazas que nos aprobaron de acuerdo con el porcentaje, nada más llegó a ocho%, nosotros tenemos un problema estructural de plazas no financiadas de 2 300 plazas y 20 000 horas asignatura, crecimos enormemente y la federación nos dice: ustedes no pidieron permiso para crecer y nosotros le contestamos, qué hubiera hecho toda esa gente, de por sí la cobertura en México es muy baja, según el presidente Fox andamos en 25%; yo estoy seguro de que andamos en menos, en 22%, lo que quiere decir que el número de jóvenes que están estudiando en este momento educación superior entre 19 y 23 años, únicamente son 25 de cada de 100 y el resto ¿dónde anda?; lo cierto que muchos se van de braseros y la mayor parte de los ilícitos que se comenten en este momento aquí en México es precisamente por muchachos de esa edad.

¿Qué hay que hacer? ponerlos a estudiar, ¿cómo prevenir la violencia? pues invirtiendo en educación. Yo de eso estoy bien convencido y es de lo que hemos dicho, yo no concibo que en un año como este, donde hubo reservas como nunca en México, donde se adelantó un año el pago de la deuda externa, más de 7 000 millones de dólares, donde los precios del petróleo estuvieron demasiado altos y están repartiendo cientos de millones a los estados, se haya reducido la inversión a la educación superior de 53 000 millones de pesos, se redujo a 50 000 millones de pesos y por eso nos pegó y por eso tenemos esos problemas.

*Independientemente de su actividad empresarial ¿cuál es su carrera universitaria, cuántos años de antigüedad y cuántas horas diarias le dedicaba antes de ser rector a la universidad?*

Soy profesor investigador de tiempo completo, alrededor de 20 años di clases, prácticamente todos los días; me dediqué también a la investigación y me eché a perder cuando vine a la administración central, ya dejé mucho la docencia por cuestiones obvias, mi antigüedad es de 28 años, yo me pude haber jubilado a los 25 años, ahí en la universidad nos jubilamos a los 25 años independientemente de la edad que tengamos, hay maestros que se han jubilado a los 41 años de edad, con doctorado. Entonces uno de los principales problemas que tenemos nosotros en la jubilación se debe a la descapitalización académica-científica que tenemos; para evitar eso creamos un programa que se llama Programa de Retención de Académicos en Vía de Jubilarse, le decimos no te vayas quédate y te pagamos un estímulo y es como hemos retenido a 375, que muchos de ellos son miembros del Sistema Nacional de Investigadores, pertenecen a los cuerpos académicos en vías y consolidados, eso nos ha ayudado.

Imagínense en este momento, si se nos jubilara toda esa gente que tiene derecho a jubilarse, si ya es una situación muy difícil.

Soy farmacobiólogo, he trabajado 28 años también como empresario, y desde 1997 en la universidad entré a la administración central, nada más que yo no pasé por los puestos que tienen que pasar para llegar a rector, llegué desde bienes inventarios, llegué a rector por azares del destino. Le tengo mucho amor a la universidad, ya que ahí hice mi carrera profesional, tanto prepa como posgrado, el trabajo me lo dio la universidad, prácticamente en torno a ello trabajo. Cuando andaba en la campaña por la Rectoría fue muy agresiva mi campaña en

el aspecto de animarme al entrarle como candidato, pero yo le decía a la gente que no era valentía, sino que simplemente me podían echar para afuera de una, y yo tenía un colchón que es mi trabajo, yo no perdía nada en lo absoluto, por eso fue que fui avanzando y cuando menos pensé tenía un mundo de gente empujándome, que si de repente decía siempre no, pues me iba mal. Tengo muy claro el objetivo que pretendo para la universidad, créanme, esto se los digo para que me lo reclamen a futuro si me ven por ahí, no voy a negociar en lo absoluto nada que tenga ver en dar marcha atrás a un proyecto de esta naturaleza, ahora nos vamos al Consejo Universitario para ver el Estatuto General y reglamentos, ahí me va a caer la oposición y ahí a la oposición vamos a ganarle también.



## MESA REDONDA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Pedro José Carrasco Parrilla\*, Milton Castellanos Goût\*\*,  
Daniel Solorio Ramírez\*\*  
Moderador: Alfredo Félix Buenrostro Ceballos\*\*

La primera de las cuestiones que se plantea en este foro es el concepto de autonomía, se habló también de las potestades que comprende tal concepto e inclusive de los límites que la autonomía universitaria tiene, en su caso. Pero es muy pertinente revisar la pregunta ¿autonomía universitaria para qué? Pretendiendo con esta pregunta precisar la razón única que en su caso encierra ese concepto.

### MILTON CASTELLANOS GOÛT

Mi tesis profesional para obtener el grado de licenciado en derecho se refiere a la universidad; en aquel entonces proponía, elevar a rango constitucional el concepto de la autonomía proponiendo incorporar una fracción VIII al artículo 3º constitucional. La buena suerte me permitió que no pasaran muchos años para que viera mi

\* Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Castilla-La Mancha.

\*\* Académico de la Facultad de Derecho de la UABC.

planteamiento realizado, y además de haber sido invitado por la Consultoría de la Presidencia de la República a formular la iniciativa presidencial. No quedó exactamente como yo lo planteaba; no es la idea reproducir discusiones sobre la redacción, pero es ciertamente un aspecto que me vincula siempre en mi ejercicio profesional. Y creo que para dar respuesta a la pregunta, debemos concentrarnos en lo que la autonomía universitaria significa hoy.

¿Por qué pensamos que las universidades públicas deben ser autónomas? Es necesario precisar conceptualmente y advertir por qué existen tantas variaciones en la percepción del concepto. Sostengo que los conceptos constan de dos elementos, uno de ellos es su significado, su definición, pero junto con este también entiendo que tiene asociada una finalidad específica; es en función de los dos elementos que se determina su conceptualización. En torno a la autonomía universitaria la definición no ha variado; es decir, tiene el mismo significado, a partir de sus raíces etimológicas e inclusive desde el punto de vista de su definición del derecho; pero lo que sí nos lleva a advertir diferentes formas de apreciar el concepto es en razón de su funcionalidad: ¿para qué la autonomía? Eso nos lleva a que sea concebida como autogobierno, como autorregulación, como posibilidad de libertad de cátedra, de extraterritorialidad para que no entre las fuerzas públicas, para la libertad que deben gozar los integrantes de la comunidad de tomar las decisiones de sus asuntos. Incluso la definición que finalmente recogió el artículo 3º y que posteriormente fue ligeramente modificada, comprende varias de estas aristas. Pero lo importante es saber, a fin de cuentas, a qué se debe esta variación en la funcionalidad del concepto y, no cabe duda, tiene que ver precisamente con la interacción que se da de distintos grupos de factores de poder que pretenden dominar la actuación y el funcionamiento de las universidades.



Para ello me valgo de una figura de un triángulo, porque identifico tres vértices de influencia de estos poderes. Por un lado, naturalmente está el vértice del gobierno, de la sociedad política pudiéramos decir, de los partidos políticos, de los grupos que pretenden dominar a la universidad como parte de su pretensión hegemónica sobre la sociedad en su conjunto. Del otro lado, en otro vértice del triángulo, vemos el aspecto de las propias oligarquías interiores, académicas, gremiales o académicas y, finalmente, en un tercer vértice encontramos a las fuerzas —los factores reales de poder— que devienen de lo que llamamos genéricamente el mercado, pero que comprendería grupos de presión económica, organizaciones profesionales, de lucha por los derechos humanos, de cuestiones ambientales, en fin. Me parece que para lograr identificar en dónde debería estar el concepto de autonomía, es precisamente en el centro, en una posición equidistante entre los tres vértices. Esto me daría la posibilidad de decir, de qué manera podemos evaluar o mediar cuando una universidad efectivamente está en el centro en función de su autonomía, en función de su alejamiento respecto a estos tres vértices de poder. Pienso efectivamente que esta se da en función de la calidad de su desempeño. Desde mi punto de vista lo que debemos hacer es encontrar los indicadores que nos permitan medir la capacidad de respuesta que tiene la institución en ejercicio de su propia autonomía, es decir, en función de la reserva que se presente en la defensa a esta intensión de influencia o de apoderamiento que parte de los tres vértices del triángulo.

DANIEL SOLORIO RAMÍREZ

Para deslindar la idea de autonomía primero hay que señalar que la autonomía universitaria nace en México por lo menos

frente a los gobiernos, la autonomía fue un reclamo de los universitarios contra la intromisión de los gobernantes; esto era muy natural, muy lógico. En una época en que los gobernantes eran quienes tenían el poder real de dominación social, la autonomía universitaria que se inicia más o menos en 1929, cuando se concede a la Universidad Nacional Autónoma de México este concepto tanpreciado era un reclamo y un reproche al gobierno para que no interviniera, para que dejara que la gente de la cultura redactara la cultura, decidiera, cultivara y recreara conocimientos, porque el opositor era el gobierno, el gobierno ejercía un gran poder político, allegados al poder por la fuerza de las armas no tenían quién contrastara su poder.

No obstante, en el siglo XXI las cosas han cambiado profundamente, quizás algunos de ustedes podrían estar de acuerdo en que los gobiernos en la actualidad son demasiado pequeños, han ido empequeñeciendo, tienen muy poco poder y, alrededor de ellos, al cobijo de los gobiernos, a la sombra de los gobiernos o por encima de los gobiernos, operan los grandes intereses financieros que bajo el nombre de globalización económica dominan el panorama mundial.

En esta época ¿para qué sirve la autonomía universitaria? ¿Autonomía frente a quién? La autonomía está diseñada en el orden jurídico mexicano para ejercerse frente al poder, frente al gobierno, pero gobierno con tan poco poder político, con tan poca capacidad de mando, con tan poco dinero, no es la mayor amenaza para la universidad, no es la mayor amenaza de la autonomía, y nuestro sistema jurídico está diseñado solamente para la protección de las universidades frente a los gobiernos, detrás de los gobiernos, a la sombra de los gobiernos, a la lado de los gobiernos, por encima de estos, operan esos grandes intereses financieros, las grandes empresas, locales, rancheras a veces, de aquí de la ciudad o internacionales, mundiales.

Y entonces las preguntas que tendríamos que plantearnos, son preguntas que hemos estado omitiendo en la UABC, interrogantes a las que no les hemos dado respuesta los universitarios bajacalifornianos: ¿qué hacer, para qué sirve la autonomía frente a los procesos de dominación financiera que hoy vive la sociedad y dentro la cual está inmersa la universidad? ¿Qué hacer con la autonomía universitaria en un sistema donde la universidad depende de los dineros que entrega el gobierno o algunas empresas internacionales o grandes intereses financieros? pero que no lo entregan gratuitamente, por supuesto. ¿Dónde, a partir de qué momento los universitarios decidimos, si es que lo decidimos conscientemente alguna vez subordinarnos a los grandes intereses financieros? ¿A partir de qué momento decidimos que los intereses financieros del mundo o regionales o locales o del pueblo decidan qué tipo de universitario tenemos que formar? ¿A partir de qué momentos los universitarios decidimos que las universidades ya no serán la consciencia crítica de la sociedad? como dijo el presidente Emilio Portes Gil, en su iniciativa al Congreso de la Unión para expedir la primera *Ley Orgánica* que dio autonomía a la Universidad Nacional: “las universidades tienen que ser la consciencia crítica de la sociedad”, pero han pasado muchos años y no está claro el momento en que los universitarios abandonamos, porque me parece que lo abandonamos, ese papel de conciencia crítica de la sociedad y ahora parecemos conformes con ponernos al servicio de los grandes intereses financieros; ahora diseñamos planes de estudio al gusto de los empresarios, al gusto de los dueños del dinero y preparamos gente, ejércitos de empelados que es lo que quieren los dueños de las grandes empresas, no están pidiendo seres humanos libres, ni quieren universidades con conciencia crítica de la sociedad y entonces la pregunta que nos tendríamos que hacer ahora, ¿autonomía para qué en esta época?

La reforma constitucional de 1980, en su momento parecía una reforma muy útil, muy buena, sigue siendo muy buena pero cada día se nota más su incompletitud, sus grandes omisiones; primero, la *Constitución* no solamente dice que serán autónomas, que la autonomía depende de lo que digan las legislaturas que crean a las universidades, la *Constitución* no concede la autonomía a los centros de estudios, depende de lo que diga el legislador que crea cada universidad, el que le da vida a cada universidad; es decir, reiterarle la autonomía a una universidad es una decisión del Congreso del estado o del gobernador o en su caso, hay que subrayarlo esto, porque entonces está muy corta, es muy chica la protección que la reforma de 1980 le dio a la autonomía universitaria. Y segundo, no sirve de gran cosa la autonomía universitaria cuando solamente declara la autonomía y la capacidad de autogobierno, pero nada dice del deber que los gobiernos debieran tener para entregar a las universidades los recursos financieros. Me parece que estos dos puntos tendrían hipotéticamente que ser parte de un reclamo de la universidades públicas, mexicanas, en esta época a propósito de la reforma del Estado.

PEDRO JOSÉ CARRASCO PARRILLA

Una de las claves a la pregunta que se ha formulado, tal vez la podemos encontrar en el propio lema de la Universidad Autónoma de Baja California, “por la realización plena del hombre”, pues la actividad de la universidad, la última razón de ser tal como lo ha establecido el propio Tribunal Constitucional español es la creación, el desarrollo, la transmisión y la crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, razón de ser que no puede ser cumplida a mi juicio si

no existe una auténtica autonomía. Con la autonomía universitaria se evitan injerencias externas, para concluir en relación con esta cuestión de injerencias externas, quiero aportarles una experiencia que vivimos en la Universidad de Castilla-La Mancha.

La Universidad de Castilla-La Mancha es una universidad autónoma entendida en el sentido que ustedes emplean aquí, es una universidad pública, por tanto, con mayor grado de autonomía que una universidad privada, porque somos universidades sin ideología definida y aconfesionales. En el año 2003, en las elecciones al gobierno regional donde se encuentra ubicada mi universidad, en la región de Castilla-La Mancha, uno de los candidatos a la presidencia al gobierno de la región, del Estado como lo llamarían ustedes, acusó a la Universidad de Castilla-La Mancha de estar vinculada con un partido político, esto sinceramente hizo mucho daño a la universidad y muchos de sus profesores nos sentimos heridos profundamente; yo tuve ocasión de ponerme en contacto con una de las personas que asesoraba en la campaña electoral al citado candidato (cuyo nombre omitiré pues creo que él mismo era consciente de su error), y le hice saber que, ante todo, la Universidad es una institución, que si a la institución la degradamos y la desprestigiamos el día que esta persona pudiera llegar a ser presidente de la región, no tendría masa crítica en que apoyarse, habría, por su mal asesoramiento, destruido a la fábrica de las ideas que es lo que representa la universidad.

En el caso español, la autonomía universitaria es un derecho fundamental, derecho fundamental que no se queda sobre el papel, puesto que la propia *Constitución* proclama que se reconoce la autonomía universitaria, y a continuación dispone que en los términos que la ley establezca. En concreto, el artículo 27.10 de la Constitución establece: “se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca”. Los signos de puntuación son

muy importantes, los juristas lo sabemos, una cosa es que dispusiera que, “una ley reconocerá la autonomía universitaria” o “se reconoce la autonomía universitaria en los términos que la ley establezca”; pues bien, hasta en tanto en cuanto no se aprobara la ley, la autonomía universitaria no tendría ese reconocimiento de facto, de ahí, por tanto, la importancia de este reconocimiento en la Constitución como derecho fundamental susceptible de petición de amparo por los propios ciudadanos ante el Tribunal Constitucional Español.

#### ALFREDO BUENROSTRO CEBALLOS

Se han mencionado varios procedimientos de elección o designación de las autoridades universitarias, en especial para el nombramiento de rector, este tema lo expuso el rector de la Universidad de Sinaloa y lo aludió también el doctor Álvarez, de la Universidad de Buenos Aires; al respecto surge la pregunta es ¿cuáles consideran que deben ser los principios fundamentales que guíen el procedimiento de asignación de rector en el caso de una universidad autónoma?

#### MILTON CASTELLANOS GOÛT

Opino que aquellos que resulten de sus propios órganos de dirección, pero esto no precisaría mayor cosa y la reflexión en torno nos lleva a revisar un poco los diferentes sistemas existentes; unos funcionan bien y otros no tanto, es decir, aquellos que lo hacen por medio de una Junta de Gobierno como la nuestra, aquellos que se remiten al Consejo Universitario y aquellos

que se abren a la participación abierta y directa del claustro de profesores, o aquellos que involucran también la participación directa del estudiantado. Lo que sería realmente muy difícil decir —y creo que además no sería correcto—, es pretender trasladar un sistema que funcione en otras universidades, intentando que aquí también opere. Nuestra universidad tiene su propia manera de resolver, ahí radica la autonomía, en que la dejen precisamente desenvolver sus propias formas, de acuerdo con el desarrollo de su propia comunidad y en función de los resultados. Si a nosotros nos ha dado resultado para tener una universidad tranquila, un ejercicio de dirección de rectoría continuo que posibilita incluso la permanencia de los que han ocupado el cargo en asunción de tareas, en la búsqueda del análisis y estudio de la propia realidad, no creo que debiéramos variarlo, si el funcionamiento ha sido el correcto. Pienso que pudiera modificarse, si hubiera inquietudes de una mayor participación; pero buscando fórmulas que sean propias; en eso radica la autonomía. No necesariamente lo que funciona en otras universidades tienen que funcionar aquí.

Lo que me parece importante es insistir en que las decisiones se deben tomar desde una posición equidistante de cualquier fuerza o factor que pretenda dominar a la universidad, tanto externos como internos. Ante esto hay que tener cuidado porque también la defensa de las influencias externas llevan a algunas instituciones a desarrollar factores de poder interno, que llegan a constituir verdaderas oligarquías, que son igual de nefastas, o peores.

Cuando se reformó el artículo 3° constitucional no se pretendía continuar con el viejo criterio de dar la autonomía para sustraer a las universidades de la autoridad pública, eso ya existía; aunque no estuviera en la Constitución se había peleado por eso, se había conquistado; la verdadera intención del régimen fue para sustraerse de

los problemas sindicales. Cuando se empezó a hablar de elevar la definición de autonomía al rango constitucional, se hizo para empezar a establecer mecanismos que permitieran desahogar el problema sindical. En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en épocas de Pablo González Casanova (rector, 1970-1972), con el presidente Luis Echeverría Álvarez, se hizo el primer planteamiento y después con el presidente José López Portillo, bajo los mismos razonamientos; ese era el problema principal de la universidad y el punto de partida estaba allí; lo que se pretendía era empezar a canalizar la solución de los problemas de las relaciones laborales, a través del artículo 123 constitucional y, por supuesto, que no se podía nada más hablar de eso, sino de una buena vez definir el concepto.

Insisto en que el método de elección de las autoridades en términos de una universidad autónoma, debe ser aquel que responda con eficiencia a conservar o mejorar la calidad de su desempeño; creo que la revisión del concepto de autonomía la debemos hacer precisamente en la búsqueda de aquellos indicadores que nos permitan medir la calidad en el desempeño de la universidad y, sin duda, esta está referida a la pluralidad, a la responsabilidad, a la función crítica que debe de ir desempeñando, no para analizar el comportamiento de las autoridades públicas, sino la búsqueda, la crítica de la construcción del conocimiento; por supuesto a la amplitud de su cobertura, al proceso de humanización que desarrollan sus ámbitos internos y la permanencia de lo que esto significa.

DANIEL SOLORIO RAMÍREZ

Hace cuatro años, por estas fechas cuando estaba pendiente de cerrarse la convocatoria para el proceso de selección del nuevo



rector, yo tuve la audacia de inscribirme y presenté un documento en el que expresé puntos de vista que hoy ratifico, no tengo más que ratificarlo. En aquella época señalé que el proceso de selección de rector en la UABC vía Junta de Gobierno es un proceso ya obsoleto, estoy convencido de que es un mecanismo que ya se debe revisar, tengo la convicción plena de que así es y por supuesto no propongo el voto universal de estudiantes y profesores y todo mundo, no, creo que ese no es el dilema, el dilema entre una Junta de Gobierno integrada solo por once universitarios, por más distinguidos que sean, por más preclaros, por más honorables que sean es incorrecto en la época que ya estamos viviendo, en el siglo XXI ya no. Esto fue decidido en 1957 y no hemos tenido capacidad los universitarios, de ejercer la facultad de que sea la universidad, los propios universitarios los que tomemos la decisión, los universitarios no tomamos esa decisión, esa decisión la tomó el gobernador del estado Braulio Maldonado y los diputados de entonces, en realidad fue Braulio Maldonado el que la tomó y punto. Esa no la tomamos los universitarios, simplemente la hemos conservado porque no hemos tenido voluntad, ni ganas, ni capacidad para entrar a la discusión de un nuevo modelo, preferimos decir que es muy bueno porque ha conservado la estabilidad, la paz, la serenidad, la tranquilidad, aunque a veces esa paz sea aquella paz porfiriana de que se hablaba a fines del siglo XIX. Creo que la conciencia crítica de la universidad también tiene que ver con cómo se selecciona en la UABC al rector.

Y repito, el dilema no es Junta de Gobierno o voto universal, ese no es el dilema. Lo que hicieron los sinaloenses hace poco tiempo, según nos explicaba el rector de la Universidad Autónoma de Sinaloa, no conozco los detalles, pero recuerdo que habló de una decisión final por el Consejo Universitario, es una posición que a mí me parece atractiva, la idea de un Consejo Universitario, pero en cuanto digo

que sea el Consejo Universitario, también me entra un poco de temor porque habría que renovar y fortalecer al Consejo Universitario.

Nosotros tenemos un Consejo Universitario que en la Universidad Autónoma de Baja California funciona como funcionaba el Congreso del Estado o el Congreso de la Unión en la era del Partido Revolucionario Institucional (PRI), así es exactamente el Consejo Universitario, igual que los parlamentos mexicanos de la era del PRI; en la universidad el tiempo no ha pasado, estamos congelados en esa etapa. Por eso yo, hace cuatro años, proponía discutir un nuevo modelo de selección de rector en la UABC y subrayo, yo no propongo el voto universal, no creo que ese modelo sirva; pero me parece que los profesores universitarios en general, los directivos, los directores de unidades académicas, y particularmente el Consejo Universitario como cuerpo colegiado, si se le fortalece previamente, podría tener un juego muy interesante en este esquema. Me parece que el tema tiene que ser discutido, me parece que los universitarios solo permanecemos en la autocomplacencia cuando estamos diciendo constantemente que está muy bien lo que tenemos; creo que no está muy bien.

#### PEDRO JOSÉ CARRASCO PARRILLA

La pregunta está muy bien traída a colación, dado el momento en que nos encontramos en la UABC, yo no debería ser quien para pronunciarme acerca de esta cuestión, porque puede ser utilizada en mi contra, sobre todo porque no quiero que me pase lo que le sucedió a un expresidente del gobierno español, al hacer una serie de comentarios en unas elecciones en un país de Latinoamérica y por tanto precisamente, no quiero que se me malinterprete. Pero en el caso español el voto es universal aunque ponderado en

función de los miembros integrantes de la comunidad universitaria (profesores, estudiantes y personal de administración y servicios), lo cual corre el peligro en países de América Latina de que la elección de un rector se termine politizando y de hecho se politiza, y yo les cuento la experiencia de países como Ecuador y Uruguay.

He asistido a dos selecciones de rector en Ecuador, en una universidad pública de Guayaquil y en la de la República en Montevideo, en Uruguay, y yo estaba totalmente asustado. Sinceramente me daba pena, como profesor, por los estudiantes. La universidad, es cierto, se considera un semillero de políticos y más aún en las facultades de Derecho y en las de Ciencias Políticas, pero creo que la universidad no está para hacer política, la universidad está por encima de la política, repito en el caso español, a pesar de que el voto es universal, tenemos un sentido distinto de las elecciones del rector, pero tal vez porque a la hora de llevar a cabo unas elecciones generales para eso somos, voy a utilizar el término, más prudentes, más tranquilos, no hay tanta pasión a la hora de elegir ni a un político ni a un rector.

Por tanto, también hay que ver un poco dónde vamos a establecer este procedimiento de elección, porque corremos el riesgo de politizarlo y es muy triste, no me estoy pronunciando en contra, sino que estoy diciendo que el profesor, los universitarios debemos ser críticos, dejar ver a la sociedad los problemas que hay y si tenemos las ideas claras verter nuestra opinión, yo no les doy mi opinión, simplemente les doy ideas. Pero no a la universidad en sí, porque los profesores universitarios tenemos nuestras ideas, sino politizar a los pobres estudiantes y lo digo en el término de que están en la mejor edad de la vida, por lo general la media de los estudiantes es entre los 18 y los 22 años y están para otras cosas, no para hacer política. Si partimos de la hipótesis de que se aceptara un voto universal, en el que participarán profesores, cuerpo docente, cuerpo académico, estudiantes

y personal de administración y servicios otra cosa es el valor que se le pudiera dar a ese voto. En mi opinión, y esta sí que es mi opinión personal, el estudiante, y lo digo con todo respeto a los estudiantes permanecen en la Universidad una media de cinco a seis años, pero después se marchan y no todo ese período de permanencia coincide con el período de elección a rector; en cambio, el profesorado, en términos generales, tiene carácter permanente, por lo que permanece durante más de cinco años en la universidad, al igual que el personal de administrativos y servicios, por lo que entiendo que tal vez haya que ponderar ese voto, en caso de que se decidiera hacerlo universal, tal y como sucede en las universidades públicas en España.

ALFREDO BUENROSTRO CEBALLOS

¿Cómo considera qué debe reflejarse la autonomía al interior de la universidad? ¿Cómo la universidad debe formar el espíritu del estudiante en la libertad y la autonomía para que esta se realice plenamente? Porque puede darse el caso de universidades autónomas que pueden mantener política al interior de carácter restringido e impiden aquel propósito de formar estudiantes bajo un espíritu de libertad y también de autonomía.

MILTON CASTELLANOS GOÛT

Mi intervención anterior concluía identificando al menos seis posibles indicadores para evaluar la calidad del desempeño de la universidad autónoma, y al principio hablaba de pluralidad; yo creo que la pluralidad, aspecto por demás claro y vinculado con

el concepto de universalidad, que precisamente caracteriza a la institución, debe ser un valor constante de la vida universitaria, que permita fluir a todas las corrientes del pensamiento. Hablaba también de otro elemento de evaluación de esta calidad del desempeño de la autonomía universitaria: la responsabilidad y, precisaría: no me refiero nada más en el sentido de que tiene que dar cuentas claras del manejo de los recursos públicos que están a su cargo, sino de la necesaria vinculación que debe tener la universidad con la sociedad, a la cual está llamada a servir. Yo creo que, cuando hablamos de que la universidad debe responder, me refiero a que no nada más es en el aspecto cuantitativo, sino también cualitativo de su relación con la sociedad en general. Creo que otra fuente para medirla es la función crítica, usada para revisar el conocimiento y generar las nuevas ideas que requieren la actualidad de la vida; de manera que se puedan construir soluciones a la problemática de la comunidad. La fortaleza del concepto de autonomía universitaria después de la mitad del siglo xx deviene del concepto de universidad crítica, precisamente conformado y desarrollado en la universidad alemana y reproducido en otras universidades europeas; como universidad necesaria en Sudamérica; como contra universidad en occidente; como universidad de reserva incluso en Estados Unidos, que son conceptos afines a esta función.

No podemos dejar de medir la función de la autonomía, es decir, en cuanto a la calidad del desempeño, a la universidad en función de su cobertura, la cobertura en razón del rol que tiene como institución del Estado encargada de facilitar el acceso de todos a las oportunidades del progreso, hay que reconocer la decisión de esta administración rectoral de abrir los campus de las zonas apartadas del Estado, del valle, de San Quintín, de San Felipe, desarrollar el de Tecate con los troncos comunes para ampliar esta

oportunidad, y la ampliación de la cobertura de las escuelas va en función de la responsabilidad que tiene la universidad.

Mencioné el proceso de humanización, también en razón de la realización de una cultura política distintiva; en este sentido la universidad debe contribuir a constituir el telón de fondo de los valores solidarios, morales, intelectuales, estéticos y de todo tipo, o ideales de lo justo que la configuración de los bienes que la sociedad busca para orientar su modo de vida, por ejemplo, en relación con la democracia, las libertades públicas y privadas, la reducción de los extremos de la desigualdad y en general la universidad debe reconocer y desarrollar su tarea como constructora de ese telón de fondo y, por supuesto, a través de la permanencia del significado que tiene la autonomía universitaria como una construcción histórica, ciertamente no es un don que apareció de repente, sino que obedece a un proceso de evolución que nos encuentra hoy aquí reunidos revisándolo, pero no nada más con el ánimo de satisfacer cómo debe de cambiar, si debe de cambiar o no o como lo podemos proyectar hacia el futuro, es una construcción que obedece a un determinado desenvolvimiento de la propia sociedad, en este caso la sociedad bajacaliforniana, que debemos apuntalar y asumir también con la responsabilidad que nos corresponde a cada quien.

DANIEL SOLORIO RAMÍREZ

Las preguntas yo no las sé contestar. Las preguntas son muy complejas: ¿Cómo debe reflejarse la autonomía al interior de la universidad? y ¿cómo debe la universidad formar el espíritu del estudiante en la libertad y en la autonomía para que esta se realice plenamente? Porque se da el caso de universidades

autónomas que pueden mantener políticas represivas a su interior que impidan aquel propósito.

