

AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

GUILLERMO JIMÉ-
NEZ FERNÁNDEZ*

Resumen

Existe un conflicto en torno de la autonomía universitaria por la interpretación del espíritu que se hace de ella; es conveniente que las instituciones involucradas se aglutinen para redefinir el concepto desde su punto de vista jurídico, plasmando su contenido en una Ley General de Autonomía Universitaria. Con ello se precisarán las relaciones entre el Estado y las instituciones de educación superior públicas, articulando a buena parte de la educación superior mexicana. Esta iniciativa reducirá conflictos, definirá alcances y fronteras en la medida que se convierta en una norma de aplicación general, evitando las fricciones políticas por su interpretación.

Palabras clave: Autonomía, legislación, políticas públicas.

Abstract

University autonomy has arisen conflict due to the interpretation of its true driving force. Institutions involved must come together in order to redefine the concept from a legal perspective, therefore including it in a General University Autonomy Law. With such actions, the relationship between the State and public higher education institutions would be clearly described, therefore including a significant portion of the Mexican higher education system. Moreover, this initiative would reduce conflicts, define scopes and borders while becoming a generally applied standard and preventing political friction due to interpretation.

Key words: Autonomy, law, public policy.

.....

* Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior.

Existe cierto consenso en afirmar que el régimen de autonomía universitaria es una característica y una conquista de las universidades latinoamericanas. La primera Autonomía se obtuvo en el continente a principios de 1918 en Córdoba, Argentina.

Autonomía universitaria en México

En nuestro país la primera Autonomía universitaria proclamada, surge en el Instituto Científico Literario, que se convirtió posteriormente en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, sin embargo, es realmente, hasta que la Universidad Nacional adquiere la Autonomía, que este concepto empieza a tener relevancia y a constituirse en una aspiración y meta de otras universidades e incluso de otros organismos del país.

A partir de las libertades que conlleva la Autonomía, se hace necesario crear las condiciones que permitan el desarrollo de la libertad académica y de gobierno; organización; regulación interna; administración del patrimonio; políticas de admisión de alumnos y contratación de personal. Con base en estas premisas surgen la mayoría de las leyes orgánicas de las universidades públicas autónomas en México.

Dificultades de interpretación de la Autonomía y desconfianza social

Este precepto, que en la actualidad tiene rango constitucional, ha transitado por diversas interpretaciones, que en muchos momentos han constituido una distorsión del concepto, al ser utilizado para resguardar feudos internos de sindicatos, estudiantes y grupos políticos y sociales con intereses particulares. Ha sido pretexto para cubrir ineficiencias de algunas administraciones, considerándose soberanías dentro de otra soberanía. También, en aras de la Autonomía, se ha dado lugar a conceptos de extraterritorialidad absolutamente antijurídica o hacia una impunidad generadora de inseguridad dentro de las propias instituciones. Por otra parte, en diversas

circunstancias, los gobiernos federal y locales se han valido de la Autonomía para desentenderse de las necesidades de las universidades y en muchos otros momentos, a través del subsidio, presionan hacia tendencias o proyectos con intereses específicos, que de alguna forma menoscaban la libertad de las instituciones.

Estas distorsiones que mucho tienen que ver con la falta de precisión del concepto, tanto en el texto constitucional como en las propias leyes orgánicas, han generado dificultades internas, pero sobre todo, desconfianza de la sociedad hacia las universidades, y frecuentemente tensión entre ellas y el gobierno.

Un ejemplo de ello es que ante el desarrollo de eventos violentos en las universidades, la falta de precisión del concepto ha traído como consecuencia que grupos con intereses particulares conviertan en rehén a las instituciones, sustentados en la autonomía generando con ello un impacto social de descrédito, tanto en el concepto como en las instituciones educativas.

Otro de los aspectos trascendentes de la falta de precisión de los alcances y límites conceptuales y jurídicos de la Autonomía, es que ha generado una diversidad de leyes orgánicas de universidades que son resultado de las interpretaciones jurídicas de sus propias comunidades y de los órganos legislativos estatales, escenario que dificulta la articulación de las universidades.