Las preguntas encierran un dilema fundamental y esto lo relaciono con mi formación académica que es el derecho constitucional. El constitucionalismo, desde sus orígenes, ha planteado el gran dilema de las sociedades, ¿cómo organizarse para vivir en la libertad y en la autoridad? Si no hay autoridad fuerte las sociedades no funcionan, si no hay libertad suficiente las sociedades no funcionan, igual las universidades, si en la universidad no hay orden, si no hay autoridad suficiente pasa lo que anunciaba el rector de la Universidad de Sinaloa, las universidades necesitan autoridad; pero necesitan libertad también, es el viejo dilema del constitucionalismo que igualmente se refleja al interior de las universidades, yo no sé cómo se logra eso, lo que sí sé es que eso no se logra si abandonamos la autonomía, porque los universitarios, las universidades públicas mexicanas y la UABC, es un ejemplo, abandonamos la autonomía, nosotros renunciamos a la autonomía, seguimos diciendo que somos autónomos pero no lo somos, creo que todo mundo lo sabe. La *Constitución* sigue diciendo que lo somos, las leyes, también, México es el único país del mundo, según lo que averigüé en estos días, en que las universidades se llaman universidades autónomas, en su nombre llevan la palabra autonomía, una universidad por esencia, decía el ministro Gudiño en su exposición, si no es autónoma no es universidad, entonces, no obstante en México le llamamos universidades autónomas; pero todos estamos conscientes de que no hay tal.

No sé cómo se logran estos fines tan importantes de una pregunta tan fundamental que nos pone en aprietos a todos, pero sí sé que mientras sigamos actuando como una universidad subordinada a fuerzas externas, sometida a los intereses impuestos vía

gobierno federal por los grupos financieros que dominan al país, pues vamos a ser si acaso un buen centro de oficios varios, abogados, ingenieros, informáticos, pero no vamos a cultivar la universalidad del conocimiento, eso no lo vamos a hacer. Mientras sigamos dejando que otros sean los que decidan nuestros planes y programas de estudio, mientras sean otros los que nos dicen el qué y cómo debemos estudiar en la universidad.

Me parece que ese es el gran dilema, yo no sé cómo se resolverá esto, pero sí sé que por la vía que vamos, no vamos bien, a mí sí me queda claro ese punto, ignoro la respuesta, prefiero ser así de agua-fiestas y prefiero ser ave de mal agüero y todo, pero creo que vamos por mal camino, creo que tenemos que entrar a la reflexión colectiva de un nuevo modelo de gobierno universitario, creo que esto es muy importante en una sociedad como la actual, en que las grandes oligarquías financieras dominan al mundo y los universitarios nos sometemos consciente, tranquila y apaciblemente, renunciando a la autonomía, porque autonomía y libertad son dos conceptos completamente hermanos, inseparables; nosotros como institución hemos renunciado a la libertad, quizás no tengamos otra salida, quizás sea la única manera de existir, quizás no tengamos otra manera de ser, no podamos, pero no quiere decir esto que así las cosas vayan muy bien.

#### PEDRO JOSÉ CARRASCO PARRILLA

Yo debo comenzar discrepando con todo respeto a mi predecesor de palabra, al maestro Solorio, en primer lugar porque, por ejemplo, en España tenemos a la Universidad Autónoma de Madrid, pero también hay que matizar, es cierto que el término en la actualidad no tendría sentido utilizarlo, pero es que en Madrid



hay más universidades, habrá que distinguirlas unas de otras, es cierto que la Universidad Autónoma de Madrid surge después de la Universidad Complutense que en su momento fue Universidad Central, creo que está bien que se diga que son universidades autónomas, porque eso refuerza precisamente el reconocimiento constitucional, no le quitamos el nombre de autónomas a las universidades, no sea que vengan otros tiempos y cuando queramos reivindicar la autonomía no tengamos ni el nombre siquiera.

En relación con la pregunta formulada por el moderador, la represión no debe existir en la universidad si esta tiene como fin formar espíritus libres, lo que está claro es que cualquier atentado contra el ordenamiento jurídico tiene que ser resuelto por instituciones que ya existen, no tenemos por qué crear tribunales ad hoc para reprender una vulneración del ordenamiento jurídico, vayamos a la jurisdicción ordinaria. Otra cosa es que sí deben existir reglamentos de estudiantes que recojan sus derechos, sus obligaciones e incluso la figura de un defensor del estudiante; aquí tienen un tribunal que se encarga de defender los derechos de los estudiantes, creo que es bueno que exista y sobre todo lo que es muy interesante es precisamente recoger un decálogo o un catálogo donde se contemple cuáles son los derechos de los estudiantes y cuáles son sus obligaciones porque esto les va a otorgar mucha seguridad jurídica y mucha confianza en la institución.

#### SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*Héctor Manuel Gallego García, exrector. Una pregunta a los tres ponentes, porque me parece muy interesante que los tres tienen un punto de vista distinto de lo que es normal sobre la autonomía, y una cuestión común, que autonomía la ligan con libertad. El licen-*

*ciado Milton Castellanos habla de los grupos de poder partiendo del Estado, el licenciado Solorio habla de la autonomía como una descentralización del poder público y usted nos habló del ejemplo español, y dicen que la sola palabra universidad pues va ligada con la autonomía, entonces yo les pregunto ¿las instituciones de educación privadas, las universidades, me parece que van a tener un distinto enfoque, gozan esa autonomía?*

Milton Castellanos Goût: Creo que no, yo creo que definitivamente las instituciones de educación pública de carácter privado responden a un interés específico de reproducir determinada ideología, básicamente orientada a los intereses del grupo que las financian, que las hacen posibles, que las dirigen y ciertamente transmiten y buscan conocimientos, pero aquel que responde a los intereses de los grupos que tienen interés en las propias instituciones, quizás haya alguna excepción al respecto, pero lo que sí me parece es que de cualquier forma también las instituciones de educación privada que llegan a desarrollarse alcanzan a constituir un factor de poder del mismo grupo que las hace posibles, es decir, como centro de revisión de crítica frente a los otros poderes que se dan en la sociedad, el poder político por supuesto, son instituciones que de alguna manera son aprovechadas también para emitir la crítica del funcionamiento del poder público, y ciertamente eso restringe su régimen de autonomía en función a la relación que deben de tener con el conjunto de la sociedad, con el conjunto de la comunidad y en términos de permitir la pluralidad de ideología. Ahondaría en muchos ejemplos pero, aquí mismo en las instituciones de educación privada cuántas veces no hemos visto que expulsan a maestros y a estudiantes porque están haciendo referencias a ideologías que no son las que coinciden con sus consejos directivos, ese es mi punto de vista.

Daniel Solorio Ramírez: Bueno lo que pasa es que la palabra universidad es una palabra muy seductora, es una palabra bonita, en sí misma atractiva. Aquí en Baja California conocimos muy recientemente el ejemplo del Cetys que antes era simplemente el Cetys y de pronto hace unos años se empezó a poner Cetys Universidad porque eso le ganaba clientela. Coincido con la respuesta del maestro Milton en que las universidades privadas responden a una ideología, a un determinado interés de quienes las financian, de quienes las sostienen, de quien las funda, y pueden o no comportarse como una universidad autónoma sin violar principio alguno; pero las universidades públicas tienen el deber esencial, es su deber ser autónomas, las universidades públicas deben ser autónomas porque se sostienen con recursos públicos, es decir, con dinero de todos los contribuyentes y, por tanto, su deber es no responder a intereses específicos de determinados grupos, sino formar gente para la cultura, formar gente para el desarrollo fundamental de los seres humanos, por eso coincido plenamente con el concepto que dio, pues esto está escrito en la iniciativa de *Ley Orgánica* de Portes Gil de 1929, Portes Gil dijo “sin autonomía no hay universidad”, la universidad es autónoma o no es universidad, ese es el concepto que viene desde allá. Por eso me parece que la respuesta es: las universidades privadas pueden o no comportarse con la más entera libertad en la enseñanza del conocimiento, pero es difícil porque obedecen a intereses financieros, a intereses ideológicos, pero tratándose de las públicas, es su deber o su obligación. Es inconstitucional que las universidades públicas no ejerzan su autonomía, es su deber hacerlo.

Pedro José Carrasco Parrilla: Yo también coincido con lo expresado por el maestro Solorio, la pregunta me parece muy acertada si no lo hubieran planteado ustedes yo lo hubiera querido plan-

tear, ¿qué sucede en el caso de las universidades privadas? Está claro que ellas tienen una serie de idearios que deben respetar, el régimen de libertad, yo creo que no podemos negárselo pero todos coincidimos en que la tienen limitada como autonomía universitaria, desde el punto de vista de la libertad de cátedra entiendo que también tiene ciertas limitaciones, no debemos pronunciarnos afirmando de entrada que no existe tal libertad de cátedra, al menos desde la óptica del derecho español.

He aquí un ejemplo: Hay varias sentencias del Tribunal Constitucional español sobre este asunto. En concreto en una de ellas se enjuicia el despido de una profesora de una universidad privada pues según parece tenía ideas contrarias al espíritu de esa universidad. Dice el Tribunal Constitucional, en la sentencia 47/1985:

“es incuestionable en que los Centros docentes privados donde estén establecidos los profesores, están obligados a respetar el ideario educativo propio del Centro y, en consecuencia, la libertad del profesor no le faculta, por tanto para dirigir ataques abiertos o solapados contra este ideario [...]

Esto mismo está establecido en la sentencia 5/1981, en la quinta primera sentencia que pronuncia el Tribunal Constitucional Español desde su puesta en funcionamiento tras la Constitución española de 1978, pues es a partir del año 1981 cuando comienza el alto tribunal a emitir sus primeras sentencias: “Pero, por otro lado, no es menos cierto que el derecho a establecer un ideario educativo no es ilimitado [...]”. En el caso de los centros privados, sino que por el contrario este artículo sitúa sus límites en el respeto de los principios y declaraciones de la Constitución, y concluye afirmando el Tribunal Constitucional que

una actividad docente hostil o contraria al ideario de un centro docente privado puede ser causa legítima de despido del profesor al que se le impute tal conducta o tal hecho singular con tal de que los hechos o el hecho constitutivos de ataque abierto o solapado al ideario del Centro resulten probados por quien los alega como causa de despido esto es, por el empresario.

Se debe demostrar que efectivamente hay un ataque abierto o solapado contra el ideario del Centro, tú puedes tener tus propias ideas, pero siempre y cuando sean respetuosas con los principios constitucionales y no atenten contra el ideario del centro no tienes por qué ser despedido, y finaliza la sentencia:

El respeto, entre otros, a los derechos constitucionalizados en el artículo 16 [de la Constitución] implica asimismo la libertad ideológica, “implica asimismo que la simple disconformidad de un profesor respecto al ideario del Centro no puede ser causa de despido si no se ha exteriorizado o puesto de manifiesto en alguna de las actividades educativas del Centro

Yo creo que la sentencia no deja lugar a dudas.

*Luis Javier Garavito Elías. Después de hacer un comentario, formularé una pregunta. Soy egresado de la Universidad Autónoma de Guadalajara y en alguna ocasión el doctor Santos Silva Cota me cuestionaba el porqué era egresado de esa universidad, a lo que le contesté que era un producto profesional, pero no ideológico de esa universidad, y debo decir que en algún foro alguna vez concluí diciendo que la Universidad Autónoma de Guadalajara ni era autónoma ni era de Guadalajara, no era*

*autónoma por las razones que ustedes han dicho y no era de Guadalajara porque está en Zapopan. Bien, la pregunta que les formularía y el comentario que quisiera de ustedes: en alguna ocasión en el seno de la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), en el Consejo Nacional, hubo una fuerte corriente sobre todo de algunos rectores abogados que pretendían, y no llegó a cristalizar, el formular un reglamento de la fracción séptima del artículo 3° constitucional. Para ustedes ¿sería un avance o sería un retroceso para la autonomía un reglamento de tal naturaleza?*

Milton Castellanos Goût: Creo que sería un retroceso, es decir, cualquier decisión que le traslademos al poder político en relación con la vida interna de las universidades restringe la autonomía, la vulnera, inclusive pienso que el debate si se quisiera proponer una reforma a la *Ley Orgánica* ante el Congreso de Baja California debería de pensarse dos veces porque eso sería trasladarle al Poder Legislativo, en función de constituyente con los ayuntamientos, las decisiones que corresponden internamente a la Universidad.

Veíamos en relación con el ejemplo que nos planteó sobre el desarrollo de la autonomía el doctor Gonzalo Álvarez, de Argentina, cómo la universidad alcanzó su máxima autonomía o plenitud cuando la ley, es decir el artículo donde se concebía esta, constaba de cuatro artículos y cómo después, cuando se amplió a 81, en realidad lo único que hizo fue ponerle candados en todo. Se analizó en el momento en que se planteó la reforma constitucional, era la idea del doctor Soberón, que hacía falta la ley reglamentaria, es decir, la segunda parte de esta, pero en la discusión dijo son nada más las bases para plantear una definición, y adelante.

Ya trasladándonos a nosotros, yo no sé si con gran visión, si por convicción o realmente por casualidad se plantea a la UABC

como descentralizada de la administración del estado, no dice de la administración pública, sino dice que la del estado y este es un concepto muy interesante porque ciertamente cuando hablamos de la autonomía universitaria no debe concebirse como algo que se desprende del gobierno sino como una institución que se crea de estado, ni siquiera del estado, una institución de estado, es una institución que debe gozar de autonomía en función de su distancia en general con todos los factores de poder.

Daniel Solorio Ramírez: La pregunta me da oportunidad de refrendar lo que antes dije, coincido, desde luego, en que reglamentar la fracción séptima no sería acertado, coincido plenamente con eso. En mi primera intervención intenté señalar que lo que le falta a la fracción séptima es agregar dos cosas, nada más, agregárselas directamente en la *Constitución*, que la propia *Constitución* imponga directamente a los gobiernos estatales, federal y municipales y si hay otros también a esos, el deber de poner el dinero en la mesa de las universidades y creo que eso no es soñar, eso es un reclamo legítimo de las sociedades que las universidades debieran estar exigiendo en este momento al gobierno central y a los gobiernos estatales, exigiéndolo como algo sin lo cual la universidad no tiene mucho sentido; y, segundo, que la autonomía no dependa de lo que diga la voluntad de los gobernadores y de los diputados estatales como depende actualmente, sino que directamente la *Constitución* conceda la autonomía a los centros de estudios superiores creados por los poderes públicos, creo que eso serían las dos cosas que había que agregarle en la *Constitución* y no me gusta la idea, de un reglamento o de una ley reglamentaria.

Y solo agrego algo, recordando también una cosa que me enseñó el doctor Santos Silva. Hace muchos años, él me mostró copia de un oficio que ya se conoce porque ya se ha publicado

en muchas obras en la UABC, un oficio de respuesta que le dio el gobernador Esquivel al rector Santos Silva. Después de que este último le escribiera pidiéndole dinero para financiar a la UABC de entonces, y el gobernador Esquivel le contestó, bajo su firma directa, una carta más o menos interesante, pero uno de sus párrafos decía: como no, claro que sí señor rector, mi gobierno reconoce el deber de financiar esa universidad, pero le pongo una condición, renuncie usted a su autonomía y entonces sí, si renuncia usted a su autonomía le doy el dinero, mientras usted diga que es autónomo finánciese solo. Es un oficio históricamente existente firmado por el gobernador Esquivel, era la época en que los gobernadores tenían mucho poder, ahora los gobernadores tienen demasiado poco poder, la verdad es que no tienen dinero, como bien dijo el maestro Rivas hace algún tiempo, si no tienes dinero ¿qué poder tienes?, no tienen el dinero.

Alfredo Buenrostro Ceballos. Intervenciones de alumnos presentes en la sala, hay algunas opiniones y hay algunas preguntas:

*La autonomía es lo que caracteriza a la universidad y es necesario involucrar a la población estudiantil, familiarizarnos más con este concepto, conocer los retos de nuestra autonomía universitaria y ser partícipes de ella.*

*Yo también considero que autonomía y libertad van ligadas como lo mencionó uno de los expositores.*

*La falta de autonomía afecta la credibilidad de la universidad, si es así, ¿por qué permitirlo?, ¿cómo nos vemos afectados los universitarios con esta problemática?, ¿en quién está en que se haga algo al respecto?*

*Pienso que es un tema muy interesante, autonomía es una parte esencial de nuestra universidad, por ello no debemos de perderla,*



*sino rescatarla y la mejor manera con una solución pronta, mi duda sería ¿cómo se puede hacer para rescatar esa autonomía universitaria que hoy entendí que se está perdiendo?, ¿qué medios aparte de este, se puede reconvenir para que la autonomía subsista?, ¿por qué se dice en sí autónoma la universidad?*

*La conferencia nos ayuda a nosotros como estudiantes a entender lo que realmente se busca llegar a tener la universidad como autónoma, me sirve para que veamos si se obtiene, para qué nos sirve.*

*Solo quiero comentar que me parece bien el voto universal, también que los estudiantes tengamos acceso a la información sobre la elección del rector; referente a lo del voto creo que todo tenemos derecho, vivimos en una sociedad democrática, ¿a qué nivel se busca llevar a la autonomía?*

*Creo que la autonomía en las universidades es un derecho fundamental, en donde el gobierno no tiene que entrometerse y en cuanto a las reglas y decisiones, y si así lo hace creo que el término de autonomía no viene al caso.*

Daniel Solorio Ramírez: Si son preguntas o comentarios que vienen de estudiantes son particularmente relevantes, sobre todo porque mi convicción es que en nuestra universidad la mayoría de los estudiantes se dedican a jugar *play station*, a leer los apuntes, no libros; los estudiantes han abandonado la práctica de leer, no hay estudiantes que lean libros, los profesores tampoco leemos, si alguna vez alguien hiciera una encuesta para certificar a la UABC, ¿cuántos libros leemos en promedio cada profesor universitario? nos alarmaríamos muchísimo, no lograríamos una certificación en lectura por lo que no estamos leyendo los profesores universitarios.

Un trabajo de una columna periodística en *La Jornada* trae datos muy precisos de cómo se lee en las universidades públicas mexicanas y veíamos que es bajísimo el nivel de lectura, en los universitarios en general, pero de los profesores universitarios es dramáticamente bajo, entonces no es extraño que tengamos muy pocos estudiantes interesados en esto, la consecuencia dramática es la que decía muy bien el maestro Milton, yo solo le doy un enfoque y coincido con él, nadie está exigiendo una revisión, es claro, yo tampoco estoy exigiendo una revisión al proceso de selección de rector en la UABC, yo solamente digo que debiera ser revisado, no se lo exijo a nadie, ni lo pido, ni nada, solo digo que es necesario revisarlo, que si no lo revisamos los universitarios alguien de fuera vendrá a imponernos un nuevo modelo; cuando llegue un gobernador interesado o un grupo de diputados o gente de fuera que tiene más poder que nosotros y nos imponga un nuevo modelo, los universitarios vamos a quedar pasmados, como pasó en Sonora hace unos quince años, cuando el gobernador Manlio Fabio Beltrones llegó e impuso una ley orgánica a la Universidad de Sonora, me parece que eso va a pasar. Es dramático que una universidad como esta, efectivamente no esté interesada en la vida política de la institución; pero claro, también sería igualmente dramático irnos hacia el modelo de Guerrero o al de Sinaloa, está tratando de salir, sería quizás peor. Pero, insisto, ese es un falso dilema y en la UABC preferimos no discutirlo, preferimos complacernos diciendo que tenemos una gran universidad, que todo mundo ya nos dio la certificación, entonces ya somos una gran universidad porque estamos altamente certificados, pero nadie nos ha venido a certificar en la lectura; ustedes seguramente han leído las quejas de los vendedores de libros cada vez que viene la feria del libro, pues nadie va, está sola,

los universitarios no compramos libros, no leemos, pues. Los estudiantes leen en apuntes, fotocopias de un algún estudiante que hizo sus apuntes y andan circulando las copias, ahí los vemos por todos lados, pero no vemos estudiantes leyendo libros, somos una universidad profundamente acrítica.

Pedro José Carrasco Parrilla: Al hilo de la lectura de las notas de los estudiantes, me ha salido mi vena de profesor de derecho tributario, y agrego otra reflexión: uno es autónomo cuando tiene libertad de decidir en el ingreso y en el gasto, hablando de la financiación de las universidades, pero claro, la educación y las universidades públicas, al tratarse de un servicio público, necesitan ser financiadas por el sector público, pero esta financiación debe ser incondicionada para que realmente la universidad sea autónoma.

Ahora bien, en mi opinión, hay que premiar a aquellas universidades que superando la media que cumplan estándares de calidad, cuyos profesores investiguen o tengan más publicaciones o una serie de requisitos u objetivos como los de la acreditación, éstas tienen derecho a ser y de hecho lo son, financiadas en mayor medida que el resto. Sobre todo esto cuando uno es autónomo, cuando tiene libertad para decidir el ingreso y me refiero a que no se pongan condiciones, que no haya una renuncia de ser autónoma y libertad para gastar, en relación con el gasto del profesorado, en la universidad española tiene un salario igual para todos, un profesor universitario en España, en la universidad pública se percibe el mismo salario en Castilla-La Mancha, que en Madrid, que en Sevilla; pero las universidades sí establecen sus propios sistemas de dar una serie de complementos a los profesores que superan esa media, que cumplieron los requisitos de calidad, que investigan, que publican y si publican es porque leen, transfieren resultados de investigación a la sociedad.

Plácido Valenciana Moreno. *Quiero comentar lo que se ha dicho acerca de las universidades: Dice que la universidad es el reflejo de lo que sucede en la sociedad. Desgraciadamente, en el caso de México, en las cuestiones electorales vemos mucha apatía y quizás en los procesos universitarios se repitan ese tipo de situaciones.*

*También otro aspecto que me gustaría precisar es que la universidad no se debe convertir en una ínsula ajena a lo que sucede en la sociedad, porque obviamente los aspectos físicos y materiales de la universidad no es la realidad que vive México, a lo mejor los estudiantes se sienten muy cómodos aquí en la UABC porque las condiciones de comodidad son muy diferentes para la mayoría de ellos a las que están viviendo en casas de interés social, sin jardín, etcétera.*

*También en lo que se refiere en cuestión de la autonomía, ya lo precisó el maestro Solorio, no puede haber una autonomía si no hay una seguridad presupuestal, que eso debería también legislarse. Durante los últimos años se estuvo exigiendo al gobierno federal que destinara un porcentaje mayor del producto interno bruto hacia la educación, hacia la investigación, y eso inclusive era una exigencia de una campaña de un político, si realmente queremos mejorar nuestro país yo creo que el único medio viable es la educación y debe haber compromisos de todos los actores que participamos en nuestro país, por una parte el gobierno y por otra parte los universitarios. También en los últimos años se ha señalado que las universidades deben rendir cuentas a la sociedad, deben ser transparentes, deben mostrar buenos resultados y en ese aspecto el maestro Milton, al mencionar el triángulo de los factores que inciden a la universidad, el gobierno y la oligarquía, él empleó ese término, la oligarquía y los factores del mercado.*

*A las universidades hay que evaluarlas con base en los resultados, la SEP nos dio una serie de indicadores que las universidades tendrán que estar mostrando si son buenas o no, pero la pregunta es, ¿esos indicadores realmente los universitarios participaron al fijarlos o simplemente tenemos que cumplirlos para poder tener acceso a esos recursos extraordinarios? De otra manera si no los cumple, obviamente le dan nada más el gasto corriente y ahí se queda, y en esos aspectos, en un momento dado, también debemos participar todos los universitarios, supongo que si se hace a través de la Asociación de Universidades, es grande nuestro compromiso como universitarios.*

*En relación con lo que se mencionó de los principios que deban regirse para designar a los rectores, creo que en la medida que la comunidad universitaria se sienta satisfecha en cuanto a los procesos, estamos bien; pero no debemos apostar a la apatía de los integrantes de la comunidad, por no participar, de no estar al tanto de lo que está sucediendo en nuestra universidad, aunque es cierto que muchos profesores, y casi la mayoría de los estudiantes, se sienten ajenos; pero habría que ser críticos también, no es porque se les oculte la información, sino quizás porque los propios estudiantes no quieran involucrarse, yo creo que ahí está el compromiso de cada profesor en sus aulas: dar a conocer lo que está sucediendo en la universidad o lo que está por suceder y hacerlos partícipes de este proceso como miembros de la universidad.*

*La idea que quedó para los estudiantes de que la autonomía se ha estado perdiendo, este es un concepto que comentó el licenciado Solorio, porque estaba respondiendo la universidad cada vez más a ciertos requerimientos externos, como el mercado. Es cierto que existe un dilema, como existe un dilema consti-*

*tucional, que el mismo licenciado Solorio mencionó de libertad y autoridad, pero también debe de existir entonces el dilema de autonomía con responsabilidad, no podemos ser un claustro ajeno para aquello que la universidad moderna está creada.*

*A mi juicio, la autonomía no se pierde con una universidad comprometida con su entorno.*

Daniel Solorio Ramírez: La autonomía es una responsabilidad, pero ¿ante quién?, me parece que nuestra universidad ha renunciado a su autonomía, me parece que ha renunciado, es mi tesis, porque primero la comunidad universitaria no participa, efectivamente, la comunidad universitaria en general está haciendo otras cosas y la universidad siempre decide su rumbo de manera centralista, ya sabemos cómo se maneja la universidad, la voluntad del rector es la voluntad de la comunidad universitaria, sea quien fuere el rector, eso se refleja mucho en las sesiones del Consejo Universitario, está plenamente acreditado, es un hecho, no es una mención despectiva, ni nada, ni peyorativa, sino que es notorio, la voluntad de los rectores decide lo que sea, y el resto de la comunidad lo aceptamos tranquilamente, nos parece correcto y ya. Entonces esa autonomía me parece que no la estamos ejerciendo con responsabilidad, ese es el punto para mí, que no la estamos ejerciendo con responsabilidad porque la comunidad universitaria no está decidiendo, ese es el punto.

*Héctor Manuel Gallego García, exrector. Quiero hacer un comentario a las respuestas que me dieron a mí, sin ningún afán de discusión, creo que se está olvidando primero que uno de los fines del Estado es la educación, y que se tomó a la universidad como organismo para cumplir ese fin y de ahí nace la autonomía; entonces la autonomía universitaria, no nada más auto-*

*nomía como libertad, viene de descentralizarnos del Estado, lograr una completa separación para que este no imponga sus ideas, sus programas sino que seamos los mismos universitarios los que determinemos eso, esa es la autonomía y de ahí se desprenden todas las libertades.*

*Una vez lograda la autonomía para la universidad, vienen grupos de presión externos, bueno ya sabrá la universidad cómo defenderse, pero el hecho de que somos parte de un universo no quiere decir que nos reste autonomía tenemos que saber cómo defenderla, pero el concepto de autonomía universitaria es simple y sencillamente esa separación de la universidad-Estado o gobierno. Por eso cuando les pregunté si las universidades privadas tendrán más autonomía, ustedes me dijeron que no, y se fueron a decir que están dominadas por unos grupos oligarcas, pero si nosotros nos llamamos comunidad universitaria, y si entre los elementos de una comunidad primeramente es estar unidos en torno a un consenso de ideas y de valores, los privados no tienen problemas, ellos están unidos en un consenso de ideas y de valores, nadie se los impuso. ¿Quién es más universitario, quien sale de la privada o de la pública?, todos salen con cierto orgullo de haber pertenecido a una institución y lo dicen. Entonces nosotros lo que tenemos que determinar es qué ideas y qué valores queremos, para ser una verdadera comunidad y una vez que lo determinemos también la tendremos impuesta, como la tienen impuesta ellos.*

*Ellos, al ser privados, están separados del Estado, nunca han estado con el Estado, esa era mi pregunta. La aceptan, están orgullosos de ella, la conviven, hasta para las autoridades, que es el otro elemento de una comunidad, aceptan a las autoridades como legítimas, en ese sentido era mi pregunta, todos le negaron*

*la autonomía a las privadas y yo también se las niego, quizás por otras razones, pero no por esas. Si tomamos estos conceptos siento que las universidades privadas en su desprendimiento con el Estado que no tiene ninguna relación está ahí.*

*Estoy de acuerdo con el licenciado Solorio que hay que meter lo del presupuesto en la reforma de la Constitución federal ¿qué tanto efecto va a tener?, no lo sé. Nuestra ley habla de que el gobierno nos tiene que dar 50% y nunca nos lo ha dado. Cuando estaba el rector don Santos Silva tenía que haber dado 75% y lo que le dijeron es “pierde la autonomía o no te doy nada”, es su obligación y no la reconoció. Lo más importante es desprendernos del Estado, como ya lo tenemos, y nosotros empezar a formarnos como una verdadera comunidad universitaria tomando nuestras decisiones.*

*Ustedes hablan de la libertad, han considerado que la principal libertad que tenemos es la libertad de cátedra y la de investigación, para mí estas deben ser un derecho colectivo, como el derecho de voto, de nada nos sirve el derecho de voto si no la ejercemos en colectividad para determinar algo, no lo podemos ejercer solos; bueno la libertad de cátedra e investigación es lo mismo, es un derecho que los maestros creen que es individual y andan reclamando “yo voy a decir lo que quiera en clase”, y no es así, vas a decir lo que determinó el Consejo Universitario, porque tú vas a ejercer tu derecho con los planes de estudio determinados, y lo vas a dar como tú pienses darlos, pero no vas a dar lo que te dé la gana en el salón, vas a dar lo que se aprobó como programa de estudio que es el derecho de la universidad, es un derecho colectivo.*

*¿Qué tan libres somos para determinar el contenido de esos programas de estudio?, ¿han leído el artículo 3º constitucional?*



*Es un artículo ideológico que nos dice cómo debe ser la educación, yo no voy a discutir sin son valores buenos o malos, pero ya nos limitó, ya no somos tan libres como creemos, porque tenemos una Constitución ideológica, no es nada más un simple marco legal, nos está diciendo cómo debe ser nuestra educación. Y es un mandamiento imperativo, categórico, constitucional, no es si lo quiero cumplir o no, ¿qué tan libres somos, pues?*

Daniel Solorio Ramírez: No encuentro contradicción entre lo que está diciendo el maestro Gallego y la respuesta que dimos anteriormente, salvo en un punto que señalaré:

Me parece que la libertad de cátedra es un complemento del concepto de autonomía, pero la libertad de cátedra no es un bien de la universidad, es un bien del profesor universitario, pero por supuesto que no tiene el alcance de enseñar los temas que quiera, la libertad de cátedra implica qué enfoques va a dar a la temática que vas a explicar, los valores que vas a enseñar dentro de la temática que decide la universidad, la universidad autónoma decide programas y planes de estudio, pero el profesor ejerce su derecho individual de libertad de cátedra, no es un derecho colectivo, no es un derecho de la institución, es un derecho individual, es un derecho fundamental constitucionalmente hablando del profesor universitario y, claro, el tema es muy complejo no entraría a discusión de ese punto.

Milton Castellanos Goût: Insisto que el concepto tiene que ver no solo por la construcción histórica que trae en sí en cuanto a su definición, en cuanto a su integración de elementos, sino respecto a la funcionalidad que tiene, es decir, el cumplimiento o no de los fines para la que está creada la universidad y que tienen que ver desde luego con la educación. Yo me negaba a que la universidad se limite simplemente a su autonomía con respecto al Estado, sino

de cualquier fuerza dominante. Una cuestión que contradice la percepción que yo tengo del egresado universitario, nuestros egresados son muy orgullosos de la universidad, tengo la oportunidad de entrevistarlos en programas, en el Canal del Conocimiento, el canal universitario y ahí veo a los egresados de contabilidad. Por ejemplo, los muchachos que llevan las materias de finanzas que tres años seguidos se han ido a ganar decisiones financieras al Tecnológico de Monterrey, en un evento convocado por el propio Tecnológico, han ido cuatro veces, la primera quedaron en tercer lugar, la segunda, la tercera y la cuarta en primero; entrevisté a los estudiante de odontología que fueron al Congreso Nacional a competir con los estudiantes de Mazatlán hace un par de años y se trajeron el primer lugar en todas las competencias académicas y, además, de deportes se trajeron la reina del congreso, y veo a los estudiantes de derecho, también a los muchachos que salen de movilidad estudiantil a varias universidades de México, españolas, sudamericanas y acabo de entrevistar a los muchachos de ingeniería que están organizando el sexto Simposio de Decibel, en donde traen a lo mejor, y les preguntaba ¿cómo se sienten al salir? y confiados decían “me mido con cualquiera”, esto es para regocijarnos y decir realmente si necesitamos cambiar. Por supuesto, que la certificación que nos dan es perentoria, tenemos que estar refrendándola y no es más que un medio de evaluar, lo que he tratado de insistir es que la funcionalidad va en relación con la calidad en el desempeño, en la persecución de los fines, pero no solo en los fines anunciados donde parece restringirse la universidad, de docencia, investigación y difusión de la cultura, no, los fines superiores que son los de cumplir la función con la sociedad, la cobertura, por ejemplo, esa es una responsabilidad y hablaba de los indicadores para medir esta calidad en su desempeño como la pluralidad, la

responsabilidad, la función crítica, la amplitud de la cobertura, el proceso de humanización y la permanencia en el significado como construcción histórica de la autonomía universitaria, por poner una muestra, no son limitativos, pero por supuesto que están en relación con la respuesta que tenemos de vinculación con la sociedad que nos hace posible.

Daniel Solorio Ramírez: Una de las dudas que planteaba el maestro Gallego, si serviría o no una reforma constitucional, yo creo que serviría muchísimo y al comentario que hace de que la *Ley Orgánica* dice que nos debe de dar 50%, y nunca nos lo ha dado el gobierno del Estado, es que nunca se lo hemos exigido, estamos en la nueva cultura de exigir los derechos, esa es la nueva cultura del sistema de este país de la pluralidad política, nunca la universidad pública, nunca la UABC ha presentado una demanda en los tribunales exigiéndole al gobierno, el día que lo exija la universidad será condenada, y cuando se le exija a la universidad será condenada a cumplir, es la nueva cultura de la exigencia de los derechos. Creo que sí sería muy importante y muy útil, porque estamos viviendo la cultura de exigir los derechos, de exigir las potestades públicas, ahora podemos ver sentencias de la Suprema Corte que condena al presidente de la república, bueno es la nueva cultura jurídica y la UABC tiene que fomentar esa cultura. Finalmente, por supuesto, yo también estoy muy contento de pertenecer a una comunidad universitaria igual que los estudiantes que entrevista Milton que están orgullosísimos, yo también estoy contento sobre todo porque advierto que la UABC ya empieza a tener capacidades de convocar, desde el pequeño grupo que dirige a la UABC, ya empieza a convocar, a abrir, esta es una, esto es muy alentador, yo también estoy muy contento casi, casi orgulloso también.



SEGUNDA PARTE  
AUTONOMÍA Y AUDITORÍA UNIVERSITARIAS



## UNIVERSIDAD Y LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Alfredo Félix Buenrostro Ceballos\*

Para Mario Álvarez Ledesma el derecho puede ser estudiado desde dos perspectivas científicas, en el plano del ser y en el deber ser; escrutado en el primer plano es analizarlo tal como este se nos presenta, manifiesta, la realidad a través de la normatividad jurídica vigente; examinarlo en el segundo plano es determinar cómo debe o debiera ser, tarea especulativa que corresponde a la filosofía del derecho. La perspectiva que retomaré es la del plano fáctico o positivo del ser del derecho por lo que nos referiremos a las disposiciones jurídicas que regulan de manera específica el tema que es motivo del presente trabajo. Se trata de un análisis jurídico realizado con carácter dogmático porque se basa en el análisis que hacemos de una parte del sistema normativo vigente que regula el régimen jurídico de la universidad pública autónoma en México, así como de las disposiciones jurídicas que estructuran los procedimientos de fiscalización del gasto público en nuestro país.

\* Académico de la Facultad de Derecho Mexicali y exrector de la UABC.

A través del presente estudio planteamos la tesis que establece que en el sistema jurídico mexicano vigente existen estructurados diversos procedimientos para fiscalizar, controlar y evaluar el ejercicio del gasto público que realizan los poderes y las entidades públicas que tienen asignados y que ejercen recursos públicos en los órdenes federal, estatal y municipal. El primer procedimiento se aplica a aquellos poderes y entidades públicas de carácter federal, cuyo presupuesto de egreso está comprendido y es aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y cuyas funciones de fiscalización ejerce esta apoyándose en la Auditoría Superior de la Federación. El segundo procedimiento de fiscalización se aplica a los poderes y entidades públicas cuyo presupuesto de egresos es anualmente aprobado por el Congreso de las entidades federativas o estados y cuya fiscalización corresponde también a estos, a través del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, en este punto se comprende también a los municipios aun cuando sus presupuestos de egresos han sido aprobados por los cabildos municipales y no por el Congreso del Estado. Finalmente, el tercer procedimiento de fiscalización se aplica a las universidades públicas autónomas cuyo presupuesto de egresos no ha quedado comprendido ni aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ni por el Congreso del Estado sino por sus propios órganos competentes, procedimiento establecido en su *Ley Orgánica* aprobada por los propios congresos estatales, este último procedimiento se diseñó por el propio legislador estatal acorde al régimen de autonomía universitaria que dicho órgano igualmente estableció en la propia *Ley Orgánica*, principio elevado a rango constitucional a partir de la adición de la actual fracción séptima al artículo 3° de la *Constitución Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 9 de junio de 1980.



Sostenemos que si la federación o el estado pretenden aplicar a una universidad pública autónoma los procedimientos de fiscalización, de sugestión financiera, desconociendo el procedimiento que legislativamente está establecido por la propia soberanía popular para tales entidades públicas, tal hecho violenta la autonomía universitaria porque los órganos de fiscalización estatal o federal estarían invadiendo la esfera de competencia que le fue otorgada a través de la ley a otros órganos que pertenecen a dichas corporaciones públicas autónomas, esta es la tesis que sostenemos y que pretendemos demostrar a través de este trabajo.

#### NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA AUTÓNOMA

Las universidades públicas autónomas son corporaciones públicas, organizadas bajo el régimen de organismos descentralizados de la administración pública estatal que prestan el servicio público de educación superior, investigación y difusión de la cultura bajo el principio institucional de autonomía universitaria y bajo los principios individuales de libertad de cátedra y de investigación científica.

Yolanda Legorreta dice que esas instituciones al no estar expresamente integradas a un sector conforme a la *Ley Orgánica* de la Administración Pública Federal se les otorgan rasgos distintivos en su funcionamiento y en relación con los demás organismos descentralizados y los coloca en los hechos fuera de la dependencia directa y subordinada de los titulares del poder ejecutivo y de los secretarios que fungen como coordinadores de sector; mantienen una relación más independiente que sin ser especificada se ha conservado inalterable por mucho tiempo; a las que no gozan de autonomía por

ley, a pesar de ser descentralizadas, se les considera estrictamente como organismos dependientes de la administración pública, sujetas a la observancia estricta de la legislación externa, invariablemente se les incluye dentro de la estructura administrativa estatal, lo que ha resultado históricamente forzado, pues aunque comparten ciertas características su estructura orgánica y su funcionamiento son totalmente distintos; se observa, asimismo, una pronunciada subordinación de los funcionarios de las instituciones respecto a los gobiernos de los estados que les limita su actuación.

#### AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía es una característica que por esencia deben tener los organismos o corporaciones encargados de generar, transmitir y difundir el conocimiento y cuya actuación se rige por el universal e inmutable principio de respeto a la verdad; dentro de estos organismos está la universidad, ha sido reconocida, no otorgada por el derecho, y convertida en prerrogativa institucional, elevado inclusive a garantía constitucional, cuyo titular es el propio organismo; de carácter instrumental en cuanto que garantiza que sus miembros realicen las tareas sustantivas de generación, transmisión y difusión del conocimiento bajo los principios de libertad de cátedra y de investigación.

¿Autonomía para qué? Es una pregunta que debemos formularnos y cuya respuesta tiene que ver con la necesidad de garantizar la existencia de espacios en donde mande el compromiso con la verdad, en donde se pueda sin ninguna cortapisa generar, discutir, analizar, plantear y difundir las ideas, los conocimientos alejados del dogma, la mentira, la intolerancia y las imposiciones.

La fracción séptima del artículo 3° de la *Constitución* Federal es la que consagra tal prerrogativa a favor de las universidades públicas; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales a través del cual se les confiere independencia económica y patrimonial. Para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la *Constitución* Federal y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que se desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio.

#### PATRIMONIO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS

Son las leyes o estatutos orgánicos de cada una de las universidades las encargadas de determinar cómo se integra su patrimonio y generalmente incluyen en este los bienes muebles e inmuebles que le pertenecen, las donaciones y legados que se le hagan, los derechos y cuotas que por sus servicios recauden, los rendimientos bajo cualquier título de sus bienes muebles e inmuebles y los subsidios que de manera anual le otorguen los gobiernos federal y estatal. Sus ingresos tienen regularmente una diversidad de fuentes: subsidios que anualmente les entrega el gobierno federal y estatal, recursos provenientes de programas especiales implementados por estas, rendimientos de los bienes que les pertenecen, rentas, intereses, explotación de patentes, etcétera, y los ingresos propios que recauden por los servicios

que prestan: cuotas de inscripción, convenios por la prestación de servicios etcétera. El más importante, en cuanto a importe, son los mal llamados “subsidios gubernamentales”, dado que su nombre debería ser “financiamientos a la educación pública superior”, los cuales son recursos económicos de naturaleza pública que provienen del rendimiento de las distintas fuentes de ingreso contempladas en la *Ley de Ingresos del Estado*, fundamentalmente de los impuestos pagados por los ciudadanos, que el propio estado entrega a las universidades públicas autónomas y cuya fuente legal lo es el presupuesto de egresos, atento al principio contenido en el artículo 126 de la *Constitución* federal, en el sentido de que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos o en una ley posterior. A nivel federal el mal llamado “subsidio” que se otorga a las universidades públicas estatales aparece en el presupuesto de egresos como una partida asignada de manera genérica a la Secretaría de Educación Pública que mediante convenios de asignación negociados los entrega a tales corporaciones públicas. A nivel estatal el subsidio que se otorga a la UABC aparece en el presupuesto de egresos del estado como una partida específica para la institución, que se entrega también en los términos del convenio que se firma y negocia con la propia SEP. Jurídicamente, dichos recursos económicos quedan comprendidos como un gasto público que se realiza a través de las universidades públicas autónomas y que se debe aplicar en los programas, términos y condiciones comprendidos en los respectivos presupuestos de egresos aprobados por los órganos competentes de cada universidad pública autónoma de conformidad con su ley o estatuto orgánico.

## PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

En el sistema jurídico mexicano existen regulados diversos procedimientos mediante los cuales se fiscaliza el ejercicio del gasto público que realizan los poderes y las entidades públicas que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal. En seguida analizaremos, los que se aplican en cada uno de dichos niveles de gobierno, para referirnos por último al estructurado para la UABC.

## LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El procedimiento de fiscalización del gasto público forma parte de un procedimiento mayor que regula lo que técnicamente se denomina actividad financiera del Estado, el tratadista Fernando Pérez Royo lo define diciendo que es aquella que desarrolla el Estado y los demás entes públicos para la realización de los gastos inherentes a las funciones que le están encomendadas, así como para la obtención de los ingresos necesarios para hacer frente a dichos gastos.

Podemos identificar la actividad financiera como la relativa a ingresos y gastos públicos. El propio profesor Pérez Royo la caracteriza como una actividad de carácter público de orden instrumental y sometida a normas y principios jurídicos. Por su parte, el profesor Sergio Francisco de la Garza distingue para la actividad financiera estatal tres momentos, el de la obtención de ingresos, sugestión o manejo, así como su administración donde se comprende su fiscalización y por último su aplicación o gasto. Es por ello que el tema de fiscalización del gasto público no debe analizarse de manera aislada sino referida al conjunto de los tres

momentos o etapas en que se desenvuelve la mencionada actividad financiera estatal a fin de tener una visión integral del referido fenómeno, en otras palabras, cualquier problema que surja en el campo de la actividad financiera estatal debemos resolverlo bajo una visión integral de dicho fenómeno y no de manera aislada, por tal motivo, para comprender el tema es necesario que se conozca y analice la normatividad jurídica vigente que regula integralmente la actividad financiera que realiza la federación, los estados y municipios y, claro está, las universidades públicas autónomas y en particular la UABC. Me referiré solamente a dos aspectos de esa actividad financiera estatal relacionados con el tema que estamos tratando, el gasto público y su fiscalización.

#### EL GASTO PÚBLICO FEDERAL SU PRESUPUESTO DE EGRESO, FORMULACIÓN Y PRESENTACIÓN

De conformidad con el artículo 74 fracción cuarta, segundo párrafo, corresponde al ejecutivo federal la facultad exclusiva de formular y presentar a la Cámara de Diputados las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación, a más tardar el 8 de septiembre, debiendo comparecer el secretario del despacho a dar cuenta de los mismos. El artículo 15 de la *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público* establece que el presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del ejecutivo, para pensar durante el periodo de un año, a partir del primero de enero, las actividades, obras y los servicios previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señale. De conformidad con el artículo 16 de la mencionada

ley, el presupuesto de egresos contiene las predicciones del gasto público que habrá de realizar el poder legislativo, el poder judicial, la presidencia de la república, las secretarías de estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, y en capítulo especial comprende las previsiones que el propio ejecutivo determine incluir en dicho presupuesto respecto al gasto público de los organismo descentralizados, empresas de participación mayoritaria, los fideicomisos, en donde el fideicomitente sea el gobierno federal.

#### APROBACIÓN DE DICHO PRESUPUESTO

De conformidad con el artículo 74, fracción cuarta, de la propia *Constitución* federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es quien tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación. La ejecución de dicho presupuesto implica una variadísima gama de erogaciones que hacen todas las entidades cuyos presupuestos específicos hubieren quedado comprendidos dentro del propio presupuesto; las que se deben efectuar bajo los lineamientos normativos fijados en el propio presupuesto de egresos, los que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los señalados en la normatividad jurídica federal que sea al efecto aplicable, como lo son la *Ley de Fiscalización*, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*; *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*; *Ley de Obras Públicas y Servicios* relacionados con los mismos teniendo siempre presente el principio constitucional que señala que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o esté decretado por ley posterior.

Los procedimientos de fiscalización del gasto público federal, procedimiento de organización por órgano administrativo. Cada uno de los poderes de la unión, secretarías o entidades públicas, cuentan con órganos de control interno y con procedimientos de fiscalización regidos por leyes o reglamentos internos de los mismos, la Secretaría de la Función Pública asesorará y apoyará a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal para que se cumplan las normas de control y fiscalización.

#### PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN POR ÓRGANO LEGISLATIVO, RENDICIÓN DE CUENTAS, LA CUENTA PÚBLICA

De acuerdo con el ya citado artículo 74 constitucional, fracción cuarta, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de revisar la cuenta pública del año anterior; aquí conviene resaltar que la Cámara de Diputados aprueba en exclusiva el presupuesto de egresos de la federación y es la propia Cámara la que también revisa en exclusiva la cuenta pública del año anterior, de conformidad con el artículo 2º, fracción ocho, de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. La cuenta pública es el informe que los poderes de la unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del ejecutivo federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre su gestión financiera a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del primero de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales



y administrativas aplicables y conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. Tiene por objeto controlar y evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobando que las erogaciones se hayan ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y que se hayan cumplido los objetivos contenidos en los programas, de conformidad con el precepto constitucional citado. Para cumplir con tal responsabilidad de revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en el Órgano Superior de Fiscalización de la Federación que de acuerdo con el artículo 2º, fracción tercera, de la mencionada *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* corresponde a la Auditoría Superior de la Federación. Por su parte el artículo 79 de la propia *Constitución* federal establece las características y facultades de tal órgano, señala que tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos en que disponga la ley, tiene a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley; también fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, así como entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo siguiente. Excepcionalmente en los casos en que señala la ley, tiene facultades para requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinente y le rindan un informe. La Cámara de

Diputados designa al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, su titular dura ocho años y puede ser nombrado para un nuevo periodo para una sola vez.

La cuenta pública del año anterior debe ser presentada por el ejecutivo federal a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente del presupuesto; una vez que el ejecutivo federal presente la cuenta pública a la Cámara de Diputados será turnada a través de la Comisión de la Cámara a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización. La fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, es de carácter externo, por lo tanto se lleva de manera independiente y autónoma de cualquier control o fiscalización interna de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de las facultades de fiscalización, puede realizar visitas y auditorías a partir de que la Comisión de la Cámara le ha entregado la cuenta pública. La revisión de la cuenta pública está limitada al principio de anualidad, es decir, que solamente la Auditoría Superior podrá revisar y fiscalizar en la parte referente al ejercicio entregado, además tendrá acceso a los datos, libros, documentos justificativos y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los poderes de la unión y de los entes públicos federales. La Auditoría Superior de la Federación tendrá de plazo hasta el 31 de marzo del año siguiente, aquel en que la Cámara recibe la cuenta pública para realizar su examen y rendir en dicha fecha el informe del resultado de la fiscalización a la Cámara de Diputados.

EL GASTO PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL, SU PRESUPUESTO DE EGRESOS, EL PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTATAL, FORMULACIÓN Y PRESENTACIÓN

De acuerdo con el artículo 17 de la *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado* el presupuesto de egresos del gobierno del estado comprende las predicciones del gasto público que habrán de realizar las dependencias y entidades en función de sus programas, objetivos, metas y beneficios a alcanzar por cada año de calendario a partir del primero de enero, además según el artículo 18 en apartado especial, contendrá las predicciones del gasto público que habrán de realizar las entidades que en su caso determinen incluir en dicho presupuesto el titular del ejecutivo, de conformidad con el artículo 16 de la citada ley; el presupuesto se debe formular con el apoyo en programas que señalen objetivos, metas, beneficios y unidades responsables de su ejecución y de acuerdo con la calendarización que al efecto se establezca. Corresponde al ejecutivo del estado la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos estatal, auxiliándose con ese fin de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

La estructura de integración del presupuesto de egresos deberá tener, de conformidad con la ley, una base programática y se le dará una sustentación lo suficientemente amplia que abarque todas las responsabilidades del gobierno del estado que emanen de la *Constitución* política local y demás leyes y reglamentos. Cada año, el ejecutivo del estado debe presentar ante el Congreso del Estado la iniciativa de decreto conteniendo el presupuesto de egresos del Estado de conformidad con la facultad que le confiere el artículo 49, fracción cuarta, de la *Constitución* estatal, a más tardar el primero de diciembre o hasta el día 15 de los años

que se inicie el periodo constitucional del propio ejecutivo. De conformidad con el artículo 27, fracción 11, de la Constitución local es facultad del Congreso del Estado discutir y, en su caso, aprobar el proyecto de presupuestos de egresos presentado por el ejecutivo pudiendo hacer observaciones y recomendaciones para su modificación. Aprobado el presupuesto de egresos por el Congreso del Estado se remitirá al ejecutivo estatal para efectos de su publicación en el *Periódico Oficial*. La ejecución del presupuesto ya publicado inicia su vigencia a partir del primero de enero del siguiente año de su publicación obligando a los titulares de las dependencias y entidades a cuidar a que el alcance de sus programas, actividades, metas y beneficios sea congruente con ese presupuesto de egresos. La Secretaría de Planeación y Finanzas en coordinación con la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental podrán solicitar y obtener de las dependencias y entidades la información programática presupuestal que se requiera para el seguimiento y evaluación y control del ejercicio del presupuesto de egresos de conformidad con las prioridades y estrategias establecidas en los planes de desarrollo.

#### PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL, FORMULACIÓN Y PRESENTACIÓN

Para la elaboración del presupuesto de egresos de los municipios los titulares de las dependencias y entidades deberán formular un anteproyecto del presupuesto a las tesorerías municipales, cuidando que la formulación de los programas a incorporar en ese presupuesto de egresos sea sobre bases reales y que las actividades, metas y beneficios planteados en los mismos cubran

las necesidades mínimas de la comunidad de acuerdo con las necesidades establecidas por los ayuntamientos en sus planes de desarrollo y a la disponibilidad de recursos que en su caso tenga.

Aprobación del presupuesto. El proyecto de presupuesto de egresos es presentado al presidente municipal para que este a su vez lo presente ya como proyecto ante los cabildos municipales, para efectos de su discusión y aprobación, de conformidad con los artículos 115, fracción cuarta, penúltimo párrafo, de la *Constitución* federal, y 82, último párrafo, de la *Constitución* local, a más tardar el día primero de noviembre del año inmediato anterior al que corresponde. Aprobado el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal respectivo, el ayuntamiento y las demás entidades paramunicipales deberán remitir copia del mismo y de sus programas y subprogramas, acompañados del acta de sesión de cabildo en que se aprobó, al Congreso del Estado para su conocimiento y efecto de la revisión de la cuenta pública (artículo 85, cuarto y quinto párrafos de la *Constitución* local) por conducto del presidente municipal antes del 10 de diciembre de cada año. Al aprobarse el presupuesto de egresos por los ayuntamientos se remitirá al ejecutivo estatal para efectos de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, ya publicado el presupuesto inicia su vigencia a partir del primero de enero del año siguiente al de su publicación y los titulares de las dependencias y entidades deberán acatar dicho presupuesto ejecutando el gasto público de conformidad con los lineamientos fijados, en los reglamentos municipales y leyes estatales que en su caso le sean aplicables, entre otras la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios* de carácter estatal.

## LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL

Los municipios y el estado tienen sus propios órganos internos y procedimientos establecidos para ejercer supervisión sobre el ejercicio de los recursos presupuestales que les son asignados. Las tesorerías municipales o las sindicaturas cumplen esa función a nivel estatal, corresponde a la Secretaría de Planeación y Finanzas el control del gasto en el ámbito competencial del ejecutivo del estado, los poderes legislativo y judicial tienen también sus propios órganos internos de control.

### PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN POR ÓRGANO LEGISLATIVO, RENDICIÓN DE CUENTAS

De conformidad con el artículo 27, fracción 12, de la *Constitución Política* estatal el Congreso del Estado tiene facultades para revisar, analizar, auditar y dictaminar por medio del Órgano de Fiscalización Superior del Estado para su aprobación o desaprobación las cuentas públicas anuales del gobierno del estado, municipios, organismos e instituciones descentralizadas, empresas de participación estatal, fideicomisos, organismos públicos constitucionalmente autónomos y demás entidades que administren recursos públicos. De acuerdo con el artículo 2º, fracción tercera, de la *Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California*, por cuenta pública se entiende el informe que los poderes, municipios y entidades públicas, estatales y municipales presenten sobre su gestión financiera en el Congreso a efectos de verificar los resultados obtenidos en los

programas aprobados para cada ejercicio fiscal, así como para comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, durante un ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al 31 de diciembre de cada año, excepto cuando se trate de ejercicios de iniciación de operaciones, liquidación, fusiones o terminación, en su caso, se ejercieron en los términos dentro de las disposiciones legales aplicables y con base en los programas aprobados.

De conformidad con el artículo 37 de la *Constitución* estatal para cumplir con la responsabilidad de revisión de la cuenta pública el Congreso del estado cuenta con un órgano de fiscalización denominado Órgano de Fiscalización Superior de carácter técnico y con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, administrado y dirigido por un auditor superior de fiscalización, quien actuará con plena independencia e imparcialidad y solo responderá al mandato de la ley, designado por la mayoría calificada del Congreso del estado, dicho titular dura en su cargo cuatro años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Conforme a dicho precepto constitucional, me estoy refiriendo al 37 de la *Constitución*, es competencia del Órgano de Fiscalización Superior las siguientes atribuciones: fiscalizar la administración, manejo, custodia y aplicación de fondos, subsidios de los poderes del estado y de las entidades públicas estatales incluyendo a los municipios, organismos dotados de autonomía y particulares, cuando manejen recursos de origen público que incluirá auditoría de desempeño, eficiencia, economía, legalidad y cumplimiento (fracción segunda) entregar el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública al Congreso del estado dentro de los plazos que establece la ley.

Conforme al artículo 9° de la *Ley de Fiscalización* todas las entidades, es decir, los poderes, municipios y entidades públicas, estatales y municipales deben de enviar al Congreso, a más tardar el 31 de marzo de cada año, su cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal anterior, la cual se integra por las cuentas públicas de ingreso, egreso, patrimonio y deuda pública.

#### PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN

Una vez recibidos los informes por el Congreso del estado, este los turna al Órgano de Fiscalización para su fiscalización superior por medio de la fiscalización del gasto público, una vez en manos del órgano, este podrá solicitar a las entidades información, documentación complementaria o adicional cuando en su juicio la remitida no sea suficiente para el esclarecimiento de los hechos de las operaciones efectuadas, y estas deberán proporcionarlos dentro del plazo de 30 días siguientes al de la notificación del oficio de solicitud fundada y motivada. El citado órgano también puede realizar visitas, inspecciones y auditorías, revisar toda clase de libros o documentos, bodegas, almacenes, etcétera. Dichas visitas de inspección y auditoría ordenadas por el órgano se practicarán por el personal expresamente comisionado para tal efecto por el órgano o mediante la contratación de profesionales externos, legalmente habilitados por el mismo para efectuar visitas o inspecciones, siempre y cuando no exista conflicto de intereses. Las entidades y sus servidores públicos están obligados a permitir la práctica de visitas a fin de verificar sus cuentas públicas y los informes de avance de gestión, el auditor superior



del estado rendirá el informe de resultados a la comisión para efectos de que se llegue los elementos necesarios para su juicio para formular y presentar el dictamen ante el Congreso, para que este, si así lo resuelve, tenga por revisada o no aprobada la cuenta pública de la entidad fiscalizada correspondiente.

#### EL GASTO PÚBLICO DE LA UABC, FORMULACIÓN Y PRESENTACIÓN

De acuerdo con el artículo 27, fracción segunda, de la *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California*, aprobada por el Congreso del estado, corresponde al Patronato Universitario formular el presupuesto anual de egresos e ingresos de la universidad, así como las modificaciones que haya de introducir durante cada ejercicio fiscal o yendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al rector. De acuerdo con el artículo 107 del *Estatuto General* de la UABC, el Patronato debe elaborar el proyecto de presupuesto general de egresos con base en las necesidades que la rectoría le haya planteado; para su elaboración el Patronato contará con la asesoría y colaboración de la unidad de presupuestos y finanzas. El presupuesto contendrá en forma de previsiones los programas de actividades, de investigación, de extensión y difusión de la cultura, obras de apoyos administrativos y de servicios a cargo de la universidad. Los egresos se clasificarán por ramos de la administración de la universidad, por facultades, escuelas e institutos.

## APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

De conformidad con el citado artículo 27 del Estatuto, es el Consejo Universitario la autoridad competente para aprobar el presupuesto general anual de egresos e ingresos de la propia institución, que comprende el periodo del primero de enero al 31 de diciembre de cada año, con ese fin el proyecto respectivo, debe presentarlo el Patronato Universitario a más tardar el mes de diciembre de cada año. No existe la obligación legalmente establecida, como en el caso de los municipios, de enviar el presupuesto de egresos e ingresos aprobados a la Cámara de Diputados Federal o a la legislatura local para efectos de su conocimiento y fiscalización.

## EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La ejecución del presupuesto de egresos universitarios implica la realización de una variadísima gama de erogaciones de conformidad con los programas aprobados, sujetándose tales gastos al cumplimiento de los lineamientos contenidos en el propio presupuesto y en la normatividad universitaria aplicable al caso, sería como por ejemplo, el reglamento de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la UABC.

## CUENTA PÚBLICA, FORMULACIÓN Y RENDIMIENTO

Al igual que los poderes de la unión, de los estados y de los demás entes públicos, la UABC elabora y rinde una cuenta anual del ejercicio presupuestal del año correspondiente y que de

acuerdo con el artículo 27, fracción tercera, de la citada *Ley Orgánica* corresponde al Patronato Universitario elaborarla y presentarla al Consejo Universitario, dentro de los primeros meses que sigan a la fecha en que concluya su ejercicio, la cuenta anual que el Patronato haya de rendir deberá ser dictaminada previamente por un contador público independiente, el cual será asignado por el Consejo Universitario de conformidad con los artículos 27, fracción tercera, de la *Ley Orgánica* de la UABC, artículo 98, fracción sexta, y 41, fracción cuarta, del *Estatuto General* de la propia institución.

De conformidad con el artículo 27, fracción tercera, de la ley y el citado artículo 41, fracción cuarta, del Estatuto Universitario es el Consejo Universitario el que tiene la facultad para conocer, examinar y aprobar la cuenta pública anual, que sobre el ejercicio presupuestal le presenta el Patronato, previo dictamen que en su caso presente la Comisión de Presupuestos del Consejo.

#### PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO UNIVERSITARIO, PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN POR ÓRGANO ADMINISTRATIVO

La UABC tiene un procedimiento de fiscalización por Órgano Administrativo, está a cargo del auditor interno que tiene las atribuciones para vigilar la correcta ejecución del presupuesto, así como la de preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la universidad, este auditor interno es designado por el Patronato de conformidad con el artículo 27, fracción quinta, del Estatuto. La auditoría interna es la dependencia encargada

de supervisar el manejo de fondos y valores, procedimientos y operaciones contables de la universidad, por lo tanto su titular, el auditor interno, está facultado para vigilar la ejecución del presupuesto aprobado y, en virtud de esto, está facultado para realizar auditorías periódicas o especiales a las diferentes dependencias administrativas y unidades académicas; de igual forma puede supervisar los sistemas y procedimientos contables y el registro de todas las operaciones financieras y presupuestales de la universidad, artículo 122 y 124, fracciones primera y cuarta, del Estatuto Universitario.

#### PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN POR ÓRGANO LEGISLATIVO

En este caso, el procedimiento de fiscalización por órgano legislativo es realizado por el Consejo Universitario, apoyándose para cumplir tal responsabilidad en el contador público independiente que en su oportunidad ha designado para revisar la cuenta pública que deberá presentar el Patronato al propio Consejo dentro de los primeros meses que sigan a la fecha en que concluye el ejercicio respectivo (artículo 27, fracción tercera, de la *Ley Orgánica* de la UABC). El contador público independiente debe realizar y presentar al propio Consejo el dictamen de auditoría de los movimientos de ingresos procedencia y justificación de egresos y aplicación presupuestal (artículo 41, fracción cuarta, del Estatuto Universitario) a fin de que el Consejo Universitario tenga elementos para decir si aprueba o desapruueba la cuenta pública presentada por el Patronato.

## REFLEXIONES FINALES

El análisis de los procedimientos de aprobación y fiscalización del gasto público nos aportan elementos importantes para fundamentar la tesis que al principio expusimos, en el sentido de que si la federación o el estado pretende aplicar a la universidad pública autónoma los procedimientos legislativamente establecidos para el control y evaluación de su gestión financiera, desconociendo el procedimiento que también legislativamente se estructuró por la propia soberanía popular, para tales entidades públicas, tal hecho violenta la autonomía universitaria, porque los órganos de fiscalización federal o estatal estarían invadiendo la competencia que le fue otorgada a través de la ley a otros órganos que pertenecen a dichas corporaciones públicas y que resumiríamos en los siguientes puntos: los recursos económicos de la UABC, al igual que la de los poderes y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, se manejan a través de presupuestos que anualmente se discuten y aprueban por órganos competentes establecidos en la ley, elaborados bajo el principio constitucionalmente consagrado de que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. También, por disposición legal, es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la que aprueba el presupuesto de egresos a la federación que incluye los poderes y las entidades públicas, a los estados y a sus respectivos organismos paraestatales, quien se los aprueba es el Congreso del estado, a los municipios sus respectivos cabildos y a la UABC su Consejo Universitario.

El presupuesto de egresos es el elemento fundamental para la rendición de cuentas, tanto a lo referente a aspectos numéricos como a los cualitativos relacionados con los objetivos y metas

fijados en los programas, este aspecto resulta más relevante en los presupuestos elaborados bajo la técnica del presupuesto por programa, el aspecto cualitativo más que el aspecto cuantitativo en la ejecución de dicho presupuesto. De igual forma la ley establece a dichos poderes y entidades la obligación de rendir cuenta pública de los resultados de su gestión financiera, los poderes de la unión y las entidades públicas pertenecientes a la federación las rinden a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los poderes estatales y sus respectivas entidades públicas al Congreso del estado, los municipios, por disposición expresa constitucional, federal y estatal al propio Congreso del estado y la UABC por disposición expresa de su *Ley Orgánica* al Consejo Universitario.

Los procedimientos de fiscalización de la gestión financiera de los poderes y entidades públicas de las distintas esferas competenciales, y en particular de su gasto público, tienen ordinariamente como presupuesto de su implementación por una parte la existencia de un presupuesto de egresos aprobado y por la otra la cuenta pública rendida, ya que su objeto, tal como lo expresa el artículo 74 de la *Constitución* federal, es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas o como lo determina el artículo 22 de la *Constitución de Baja California* esta función, la de fiscalizar que el Congreso tiene, investigará si las cantidades gastadas están o no con las partidas respectivas del presupuesto, comprobará la exactitud y justificación de los gastos hechos y determinará las responsabilidades que resulten, aspectos cuantitativos o formales, pero también aspectos cualitativos o sustanciales.

La autonomía universitaria, que a la UABC le diseñó el legislador bajacaliforniano en el año de 1957 a través de su *Ley Orgánica*,

comprendió la designación de una serie de facultades, procedimientos y autoridades competentes en materia de gasto público universitario y a las que con anterioridad nos hemos referido, por ello la UABC no está obligada a presentar para su aprobación a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o al Congreso del estado de Baja California su presupuesto de ingresos y egresos, ni existe disposición legal que le imponga el deber de rendir cuenta pública, jurídicamente no es posible que se le puedan aplicar los procedimientos que las respectivas legislaciones federal y estatal han estructurado para fiscalizar el ejercicio del gasto público de los poderes y demás entidades públicas, porque no existen los elementos necesarios para hacerlo de acuerdo con lo expuesto, de hacerlo estaría quebrantando el principio constitucionalmente consagrado de que las autoridades solo pueden hacer aquello que expresamente la ley les faculte y estarían invadiendo competencias que una *Ley Orgánica* de la universidad estableció en respeto al principio de autonomía universitaria a favor de otras autoridades como son el Patronato Universitario y sobre todo el Consejo Universitario depositario nato de la facultad de fiscalización de la universidad.

#### SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*Víctor Manuel Alcantar Enríquez. ¿Qué opinión le merece la resolución de la Suprema Corte de Justicia con respecto al amparo que recientemente había interpuesto la Universidad Autónoma de Tamaulipas y que resolvió en consecuencia?*

La visión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al resolver este amparo de Tamaulipas en 2002 parte de esta base: la fuente de la autonomía se localiza en la voluntad del Estado

y es este quien crea las universidades públicas en el país. Para nosotros como universitarios es una situación muy importante.

La autonomía existe y el Estado la reconoce o la crea y la concede, si existe por sí misma como característica esencial de las instituciones, esa autonomía tiene características y tiene una extensión que el Estado debe respetar, si el Estado crea la autonomía arrogándose esa facultad él mismo les impondrá las limitaciones que considere al efecto convenientes.

El criterio de la Corte es muy sencillo, aún en la posesión de sus ingresos las universidades públicas deben ser objeto de control por parte del gobierno, en la medida que reciben un subsidio de este y forma parte del mismo. La Suprema Corte elabora el concepto de lo que es la autonomía universitaria: autogobierno de las universidades, independencia de estas respecto de los órganos de poder del Estado, libertad para decidir sus planes de estudio y métodos de trabajo, para designar a sus autoridades, administrar su presupuesto y libertad de cátedra. Pero la autonomía no significa ni soberanía ni enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primarias del Estado, por lo que las universidades deben responder a la sociedad, al Estado y al pueblo al cual sirven, no solo con el cumplimiento de sus funciones, sino también desde el punto de vista económico, pues aún cuando no son dependencias directas del Estado reciben de este la mayoría de sus recursos económicos que permiten su funcionamiento, por lo que tienen el deber de rendir cuentas ante la Cámara de Diputados (por ser el órgano que representa al pueblo) acerca del uso adecuado de los fondos federales que el Estado le entrega a nombre del pueblo, sin que lo anterior implique injerencia alguna en su autogobierno.



En el caso de la UABC, la universidad tiene la obligación de rendir cuentas, aquí el problema es a quién le rinde cuentas y cómo; el criterio de la Suprema Corte de Justicia es que la universidad debe rendirle cuentas a la Cámara de Diputados; el criterio que se sostiene aquí es que debe rendirle cuentas a quien la *Ley Orgánica* de la Universidad determina, que es al Consejo Universitario. Lo aquí expuesto está en la ley, el criterio está en la jurisprudencia. Los universitarios ¿cómo debemos conducirnos, conforme al criterio de una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia o conforme a lo que nos dice nuestra *Ley Orgánica*? la otorga la ley y en reciente criterio de la Universidad de San Luis se precisó muy bien esto: solo un acto legislativo es capaz de conceder autonomía universitaria. El legislador bajacaliforniano, en 1957, reconoció, concedió y diseñó a la Universidad Autónoma de Baja California su autonomía con la dimensión y con la extensión que en aquel tiempo el legislador determinó conveniente, ese marco normativo no se ha modificado porque una ley general como es la *Ley de Fiscalización* puede modificar una ley especial como lo es la nuestra, la ley especial rige sobre la ley general, pero es otro tema de reflexión; nuestra autonomía universitaria es nuestra porque el legislador bajacaliforniano la diseñó para nosotros con las características que estableció en la ley. La Universidad de Tamaulipas trae un problema porque en su ley se establecieron bases muy generales y no se diseñaron los procedimientos como los que nosotros tenemos para la aprobación del gasto público, eso lo hicieron ellos a través de su estatuto general.

*Daniel Octavio Valdez Delgadillo. Me parece que al expresar que la autonomía universitaria es reconocida, no otorgada, entonces se da cuenta de una existencia previa a la creación de la*

*fracción séptima del artículo 3° constitucional que la elevó a rango de garantía. Partiendo de ahí, y al expresar que esa libertad de enseñanza era inmutable a la autonomía universitaria, se relaciona con la mención que había dicho se iba a quedar como fáctica, siguiendo al doctor Álvarez, sino que a partir de ahí se traslada a la dimensión filosófica que es también conocida como la dimensión valorativa o axiológica del derecho. ¿Acaso no será que en lugar de tratarse de un conflicto formativo se trata de un conflicto axiológico en el cual el valor de la transparencia o de la rendición de cuentas se encuentra frente al valor de la autonomía universitaria, más bien entendida como la libertad de enseñanza y la libre investigación?, por un lado, y por otro, ¿no será acaso que ya estorba el concepto de autonomía universitaria, y es a través de los PIFI, de los Pifrot, de los Promep que se pretende inducir el rumbo de la educación superior en México?*

Para analizar si desde 1980 en que la autonomía es elevada a rango constitucional, la universidad ha ido ampliando sus posibilidades de desarrollo en cuanto a sus facultades, en cuanto a lo que representa realmente la autonomía o si ha venido cediendo terreno en ese aspecto, yo en lo personal siento que ha venido perdiendo terreno ¿por qué? por ejemplo, la titulación de nuestros estudiantes la hemos dejado como una facultad que la universidad ejerce actualmente a través del Ceneval, nuestra aula, que tan elegantemente la escuela diseñó, ha quedado olvidada, se convirtió en otro salón de clases porque ya no hay gente que se titule por tesis.

La verdad no conozco mucho no estoy muy interiorizado sobre el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y todos esos detalles, no los conozco, siempre han existido programas, programas específicos, apoyos adicionales.

Otro ejemplo, el esquema de no contrato si no es perfil Promep, porque si contratas y no tiene ese perfil no te doy el financiamiento de la plaza. Así impide que mi planta de profesores crezca si no es perfil Promep. Creo que un gran litigante, un buen litigante en procesal civil o procesal penal ¿para qué necesita un promedio?, lo que se necesita es gente que conozca el procedimiento penal o civil, pero por una imposición de criterios, coactiva no se puede contratar porque si lo haces no hay presupuesto.

En estos 25 años de autonomía realmente ¿cómo estamos en nuestra relación Estado-universidad? Les iba a traer el programa para que leyeran las 178 páginas de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, vale la pena leerlas, ¿por qué? porque como que estaban enojados los ministros contra la universidad: “la universidad no rinde cuentas a nadie”, “la autonomía universitaria la otorga el Estado, el Estado tiene en todo momento el derecho de reglamentarla”, son presupuestos de la sentencia, una serie de expresiones que al leerla y son universitarios, les va a dejar un mal sabor de boca. La Universidad de Tamaulipas ha traído serios problemas, no es lo mismo la Universidad de Tamaulipas y la UABC, eso es definitivo, pero esas expresiones como que personalizaron a quien era el promovente del amparo. Yo espero que en otras tesis la Suprema Corte de Justicia realice un ejercicio más reflexivo, un ejercicio más sereno de lo que es la autonomía universitaria.

Como se mencionó, es un problema donde hay un choque de valores, ese es el fondo del tema, el valor de la transparencia y rendición de cuentas contra el valor de la autonomía universitaria, pero eso tenemos que tratarlo de manera serena y de manera de reconocer las aportaciones que la universidad hace. No se vale decir como los padres a los hijos: “me haces caso porque te mantengo”,

si ustedes analizan lo que la Suprema Corte nos dice, nos está diciendo eso, deben de rendirle cuentas porque el pueblo les entrega esos recursos, es un argumento político; la sentencia se maneja con base en argumentos políticos y tiene razón, la interpretación de la *Constitución* tiene que ser con base en argumentos políticos y esos son los que hace la Suprema Corte a través de esta sentencia. Yo en lo personal repito me quede con esa sensación de irreflexionabilidad, de enojo de los ministros hacia el sentir universitario.

*Rubén Castro Bojórquez. Casi siempre que se decreta una nueva ley en los artículos transitorios se abroga cualquier disposición que esté en otra ley y que se contraponga con esta nueva, al decretar una ley o un decreto sobre el Órgano Fiscal del Estado, y ¿se abroga cualquier otra que diga lo contrario? si ese es el caso ¿no invadiría en un momento dado el sistema que la universidad tiene establecido en su Ley Orgánica?*

Creo que en el planteamiento hay lo que se denomina conflictos normativos, es decir, hay un hecho jurídico, que es la rendición de cuentas, un hecho jurídico que está regulado por una norma universitaria, por una norma estatal y por una norma federal, entonces, ahí hay un conflicto entre las diversas normas que regular ese hecho jurídico en lo particular, la norma jurídica aplicable es la especial, en este caso, la regla universitaria. Hay otro principio que establece que una norma general no es un instrumento jurídicamente válido para modificar una regla especial, si la regla especial es la de la UABC, una regla general no puede modificar lo de la especial. La especial tiene que modificarse a través de otra especial y la general solo puede modificar otras generales, esos son principios que deben de respetarse al estructurar todo el sistema jurídico. El sistema jurídico bajacaliforniano del cual forma parte

nuestra *Ley Orgánica*, es ley especial y la *Ley de Fiscalización* es ley general, y la ley general no puede modificar una ley especial, será otra ley especial la que en todo caso la modifique. En este momento no recuerdo si existen, si existiera esa regla se aplicaría.

*Daniel Solorio Ramírez. Con el ánimo de provocar un poco de debate yo voy a ofrecer un comentario, primero, adherirme totalmente a los comentarios del expositor en lo concerniente a que en general las universidades han venido perdiendo toda independencia real frente al poder público, frente al gobierno, esto de amarrar los presupuestos diciendo si no lo usas en esto no te lo doy, ha convertido a las universidades en una especie de tecnológicos sujetas a las instrucciones directas del gobierno federal, en ese punto el planteamiento del maestro Buenrostro para mí es totalmente válido, en lo concerniente a este programa de Ceneval que desplazó prácticamente la facilidad de evaluar a los egresados y a nuestros propios profesores. En general todo el sistema universitario se ha subordinado a lo que manda el gobierno federal, como volviendo a lo que pasó hace más de 50 años cuando los universitarios de la época se rebelaron contra el control del gobierno, parece que esto es cíclico y a la vuelta de un tiempo tendrá que haber una nueva rebelión de universitarios y lograr que los gobernantes de la época reconozcan esa autonomía que se ha ido borrando. En el fallo de la Corte yo pienso diferente, creo que ese fallo inaugura una época nueva, es el primer fallo posterior a una época en que las universidades, con razón o sin ella, se oponían a la fiscalización de su gasto, esa oposición a veces estaba fundada en ley y otras era una oposición movida por el sentimiento de rechazo al abuso del gobierno que vino de la época de 1968, de todo lo que quedó de ese entonces, en que había una aversión del universitario hacia*

*la conducta del gobierno. Este fallo viene a decir: las universidades gastan dinero público y también tienen que ser fiscalizadas, yo así lo entiendo. En lo concerniente al caso de la UABC, creo que es bastante diferente de muchos otros, la mayoría de las universidades no tienen la reglamentación específica que tiene la UABC, creo que la mayoría de las universidades públicas del país tienen, como el caso de la tamaulipeca, normas generales, un sistema no muy bien controlado de fiscalización de su propio gasto y ese fue el caso que juzgó la Corte, juzgó con base en una institución cuyas reglas son muy endebles y que dejan la posibilidad de que no haya una eficaz rendición de cuentas. Por otro lado, el fallo de la Corte parece también que se mueve solamente en el plano constitucional, no tanto en el plano de la legalidad yo entendería el fallo de la Corte como: “si las leyes de los estados o las leyes en general autorizan que se fiscalice el gasto universitario no son inconstitucionales”, la Constitución no prohíbe que las leyes utilicen la fiscalización del gasto público, al fin de cuentas porque la autonomía no es un concepto único, sino que el concepto de autonomía es flexible, que se es más autónoma o menos autónoma, dependiendo del tamaño de la autonomía que le dio la ley que la crea, a la de nosotros, a la de la UABC le dio una autonomía bastante grande, pero aun así yo digo que no hay oposición. Finalmente, una vez que se recorre todo este proceso hasta llegar al Consejo Universitario en la vida interna de una adscripción como la UABC, nada se opone a que haya una norma que diga “universidad, después de que termines todo ese proceso échame tus cuentas para acá porque también las voy a revisar”.*

*Y difiero un poco con la respuesta de la pregunta anterior porque creo que aquí no es un problema de principios de especialidad sino de jerarquía; como la Constitución federal y luego la*

*Constitución del estado autorizan la fiscalización de las entidades como esta, si hubiera una norma en la UABC que prohibiera rendir cuentas, por ejemplo, a la Cámara de Diputados, creo que sí tendría que considerarse derogada porque la otra norma es de jerarquía superior, pues es una cuestión de criterios jurídicos.*

Yo pretendía demostrar a través de la exposición que para que se instaure un procedimiento de fiscalización hay dos elementos fundamentales: notifique y entregue el presupuesto de egresos y la obligación de rendir la cuenta respectiva, por seguridad jurídica. Porque ¿cómo me vas a revisar?, ¿qué criterios me vas a aplicar?, ¿cuáles van a ser los parámetros sobre los cuales vas a juzgar el actuar de la actividad financiera de los órganos y entidades de la universidad? Ahí se genera un gran problema de inseguridad porque al carro que compraste ¿va a aplicarse la ley estatal o el reglamento interno de la universidad, o la obra que construiste? Definitivamente, la universidad debe rendir cuentas, ese es el criterio del que parte la Corte: es que las universidades no rinden cuentas. Y la realidad es que las universidades sí rinden cuentas y rinden cuentas en los términos de la ley porque la obligación de rendir cuentas no está en el estatuto, está en la *Ley Orgánica* que la misma soberanía popular aprobó; para mí hay un problema de contradicción de normas dentro de un sistema y hay reglas establecidas para resolver ese problema de contradicción, no es un problema irresoluble, es un problema soluble.

*Juan José Sevilla García. El punto que a mí me preocupa y que siento que puede ser un aspecto delicado es la ejecución de la fiscalización cuando trasladamos a la normativa universitaria elementos completos de la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y llevamos al plano de la ejecución toda una*

*serie de aspectos que modifican procedimientos internos y que en un momento dado pueden llegar a ser motivo de responsabilidad, pero también de ineficiencias en los servicios de mayores burocracias, de una serie de elementos que pueden afectar sensiblemente la vida universitaria; me parece que en ese sentido se hace más patente esa indefinición de estos marcos normativos. Creo que se podría asumir esa responsabilidad que la propia ley y que la normativa misma le da a la institución en el marco de la autonomía legislativa.*

Por eso precisamente siento que de manera muy inteligente el rector ha hecho los convenios para dar bases ante la perspectiva que estás planteando, si hay inseguridad, si hay incertidumbre conforme a qué normas van a ser las aplicables pues evidentemente que la realización de un convenio donde se establezcan bases para realizar la fiscalización es lo más prudente y eso es lo que en su caso se ha estado haciendo, que la normatividad universitaria sea la que rige en el ámbito universitario y respecto al ejercicio de los presupuestos aprobados por los universitarios, pero si se da el criterio de que el ejercicio del gasto tenga que hacerse respetando la normatividad estatal o respetando la normatividad federal en buen problema nos van a meter porque si compro un automóvil, ¿con qué reglamentación debo comprarlo, conforme a nuestro reglamento de adquisiciones, conforme a la *Ley de Adquisiciones Estatal* o conforme a la *Ley de Adquisiciones Federal*? ¿Cuál es el ordenamiento aplicable sobre el particular? Ahí se introducen elementos muy importantes de inseguridad jurídica que indudablemente dañan el quehacer universitario.

¿Dónde queda la facultad de administración del patrimonio, la facultad de legislación? No sé cuáles sean los criterios que se estén utilizando en las dos auditorías, la que se realizó y la que está



en curso, si hiciste bien o hiciste mal, si cumpliste o no cumpliste, no lo sé en lo particular, pero está planteada esa posibilidad.

*Aproximadamente 4 000 de los 80 000 millones que se incluyeron en la controversia del ejecutivo para el presupuesto de egresos de 2005 que aprobó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión están específicamente asignados a las universidades federales y a las universidades públicas estatales, señalando montos y destinatarios. ¿Esto obliga a las universidades públicas estatales a incluir su informe del ejercicio 2005 en la cuenta pública que se entregará al Congreso en 2006 para ser fiscalizada por la Auditoría Superior de la Federación?*

El problema es que si se incluye de manera expresa la partida correspondiente, entonces ya forma parte de la cuenta pública del presupuesto aunque, de acuerdo con la ejecutoria de Tamaulipas que citamos, se considera también que los subsidios forman parte del presupuesto de egresos de la federación, el problema es ¿quién rinde cuentas sobre ese presupuesto? La mecánica sobre la cual funciona el procedimiento de fiscalización es: apruebas mi presupuesto, me das el dinero, rindes el informe y te fiscalizo, aquí el problema es le da el subsidio a la SEP y esta lo da a las universidades, esas partidas en lo particular sí van a ser sujetas a fiscalización, porque son partidas que de manera expresa están etiquetadas y fueron discutidas bajo un presupuesto que le fue presentado al Congreso Federal, en ese caso ahí sí hay la obligación de rendir cuentas y sí hay la posibilidad de fiscalización. Me refiero a las partidas que se entrega a las universidades vía SEP ¿a quién debe fiscalizarse en última instancia? pues al presupuesto que contempló la última partida. También hay que comentar que la SEP le entrega dinero a la

universidad mediante un convenio donde se fijan partidas específicas, montos, datos, y se firma y la universidad entrega un informe mediante el cual justifica el ejercicio de esos recursos y ese informe se entrega a la Secretaría de Educación Pública.

## AUDITORÍA Y UNIVERSIDAD

Víctor Everardo Beltrán Corona\*

En el año 1881, cuando el entonces diputado Justo Sierra planteó por primera vez la idea de hacer autónoma la universidad, propuesta que no prosperó porque al gobierno de entonces le parecía inadmisibles patrocinar una educación que no pudiera controlar. En 1910, en el hermoso discurso que Justo Sierra pronunció como titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con motivo del centenario de la Independencia, exaltó el imperativo de la autonomía universitaria. Dos años después, el primer rector de la recién fundada universidad insistió sobre la tesis de la autonomía como un elemento indispensable para la realización de investigaciones científicas adecuadas. En 1914, Félix Palavicini siguiendo las instrucciones de Venustiano Carranza, en ese momento, jefe del Ejército Constitucionalista presentó sin éxito el primer proyecto de ley de autonomía de la universidad, eran los prolegómenos de lo que vendría después.

\* Director general de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública (2003-2013) y exrector de la Universidad Autónoma de Baja California.

No fue sino hasta 1929, cuando la vanguardia estudiantil de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), integrada principalmente por alumnos de la carrera de leyes, organizó una huelga que rápidamente se extendió casi a todas las escuelas de esa casa de estudios, igualdad de votos en el Consejo Universitario, autonomía universitaria y capacidad para nombrar al rector y a los directores de las escuelas eran las demandas del estudiantado. Finalmente, los combates estudiantiles obligaron a que el presidente de México Emilio Portes Gil propusiera la *Ley Autonomía de la Universitaria*, en 1929. En 1979, cincuenta años después, el Congreso de la Unión elevó a rango constitucional la autonomía de las universidades públicas.

Autonomía, voz originada en raíces griegas autós es etimológicamente la facultad de un individuo, una institución o una circunscripción territorial de darse sus propias normas de vida y acción. Para Kant es una idea y una actitud referidas a la independencia de la voluntad frente al deseo, pero ya transferido el vocablo al derecho público tiene un significado más restringido. Autónoma dentro del Estado, es la institución o región que tiene la facultad de autorreglamentarse en asuntos peculiares interiores o locales, pero siempre con el límite de la superior potestad del Estado, es decir, la soberanía. Así, la universidad desde 1929 se convirtió en la institución autónoma, aunque todavía sin la promesa de “libertad absoluta”, prueba de esto lo constituye el hecho que la *Ley Orgánica* de la UNAM del 10 de junio de 1929 establecía que a la universidad se le entregará un subsidio, pero el Gobierno ejercerá sobre la institución la vigilancia necesaria para salvaguardar la responsabilidad que implica el manejo de ese subsidio, ello originó uno de los aspectos más críticos de la autonomía universitaria, la independencia académica combinada con la sujeción económica del Estado.

La autonomía universitaria, tal como lo señala Carlos Monsiváis, ha tenido simultáneamente y a lo largo de los años varias definiciones: capacidad de autogobierno, independencia formal o real del Estado y principalmente el espacio entre el presupuesto otorgado por la federación y las decisiones libres de la institución. También ha implicado la libertad de cátedra y de investigación, así como el auspicio de las libertades de expresión artística y cultural. La autonomía universitaria sería quimera si se la concibiera desprovista de los recursos necesarios para cumplir las funciones de crear y transmitir cultura en libertad. La autonomía de la universidad significó también obligación estatal, no solo de adjudicarle un patrimonio, sino de satisfacer sus requerimientos estableciendo principios que habían de aplicarse siempre en función del desarrollo de la institución. La autonomía es, además, la facultad de la comunidad universitaria para conducirse, sobre todo con total independencia para la adquisición de recursos económicos, la administración de los subsidios y cualquier otro patrimonio con el que cuente o pueda contar para su existencia y el cumplimiento de su misión.

Para realizar su trascendente función social la universidad ha contado y cuenta como apoyo fundamental con el subsidio del gobierno; en la medida en que la universidad corresponda a un modelo de desarrollo nacional y a un propósito de servicio público, sus recursos propios resultan de poca significación dentro del volumen requerido para cumplir satisfactoriamente con el trabajo asignado. De ahí que la universidad no puede perseguir propósitos de lucro y no constituye en ningún sentido una empresa, pública es su función, público es el interés que satisface, públicas son las cuentas de su gestión.

El otorgamiento de ese 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 de hacer, ni convierte a esta en una dependencia gubernamental sometida a las indicaciones de carácter administrativo que pretenda hacersele. En correspondencia, la universidad se obliga a utilizar adecuadamente sus recursos, a justificar la forma en que decide distribuir su presupuesto y a rendir un informe público de cómo lo ha ejercido. Se equivocan quienes piensan que la aportación económica del gobierno merma la libertad de los universitarios para decidir autónomamente la aplicación de los recursos que se le concede. Administrar sus recursos económicos es un aspecto fundamental del carácter autónomo de la universidad, este derecho se traduce en la potestad para elaborar sus propias disposiciones normativas internas, definir sus órganos y procedimientos de gobierno y administrar con entera libertad sus recursos, por eso, una responsable administración es también una garantía para la vigencia plena de la autonomía universitaria, de una autonomía responsable.

La universidad tiene libre y absoluto dominio de su hacienda y de dos postulados claves que realiza sin limitaciones, libertad de investigación y libertad de cátedra. Por eso, es necesario aclarar que la autonomía universitaria es desde sus orígenes académica y administrativa, emana desde el ejercicio de un postulado democrático que demanda al poder central la delegación de funciones, la división de atribuciones y de responsabilidades, el Estado no renuncia por tal motivo a la función rectora que la *Constitución* le asigna, pero reconoce y alienta el espíritu libre, creador y crítico de la universidad. El Estado dota a la universidad de recursos porque es su deber y porque esta es una institución pública y laica que cultiva y promueve la ciencia y la cultura. La autonomía involucra la existencia de una conciencia crítica universitaria, una crítica que se hace desde dentro de la sociedad como parte de ella y hacia la sociedad misma, no significa un Estado dentro de otro Estado ni

extraterritorialidad, sí, un total respeto del Estado hacia las formas de organización y gobierno de las universidades y sobre todo la capacidad de estas para administrar su propio patrimonio.

La autonomía universitaria, además de un derecho y un logro, conlleva grandes responsabilidades, la primera de ellas es la calidad de los servicios educativos que ofrece la universidad. La sociedad mexicana, en lo general, y la bajacaliforniana, en lo particular, están dispuestas a seguir aportando recursos para fortalecer sus instituciones públicas de educación superior, pero a cambio exigen que los servicios que reciban sean cada vez de mayor calidad, tanto en educación como en investigación y en difusión del conocimiento; he ahí uno de los principales retos del quehacer universitario.

Otra de las responsabilidades de la universidad con la sociedad se refiere a la transparencia y la escrupulosa rendición de cuentas sobre los recursos públicos que el Estado asigna a la universidad, por eso en ejercicio de su autonomía la universidad se ha comprometido a rendir cuentas de los recursos ejercidos ante los órganos fiscalizadores tanto federal como estatal, esto lejos de atentar contra la autonomía aumenta la confianza de la sociedad en su universidad, característica fundamental para legitimar el papel de las universidades dentro del contexto social. Pero la autonomía también está relacionada con dos conceptos fundamentales: libertad y verdad, la autonomía universitaria en cuanto a capacidad de la institución para regirse a sí misma la hace libre y por lo tanto calificada para la búsqueda de la verdad, porque no debemos de olvidarnos que en su esencia la autonomía se identifica con la libertad, con la capacidad del pensamiento para desplegarse sin obstáculos ni cortapisas en el logro de la verdad.

Efraín Brito, uno de los líderes del movimiento de 1929, señalaba que la autonomía es un impulso para ahondar en la perenne

búsqueda de la verdad, en esta tesitura, autonomía y libertad son consustanciales, la una requiere de la otra y las dos vías conducen a la verdad, contrario sensu si no se tiene esa capacidad para regirse a sí mismo se imposibilita el libre vuelo de la razón, condición indispensable para decir la verdad. Solo se puede acceder al ámbito universitario en actitud de libertad, sin nexos de subordinación que obstaculicen el libre discernimiento, sin relaciones de dependencia que impidan el espontáneo reconocimiento de la verdad, ya que como alude el historiador y doctor *honoris causa* de la Universidad Autónoma de Baja California don Miguel León Portilla, la autonomía universitaria es pensar sin cortapisas, crear y comunicar cultura en libertad. Por último la libertad, sustancia de autonomía universitaria, también es indispensable para el manejo de la vida económica y administrativa dentro del ámbito universitario.

Desde las raíces más puras de la libertad brota la exigencia de la verdad y solo hay una institución que puede satisfacer ese anhelo, la universidad. La universidad alienta la flama de la verdad a través de la autonomía y de la libertad académica que se ejerce a través de la investigación y docencia, mediante esa diaria y cotidiana labor universitaria, en el trato con los alumnos, con los libros, con la experimentación, con la ciencia en la búsqueda permanente de la verdad. De esta manera aspiramos a conocer la verdad y al conocerla participamos de ella, el hombre no pudiera vivir si no tuviera la convicción de que esas facultades cognoscitivas lo llevarán al encuentro de la verdad, a través de la razón el hombre alcanza las verdades del orden natural. Nuestra razón pronuncia juicios verdaderos porque ve en la inteligencia las verdades primeras, las ideas o los principios, lo que la inteligencia intuye la razón concluye, mediante la razón se establecen nexos y relaciones, se formulan juicios y se discurre aplican-



do los principios inmutables del juicio, pero la razón alcanza la verdad sin dificultad cuando se somete a una disciplina externa a ella y cuando la verdad nos posee surge la ciencia. Pero para que la razón florezca tiene que hacerlo en el coloquio de los espíritus libres y para que ese coloquio exista no hay mejor espacio que el espacio universitario. La universidad busca formar profesionistas responsables en la búsqueda de la verdad que den la contestación correcta a la pregunta y la solución adecuada a los problemas inherentes a la disciplina del conocimiento que el universitario maneja, el abogado busca la verdad para encontrar la justicia, el médico para tener la cura de las enfermedades, el ingeniero lo hace en sus cálculos matemáticos y los contadores públicos buscan la verdad en los estados financieros. Los estados financieros constituyen un instrumento utilizado para dar a conocer la información de carácter económico sobre una empresa o institución, nace de la conveniencia de que un profesional independiente revise su contenido a través de una auditoría para determinar el grado de confiabilidad de dichos estados financieros, debido a que los resultados de una auditoría trascienden y rebasan el ámbito de la empresa o institución a que se le aplica dicho procedimiento, el auditor tiene una responsabilidad social en lo que lleva a cabo, por ese motivo el auditor debe basar su trabajo en un juicio maduro, así como la aplicación de una técnica especializada junto con la observancia de determinados lineamientos que garanticen la calidad profesional de su tarea.

La auditoría no es una actividad meramente mecánica que implica la aplicación de ciertos procedimientos cuyos resultados, una vez llevada a cabo son de carácter indudable, no, no es así, la auditoría requiere el ejercicio de un juicio profesional y sólido que permita hacer un uso correcto de los procedimientos que de-

ben seguirse, porque si bien no es posible establecer procedimientos uniformes mínimos para la realización de una auditoría, sí, en cambio, existen ciertos fundamentos que son la base e inspiración de dichos procedimientos, estos son en términos generales normas indispensables para que el trabajo de auditoría tenga calidad, que incluye dentro de estas normas, normas personales hasta la ejecución de trabajo y de información. El auditor deberá ser un consultor independiente y de confianza que opine sobre los estados financieros formulados por la institución, dicha opinión será una garantía de credibilidad respecto a los estados financieros que se analizan y será la base para la toma de decisiones, finalidad y objetivo de las autoridades. En estas circunstancias, la auditoría está íntimamente ligada con los conceptos que aquí hemos manejado: autonomía, verdad y libertad.

El fin último de las auditorías es precisamente la búsqueda de la verdad, de la verdad basada en la razón mediante la cual se establecen nexos y relaciones, se formulan juicios y se discurre aplicando los principios inmutables del juicio; por ello, en aras de respetar una autonomía universitaria responsable, las entidades encargadas de realizar las auditorías a las instituciones públicas estatales de educación superior deberán ser totalmente ajenas a cualquier adscripción gubernamental, ideológica o partidaria. La auditoría en las universidades la deben llevar a cabo organismos o entidades integradas por contadores públicos competentes de comprobada honestidad y sobre todo independencia, que a lo largo de su juicio profesional hayan demostrado que su único compromiso es con la búsqueda de la verdad. Este profesionalista deberá ser una garantía de que el dictamen que pronuncie como resultado de su revisión estará totalmente desvinculado de cualquier compromiso y que lo hará en un ámbito de completa libertad y autonomía.

Verdad, libertad y autonomía, los tres conceptos que hemos traído a este foro deben ser los principios que rijan la evaluación de los estados financieros universitarios que la comunidad universitaria presenta anualmente y de manera responsable ante la sociedad.

Por ello es fundamental que el auditor externo sea un despacho o una entidad totalmente libre sin adscripción de ninguna índole. Sabemos que la comunidad universitaria no permitirá jamás que su institución se vea amenazada ni por dentro ni por fuera y que vigila que se mantenga indemne a las corrupciones o a la inmoralidad del ambiente. El dictamen del auditor externo únicamente refrendará lo que la comunidad y la sociedad saben de antemano, que la universidad ha ejercido de manera responsable su autonomía y que no teme a la rendición de cuentas en todos los aspectos, como lo está haciendo también en el área académica ya que por sus pares ha sido evaluada esta universidad y está rindiendo cuentas de calidad a la sociedad.

Universidad, como su nombre lo indica, es unidad en la diversidad y disentir es un privilegio de la inteligencia, nos preocupa que los estados financieros de la Universidad Autónoma de Baja California sean auditados por un órgano fiscalizador de carácter público, una entidad que difícilmente reúna los tres conceptos íntimamente vinculados de autonomía, libertad y búsqueda de la verdad. La Universidad Autónoma de Baja California es autónoma porque a la comunidad académica se le ha confiado el cuidado de su gobierno interno, la definición de sus planes y programas de estudio, la gestión de su patrimonio y el ejercicio de sus fines. No debemos, en aras de una transparencia mal entendida, arriesgar uno de los logros más caros de la universidad elevada a rango constitucional: su autonomía.

## SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*Con base en su autonomía ¿puede la universidad solicitar al Estado que la audite?*

Definitivamente sí, por eso es autónoma, porque es libre, puede solicitarlo, definitivamente e inclusive ya lo hizo y la intención es, precisamente, demostrarle a la sociedad de que es transparente y que no tiene nada que ocultar y es precisamente en el ejercicio de su autonomía que lo ha solicitado.

*Después de auditar a la universidad, ¿puede el órgano fiscalizador ordenar un cambio en la forma que la universidad maneja programas, sistemas, procedimientos, etcétera?*

Definitivamente no, porque eso es parte de la autonomía universitaria, está marcada muy claramente en el artículo 3° constitucional. En el área de finanzas mi propuesta es, si se va a auditar a la universidad y lo que se busca es demostrar que los recursos se manejan con transparencia y así rendirle a la sociedad esa información, una sugerencia es que se pongan de acuerdo los órganos fiscalizadores y la universidad y que un despacho independiente haga los trabajos de auditoría. Creo que esa es la mejor manera de respetar las dos áreas, tanto la de fiscalización como la de una universidad pública autónoma.

## DERECHO, AUTONOMÍA Y EDUCACIÓN SUPERIOR

Salvador Valencia Carmona\*

La autonomía tiene raíces desde tiempos ancestrales; el concepto mismo de autonomía se produce en un clima político muy particular. Clima político, a proporción guardada, se presenta el día de hoy, por ejemplo para caracterizar a la época medieval de acuerdo con los historiadores tradicionales, pues era una época oscura, una época no tan brillante como las de la antigua Grecia y Roma, se calificaba esta época como oscurantista debido a las invasiones por los bárbaros y, sin embargo, en la Edad Media se da nada más ni nada menos que el nacimiento de la universidad, y ahí se genera todo el movimiento y concepto mismo de autonomía. Cuando en Bolonia, a fines del siglo X, se funda la primera universidad del mundo, se establece ya con un sello muy particular; cuando el Estado de aquel entonces le imprime un sello oficial a aquella universidad y le da ciertos privilegios a través de una carta que se llamó “*authentica habita*” de Federico I Barbarroja, y dice esta serie de alumnos, de maestros que trabajan en Bolonia tienen estos derechos y

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

estos privilegios, una especie de ley orgánica. Lo mismo sucedió pocos años después en Francia, con París, con Salamanca el siglo siguiente. Nosotros copiamos las constituciones y la Universidad Pontificia de México que se creó tan luego la conquista, tuvo cierta estabilidad después de la hecatombe que sufrimos en Tenochtitlan. Pues bien, aquí habría que decir que en México quizá el sentido moderno de autonomía se liga mucho con el movimiento de 1929, el cómo la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se va transformando de una universidad supeditada al poder público, va conquistando ciertas prerrogativas, ciertos derechos hasta que se establece en 1945<sup>1</sup> la autonomía, no sin antes entrar en frecuentes conflictos con el gobierno, de allí surge una serie de instituciones de educación superior en los estados.

Afortunadamente el Estado mexicano le pone mucha atención a lo de educación superior. Nos encontramos con que el día de hoy en el panorama nacional las universidades públicas siguen siendo la columna vertebral del sistema en el que descansa nuestra educación superior. Y digo afortunadamente porque en la actualidad hay una corriente que cree que todo se resuelve a través de las escuelas privadas, cierto que hay algunas buenas por poner unos casos Tecnológico de Monterrey, Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y algunas otras, pero la columna vertebral del sistema de educación superior sigue siendo las públicas. Por eso es muy importante que los principios en los que descansan las escuelas públicas, entre ellos la autonomía, se cuiden, se salvaguarden y se protejan; y para que se protejan creo que es necesario levantar este tipo de debates.

<sup>1</sup> *Ley Orgánica* de 1945 de la UNAM.

Habría que empezar por la idea de cómo se generó el asunto del artículo 3° fracción séptima (antes octava), ¿qué había pasado con las universidades? Después de lo de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1945 empezaron a nacer muchas universidades autónomas a través de un decreto que daba generalmente el poder legislativo local, como sucedió aquí con la Universidad Autónoma de Baja California. Eran los años de 1970 en adelante, se produce un gran problema universitario para lo cual el Estado mexicano no estaba preparado y los juzgados tampoco; lo recuerdo muy bien porque entonces yo era profesor de constitucional, y las condiciones de los profesores universitarios en aquel tiempo eran desastrosas y los empleados también, muchos de ellos no tenían seguridad de ningún tipo, los sueldos eran miserables, en relación con los sueldos de otros organismos públicos, del gobierno o de los particulares; muchas de las instituciones que había no atendían a su personal de manera eficiente. ¿Qué pasó con esto? para reclamar esas cuestiones se fue creando una situación en la que se generó un movimiento sindicalista muy intenso y que conmovió a todo el país, casi no hubo universidad pública que no sufriera debate del sindicalismo en aquellos tiempos. Me tocó vivirlos muy de cerca porque fui director jurídico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), como no había reglas, los sindicatos acometían e invadían la escuela académica y sujetaban hasta a los propios maestros a una serie de reglas sindicales. Por ejemplo, en aquel tiempo me tocó administrar la Universidad de Nayarit porque se había producido allí algún problema entre los trabajadores y el gobierno y habían muerto tres trabajadores, el rector salió y fuimos de ANUIES a intervenir. Cuando llegamos, revisamos los contratos colectivos en donde los maestros y los investigadores estaban sujetos a la

cláusula de admisión y a la cláusula de separación del sindicato, es decir, que si uno dejaba de proteger al sindicato dejaba de ser maestro; el sindicato había intervenido en toda la esfera académica. Y esto se presentaba en muchas partes del país, la propia UNAM tenía un gran problema en este punto.

Se decidió llevar a la *Constitución* la fracción octava, hoy séptima, para establecer algunos principios mínimos de la autonomía, y se pretendió recoger en esa fracción séptima los elementos fundamentales de la autonomía. Por ejemplo, se habla de una autonomía de gobierno, es decir, que los universitarios pueden elegir sus propios órganos de gobierno; de una autonomía administrativa, que pueda organizarse administrativamente como quiera y según el modelo que guste, sea modelo napoleónico, departamental, mixto, etcétera; autonomía financiera, esto es, manejo libre de su patrimonio; y, finalmente, la autonomía académica, protestar para formular planes y programas y reglas para el personal académico. Si se examina esa fracción séptima se puede dar cuenta que estos elementos de ahí se recogieron, de ahí nace esa redacción, tiene ese trasfondo filosófico, ideológico, que en ese tiempo fue muy necesario y se le agregó un apartado para resolver el problema laboral, que era un auténtico dolor de cabeza en ese tiempo. Primero se habló del apartado a, del apartado b y del apartado c, fue la primera fórmula que se realizó, pero fue rechazada duramente por el sindicato. Finalmente, se llegó a una situación de compromiso, no la ideal, que es la que se marcó en el capítulo sobre las relaciones laborales de la *Ley Federal del Trabajo*, que fijaba algunas reglas mínimas de comportamiento, porque antes no había nada, entonces había que partir de algo.

En ese tiempo el rector de la UNAM era el doctor Guillermo Soberrón Acevedo, el abogado general era el doctor Diego Valadés, Rafael Velasco era el secretario de la ANUIES y yo era el director jurídico



de este último. Tuvimos un debate y armamos un equipo, y de ese equipo de ANUIES con UNAM surgieron estos proyectos de la fracción séptima y el capítulo de Relaciones Laborales. Ahora bien, veamos ¿qué pasa con el asunto del régimen de las universidades y el aspecto de las auditorías? Lo primero es preguntarse ¿qué pasa con la revisión de cuentas en México? Porque el problema de auditoría financiera de las universidades es uno de los tantos problemas del control de rendición de cuentas. Habría que decir primero que el control del gasto público en México es un control que revela un gran atraso, y muchas zonas de penumbra, no estamos obligados a rendir cuentas por muchos años, y los instrumentos que tenemos para hacerlo son documentos o instrumentos obsoletos y que requieren afinarse, por ejemplo, aquí habría que mencionar cuando menos algunos artículos constitucionales, el artículo 73, fracción séptima, que se refiere a las contribuciones que deben establecerse para todos los mexicanos, el 74, fracción cuarta, que se refiere al presupuesto, el artículo 75 que se refiere a algunas cuestiones eventuales de los sueldos y el 79 que establece la Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda. Entones, nos encontramos con que esta entidad tiene serios problemas para exigir cuentas porque no está o no tiene a su alcance las facultades suficientes para la auditoría.

En primer lugar hay que volver a discutir esta figura de la autoridad superior porque las dos instancias que realmente funcionan en el mundo sobre cuestión de fiscalización son una controlaría general de cuentas independiente con todos los poderes y facultades para revisar todos los órganos públicos u órganos descentralizados que reciben dinero del Estado y donde estén sujetos todos y sin excepción a una vigilancia estricta de lo que se gasta de los ingresos públicos, este sistema ha dado resultados en varios países, o un tribunal de cuentas, que es un organismo especializado,

con sistemas jurisdiccionales, con recursos, que también funciona en varios países y funciona bien. Nosotros no tenemos ninguno de los dos sino que nos quedamos exactamente a la mitad y tenemos un órgano que era la Contaduría Mayor de Hacienda que hace bastante tiempo estaba sujeto el contador mayor que era quien tenía en ese momento el liderazgo de la cámara.

Hay un problema adicional que se explica por razón histórica, y muchos se preguntan ¿por qué no interviene también el Senado para vigilar los intereses y el gasto? Porque el Senado puede intervenir para establecer impuestos, para leyes de ingresos, pero los egresos nada más le toca a la Cámara de Diputados. Un reclamo de los senadores desde hace muchos años ha sido que ellos deben participar también en el asunto de presupuesto de egresos y yo creo que tienen razón ¿por qué se quedó allí como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados? por una razón histórica, recordemos que en el siglo XIX se expide la *Constitución* de 1957 y esta nace con una sola cámara, con una Cámara de Diputados nada más, y es terrible nada más tener una cámara porque entonces no hay modo de mediar para el ejecutivo, así que lo primero que hace Juárez en 1865, cuando termina la guerra con los franceses, es convocar una especie de plebiscito para tratar de reinjertar al Senado en el sistema constitucional en el cual fracasa. Fracasa Juárez, y no es hasta 1874 que Sebastián Lerdo de Tejada logra que el Senado se introduzca, pero a la hora de recomponer todo, por razón de negociación, se deja como exclusiva la facultad de revisar los gastos nada más a la Cámara de Diputados, y es como está. Se viene 1917, y con ello la cuestión de Carranza, las cosas siguen igual; esto también hay que cambiarlo, hacerlo un organismo profesional moderno que controle las cuentas, con facultades suficientes. Por ejemplo, imagínense la cantidad de fideicomisos que tiene el gobierno federal, cuánto di-

nero se está manejando allí y, sin embargo, por disposición misma de la ley, en este momento el auditor superior de la federación no puede revisar los fideicomisos o los gastos que tienen los ministros de la corte, que son los que más ganan en este país, imagínense un sueldo de 400 000 pesos en una semana en un país como este y con fideicomisos que no se revisan, o el poder legislativo federal o las universidades, porque en muchas de ellas no se gastan bien el dinero. Entonces, mi postura desde siempre, no de ahora, desde que fui rector, desde que fui secretario general, desde que fui maestro, es que las legislaturas locales y el Congreso General no solo tienen el derecho sino la obligación de vigilar cada peso, y eso no se hace, porque una universidad pública se mantiene fundamentalmente con el subsidio del Estado. Para mí eso está fuera del debate.

En un país serio la auditoría debería ser en serio, claro hay que mejorar las auditorías para que sean objetivas, para que sean claras y todo se ajuste jurídicamente. Habría que decir también no era muy bien aceptado este punto de vista en los años 1972 y 1973 cuando iba yo como director jurídico de la ANUIES y me tocaba defender a las universidades, pero yo, como abogado, cierto de cuál es mi postura, me decía: tienes que rendir cuentas de lo que recibes, la autonomía no significa quedarse al margen de la ley; que finalmente es una tesis que sigue encontrando resistencia y que acaba de resolverse no hace mucho tiempo en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, se estableció por ahí algún recurso federal para decidir y existiera un precedente.

En lo que toca a la Corte y a las universidades, aquí, como pasa con el municipio, la jurisdicción de la Corte es oscilante. Desde 1917 hasta 1991 (casi un siglo), la Corte dijo que los municipios no eran poder y entonces no podían utilizar la controversia constitucional, tuvo que pasar casi todo un siglo para que se reconociera una

realidad jurídica y sociológica indiscutible. Con las universidades ha venido pasando algo similar, por ejemplo, durante muchos años rigió un criterio del concepto de autoridad para efectos del amparo limitado, decía qué autoridad tenía la posibilidad de ejecutar de manera forzada la ley. Fue hasta 1997 cuando en el concepto de autoridad se incluyó a los órganos descentralizados y empresas de participación paraestatal, es decir, que también transcurrió casi todo el siglo para decir que las universidades podrían ser autoridad, estaban en el limbo. En esta materia hay una tesis histórica que también fue precedente de 1967, el Congreso de Chihuahua, por un decreto, creo que 293, estableció 4% adicional sobre los impuestos de leche y productos para apoyar a la universidad, se fueron al amparo diciendo que era anticonstitucional y resolvió la Corte diciendo que no, porque era un impuesto para todos y no era un impuesto nuevo sino una sobretasa, entonces le dio la vuelta y se ganó el asunto.

Recientemente, la Corte ha intervenido en algunos asuntos universitarios, por ejemplo, intervino en el amparo revisión 337/2001 sobre la expulsión contra el alumno de la UNAM Alejandro Echeverría Zarco, el *Mosh* tan publicitado. El *Mosh* se fue hasta la Corte contra una decisión del Tribunal Universitario, obviamente el asunto se perdió. Hubo también un amparo en revisión en 1992, que es importante porque se pronuncia la Corte diciendo que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con una autonomía especial; otro amparo en revisión es el de un par de alumnos de la unidad Acatlán de nombres Ángela Georgina Zagal y Ehecatl Tonatiuh Barajas fueron expulsados y se fueron al amparo y de ahí se enlazó eso con algún otro asunto la Universidad Autónoma de Nuevo León y sobre esos dos asuntos la Corte decide y dice: las universidades autónomas son organismos descentralizados y tienen calidad de autoridad.

Ahora bien, estas tesis no tienen gran envergadura pero sí son importantes porque están señalando a la universidad como un ente que está dentro del orden jurídico mexicano y que los rectores, los secretarios, los directores son también autoridades que pueden afectar los derechos de los gobernados, sean maestros o sean alumnos. Hay una tesis, el juicio de amparo 800/2000 interpuesto precisamente por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, a la que el juez primero de distrito de Victoria negó el amparo, se fueron al Colegiado, se declaró incompetente y fue a parar a la Corte, y la Corte fue muy clara y sentó la tesis desde el principio de autonomía donde impide la fiscalización, y que la revisión no significa intromisión sino que es la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines que fueron otorgados y sin que se haya hecho un uso inadecuado o un desvío de los fondos, es muy precisa ahí la jurisprudencia.

Si bien es cierto que debe sostenerse, a mi juicio, que las auditorías son inevitables porque el Estado mexicano para progresar, para desarrollarse, necesita afinar sus instituciones y sus normas jurídicas, también es cierto que esto nos lleva a un debate de si debe reglamentarse o no el artículo 3º, fracción séptima, porque hay dos criterios, ese es uno, y el otro sería qué alcance, qué contenido tendría esa reglamentación sobre el primer punto; yo diría que la fracción séptima ya está reglamentada pero mal reglamentada, por eso es que se expide la reforma constitucional de 1980 de la autonomía. Salió una ley muy curiosa, que es una ley que yo le llamé desde que nació “la carabina de Ambrosio”, que es la *Ley de Coordinación de Educación Superior*. Si ustedes leen esa ley se darán cuenta de que no sirve absolutamente para nada, simplemente establece el buen propósito de que las universidades se coordinen; la idea

prevaleciente en aquel momento era que había que hacer una ley general de educación superior muy puntual donde se emitieron criterios sobre la asignación de los subsidios, sobre cuáles eran las reglas del juego para asignarlos y que establecieran recursos precisos para las autoridades locales para ese tipo de subsidios, porque se sostenía en aquel tiempo, por un grupo de trabajo en el que yo estaba, que los subsidios se conceden por el poder ejecutivo federal y por el gobierno federal de manera graciosa, claro que se habla de ciertos indicadores y de una serie de condiciones que se dan y de controles, pero la verdad es que no están las reglas claras para el subsidio, el criterio era que se daba el subsidio según el número de alumnos, entonces no faltaron los rectores que inflaron los números de alumnos para tener más subsidio. Cuando llegué de rector de la veracruzana teníamos como 70 000 alumnos y la primera tarea fue averiguar si estaban los 70 000, y resultó que no, teníamos algo así como 20 000 o 25 000 que no aparecían por ninguna parte; ahora sigue siendo un criterio porque inclusive en el decreto del presupuesto de 2004 se exige el asunto de la matrícula. Para saber de qué tamaño es el asunto, en septiembre de 2003 todas las universidades entregaron, por disposición del Congreso, la matrícula de la educación formal y otra serie de requisitos que ya se están estableciendo en el decreto. Creo que en lugar de crear artículos transitorios hay que abrir el debate y es para provecho de las propias universidades porque, por ejemplo, si el rector de alguna universidad se lleva muy bien con el secretario de educación superior y con el secretario de educación, en consecuencia, su subsidio es muy bueno, pero si es una persona no cercana a quien otorga los presupuestos, no logra tanto, y eso es lo que no debe de ser. Hay que establecer criterios obje-

tivos e incluso recursos administrativos contra la decisión de la Secretaría de Educación Pública cuando esta decisión se considere injusta por alguna universidad. Creo que nada ganamos con mantenerlo oculto por eso soy partidario de reglamentar, sé que también es un asunto polémico.

Otro aspecto es el asunto de la auditoría académica, porque una cosa es la auditoría financiera y otra es la auditoría académica que se liga con lo que se llama la cultura de la evaluación. En cultura de la evaluación es donde hay cierto peligro porque estamos dejando una serie de criterios y de asuntos cuyos frutos no están claros. Por ejemplo, se creó el Ceneval, y los Exámenes Generales para el Egreso de la Licenciatura (EGEL), yo no creo que sean tan útiles, al menos en mi experiencia en materia jurídica, sé que los maestros de algunas facultades de derecho llevan en mano sus reactivos a la Ciudad de México, donde una serie de “supersabios expertos” diseñan el examen y/o califican. Y yo me preguntaría ¿y el contacto maestro-alumno dónde está?, ¿quién mide mejor, el maestro que está frente a grupo y ve a sus alumnos, o unos señores que están haciendo los reactivos en la Ciudad de México? Eso es muy serio pues se pierde la vinculación académica, el que también llaman los pedagogos el *edus pedagogicus*, el contacto y la apreciación de la evaluación y el aprovechamiento, eso hay que revisarlo. Y se han creado una serie de instituciones que no necesariamente son malas pero que hay que encuadrar jurídicamente, porque, por ejemplo, hay una serie de organismos que han sido útiles; a mí me tocó participar en la creación de algunos de ellos desde la ANUIES, cuando era rector de la UNAM Luis Javier Garrido Díaz, y surge la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) de ahí nace la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva) y ahora el Consejo para la

Acreditación de la Educación Superior, A.C. (Copaes), el instituto mismo de la evaluación para la educación básica.

Hay toda una serie de esfuerzos que son loables, incluso el mismo Ceneval, pero veamos para qué sirve cada uno y evaluemos a los evaluadores y qué debe hacer el Estado mexicano frente a este fenómeno, creo que un mal camino es dejarlo en manos de asociaciones civiles que carecen de los instrumentos coercitivos y sancionadores, que esto debe formarse también en un instituto lo suficientemente serio, capaz, donde el propio gobierno, las universidades y todos los involucrados intervengan con procedimientos y evaluación muy precisos, ya tenemos una “cultura de la evaluación”, revisémosla y evaluémosla.

En síntesis, yo llegaría a ciertas conclusiones, que son las siguientes: *a)* se debe expedir una ley general de educación superior que sustituya a la *Ley de Coordinación*, *b)* se deben establecer criterios y procedimientos objetivos para la asignación de subsidios, con recursos administrativos y jurisdiccionales para las universidades. Las universidades deben mejorar el control de su patrimonio, las auditorías externas e internas son necesarias y es para provecho mismo del que dirige la universidad, que al mismo tiempo que uno está revisándose de manera interna haya un auditor externo que esté muy al pendiente de la situación de tipo financiero y que no vengan después las sorpresas. Es necesario también crear institutos autónomos que puedan afectar las auditorías tanto financieras como académicas, se ha hablado, por ejemplo, por algunos rectores de una especie de INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) en esta materia de evaluación.

Queda un largo camino por recorrer en materia de autonomía y de auditoría. Las opiniones pueden ser o no compartidas pero lo importante es establecer una posición porque creo que si en algo se dis-



tingue México es porque ha tenido una educación pública que la ha estado sosteniendo para el bien de los mexicanos y debemos cuidarla, protegerla y acrecentarla. Pasa lo mismo, por ejemplo, con la seguridad social o con nuestros grandes hospitales; en este país nadie puede dejar de reconocer el gran esfuerzo que significó crear un hospital como el de nutrición, el de oncología, el propio Instituto Mexicano del Seguro Social, ahora cuestionado, y que son resultados de la falta de definición y la falta de energía para enfrentar los problemas; se va dejando un poco al paso del tiempo y lo que se deja al tiempo al tiempo se le queda. Las universidades deben de colocarse a la avanzada en esta materia de autonomía para el bien de todos.



## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CONTROL O DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD?

Carlos Pallán Figueroa

Transparencia y rendición de cuentas: ¿control o desarrollo de la universidad? El tema se hace pensando fundamentalmente en universidades públicas, autónomas, descentralizadas que pertenecen a una entidad federativa, como la UABC, y es aquí donde habría mayores desafíos para las universidades públicas más que para las universidades federales.

En primer término cómo plantear el tema en torno a transparencia y rendición de cuentas: ¿control o desarrollo de la universidad? Podría partir de una frase que debe sonar a lugar común “el desarrollo y mejoramiento de la universidad es la resultante de factores internos y externos”, que es absolutamente un lugar común, tomemos cualquier historia de universidades estatales y vamos a encontrar aparte las fuerzas que en algún momento confluyeron para que se resolviera crear una universidad y cómo el desarrollo que esta ha tenido se debió a la forma de cómo interactuó con el medio, en los apoyos que recibió de los sectores que pensaba que la universidad era una entidad impor-

\* Académico de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

tante, de cómo el sistema educativo estatal y el sistema educativo federal consideraron que esta universidad efectivamente era importante y de esta manera encontramos universidades cercanas a llegar a los 50 años de vida y por consiguiente ocupando un papel como seguramente fue el que soñaron los fundadores.

Hay un segundo aspecto dentro del planteamiento llamado autonomía y legitimidad de la gestión institucional, tiene que ver con algo que pasó en 1980 en el momento en que se hace una reforma al artículo 3° donde la autonomía se inscribe como una garantía de orden constitucional y con esto se les da a las universidades públicas un estatus de independencia, aunque ya lo tenían en sus leyes correspondientes, que difícilmente lo encontramos en cualquier otro sistema público de educación superior en América Latina o en el mundo. La reforma constitucional reconocía lo que ya estaba presente en varias constituciones locales o en varias leyes orgánicas, pero venía a conferir esta nueva calidad: la de ser una garantía de orden constitucional. De acuerdo con ello a las universidades se les otorgan en esta reforma al artículo 3°, cinco facultades principales, una de ellas, la posibilidad de gobernarse a sí mismas; segunda, la de poder realizar sus actividades en materia de docencia e investigación-difusión; tercera, la de poder instrumentar sus planes y programas de estudio; una cuarta, definir los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, muy importante para los años de 1980 donde se hablaba si este sería un terreno en el cual la vida corporativa y la vida sindical tendría una injerencia; y, finalmente, una quinta, la administración de su patrimonio.

Una cosa es la autonomía estatuida en leyes, normas y reglamentos y otra es la autonomía en la práctica. De 20 a 25 años para acá en nombre de la autonomía seguramente se cometieron muchos crímenes en el sentido patrimonial con usos que ofendían a la sociedad

que observaba a su universidad con conductas y formas de gasto que contrastaban con la parquedad de recursos que había en otras épocas y, además, estas universidades que tenían o tienen este tipo de conductas anómalas contrastan con aquellas en donde, independientemente de leyes y leyes específicas, como rendición de cuentas y transparencia, tuvieron siempre conductas perfectamente apegadas a hacer bien las cosas, cuidar el dinero y tener responsabilidades. Por esta razón lo enuncio de esta manera: la transparencia y rendición de cuentas son una condición de equilibrio en los factores internos. En los años pasados el contraste con universidades de estados pobres y en donde las formas de gasto de las universidades eran total y absolutamente inadecuadas con respecto a lo que existía, como algunas universidades pobres con símbolos de gasto, con rectores que viajaban en primera clase, mientras el rector de la UNAM pasaba a una fila 27, no quiero decir que esto defina a una universidad, pero el símbolo era sumamente fuerte y evidente y si esto pasaba con algo tan visible, seguramente algo estaba pasando en otras área.

#### PRINCIPIOS LEGALES, REALIDAD Y PROCESO DE IMPLANTACIÓN

En este momento, y después de un proceso que lleva más o menos cuatro años, asuntos como rendición de cuentas y transparencia comienzan a ser materias que empiezan a implantarse con distinto grado de éxito en el sector público, y no solamente federal sino estatal, la tendencia es que cada estado tenga su ley estatal en materia de transparencia, como a su vez en materia de rendición de cuentas se ha hecho una transformación de las antiguas contadurías mayores de hacienda locales y se transforman casi con la misma denominación

en auditorías superiores del estado, o nombres similares como entidades de fiscalización superior, etcétera. Pero esto es un riesgo o una oportunidad y aquí será muy importante hacer este señalamiento de distinción ¿requieren realmente las universidades tener una legislación a la cual atarse en materia de rendición de cuentas y transparencia, no les basta el estatuto de autonomía reconocido en la reforma en el artículo 3° de 1980, se requiere la sujeción a una legislación secundaria sea en el orden local o en el orden federal para que solamente entonces la autonomía se considere una autonomía responsable? Hay muchas dudas en esta materia, en un reportaje que aparece en el número 150 del suplemento semanal *Campus* del diario *Milenio*, en el cual colaboro, aparece un reportaje muy amplio sobre la transparencia y rendición de cuentas, donde en un lugar central se mencionan los avances que ha habido en la uabc, ahí van a encontrarse una mayoría de opinión de algunos de los organismos que están interactuando con rendición de cuentas y con transparencia donde pareciera que las universidades requieren forzosa y necesariamente este tipo de limitaciones externas; pero hay algunos otros que piensan y yo en cierta medida, que es muy discutible la parte correspondiente a constitucionalidad de este tipo de regulaciones, sin que la discusión de orden jurídico implique un rechazo o negar que estos sean procedimientos válidos necesarios y en algunos casos absolutamente indispensables en las instituciones correspondientes.

#### LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En esta segunda parte haré una rápida reseña con énfasis en aquellos aspectos de lo que serían las políticas de educación

superior de los últimos 25 años y con un especial detenimiento en la parte correspondiente a los dineros.

Los años de 1970 van a marcar un cambio fundamental en la orientación de las políticas de educación superior, cualquiera que sea la razón, si porque los años de 1964 a 1970 fueron años de una parquedad en materia de financiamiento que resulta muy contradictorio, los mejores años en materia de crecimiento económico en el país fueron los años de 1960, ahí se localiza lo que se llama el “desarrollo estabilizador”, esta parte final del llamado “milagro mexicano”, donde el país crece a tasas promedio anual de 7%; y, sin embargo, las universidades públicas, que eran pocas y que había una matrícula relativamente baja, de alrededor de 160 000 estudiantes la mayor parte de ellos (92%) en educación superior. Contradictoriamente no había dinero para universidades públicas estatales, hubo una reducción de los subsidios federales y se tenía una concepción totalmente diferente a la que existe en este momento. En la época de 1960 dos terceras partes del financiamiento venía de los estados y la tercera parte venía de la federación. Fue este un signo premonitorio de lo que sería el enfrentamiento gobierno federal-estudiantes en 1968 pues, posiblemente, el gobierno federal no tenía ganas, tenía recursos y no hubo financiamiento para las universidades públicas estatales. Esto cambia cualquiera que sea la motivación con la llegada a la presidencia de la república del presidente Echeverría.

Echeverría va a dotar a las universidades de recursos, el incremento a precios corrientes fue de 11 o 12 veces en el lapso del sexenio y se va a tener una visión diferente de parte del gobierno federal, de parte del desarrollo universitario; creo que a semejanza de lo que había pasado 60 años atrás, cuando se fundó la Secretaría de Educación Pública (SEP), se pensó que aunque la *Constitución* había diseñado en el artículo 3º, en el constituyente de Querétaro,

una educación que sería impartida fundamentalmente por municipios, estados y federación si no se cambiaba esta secuencia no habría nunca avance en la educación; le correspondió a Vasconcelos invertir estos términos y fue la federación la que tomó no solamente el mantenimiento, sino además la orientación, la supervisión y, además, la impartición directa, sobre todo el nivel básico educativo.

Me parece que algo semejante, guardando la proporción y reconociendo que no es lo mismo la educación superior que la educación básica, independientemente de las causas políticas que estaban presente en ellos, el gobierno de Echeverría va a cambiar radicalmente la orientación que tenía el gobierno federal respecto a la actuación con las universidades públicas. Como ejemplo, menciono algunos datos como lo que sería propiamente el inicio de las políticas actuales, a partir de 1980, para que nos dé una idea de los desafíos que significó para el sistema de educación superior la parte de matrículas: en 1980 se había llegado a la pavorosa suma de 838 000 estudiantes, digo pavorosa porque estamos hablando de que en 1970 había llegado a 230 000, pero 10 diez años después estábamos hablando de 838 000 estudiantes, y 25 años después estamos hablando de dos millones y medio, claro con una composición distinta, de los 838 000 estudiantes, 727 000 eran universidades públicas, esto dejaba a la universidad privada con 8%. En este momento una muestra de un cambio sumamente acelerado que se ha dado en 25 años nos indicaría que de los dos millones y medio 1.7 están en instituciones públicas, cada vez con una diversidad de instituciones, pero ya hay 800 000 estudiantes de universidades privadas, 33% de la matrícula está en universidades privadas, contrastante con aquel 12% de 25 años atrás. Seguramente no vamos a encontrar ningún sistema de educación superior en el mundo con un cambio tan radical en lo que serían escasos 25 años.



Por lo que se refiere a recursos financieros, en 1970 el gobierno de Echeverría va a hacer un cambio en lo que había sido la orientación hasta la época: las universidades estatales son estatales y requieren recursos estatales, bajo esta idea y bajo el avasallamiento que había de las haciendas públicas estatales, locales y municipales, entre otras de las características del Estado mexicano, seguramente si se hubiese respetado fielmente el principio de que las universidades estatales tienen que subsistir a partir de recursos estatales, estuviésemos asistiendo a una postración del sistema de universidades públicas estatales.

Echeverría pasa del tercio a dos tercios y la tendencia sigue en los siguientes gobiernos federales, para 1980, estamos hablando de la todavía época de oro, antes de la caída de los precios del petróleo en 1981, se había llegado ya a una proporción sumamente alta, 75% del impuesto de las universidades por lo que se refiere exclusivamente a la integración de recursos federales. Ahora, 25 años más tarde, es dato de 2005, se siguió avanzando y tenemos 78.5% de recursos de origen federal.

#### BASES PARA EL FINANCIAMIENTO, MODALIDADES

Esto que nos corresponde ver como materia en políticas públicas a partir de 1976 y estas fechas que vienen, nos van a marcar únicamente inicio de sexenios, no nos van a marcar la fecha exacta en que se llevó a cabo la medida correspondiente.

En 1976 el gobierno de López Portillo hace una gran innovación en materia de estructura de la educación superior nacional, sorprendentemente tuvieron que pasar 25 años para que todo diese vuelta y la reforma de la SEP que tomó curso este año volviera a lo que estaba hace 25 años, un largo viaje para volver al punto en el cual era

una innovación. En 1976 se crea la Coordinación General de Educación Superior Ciencia y Tecnología, donde se agrupaban las dos subsecretarías, la de Educación Superior e Investigación Científica y la de Educación e Investigación Tecnológica (la SESIC y la SEIT), que en algún momento posterior a 1976, creo que duraron unos dos años, se separaron y volvieron a integrarse hace poco.

Una de las innovaciones fue la creación de fondos extraordinarios, sería el antecedente remoto del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), eran cantidades que se daban en función de proyectos, diría que era más importante en la época el procedimiento que la rigurosidad del procedimiento, prácticamente bastaba con pedir dinero con cargo a alguna actividad que se llamase innovación, genéricamente la subsecretaría no tenía la capacidad de revisar, de evaluar y, además, quien pedía dinero con cargo a programas que se llamaban, si mal no recuerdo, desarrollo universitario e innovación en educación superior, les bastaba con pedirlo, recibirlo y se consideraba como una cantidad regularizable para el siguiente año, estamos hablando en los años de oro en materia de financiamiento. Creo que tan eran años de oro que hubo instituciones que desperdiciaron este momento y pidieron dinero para tonterías y se consolidó para el subsidio ordinario pero no se aprovechó debidamente, no había una cultura para aprovechar, quizás para los que critican el PIFI el día de hoy se vea con mucha nostalgia como se entregaba el dinero, podía llamarse largueza, podía llamarse generosidad, podía llamarse dispendio, desperdicio, pero había mucho dinero y este se entregaba de esa manera. Quiero resaltar que a partir de este momento hay fondos extraordinarios a los cuales se puede acceder por parte de las universidades.

En 1982, la SEP crea el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), en su momento fue una fórmula para apalea los efectos de la pér-

dida de poder adquisitivo del personal académico, ya se había dado el gran error del petróleo en 1981, se habían dado aquellas primeras grandes devaluaciones de 1981, la terrible devaluación de 1982 y le toca al gobierno de Miguel de la Madrid crear el SNI con un doble propósito, uno, el de resarcir al personal académico que no estaba saliendo con sus ingresos y, dos, crear esta importantísima figura como lo fue el SNI. Luego, en 1988, el arranque de gobierno de Salinas crea el Fondo de Modernización que se pone un paso delante en materia de asignación de recursos extraordinarios, hay mayores requisitos de los que existían antes, algunos se pueden regularizar como parte del subsidio ordinario para el año siguiente, otros no, y el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) se convierte posiblemente en una de las principales fuentes de innovación de estos años de 1988 a 1994.

En 1995 se crea el Promep, en la época del presidente Zedillo, este Programa de Mejoramiento del Profesorado se ha convertido en un programa clave de la Secretaría de Educación Pública por lo que se refiere a la antigua SESIC, pero simultáneamente en estos dos sexenios se habían creado algunas figuras importantes que complementaban esfuerzos en materia de educación superior; diría, en el sexenio de 1988 a 1994 teníamos el ordenamiento del posgrado y en el de 1994 a 2000 teníamos los fondos regionales y los fondos para el financiamiento de proyectos individuales de investigadores, finalmente en 2000 se consolidan muchos de estos esfuerzos y se crea el PIFI, a pesar de la parquedad de los recursos (llamo parquedad por épocas pasadas).

¿El financiamiento es suficiente o no? Pues dirán “¿para qué nos pregunta eso?, si la respuesta es obvia”, nunca nadie va a decir que el financiamiento es suficiente trátase del hogar, trátase de cualquier otra entidad, nunca habrá dinero suficiente; sin embargo, no es tan

subjetiva esta pregunta, la respuesta al financiamiento suficiente estaría expresada en materia de políticas públicas ¿alguien ha definido cuánto sería suficiente? Sí, y la *Ley General de Educación* dijo hace unos años que había que dar 6% del producto interno bruto (PIB) a la educación, y ahí tenemos al secretario Tamez enzarzado en una política terrible porque le dicen que no debe usted contar los recursos privados y el secretario Tamez dice “bueno es que en la *Ley General de Educación*, en el artículo 22, nunca dijo, nunca se dijo que era de recursos públicos”, pero además hay 5.2 del PIB como recursos públicos y esta proporción no la tiene prácticamente ningún país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por supuesto, él complementa el argumento diciendo no es lo mismo el producto interno bruto de España que el de México, ni el de Alemania o el de Italia que el de México, hay una diferencia. Pero hay otras definiciones y el programa sectorial para el sector educativo dijo que habría 1% del PIB para la educación y para educación superior y si el producto interno bruto para este año andará en los 700 000 millones de dólares pues por regla de tres diríamos que deberían dar el gasto para educación superior en alrededor de 80 000, pero en materia científica y tecnológica el programa sectorial correspondiente también dijo que finalmente en este sexenio se cumpliría la meta que está desde 1970.

¿Qué tan importante es la ciencia y la tecnología en este país que se debe destinar 1%? Hace unos días, les echaba en cara a varios científicos, a los cuales conocía muy bien, que hace seis años ellos criticaban al director del Conacyt (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) el doctor Bazdresch, porque México estaba en 42% del PIB en materia de científica y tecnológica y parece que se va a quedar en 33%, según el proyecto del próximo año: ¿cómo le van a hacer? ¿Cómo le van a dar cauce a la nostalgia que en

aquella época era crítica “estamos apenas en el 42”? Y la pregunta clave es ¿de qué depende esto? ¿Por qué han pasado figuras tan preclaras por la Secretaría de Educación Pública, en secretarías y subsecretarías, comprometidas que ninguna ha podido ni siquiera acercarse a esto? Es un asunto de voluntad. A ver si para diciembre de 2006 con el nuevo secretario de Educación sí se pueden cumplir estas proporciones porque ha faltado audacia, ha faltado sensibilidad política, ha faltado determinación y yo digo que no, que no ha faltado eso, los economistas saben que tenemos un problema o dos problemas muy severos y no únicamente en educación, México no tiene crecimiento desde hace 35 años.

Hace unos años hubo un coloquio en Huatusco donde reunió a los más conocidos y famosos economistas y coincidieron en esta cuestión: ¿por qué no crecemos?, ¿por qué aquellas proporciones que criticábamos en los años de 1960, con mucho desconocimiento, estamos creciendo 7%?, deberíamos de crecer a más. No podemos crecer a más y ese 7% ha sido la tumba de nuestro actual presidente, lo propuso y dijo “vamos a hacerlo” quizás emocionado porque en 2000 se creció casi a 7%, pero no son cifras mágicas que puedan parecer un aspecto frío el siete o el seis ¿qué tanto me da? Dirá alguien, pero no, hay relaciones con aspectos como la recaudación, como el empleo, hay algoritmos con los cuales se dice cada punto se transforma en promedio para una economía como la mexicana en tantos cientos de miles de empleos, por lo tanto la respuesta suficiente tiene que ver primero con el problema del no crecimiento de la economía nacional; segundo, tiene que ver con la recaudación fiscal, ayer venía un reportaje, una nota de prensa amplia en el financiero donde hace la comparación entre varios países del mundo y México se ha quedado en una recaudación de alrededor de 11% del producto interno bruto de la recaudación fiscal ordinaria, anual

y esto contrasta no solamente con los países ricos, sino que contrasta con los países de América Latina donde el líder es Chile que anda en el cuarenta y tantos por ciento y, todavía si vamos a recaudaciones más precisas, México no recauda más allá del 5.2 en impuestos sobre la renta y ¿de dónde puede salir este dinero?

Estamos viviendo un año como el pasado, excepcional en materia de recaudación vía Pemex, pero el petróleo durará tanto como los mercados y las circunstancias lo determinen y es dinero que se está gastando como lo denunciaba el gobernador del Banco de México la semana pasada, se está metiendo en gasto corriente y no se está invirtiendo; la educación podría ser una inversión, la ciencia y la tecnología también. Y esto lo conectamos con los usos y abusos de la autonomía en los años pasados (esto que ya lo mencioné), encontrábamos posiblemente universidades ricas frente a sistemas educativos estatales pobres, universidades con un gran desperdicio, universidades que hacían un buen uso con ley o sin ley de transparencia y de rendición de cuentas. A partir de la reforma de los años de 1980 adquirió otro estatus la autonomía, pero luego nos encontramos con fenómenos que pongo yo como “la universidad capturada”, los gobernadores dejaron de tener injerencia porque las universidades tuvieron el estatuto de autonomía pero resulta que varias de ellas pasaron al poder y al control de algunos grupos que se enriquecieron a partir de ahí, ocuparon posiciones políticas, concedieron grandes cosas a quienes formaban parte de ella y esto forma parte de la realidad de las instituciones. Y forma parte de lo que considero que está en la base de estas dos disposiciones, la de rendición de cuentas y la de transparencia por los abusos que hubo en ello.

El anecdotario de las universidades públicas mexicanas no se restringe a lo que mencionaba, está lleno de historias, como la universidad que tenía 500 celulares y los pagaba con todo lo que

implica este dispendio; en universidades estatales prestigiadas de Estados Unidos se habla de los vehículos contándolos con los dedos de una mano, cuando en algunas de estas universidades la flota de suburbans estaba presente quemando dinero de la recaudación fiscal. Lo cual nos llevaría quizás a lo que anuncio aquí como tesis, la transparencia y rendición de cuentas forman parte de una política de Estado que “vigoriza el sistema democrático de la nación y requiere que las instituciones rindan cuentas y estén abiertas al escrutinio social”. Van de la mano la democracia, la rendición de cuentas y el escrutinio social, a todo este proceso de muchos años del partido oficial del gobierno federal y a este fenómeno que llama Krauze “la presidencia imperial” no quiero decir y no comparto la tesis de que fueron 70 años perdidos y que fueron 70 años como lo están diciendo varios de los candidatos, el candidato del PAN, él quiere la oportunidad para que los corruptos no vuelvan otra vez, me parece a mí exagerado en términos de realidad, pero si quería decir algo la presidencia imperial con este término de Krauze, quería decir que si bien había cuidados, norma, control, supervisiones y una Contaduría Mayor de Hacienda, el sistema vivía bajo discrecionalidades, quizás algunos recuerden cuando se crea la Coordinación General de la Educación Superior Ciencia y Tecnología el cargo recae en don Eugenio Méndez Docurro que había sido secretario de comunicaciones en el sexenio anterior y había acumulado este cargo con el de director de Conacyt, director y creo que primer director general del Conacyt, era una persona con mucha relevancia había sido director general del Politécnico. Está durante un año en esta coordinación general y un buen día saliendo de su casa al trabajo lo aprehenden y lo acusan de muchas cosas, entre otras de que había estado pagando los prediales de sus bastas propiedades, según la versión de prensa,

con cargo al erario público; lo sorpréndete es que la defensa decía que siempre se ha pagado y se le paga a todo el mundo y el fiscal decía dígame dónde dice que esto sea una prestación que deba tener el funcionario público, entonces el ejemplo es válido únicamente para hablar de cómo había este tipo de liberalidades que nos ilustraba cómo no obstante los controles había esta especie de “cierro los ojos”, en algunos casos la famosa justicia y gracia para los amigos, la aplicación de la ley estrictamente para los enemigos, por eso la transparencia y rendición de cuentas forman parte de una política de Estado que vigoriza o que debe vigorizar el sistema democrático de la nación y requiere que las instituciones rindan cuentas y estén abiertas al escrutinio público.

La universidad, lo que fue la universidad que pagó la reforma a la *Constitución* en el artículo 3° en aquella parte que se refiere a que las universidades tienen el derecho para definir los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; hubo una huelga por esta circunstancia y el rector de la época no quiso cejar, la huelga no podía haber avanzado más si el rector de la UAM hubiera dicho “está bien, que siga el sindicato teniendo injerencia” y no lo hizo y creo que él fue la trinchera de lo que el legislador había reservado a las universidades.

¿Qué ha pasado andando el tiempo? Que las dictaminadoras que surgieron y que instrumentan la autonomía en materia de designación del personal académico de carrera se han convertido en instancias que premian y castigan, en donde la posibilidad de que haya un concurso abierto es tan difícil y los profesores se encargan de promover a los ayudantes “mira ha estado muy bien, tiene un gran desempeño y además la universidad ya lo tuvo como ayudante, los ayudantes únicamente pueden durar dos años, ya no puede seguir un año más y tiene una madre paralítica”, y cosas por



el estilo, y algo semejante para las promociones. Y esa universidad que se jactaba de procedimientos objetivos se encuentra con profesores que tienen que hacerle la corte a los dictaminadores y los dictaminadores se encargan a su vez de que les hagan la corte, los inviten para ver si hay promociones o no, particularmente en estos tiempos en donde una cosa es el salario y otra cosa es la parte de becas y estímulos, y pareciera que no es privativo de los profesores universitarios es privativo del ser humano; todo aquel que alcanza un nivel de ingresos convénczalo de que puede bajar 50%, entonces las becas se han convertido en algo que es verdaderamente una bomba de tiempo. Esta es la paradoja de la universidad: profesores que le piden al poder público y lo señalan con índice flamígero y de repente asimilado “pues ni modo, tengo que ver a fulano de tal es que si no, no sale la promoción correspondiente”.

#### CULTURA Y NORMATIVIDAD EN RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

Creo que estamos avanzando en esto, como pasa en todos los países del mundo, fundamentalmente porque forma parte de las políticas de modernización en materia de avance de la administración pública, está conectada con esta idea de la gobernabilidad. La gobernabilidad, para decirlo en pocas palabras, quiere decir lo siguiente: la posibilidad de que una entidad política, que una entidad de la administración pública tenga una legitimidad de origen, que se mantenga legítima durante su desarrollo y que sea eficaz; la gobernabilidad no existe en sí para sí, sino que se adquieren algunos grados y podemos hablar de una entidad más gobernable o con mayor gobernabilidad porque es más eficaz y es más eficiente.

## RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas en educación superior deberíamos entenderla, nos dice el autor Salmi, bajo tres aspectos: el control de calidad sobre los productos que tiene la entidad correspondiente, la adecuación en materia de programas y la eficiencia con que gasta. Esta definición acuñada para educación superior pública creo que se aplica además a cualquier otra entidad, y también yo la resumiría como la eficacia y la eficiencia en el gasto, tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos, de las metas con que los programas que se habían planteado efectivamente se cubran, se alcance el resultado correspondiente y que se sea eficiente en el gasto, bien porque se ahorra y se hace más con menos; cada vez que tenemos problemas de financiamiento público se quiere que las universidades hagan más con menos, y en algunas cosas se puede y en otras no, o que sencillamente haya fórmulas distintas para aprovechar mejor los recursos. Diría el ejemplo clásico, en materia de medios de comunicación hay que comprar en paquete por todo el año y con un convenio y no ir comprando uno por uno de las inserciones o de los espacios.

La tendencia es en todo el mundo, por supuesto que el mejoramiento en los sistemas democráticos debe traer aparejado un mejoramiento en las responsabilidades que van con los puestos públicos. El fundamento para la rendición de cuentas lo encontramos en el artículo 74 constitucional y en la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* que se expidió en diciembre de 2000, la reforma al artículo 3° fue una reforma para hacer adecuaciones que tenían que ver en cambiar algunos de los objetivos de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda y además crear una nueva entidad que es la Auditoría Fiscal o Auditoría Superior de la Federación y luego señalarle nuevas funciones y diferentes desempeños a la Auditoría

Superior de la Federación frente a la antigua Contaduría Mayor de Hacienda, es un órgano con un grado de libertad alto, pero sigue siendo una instancia en la cual se basa el poder legislativo, la Cámara de Diputados, la revisión de la cuenta pública. Y aquí aparecen las universidades, cuando sale esta disposición, posiblemente por los excesos en los cuales se había llegado por parte de muchas universidades, aunque la ley no lo permite, se hablaba de que esto sería aplicable al conjunto de universidades, por supuesto en el propio texto de la ley está previsto que esto puede ser para entidades públicas federales y por lo menos se discute si bajo la figura que habla de entes autónomos se entiende o no se entiende a las universidades de origen federal como serían la Chapingo, la UNAM, la UAM, que creo que son todas las universidades autónomas, la Pedagógica y el Politécnico están sujetos a otra normatividad. Esto creció muy rápidamente, me tocó vivirlo en la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana, esta es una junta que tiene como responsabilidad no únicamente el nombramiento de autoridades, sino además la vigilancia y control en materia presupuestal en cuidado del patrimonio y, a partir de ahí, se generaron algunas discusiones para ver si esto podía ser aplicable o no, rápidamente se vio que no era aplicable pero también rápidamente algunos estados empezaron a hacer una legislación correspondiente a escala local, posiblemente replicando este debate ¿es aplicable o no esta materia a las universidades públicas autónomas? Alguno de los abogados que han estado haciendo los trabajos en la ANUIES en los últimos años, como profesionales libres no dependiendo de ANUIES, indican que no, que las universidades públicas autónomas tienen un estatuto que va mucho más allá del que le correspondería a una ley secundaria, como sería esta ley federal o las leyes locales, para poder entrar a restarle a una facultad que está inscrita dentro del estatuto de autonomía.

Algunas universidades entraron en enfrentamientos con la Auditoría Superior de la Federación porque la auditoría sostenía que tratándose de recursos federales la naturaleza jurídica de la institución que los ha recibido no se puede oponer como una excepción, fue el caso de la Universidad de Guadalajara que tuvo grandes dificultades, el rector terminó por ser hombre práctico y consultó a la comunidad para saber si quería hacerlo, sin que esto implicara un juicio de que no sea aplicable la ley, daremos nuestro permiso para que se auditen los recursos de origen federal, y creo que fue como la Universidad de Guadalajara salvó esto que amenazaba con convertirse en un problema político muy severo. Alguna otra como la Universidad Autónoma de Tamaulipas se resistió bajo una argumentación jurídica parecida pero en circunstancias de orden político de mucho cuestionamiento respecto a los gastos de esta universidad, es la única rectoría que tiene un avión bimotor con dos pilotos que forma parte de su cuadro de funcionarios, aquello es muy vistoso cuando se invita al rector de la UNAM y le mandan el avión, aquellos es un símbolo que si bien le facilita las cosas al rector que tiene que moverse entre Laredo, Matamoros, Victoria, Tampico, Mante, Valle Hermoso parece difícil la justificación. Entonces había este cuestionamiento de orden social y finalmente creo que la Suprema Corte de Justicia o algunos de los Tribunales Colegiados resolvió que no podía amparar a la Universidad y el asunto terminó ahí.

Y en tercer lugar la Universidad Veracruzana, esto me tocó en la Junta en donde el gobierno estatal anterior generó una iniciativa de ley ante el Congreso se discutió y se aprobó, entiendo que de manera unánime por todas las fracciones partidarias, una ley en materia de cuenta pública estatal que generó un órgano especial, el Organismo de Fiscalización Superior del Estado, Orfis, como se le conoce, y se llegó a un acuerdo que resulta interesante, se hace un convenio en-

tre el organismo federal, el estatal y la universidad, el rector parece que estaba dispuesto a seguir los pasos de Tamaulipas, y en cierto momento se dio cuenta de que políticamente no funcionaría, para la universidad y posiblemente para el futuro político de él también: “me niego a que me audites pero no porque haya malos manejos, sino porque defiende el principio de la autonomía”. Se dio cuenta que no, y terminó él por ser quien pidió ser auditado y parece que fue un experimento interesante porque se pueden poner de acuerdo la federación, el estado y la auditoría, pero quiero decir que todo esto se da junto con los mecanismos que tienen establecidos de manera ordinaria las universidades, no son estas leyes las primeras que están entrando a fiscalizar y es la comunidad a través de sus órganos representativos quien ha venido fiscalizando, y en algunos casos con una dureza enorme.

Para las universidades serias las leyes no tienen un problema mayor ni les ocasiona un susto que no sea el que va a distraer a su personal técnico, que de por sí ya tiene siempre mucho trabajo en estarle cumpliendo demandas de información a estas entidades; creo que ese es el problema de orden práctico. En la Veracruzana, es a la Junta de Gobierno a quien le correspondía resolver cuestiones como esta, debido a que en algún momento se estaba gastando seis o siete millones de pesos en auditorías, para que también apareciera la entidad estatal y la parte federal, lo que se hizo fue ponerse de acuerdo con un despacho aprobado por dichas entidades y así ha ido resolviendo.

## TRANSPARENCIA

Por transparencia podríamos entender la obligación que tienen las instituciones públicas y gubernamentales para disponer de información y entregarla a los solicitantes. Su fundamento

está en el artículo 6° constitucional, aquel que dice que la manifestación de las ideas no puede hacer objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, pero en la parte final dice: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, fue una frase que surgió en la reforma en 1978, que fue interpretada por los medios de comunicación y especialmente por los reporteros como algo que se transformaba en una amenaza, surgía junto con aquella reforma constitucional que instrumentó el régimen de López Portillo a través del secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles y se quedó guardada sin que tuviese ley secundaria durante 24 años hasta que el gobierno de Vicente Fox echó adelante una propuesta que tenía muchos años rondando y que no había sido aprobada.

La ley consiste en que la información que se genera en las entidades públicas, volvemos otra vez al problema de si las universidades son o no entidades públicas a quienes se les puede aplicar esto, deben de disponer de la información correspondiente que haya generado, deben de crear una estructura especial, lo que se llama una unidad de enlace y un comité de información, de tal forma que los peticionarios tengan respuesta a su petición correspondiente y esta ley que entró en vigor en 2002 pero entró en vigencia real un año después, ha creado su organismo de orden federal, el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información) para garantizar que los peticionarios puedan en su momento recibir información, siempre y cuando no sea reservada. Y aquí empezamos a entrar a una selva de conceptos ¿qué es información reservada o no?

Hay aquí un conflicto porque todavía esto no adquiere una carta de ciudadanía en su implantación pero empieza a trasladarse hacia las universidades, algunas de manera muy práctica,

el caso de la UNAM, el caso de UAM dentro de los tiempos previstos por la ley sacaron acuerdos correspondientes para poder acogerse a la ley, no entraron a este debate sobre si le resultaba aplicable o no, y a este tipo de respuestas se sumaron algunas asociaciones civiles como la Amocvies, que es la Asociación de Contralores de las Universidades Públicas Estatales, en el reportaje aparecen varias declaraciones de alguna de las personas de la Amocvies, me da la idea que dentro de la Amocvies, que está fungiendo como una especie de instancia intermedia entre la Auditoría Fiscal de la Federación, las estatales y todo que tiene que ver con la ley de transparencia, hay algunas diferencias, hay los que consideran que las universidades andaban muy mal y es necesario meterlas al orden puesto que las autonomías no han servido para que entren al orden y están otras voces prudentes que dicen que el papel de la Amocvies es exactamente evitar que tengamos procesos irracionales donde cae una entidad más sobre la universidad para que genere información, y yo creo que se está jugando un papel muy importante como un organismo intermedios... la Auditoría Fiscal de la Federación la reconoce, se ponen de acuerdo, hacen algunos convenios y a su vez representan a las universidades para que no generen información que es la misma pero presentada de manera diferente. Entonces estamos en esta parte donde las experiencias iniciales de algunas universidades junto con la de algunas entidades de la sociedad civil están en medio facilitando que esto se pueda llevar de la mejor manera, pero ojo es peligroso que de repente una entidad como esta asuma posiciones propias y haga juicios sobre cumplimiento, la Amocvies ha dicho muy claramente que ellos no hacen juicios sobre esto y eso parece muy adecuado.

## CONCLUSIONES

Primero, hay más universidades de las que pensamos que siempre han hecho las cosas bien, con ley o sin ley, posiblemente por sus comunidades, por el grupo fundador de la universidad, porque hay dirigentes de una calidad que no permite que las cosas vayan mal, porque esa universidad tiene un método lo suficientemente sano, nunca fue un árbol torcido y por tanto no tiene que andar enderezando nada. Tengo más el temor por aquellas universidades que para conseguir su dinero del PIFI hacen todo lo que les pidan porque no quieren quedar mal, creen que van a contrariar a quien reparte el dinero, cosa que es absolutamente absurdo, pero le entran a todo, a lo mejor está bien.

Creo que aquí hay aspectos prácticos, la transparencia y la rendición de cuentas es un aspecto importante internamente, la otra discusión es si es un aspecto importante externamente; vale la pena que la sociedad se entere, pero vale la pena que sea de manera más organizada, vale la pena para que el desarrollo universitario vaya de la mano de la gobernabilidad, que las universidades puedan ser eficaces, que puedan cumplir con sus objetivos, que los instrumentos, que eso son y no otra cosa y no hay que ponerlos como fines, lo de rendición de cuentas y transparencia, son instrumentos, para hacer más gobernables a las universidades; que la cultura de transparencia y de rendición de cuentas, bien sea a la que se apeguen las instituciones como fuesen leyes federales o estatales o por sus propios procedimientos, es importante que generen credibilidad en la sociedad; la parte de recursos públicos seguirá siendo cada vez una parte más difícil de conseguir recursos y aplicarlos sobre obras que la colectividad no vea o no perciba como útiles, y en esto a mí me parece que hay aspectos prácticos que propongo como un mínimo común denominador, si es que no está ya propuesto en la Amocvies, por ejemplo veo esta



gran heterogeneidad de lo que podría ser el reto de lo preventivo y lo público en las páginas electrónicas, yo quiero saber cuánto gana el rector de la Universidad de Baja California, pero quiero que me pongan cuánto gana por todo y no que en la universidad de otra parte me ponen cuánto gana de salario nominal y resulta que gana 23 000 pesos, pero no puso la parte de bonos y la parte de no sé qué cosas, y el resultado es que cuando se suma todo ya fueron 136 000, pongo el ejemplo más burdo de todos, más porque esta es una información que debiera estar en todas las páginas electrónicas si se quiere estar en el espíritu, no en la letra de la ley correspondiente, pero que se requiere posiblemente del concurso de alguna entidad; a la ANUIES alguien la ha propuesto siempre para todo, pero ha tenido como virtud que no ha querido ser juez de nadie, salvo para sus propios afiliados, y en materias de afiliación se quería que fuese la suprema entidad acreditadora de programas, pero hubo una oposición: eso lo tiene que hacer alguien más, y en alguna reunión de la ANUIES se propuso que ahora se convierta en un consejo de educación superior para que tenga que ver con los subsidios, creo que ese sería el final de la ANUIES.

Pero alguien tendría que decir si queremos efectivamente y de manera muy sencilla que la sociedad se entere, vamos a hacer páginas electrónicas homogéneas, que se definan cuáles, dentro de los rubros que aparecen en la propia legislación, son importantes que estén ahí y entonces sí las páginas electrónicas serían algo más que “taparle el ojo al macho”, como diría algún clásico de la lengua.

#### *EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS*

Está la Amocvies, está la Amereiaf que es la Asociación de Expertos o de Entidades en Información Administrativa y

Financiera, creo que un subproducto de la Amereiaf podría ser de qué información queremos que el público común y corriente se entere, no pongamos estados financieros complicados, y luego, otra más: la transparencia y rendición de cuentas es evidentemente un instrumento para el desarrollo integral, pero a mí me parece que debe serlo primero porque se cree en ello, porque se tienen las normas y porque si las universidades comparten el aspecto ético;, la importancia de que haya un manejo debido de las cuentas, que su información sea transparente, que pueda llegar a todos los solicitantes. Seguramente hay que hacer adecuaciones en la normatividad interna, y aunque esto no es generalizable para todas las instituciones, cada institución autónoma es diferente a la otra porque las leyes no son iguales y porque estas leyes de autonomía van en el contexto estatal dentro del cual se inscriben, las constituciones locales no consideran de igual manera a todas las universidades, por lo tanto en algunos casos habría que hacer adecuaciones a la constitución local y en otros a la propia normatividad universitaria. Por lo tanto, y para concluir sí creo que es un instrumento de desarrollo, pero condicionado por muchas circunstancias como las que aquí he mencionando.

TERCERA PARTE  
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA:  
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS



## EL QUE NADA DEBE NADA TEME. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA TRANSPARENCIA EN LA UABC

Patricia Moctezuma Hernández  
y Marco Tulio Ocegueda Hernández\*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza el proceso de desarrollo de la cultura de transparencia y de los mecanismos de rendición de cuentas en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) en un entorno histórico marcado por un importante debate sobre hasta dónde los alcances de este proceso afectan los niveles de autonomía que debe privar en la Universidad.

En términos generales, la autonomía universitaria se puede definir como la facultad que poseen las universidades para gobernarse, establecer sus normas de acuerdo con su propia *Ley Orgánica*, designar a sus autoridades, determinar sus planes y programas de estudio dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación y administrar libremente su patrimonio.

\* Profesores de tiempo completo de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC, miembros del Sistema Nacional de Investigadores y del Cuerpo Académico Consolidado Políticas Públicas y Educación Superior.

Por su parte, el tema de la transparencia ha transitado desde una cultura donde la información se consideraba patrimonio de los funcionarios en turno y la cual no se sentían obligados a ofrecerla a petición pública, hasta un nuevo modelo en el cual todos los ciudadanos poseen el mismo derecho a conocer y participar de esa información (De la Torre y Torres 2013: 38).

La Autonomía universitaria en América Latina tiene como referente el movimiento que emprendieron los estudiantes de Córdoba, Argentina, a finales de la segunda década del siglo XX. A lo largo de este mismo siglo en México, la lucha por la autonomía de las universidades públicas ha buscado que los organismos públicos y privados sean capaces de respetarla. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha sido la institución nacional que ha marcado la pauta en este proceso (Ornelas, 2008), que se consolida con la reforma al artículo 3° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 9 de junio de 1980 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los orígenes de la transparencia se remontan a los tiempos de “la ilustración” en la Europa de los siglos XVII y XVIII, cuando se exaltaban la razón como herramienta primordial para acceder al conocimiento verdadero y mejorar su condición. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son posibles en países con un sistema democrático y con sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos y el fortalecimiento del patrimonio social. En México, el 11 de junio de 2002 se publicó la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que obliga a las dependencias del Gobierno Federal a proporcionar información sobre sus actividades a cualquier ciudadano que lo solicite. También obliga a los órganos Legislativos de los estados de la república mexicana, a elaborar

leyes estatales de transparencia y acceso a la información. La *Ley de Transparencia*, en su artículo 7°, enlista como “Obligaciones de Transparencia”, aquella información que los sujetos obligados deberán publicar de oficio, sin que medie petición de parte, la cual debe estar siempre disponible y actualizarse periódicamente. Con la implementación de esta ley se creó como órgano garante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), encargado de vigilar que los servidores públicos atiendan las solicitudes de información que presenten los ciudadanos. Adicionalmente, el 21 de julio de 2007 entró en vigor una reforma al artículo 6° Constitucional, donde se fortalece el principio de máxima publicidad de la información en poder del Estado (Agüera, 2012).

Este trabajo se encuentra integrado por cuatro partes. En la segunda se abordan los retos que la autonomía universitaria ha enfrentado en dos importantes momentos en que desde el poder legislativo, se ha intentado auditar a la UABC, con algunas de sus implicaciones en torno al debate social originado entre 1985 y 1990. En la tercera se reflexiona sobre la nueva relación constitucional que se ha establecido entre la cultura de transparencia y rendición de cuentas y la autonomía universitaria a partir de 2002 y sus implicaciones en el desarrollo de las instituciones públicas de educación superior (IPES). Finalmente se presentan algunas conclusiones que contribuyen al debate

#### LA PETICIÓN DE CUENTAS A LA UABC Y LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Las universidades han sido espacios privilegiados de reflexión, donde confluyen ideas que reflejan todas las expresiones del

pensamiento social y se generan propuestas como producto del trabajo científico en materia de generación, transmisión y difusión del conocimiento para responder a los requerimientos de formación a través de la docencia, de solución de problemas y/o necesidades a través de la investigación y de comunicación social a través de la divulgación. Por su propia naturaleza, la autonomía representa condición suficiente para el desarrollo armónico y pleno de las Universidades (Sánchez, 2012; Agüera, 2012).

El concepto de autonomía se relaciona con el anhelo de libertad que los individuos y sus comunidades requieren para progresar, con pleno ejercicio de la capacidad de auto determinar su destino. La autonomía es un concepto universal, histórico y relativo, pues su pleno ejercicio está en función del respeto social que exista por un ambiente de libertad; es decir, por la capacidad que los individuos de una comunidad tienen para aceptar la coexistencia de ideas diferentes. La Universidad surge por la necesidad de un ambiente de libertad para la generación de conocimientos, explicaciones y soluciones, mediante la plena libertad de estudiar, investigar, pensar y administrarse sin coerción ni presión alguna. Como espacio de libertad, la universidad es propicia para que las divergencias y coincidencias técnicas, conceptuales e ideológicas prosperen. La autonomía como concepto jurídico; es decir, como garantía constitucional, es el establecimiento de un marco legal a la necesidad humana de pensar y actuar libremente (Buenrostro, Moctezuma, Ocegueda y Navarro, 2014).

En México, la autonomía universitaria se consolida con la reforma al artículo 3° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 9 de junio de 1980 en el *Diario Oficial de la Federación*, al disponer en su fracción VII que “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a



las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta *Constitución*, en los términos y con las modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Si bien esta reforma garantizó la autonomía de las universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) para que pudieran realizar con libertad sus tareas sustantivas y responsabilidades sociales, ello no significó que se colocaran en un estado de excepción con respecto al cumplimiento del orden jurídico nacional. La autonomía otorgada se enmarca en los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, lo que permite distinguir dos tipos de autonomía: 1) Técnica, que implica el no sometimiento de los organismos descentralizados autónomos a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. Esto permite que las IES puedan auto determinar los modos de operación y ejecución de su administración y financiamiento para el cumplimiento de sus labores educativas; y 2) Orgánica, que se traduce en su organización interna a partir de su facultad de auto gobernarse (De la Torre y Torres, 2013).

Los alcances de la autonomía universitaria se pueden observar cuando esta se hace valer en casos determinados y concretos, ante situaciones en donde las partes involucradas interpretan de manera distinta el mismo principio. Por ello ha sido un tema de permanente debate. En el caso de la UABC es posible resaltar dos episodios que reflejan la evolución de esta controversia. En 1985, el presidente de la comisión de Hacienda y Administración del Congreso del Estado y el rector Mtro. Héctor Manuel Gallego García (1983-1987), sostuvieron un importante debate sobre la vigencia del principio de la autonomía universitaria, ante la insistencia del primero por atribuirse facultades legales para revisar anualmente y examinar cuantas veces se estime conveniente, la inversión que con fondos públicos realizaba la Universidad en la consecución de sus objetivos docentes, culturales y de investigación (Pérez 1985). Ante la documentada y contundente respuesta jurídica que el Rector hiciera a lo que se consideró una intromisión impropia (Gallego, 1985), el debate público llevó a consensar la formalización de canales de comunicación más abiertos que le permitieran a la Universidad organizar y entregar anualmente los informes financieros del ejercicio presupuestal que corresponda, ante el Consejo Universitario, de acuerdo a lo establecido en la *Ley Orgánica* de la propia Universidad. Esta solución fue de gran importancia, porque a la vez que fortaleció la vida institucional universitaria, permitió mantener la confianza ciudadana y la cercanía con el Poder Legislativo.

Durante el periodo rectoral del Dr. Alfredo Félix Buenrostro Ceballos (1987-1991) y coincidiendo con la llegada del Lic. Ernesto Ruffo Appel a la responsabilidad de gobernador de la primera administración panista en el Gobierno del Estado de Baja California (1989-1995), el debate sobre la autonomía de la UABC

entró en un estado de tensión, ante la intención manifestada en el mes de marzo de 1990 por el presidente de la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado, de realizar una auditoría a la Universidad. Dentro de las diversas voces que se oponían a la auditoría de la UABC, por considerar que esta no era jurídica y legalmente procedente, de nueva cuenta se argumentaba la existencia de un marco constitucional de autonomía universitaria que no permitía la acción legal.

Herrera (1990a) señalaba que cuando la *Ley Orgánica* de la UABC creó la institución universitaria como un ente público, descentralizado y autónomo de la Administración Pública Estatal, no lo concibió como parte de la estructura orgánica del gobierno, ni sujeto a sus líneas de subordinación jerárquica ni a sus tramos de control o tutela. Aunque como institución pública forma parte del Estado, por voluntad del propio Estado otorga el servicio público de la educación superior, fuera del control y tutela del gobierno en virtud de su estatuto de autonomía. Una expresión de la autonomía es la facultad para administrar su patrimonio conforme a normas, procedimientos y autoridades internas. El patrimonio universitario es un patrimonio público o de Estado que por disposición constitucional es administrado por la universidad con autonomía del gobierno. Al no estar sujeto a las normas de control financiero que rigen para las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, no procede la realización de una auditoría gubernamental. Ello se debe a que, de acuerdo con Santos Silva (1990), la autonomía universitaria se integra por la libertad académica para la docencia y la investigación, la libertad para nombrar a sus autoridades y maestros, libertad para dictar sus propias leyes y reglamentos y libertad para administrar sin intervención ajena el patrimonio universitario que le es propio.

El problema de la auditoría a la UABC se centró en determinar si el Poder Ejecutivo o el Congreso del Estado tenían facultades para hacerlo y, en caso de que no fuera posible, qué órganos de la universidad lo debían hacer. En primer lugar, la Constitución General de la República señala que las universidades tienen la facultad de administrar con autonomía su patrimonio. En segundo lugar, la Constitución Política de Baja California faculta al Congreso del Estado a revisar las cuentas del Estado y los ayuntamientos, lo cual no es aplicable a la UABC por no ser parte de lo uno o de lo otro. Más aun, suponiendo sin conceder que la Constitución local facultara al Congreso del Estado a revisar el patrimonio universitario, sería contrario a la Constitución General e imperaría el principio de supremacía constitucional. En el proceso se alegó que la autonomía académica no incluía técnicamente la autonomía financiera ni inhibía la capacidad de auditoría por parte del Congreso, aunque quedó claro que si se insistía en tal acción, sería motivo de interpretación por parte del Poder Judicial Federal y no de una decisión unilateral del Congreso del Estado (Herrera, 1990b).

Como el debate social dejó suficientemente discutido que una auditoría a la Universidad era violatoria a su condición constitucional de autonomía, se concluyó que esta solo era procedente siempre que se hiciera bajo los términos establecidos en la propia legislación universitaria. En consecuencia, la realización de una auditoría solo competía al Patronato Universitario y la designación del auditor externo, el análisis de la misma y su aprobación, eran competencia del Consejo Universitario de la UABC; y bajo ninguna circunstancia al Poder Legislativo o Ejecutivo. Cualquier injerencia en la vida interna de la universidad, además de lesionar el principio de autonomía, crearía problemas políticos cuyas ondas podrían perturbar al propio gobierno.

Como puede notarse en ambos episodios, la universidad siempre ha tenido disposición para informar en los términos que establece su propia normatividad. En ambos casos fueron peticiones expresas provenientes del Congreso del Estado, las que provocaron el debate social, por no entender el estatuto constitucional de autonomía que la máxima autoridad universitaria está obligada a proteger; ni que la información financiera se organiza y presenta por un auditor externo a la universidad ante el Patronato universitario; que dicha información se presenta con amplitud por el Patronato ante la comunidad universitaria; y que finalmente se aprueba por el Consejo Universitario como máxima autoridad antes de ser publicada y difundida en diversos medios impresos.

#### LA TRANSPARENCIA Y LA ENTREGA DE CUENTAS COMO UN EJERCICIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La transparencia y rendición de cuentas son premisas fundamentales en los procesos de gestión y en el ejercicio del poder público. Su presencia fortalece la legitimidad de las instituciones públicas y de sus autoridades. No es una concesión del Estado o de los gobernantes, sino una obligación con la sociedad a la que sirven las instituciones. Son deberes legales, éticos y morales ineludibles. Por ello las universidades necesitan enfrentar los desafíos de legitimarse socialmente, fortalecerse institucionalmente y esforzarse en rendir cuentas legalmente. Por tanto, la transparencia y la rendición de cuentas mejoran el desempeño de las administraciones e inhiben la corrupción, pues conceden mayor nivel de estabilidad a las instituciones y de confianza pública por el trabajo que realizan (De la Torre y Torres, 2013).

Las universidades públicas tienen un doble compromiso en su obligación de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas. Al cumplir un papel importante como promotoras de una cultura reflexiva, una crítica propositiva y de valores sociales, por su naturaleza jurídica de organismos autónomos con financiamiento público, están moralmente obligadas a rendir cuentas y transparentar el ejercicio de su función. La tendencia mundial de rendición de cuentas se ha extendido a las instituciones de educación superior, pues guarda una estrecha relación con el aseguramiento social de la calidad académica que se requiere para garantizar la mayor movilidad laboral de los egresados (Mungaray, 2004). En los últimos años se ha logrado avanzar significativamente en el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en las universidades públicas mexicanas, lo que les ha traído importantes beneficios al legitimar su desempeño, ser un ejemplo para otras instancias públicas, justificar el aumento de recursos públicos adicionales e incentivar las aportaciones privadas (Moctezuma, Burgos y Navarro, 2011). La rendición de cuentas hacia la sociedad se orienta no solo a informar con amplitud sobre el ejercicio financiero de los recursos públicos, sino a informar sobre los resultados académicos, profesionales y sociales obtenidos con su gestión pública. Por tanto, el reto más importante de la universidad moderna se encuentra en el aseguramiento de la calidad a través de la evaluación pública de la actividad académica que realizan, mediante la administración responsable de los recursos que componen el patrimonio universitario (Sánchez, 2012). De esta forma, la eficiencia en el uso de los recursos, se mide por la eficacia de los resultados obtenidos con ellos.

¿Hasta qué punto el derecho sobre la información en posesión de las IPES puede contravenir el de la autonomía? El consenso

actual se ha construido en torno a que el ejercicio de la autonomía de las universidades públicas, no debe convertirse en un obstáculo sobre el derecho que tiene la sociedad a tener acceso a la información pública que deben difundir como parte de su gestión responsable. La *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* y la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* establecen una serie de nuevas obligaciones a las IPES que ahora deben incorporarse a las normatividades vigentes. Sin embargo son las propias IPES las que deben definir los límites que deben existir entre el ejercicio de su autonomía y las nuevas obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. Como las universidades autónomas son altamente sensibles a los requerimientos sociales, cuidan con esmero que estas normativas y sus interpretaciones no se utilicen como pretexto por instancias gubernamentales, legislativas o judiciales para ser intervenidas con cualquier pretexto que afecte su funcionamiento para cumplir sus responsabilidades académicas y sociales. Una forma de lograrlo ha sido que las propias instituciones, con base en las citadas leyes, adecuen sus lineamientos relacionados con la fiscalización y transparencia y los inserten en su normativa (Gómez, 2011).

Este proceso se ha visto estimulado por una tesis de jurisprudencia emitida en 2002 (Poder Judicial, 2002), donde se afirma que la autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno otorgada por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales, la cual les confiere independencia académica y patrimonial para determinar los términos y condiciones de los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio. Esto significa que la condición de autonomía constitucional, obliga a la universidad a respetar el

estado de derecho constitucional que ahora incluye los derechos humanos y las garantías sociales, así como los principios de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas y de responsabilidades de los servidores públicos (González y Guadarrama, 2009). En consecuencia, elimina la condición de violatoria de la autonomía universitaria, la solicitud de auditorías por parte de órganos del Estado facultados constitucionalmente para ello.

En este contexto y después de una larga etapa marcada por una relación compleja entre las administraciones universitarias y los gobiernos estatales en turno, a partir del periodo del Dr. Alejandro Mungaray Lagarda (2002-2006), la Universidad empezó a implementar acciones para construir un sano equilibrio entre autonomía y auditoría. Esto se origina en un exhorto que la Junta de Gobierno realizara a la Rectoría, pues durante el proceso de nombramiento de rector, una de las demandas más sentidas era que la Universidad transparentara todos los procesos que la llevaran a la obtención de sus fines y que rindiera cuentas sobre los fondos públicos que le eran confiados, pero no solo a los poderes públicos sino a la sociedad misma (UABC. Junta de Gobierno, 2002). En consecuencia, en un hecho histórico sin precedente en Baja California y en la UABC, a principios de 2003 se emitieron tres acuerdos con su respectiva instrumentación, que marcan a la Universidad hasta la fecha. En febrero la Rectoría publica el “Acuerdo que fija las bases para la transparencia a la información relacionada con la administración de los recursos económicos y los indicadores de calidad institucional, unidades académicas y programas educativos de la Universidad Autónoma de Baja California”, junto con la primera página de transparencia de la Universidad con la información relacionada en el “Acuerdo” de manera pública y permanente, administrada por la Secretaría General. En marzo la Rectoría y el Patronato Univer-



sitario emiten de manera conjunta el “Acuerdo mediante el cual se regula el registro patrimonial de los funcionarios y empleados de la Universidad Autónoma de Baja California”. A partir de entonces todos los funcionarios con niveles de autoridad y aquellos relacionados con el manejo de recursos económicos y materiales, quedaron obligados a rendir declaración anual de su situación patrimonial como medida de seguimiento y prevención. Finalmente, y con el fin de aprovechar con dignidad y de manera transparente e institucional, la experiencia y conocimiento de los exrectores de la Universidad, en abril se emite el “Acuerdo de creación del Centro de Estudios sobre la Universidad”, que permite su reunión cotidiana en instalaciones propias para desarrollar proyectos y eventos sobre los diversos retos que enfrenta la educación superior en Baja California y en el mundo.

Con la finalidad de profundizar la cultura de transparencia y rendición de cuentas que rigen a la Universidad, en un hecho sin precedentes a nivel nacional, a solicitud expresa la UABC se convirtió en la primera universidad pública del país en ser fiscalizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el marco del convenio entre la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia de las Instituciones de Educación Superior, A.C. (AMOCVIES) y la ASF. Otro hecho de trascendental importancia fue la celebración del convenio entre el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California (Orfis) y la UABC para la revisión de cuentas y transparencia de la información financiera a partir del ejercicio fiscal 2004.

Un gran avance en el tema de la transparencia se da en diciembre de 2005, con la aprobación por el Consejo Universitario, del acuerdo que autoriza la publicación de un Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Universidad Autónoma de Baja

California, en concordancia con el hecho de que la XVIII Legislatura del Congreso del Estado había aprobado la *Ley de Acceso a la Información Pública* para el Estado de Baja California. Con esto se formalizó institucionalmente la creación de la Unidad de Transparencia y el Comité de Información. El primero como una instancia universitaria dependiente de Secretaría General, cuya función es recabar, hacer pública y actualizar la información proporcionada por las unidades académicas y administrativas a las que obliga dicho reglamento, así como recibir, tramitar y dar seguimiento a las solicitudes tanto de acceso a la información, como de acceso, corrección y eliminación de datos personales. Estas dos funciones son la esencia misma de la transparencia, ya que cumplen con el objetivo principal de hacer accesible al público la información de la Universidad. Por su parte, el Comité de Información funciona como órgano normativo de los procesos de acceso a la información y se encarga de emitir los lineamientos complementarios al reglamento, así como los criterios de clasificación, desclasificación de la información reservada y confidencial, la catalogación, conservación, custodia de la información y la organización de los archivos. A partir del 13 de febrero del 2006 se comenzaron a recibir solicitudes de acceso a la información, así como de corrección o eliminación de datos personales en posesión de la Universidad. Desde entonces se han recibido más de 500 solicitudes, todas las cuales se han respondido de manera positiva o negativa, de acuerdo con lo establecido en la normatividad universitaria. Además, desde el inicio la Universidad se apoyó en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California (ITAIPBC), con quien se ha formado un vínculo para establecer los mecanismos idóneos de informar para la consecución de los fines de la Universidad (UABC, 2014). En los hechos, la política de transparencia de la UABC, más que una política defensiva se ha

convertido en una política promotora del quehacer universitario y un elemento sustancial de su estabilidad política y social.

Dentro de los cambios más importantes que en la UABC han ocurrido a partir de su actuación en un marco de transparencia siempre sujeto a debate, se pueden delinear los siguientes (actualizada de Arcos, Mungaray y Alcántar, 2010):

Se asume el criterio de la evaluación externa como principio de mejora continua y se trabaja de manera permanente en la atención de recomendaciones de organismos colegiados especializados en diversos aspectos de la gestión universitaria. Con la Asociación Mexicana de Responsables de la Estandarización de la Información Administrativa y Financiera en las Instituciones de Educación Superior (Amereiaf), se trabaja en la mejora cualitativa de los procesos y productos académicos de la Universidad, al actualizar y hacer más eficientes los sistemas administrativos y financieros en lo conceptual, técnico y operativo; con el apoyo de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), se han identificado y atendido diversos aspectos de legislación y gobierno, planeación y evaluación, así como de apoyo académico; con los organismos reconocidos por Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) y los comités especializados CIEES se mantiene la acreditación de la calidad de los programas educativos de licenciatura; y con los criterios y evaluadores especializados del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) se sostiene la calidad de los programas educativos de posgrado.

Cambiar a estas prácticas de mejora continua con evaluación externa que transparenten el uso de los recursos recibidos y de los resultados obtenidos, permitió que en agosto de 2006 la Presidencia de la República entregara a la UABC el Premio Nacional SEP-ANUIES

“por realizar esfuerzos sobresalientes en el periodo 2001-2005 en su fortalecimiento académico y en su desarrollo institucional” y el Premio Nacional SEP-Amereiaf “por haber obtenido el primer lugar en el concurso al esfuerzo institucional por mejorar la gestión administrativa” (UABC 2006a, 2006b y 2006c). Con el mayor número de programas acreditados y reconocidos por su buena calidad a nivel nacional, en junio de 2006, 100% de la oferta educativa evaluable de la UABC quedó reconocida por su buena calidad y a partir de entonces, año con año figura dentro de las mejores universidades públicas del país. De la misma manera, para diciembre de 2013, el 100% de los programas de posgrado de la UABC quedaron acreditados por su buena calidad ante el PNPC del Conacyt.

El exhorto que la Junta de Gobierno hiciera en 2002 ha permitido una mayor y más transparente coordinación con las autoridades educativas a nivel federal y estatal que se ha mantenido todos estos años, permitiendo que la UABC amplíe, diversifique e incremente la matrícula educativa, pues entre 2002 y 2014 la matrícula creció en un 174.35%, al pasar de 23 mil a 60 mil estudiantes. El hecho de que los jóvenes se formen en programas de calidad acreditados y reconocidos, le da sentido de movilidad social a la educación superior pública, pues permite que las personas con los menores recursos económicos de la sociedad tengan a su disposición oportunidades educativas del mejor nivel de calidad posible. Más aún, recientes evaluaciones sobre el crecimiento del sistema estatal de educación superior entre 2000 y 2010 demuestran que el esfuerzo concentrado de la UABC por incrementar su matrícula con calidad acreditada, ha sido con mucho más importante que el esfuerzo estatal para hacer crecer la matrícula sin la acreditación de su calidad, a través de la diversificación institucional con opciones particulares de educación superior (Moctezuma, 2008, Moctezuma y Ocegueda, 2011 y Moctezuma, et al., 2013).

El Programa de Regularización de Patrimonio dio certeza jurídica a las propiedades de la UABC y se garantizó su desarrollo para los siguientes años, al otorgar seguridad en la posesión de terrenos y edificios. Esto ha permitido el aumento de la infraestructura física en atención a la creciente demanda, así como garantizar el futuro desarrollo de la infraestructura institucional.

La transparencia establecida desde 2003 como una política institucional ha permitido que se generaran nuevas normas para la justa distribución de los recursos universitarios, a través de la emisión de convocatorias de intercambio académico, investigación, servicio social, prácticas profesionales, extensión de la cultura y comunicación de la ciencia, etcétera, que involucran apoyos económicos para académicos y estudiantes, cuyos procesos de evaluación son, desde entonces, responsabilidad de cuerpos colegiados.

Con el fin de prestar una mejor atención al alumnado y con apoyo de los avances tecnológicos, año con año se agilizan y mejoran los procesos de admisión, reinscripción, reingreso y exámenes de ingreso y egreso. A tal grado se ha avanzado en esta materia, que en el 2013 la UABC se convirtió en la Universidad pública que más estudiantes de nuevo ingreso aceptó en sus programas de buena calidad, al admitir 18 mil nuevas inscripciones. Adicionalmente, después de muchos años de aplicar un examen de admisión interno generado en el Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la propia Universidad, se aplicó el examen del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), que permite una mayor transparencia al ser realizado por un organismo externo de carácter nacional, con resultados comparables a nivel nacional por disciplina y compatible con otros instrumentos como el examen de egreso y en algunos casos de trayectoria. Este cambio de origen en el examen de ingreso, de interno a externo,

es de gran trascendencia académica para la vida institucional y de gran visibilidad y tranquilidad para la sociedad en general.

Para atender problemas estructurales, se consolidó el fondo de pensiones y jubilaciones del personal académico y se constituyó el del personal administrativo. Esto ha hecho posible asegurar un retiro digno para quienes laboran en la institución y permitir un activo, un recambio generacional con los nuevos perfiles académicos y de actitud que los tiempos actuales requieren, y hacerlo de manera sustentable, pues ambos fondos tiene una garantía financiera auditada de 100 años.

La reforma universitaria del 2003 modernizó la estructura organizacional de la UABC al establecer una nueva estructura administrativa descentralizada que otorga mayores atribuciones a las unidades académicas y permite la optimización de los recursos institucionales. Se reorganizó la estructura administrativa de las unidades académicas para integrarlas con un director, subdirector, administrador y los coordinadores de formación básica, de formación profesional y vinculación, y de posgrado e investigación, en concordancia con la estructura de las vicerrectorías y la de Rectoría. A partir de esta reestructuración, las antaño grandes coordinaciones generales de la Rectoría redujeron su tamaño en beneficio de la desconcentración de actividades, con el fin de que tanto a nivel de las vicerrectorías se pudiera proporcionar un servicio más directo y ágil a las unidades académicas, y que a nivel de estas se pudiera hacer lo propio con los académicos, propósito fundamental de la reforma universitaria.

La reorganización de actividades administrativas en académicas y el mejor y más justo uso de los recursos disponibles, ha permitido que el gasto en la administración como proporción del gasto total disminuyera y que por tanto se incremente el gasto en

las funciones de docencia, investigación y extensión. A esto contribuye una adecuada planeación presupuestal y un mejor seguimiento del ejercicio de los recursos financieros de la universidad, que se realiza de manera transparente ante el Consejo Universitario, con una auditoría externa y la publicación de la información financiera aprobada, a nivel de los principales medios locales. De un gasto en administración equivalente a 23.1% del total en 2002, se pasó a uno de 9.8% en 2009 y de 9% en 2013 (Ocegueda, Mungaray y Alcántar, 2010).

La Fundación de la UABC fue creada el 19 de septiembre de 2003, con el fin de que la institución cuente con una instancia con autonomía legal que permita la participación de la sociedad bajacaliforniana en un esfuerzo por convertir a la educación superior en una inversión prioritaria y estratégica del Estado. Esta fundación es una asociación civil sin fines de lucro debidamente registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus esfuerzos buscan favorecer programas que estén ligados a la misión y visión de la Universidad, como los que se refieren al apoyo de la formación integral del estudiante, al desarrollo de vínculos de reciprocidad con los exalumnos y al fomento de la cultura filantrópica de la sociedad a favor de la educación superior.

A partir de 2011 se empezaron a transmitir en vivo las sesiones de la Junta de Gobierno y del Consejo Universitario; se ha incrementado el énfasis a las actividades de extensión universitaria mediante la renovación de Radio universidad, la creación de la Orquesta Sinfónica, videos de investigación y cimarrones en la ciencia y la tecnología. La presentación del nuevo Portal de Alumnos en la página electrónica de la UABC ha logrado brindar un mejor acceso a la información, solicitud de servicios y comunicación entre la Universidad y su comunidad estudiantil, ya que en este

sitio se concentra toda la información que los alumnos necesitan. Adicionalmente se ha integrado la nueva página electrónica del Sistema Institucional de Tutorías para facilitar el servicio de tutorías que los docentes deben prestar a los estudiantes (UABC 2012; Ceballos y Gómez, 2014).

#### REFLEXIONES FINALES

El derecho a la información es fundamental para la construcción de la democracia de una nación. Si bien, las instituciones públicas de educación superior son entidades autónomas, la Institución y todos sus miembros también son sujetos de obligaciones con compromisos específicos en materia de transparencia, por el simple hecho de ejercer recursos públicos. Entre el derecho a la información y la autonomía universitaria, desde 2002 no existen incompatibilidades constitucionales. Ser y actuar de manera transparente para cumplir lo que la normatividad universitaria establece como derechos y obligaciones para cada uno de sus miembros, es hoy parte de los compromisos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los universitarios. En consecuencia, es obligación de los universitarios en respeto a los derechos a la información y la transparencia, mejorar las relaciones institucionales con el gobierno federal, estatal, el Poder Legislativo y en general, con el entorno social, nuevamente clarificar y delimitar jurídica y conceptualmente la autonomía (De la Torre y Torres, 2013), tal como lo en su momento lo hicieron quienes lucharon por ella.

De una manera directa o indirecta, en forma inmediata o mediata, las universidades han respondido no solamente a su pro-



pia dinámica, sino también a las demandas que la sociedad en su conjunto le ha presentado. Ha sido su capacidad de respuesta y adaptación lo que ha permitido que las universidades modernas representen una de las contadas instituciones que han podido permanecer como garante social. No obstante tal elemento de permanencia, las universidades también han cambiado de una manera significativa para adaptarse, más o menos exitosamente, a los diferentes contextos en los que se han establecido (Perkin, 1991).

En la UABC el avance logrado en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas ha registrado una etapa de crecimiento y consolidación sostenida a partir de la Reforma implementada en el 2003. Así como la defensa de la autonomía en 1985 y 1990 fue un acierto ante la pretensión de auditar las finanzas universitarias por parte de autoridades sin facultades constitucionales para ello, la reforma de 2003 que abre la universidad a la transparencia y a la auditoría de sus finanzas, responde con acierto a un nuevo marco constitucional que lo permite e incentiva, pues la comunidad universitaria y la sociedad en general a partir de 2002 tienen un derecho constitucional a estar informados en forma puntual y oportuna de los procesos de gestión administrativo-académicos y del manejo eficiente de los recursos públicos y patrimoniales que realizan las autoridades y académicos de la Universidad.

El futuro de las universidades mexicanas se encuentra estrechamente ligado al reconocimiento y confianza que la sociedad le otorgue sobre el cumplimiento pleno de las funciones sustantivas que esta realiza en los ámbitos de la docencia, investigación, vinculación y extensión de la cultura. El reto fundamental continuará siendo ofrecer una educación superior de calidad y con equidad, en un contexto marcado por una creciente y cada vez más diversa demanda de la población en edad de realizar sus estudios univer-

sitarios, y por un mundo global moderno que cambia vertiginosamente y exige una constante y permanente actualización de las capacidades y competencias profesionales y académicas.

El mejoramiento de la calidad, tanto académica como de gestión administrativa, ha sido una constante prioridad de la UABC y se ha hecho evidente en sus logros al hacer de la planeación una herramienta central para su desarrollo; al propiciar el mejoramiento profesional y de las condiciones de trabajo de su profesorado; al ampliar, diversificar y asegurar la calidad de sus programas educativos de licenciatura y posgrado; al certificar sus procesos, laboratorios y talleres; al propiciar la toma de decisiones a través de órganos colegiados; y al asignar recursos a través de convocatorias con criterios explícitos. Estos logros alcanzados en un plazo tan corto, ponen de manifiesto el compromiso de una comunidad en la que profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores administrativos, ponen día a día su mejor esfuerzo para hacer de la UABC una de las mejores y más transparentes universidades públicas estatales de México.

Si bien a lo largo de los últimos años la Universidad ha cumplido satisfactoriamente con la mayor parte de los retos que la sociedad le ha planteado, todavía queda mucho por hacer. Aunque el camino sea largo y no esté exento de obstáculos y dificultades, lo que importa es que no se deje de avanzar en la continuidad de un proyecto que ha resultado exitoso para el fortalecimiento, consolidación y desarrollo institucional de la Universidad. En este mismo sentido, es importante que independientemente de los alcances y matices de los sanos debates que a su interior se realizan sobre diversos aspectos de fondo y forma, no se pierda de vista que los mayores desafíos que enfrenta la UABC es mantener como prioridad su compromiso y responsabilidad para ofrecer a la sociedad

y sus hijos una educación con la mayor calidad acreditada posible, que demuestre que los recursos públicos invertidos en ella se utilizan con el mayor de los cuidados que puede ofrecer una institución transparente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agüera, E. (2012) Las universidades públicas y su compromiso con la transparencia, derecho de acceso a la información y rendición de cuentas. En O. Guerra Ford (coord.), *Transparencia, Educación y Universidades Públicas en México*. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de [http://www.infodf.org.mx/web/com-soc/campana/2012/libro\\_trans\\_univ.pdf](http://www.infodf.org.mx/web/com-soc/campana/2012/libro_trans_univ.pdf).
- Arcos, J. L., Mungaray, A. & Alcántar, V. M. (2010) La gestión administrativa orientada al desarrollo académico en la UABC: 2001-2009. En G. Estrella y A. Mungaray (coords.). *Universidad y desarrollo regional. El caso de la Universidad Autónoma de Baja California, México* (pp. 135-163). Mexicali: UABC/M. Á. Porrúa.
- Buenrostro, A., Moctezuma, P., Ocegueda, M.T. & Navarro, B. (2014). *El que nada debe nada teme. Las jornadas de 1990 por la autonomía universitaria*. Mexicali: UABC, en preparación.
- Ceballos, B. & Gómez, A. (2014, 7 de febrero) Presenta UABC nuevo Portal de Alumnos. *Gaceta Universitaria*. Recuperado el 20 de marzo de 2014 de <http://gaceta.uabc.edu.mx/notas/academia/presenta-uabc-nuevo-portal-de-alumnos>
- Diario Oficial de la Federación. (2014, 10 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* Artículo 3o., Título Primero. Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías.

- De la Torre, R. M. & Torres, E. (2013, septiembre-noviembre). Autonomía Universitaria y Transparencia: Acceso a la información pública y rendición de cuentas. Comentarios en torno al caso mexicano. *Derecom. Nueva Época*, núm. 15, pp. 38-53. Recuperado el 17 de marzo de 2014 de <http://www.derecom.com/numeros/pdf/transparenciayuniversidad.pdf>
- Gallego García, H. (1985). *La Autonomía Universitaria. Naturaleza Jurídica*. Mexicali: Manuscrito.
- Gómez, P. (2011, septiembre-octubre). Transparencia universitaria. Diagnóstico de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Economía Informa*, núm. 370, pp. 82-93. Recuperado el 15 de marzo de 2014 de <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/370/06perlagomez.pdf>
- González Pérez, L.R. & Guadarrama López, E. (2009) *Autonomía universitaria y Universidad pública. El autogobierno universitario*. México: UNAM.
- Herrera, M. (1990a, 23 a 29 de marzo). Autonomía o Auditoría I, *Semanario Zeta*.
- . (1990b, 30 de marzo a 6 de abril). Autonomía o Auditoría II. *Semanario Zeta*.
- Moctezuma, P. (2008) Política pública, reorganización institucional y elección por calidad en la educación superior de Baja California. *Gestión y Política Pública*, Vol. XVII (2), II semestre, pp. 355-380.
- Moctezuma, P., Burgos, B. & Navarro, B. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas en la educación superior del noroeste de México*. México: M.A. Porrúa-UABC.
- Moctezuma, P. y Ocegueda, M.T. (2011). Crecimiento y consolidación del sistema estatal de educación superior: una perspectiva desde la calidad. En D. Piñera & J. Carrillo (coords.).

*Baja California a cien años de la Revolución Mexicana 1910-2010* (pp. 368-378). Tijuana: Colef-UABC.

- Moctezuma, P., Ocegueda, M.T., Mungaray, A., Ocegueda, J.M. & Estrella, G. (2013, enero-junio). Cobertura con calidad a través de la reorganización institucional en la educación superior de Baja California. *Frontera Norte*, Vol. 25 (49), pp. 87-108.
- Mungaray, A. (2004, julio-septiembre). El cambio organizacional de la Universidad Autónoma de Baja California en el contexto de las políticas mundiales y nacionales sobre educación superior. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIII (3), pp. 124-136.
- Ocegueda, J.M., Mungaray, A. & Alcántar, V.M. (2010, enero-marzo). Saneando las finanzas universitarias en la Universidad Autónoma de Baja California. Un análisis de la experiencia 2002-2009. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIX (153), pp.87-102.
- Ornelas, J. (2008). Reflexiones en torno a la autonomía universitaria. En *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO Recuperado el 20 de marzo de 2014 de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101109074328/05delgado.pdf>
- Pérez Pazuengo, O. (1985). *Disentimientos Positivos*. Ensenada: Manuscrito.
- Perkin, H. (1991). History of universities. En P. G. Altbach (ed.). *International higher education: An Encyclopedia* (vol. 1, pp. 169-204). Nueva York: Garland.
- Poder Judicial de la Federación/Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2002, abril) Tesis 2ª XXXVI/2002. *Semanario Judicial de la Federación, Novena Época*. Tomo XV (p. 576). Contradicción de tesis 12/2000.
- Sánchez, F. J. (2012). Gestión de la transparencia en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; una experiencia para com-

- partir. En O. Guerra Ford (coord.). *Transparencia, Educación y Universidades Públicas en México*. México: UACJ. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de [http://www.infodf.org.mx/web/comsoc/campana/2012/libro\\_trans\\_univ.pdf](http://www.infodf.org.mx/web/comsoc/campana/2012/libro_trans_univ.pdf)
- Silva Cota, S. (1990). *Algunas reflexiones sobre autonomía universitaria*. Mexicali: Manuscrito.
- UABC-Coordinación de Planeación y Desarrollo Institucional. (2005). *Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional*. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de [http://www.uabc.mx/planeacion/pifi/3\\_2/ProGES.pdf](http://www.uabc.mx/planeacion/pifi/3_2/ProGES.pdf)
- UABC-Junta de Gobierno. (2002, enero- febrero). Exhorto dirigido al universitario que sea designado Rector para el periodo 2002-2006. *Gaceta Universitaria*, 93 (pp. 24-27).
- UABC-Secretaría General, Unidad de Transparencia. (2014). *Historia de Transparencia*. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de <http://sriagral.uabc.mx/Transparencia/conocenos/historia%20transparencia.htm>
- UABC. (2006a, 6 de mayo). UABC al frente de las universidades públicas, en materia de licenciaturas acreditadas por su calidad. *Gaceta Universitaria*.
- . (2006b, 5 de agosto). Reconocen labor de la UABC. Obtiene premio SEP-ANUIES 2006. *Gaceta Universitaria*.
- . (2006c, 19 de agosto). Entrega Presidente Fox premios a la UABC. *Gaceta Universitaria*.
- . (2012, 24 de febrero). UABC a la vanguardia en transparencia y rendición de cuentas. *Gaceta Universitaria*. Recuperado el 20 de marzo de 2014 de <http://gaceta.uabc.edu.mx/notas/academia/uabc-la-vanguardia-en-transparencia-y-rendicion-de-cuentas>

## TRANSPARENCIA EN LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS

Luis Carlos Castro Vizcarra\*

La autonomía dota a las universidades de independencia política y administrativa, les permite que se autogobierren, elijan a sus propias autoridades, estatutos y programas de estudio. La necesidad de una autonomía universitaria reconocida y garantizada por nuestras leyes nace con la finalidad de evitar que los cambios en el poder político se traduzcan en modificaciones arbitrarias a la vida y las autoridades universitarias.

En México, la autonomía universitaria se establece en 1929 y se garantiza por la *Constitución* en 1980. La serie de artículos que comprenden el presente trabajo han explicado y relatado la importancia de la autonomía, su concepto, alcances y límites.

El hecho de que las universidades cuenten con autonomía no las exime de rendir cuentas a los ciudadanos de lo que llevan a cabo con los recursos que tienen a su alcance, particularmente los que son de origen público.

\* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California.

Paralelamente a la obligación de rendición de cuentas, las universidades autónomas son sujetos obligados tanto a la revisión y auditoría de los organismos de fiscalización de nuestro país, como de los órganos garantes del derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6° de nuestra *Constitución* federal, y 7° de nuestra *Constitución* local. Será el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California el que revise y vigile el cumplimiento de la normatividad en materia de acceso a la información de nuestra casa de estudios, mientras que los demás organismos locales harán lo propio en las universidades autónomas ubicadas en el resto de las entidades.

El artículo 6° constitucional, en su segundo párrafo, establece el derecho de acceso a la información como una prerrogativa de todas las personas, por lo que menores de edad e inclusive extranjeros pueden hacer uso de este derecho fundamental y por lo tanto el estado debe garantizarlo como tal.

En este trabajo enumeraremos las obligaciones de las universidades en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Hablaremos de la razón de ser de estos derechos y obligaciones, por qué aplican a las universidades y cuál es su verdadero objetivo. Este artículo también servirá para actualizar el debate en materia de rendición de cuentas y cómo ha evolucionado el tema en los últimos diez años.

El vocablo de transparencia proviene del adjetivo “transparente” que sugiere una calidad de un cuerpo que deja ver claramente sus objetos, que permite dejar pasar la luz, que es translúcido, que es evidente o que se comprende sin duda ni ambigüedad. Aplicado a la filosofía política se entiende como una obligación por parte de los servidores públicos de dar a conocer los actos y documentos de su administración, especialmente el uso del dinero público,



para prevenir la corrupción. Los organismos e instituciones de gobierno deben simular colocar toda la información en una caja de cristal, transparente, por donde pase no solamente la luz sino los ojos de los ciudadanos y de la opinión pública.

Si bien es cierto, la transparencia surge como una demanda de la sociedad para saber qué hace el gobierno con el dinero de nuestros impuestos, la práctica de esta actividad ha dado muchos beneficios metapolíticos, pues se trata de compartir información que puede ser útil para la ciudadanía, empresas, asociaciones civiles y agrupaciones que se pueden ver beneficiadas de muchas maneras al tener información de fácil acceso, real y concisa que el gobierno a través de sus diversas actividades recaba, genera o resguarda.

El acceso a la información debe entenderse como un derecho humano, consagrado por nuestra *Constitución* y que le da a cualquier persona, sin necesidad de acreditar interés alguno la prerrogativa de hacerse de cualquier documento que cualquier servidor público genere, resguarde o tenga a su alcance. Existen excepciones al acceso a la información como lo es la información reservada, que es información pública que se guardará en custodia por un tiempo determinado, esto con la finalidad de proteger algún otro derecho si se llega a difundir, como puede ser la vida, la seguridad o la gobernabilidad. Del mismo modo, también existe la información confidencial, la cual nunca se dará a conocer y se guardará en secreto al consistir de datos personales de los habitantes del estado. Sin embargo, en nuestro país debe imperar el principio de máxima publicidad que menciona nuestra *Constitución*.

Por rendición de cuentas nos referimos al acto administrativo mediante el cual los responsables de la gestión pública y fondos provenientes del gasto público informan, justifican y se responsabilizan de la aplicación de estos recursos que son puestos a su disposición.

El primero de octubre de 2010 se publicó en el *Periódico Oficial de Baja California* la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* para el Estado de Baja California, que abroga la Ley de 2005, y es la primera ley en nuestro estado que cuenta con un órgano garante en la materia: el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California.

El artículo sexto de la mencionada ley enumera los sujetos obligados de la misma y en su fracción segunda menciona a las dependencias y entidades del poder ejecutivo, incluyendo los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. La UABC, al ser un organismo descentralizado, tal como lo mencionan los artículos primero del Estatuto General de la Universidad y su *Ley Orgánica*, es un sujeto obligado más de la Ley de Transparencia del Estado y como tal debe de acatar todas las obligaciones que la misma enumera.

El artículo octavo de la *Ley de Transparencia* establece que corresponderá al órgano garante con la colaboración de los sujetos obligados la difusión del derecho de acceso a la información, la protección de los datos personales y la cultura de la transparencia. Los faculta para celebrar convenios entre ellos: realizar cursos, seminarios, talleres o cualquier método didáctico para capacitar y actualizar a los servidores públicos. Más adelante, la ley establece que los demás sujetos obligados podrán celebrar convenios con las instituciones de educación superior en el estado, para impulsar la investigación, difusión y docencia sobre el derecho de acceso a la información pública, la protección de los datos personales y la cultura de la transparencia.

En el mismo sentido, las instituciones de educación, en particular las universidades autónomas, deberán ser las encargadas de difundir e impulsar el derecho de acceso a la información. La autonomía de nuestra universidad y la especialización de los do-

centes hacen que nuestra casa de estudios sea el espacio idóneo para llevar a cabo esta y muchas otras tareas.

Se conoce como información pública de oficio aquella que sin necesidad de que medie solicitud alguna, debe ponerse al alcance del público en un portal de Internet. Las leyes federales y locales establecen información pública de oficio para todas las autoridades, y generalmente encuadran información que se solicita con frecuencia por los usuarios como la nómina, normatividad, padrones de proveedores, de inmuebles, permisos, formatos, organigrama, directorio, indicadores, entre otros.

Todas las autoridades obligadas a brindar el derecho de acceso a la información a la ciudadanía deben contar con un reglamento en la materia donde se plasme la aplicación de la *Ley de Transparencia* en su receptivo ámbito de competencia. En sus reglamentos los sujetos obligados pueden establecer más documentos como públicos de oficio de los que establece la propia ley, tal como lo hace la Universidad Autónoma de Baja California en su artículo 10.

La UABC va más allá de los artículos 11 y 12 de la *Ley de Transparencia* en materia de Información Pública de Oficio al establecer como tal las sesiones del Consejo Universitario, procesos de nombramiento de rectores, directores y los demás efectuados por la Junta de Gobierno, los acuerdos del rector y del Patronato, instrumentos de planeación y desarrollo, informes del rector, planes y programas de estudios, convocatorias, calendarios entre otros.

El acceso a la información debe ser una herramienta que el ciudadano pueda utilizar no solo en un proceso de rendición de cuentas, sino para mejorar su calidad de vida. Cualquier información que, siendo pública, pueda servirle a un individuo para algún aspecto debe ser pública; ya sea para informarse acerca de un trabajo, un servicio que puede proveer, un estudio o investigación. Todas las instituciones

deben entrar en un análisis de cuál información debe ponerse a disposición de la ciudadanía y clasificarla como pública de oficio.

En el tema de fiscalización existen dos organismos que auditan las cuentas públicas de las universidades autónomas; cuando se trata de recursos federales será la Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF) de la Cámara de Diputados la que lleve a cabo las revisiones, en el caso de recursos estatales será el Organismo de Fiscalización Superior del estado quien realice lo propio.

La misión de la ASF, organismo establecido en el artículo 79 de nuestra *Constitución* federal, es la de fiscalizar las cuentas públicas mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

De entre los principios que rigen a la Auditoría Superior se encuentran los de anualidad y posterioridad, por lo que la institución revisa cuentas correspondientes a un año fiscal en específico y se llevan a cabo una vez que los gastos fueron efectuados. La ASF no tiene facultades para intervenir en los proyectos, programas y gastos en curso; su materia exclusiva es lo reportado anualmente en la Cuenta Pública, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La ASF audita al sector educación superior que utiliza recursos federales con fundamento a los artículos 74, fracción VI, 79, fracción I, segundo párrafo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y 1, segundo párrafo, 2, fracción IX, de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.

De los preceptos legales invocados en el párrafo anterior, se deduce que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta pública del año anterior por medio de la ASF, esta última tiene facultades para fiscalizar a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Del mismo modo la ASF realiza informes de auditoría con los resultados de las revisiones practicadas a estas instituciones los cuales se integran en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta pública respectiva y los ponen a nuestra disposición en su página de Internet, asimismo se puede ingresar al “Informe sobre la Fiscalización Superior a las Instituciones Públicas de Educación Superior 1998-2008” en la misma página.

La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas son valores fundamentales en toda sociedad democrática; su difusión, ejercicio y garantía constituyen una necesidad improrrogable para alcanzar el estado de derecho. La transparencia es una gestión necesaria para la adecuada participación y administración no sólo de las instancias gubernamentales sino también de las académicas.

En todo caso las universidades y los institutos de educación superior deben ser pilares en el fortalecimiento de la cultura de transparencia, la rendición de cuentas y un acceso efectivo a la información pública. Su participación debe ser en la capacitación, estudio, mejora, evaluación y soporte de los institutos y organismos obligados al cumplimiento de las leyes de transparencia.

Nuestro país está pasando por un proceso de rediseño institucional, resultado de la transición democrática y las exigencias de la ciudadanía donde la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información son elementos indispensables

de ello. Podemos hablar de dos generaciones de reformas que han dado lugar a este proceso en los últimos años.

La primera creó órganos electorales imparciales, comisiones defensoras de derechos humanos y el Consejo de la Judicatura. Sin lugar a duda fue un reto para quienes fundaron e inauguraron estos organismos, y son pieza clave del nuevo modelo gubernamental que tenemos en nuestro país. Seguido de ello, las exigencias de la ciudadanía iban hacia transparentar el poder público y las siguientes reformas crearon los órganos de fiscalización y los institutos de transparencia y acceso a la información.

Si bien es cierto el derecho a la información es un área relativamente reciente, el hecho de que haya nacido producto de una demanda global de los pueblos del mundo a sus gobiernos y el desarrollo de nuevas tecnologías de información como el Internet, obligan a los Estados a entrar de lleno a una dinámica entre gobernados y gobernantes donde debe existir un intercambio total y fluido de información.

Hemos visto varias reformas al numeral sexto de la *Constitución*, la primera se produjo en 1977 cuando se adicionó la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información. Sin embargo, no sería hasta 25 años después, en 2002 con la publicación de la *Ley Federal de Transparencia* cuando veríamos por fin las bases de un verdadero derecho de acceso a la información.

A partir del desarrollo de estos trabajos, México ha avanzado mucho en materia de transparencia y acceso a la información. La creación de un órgano federal garante del derecho consagrado en el artículo sexto de nuestra *Constitución* a partir de la entrada en vigor del reglamento a *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* el 12 de junio de 2003, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), que obliga a más de 200 dependencias y entidades de go-

bierno federal a responder solicitudes y a plasmar en sus portales de Internet la información pública de oficio.

Cuatro años más tarde, en 2007 se reformó el artículo 6° de la Carta Magna para obligar a los estados a contar con órganos garantes locales, tal como el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIPBC), en 2010 ya existían 33 órganos garantes, uno federal (IFAI), uno del Distrito Federal y treinta y uno de los estados.

Las universidades no solo tienen la obligación constitucional de informar a las personas sobre sus acciones, gastos, decisiones y cualquier documento público que tengan en su poder, también tienen la obligación moral de seguir abriendo las puertas a la participación ciudadana, a la rendición de cuentas y a la evolución de nuestro país, al ser las instituciones dedicadas a la educación, la investigación y el desarrollo académico de nuestro país.

Existen muchos retos en esta materia y la Universidad debe ser uno de los partícipes de la resolución de los mismos. La falta de difusión del derecho al acceso a la información, la poca capacitación que se les da a los servidores públicos y el repudio que existe por parte de algunos funcionarios a las nuevas prácticas de rendición de cuentas y participación ciudadana no sitúan en una realidad donde más que transparencia nos encontramos ante una simulación de la misma. Muchas veces las acciones de los sujetos obligados no superan firmas de convenios y celebración de eventos públicos; falta mucho por hacer para garantizar a través de organismos autónomos y eficientes un verdadero acceso a la información pública. El papel de la universidad no debe ser sólo el de un sujeto obligado sino la de un actor constante en la búsqueda de mecanismos y tecnologías adecuadas que brinden al ciudadano la oportunidad de interactuar directamente con la información pública para cualquier fin.





## ÍNDICE

Prólogo .....	7
Introducción .....	13
Primera parte. Autonomía universitaria	
Interpretación constitucional del concepto de autonomía universitaria .....	23
La autonomía universitaria bajo la perspectiva de la Universidad Argentina .....	51
La autonomía en el ámbito actual de la universidad pública mexicana .....	71
Mesa redonda autonomía universitaria .....	103
Segunda parte. Autonomía y auditoría universitaria	
Universidad y los procedimientos de fiscalización del gasto público .....	143
Auditoría y universidad .....	179
Derecho, autonomía y educación superior .....	189
Transparencia y rendición de cuentas: ¿control o desarrollo de la universidad? .....	203
Tercera parte. Autonomía universitaria: transparencia y rendición de cuentas	
El que nada debe, nada teme. El proceso de construcción social de la transparencia en la UABC .....	229
Transparencia en las universidades autónomas .....	255

*Auditoría y autonomía universitarias* se terminó de imprimir en septiembre de 2014 en Comersia Impresiones S.A. de C.V., Insurgentes 1793 int. 207, colonia Guadalupe Inn, CP. 01020, México, D.F. La edición estuvo al cuidado del Centro de Estudios sobre la Universidad de la Universidad Autónoma de Baja California. En la composición se utilizó la familia Times New Roman, 11 puntos. El tiraje consta de 500 ejemplares.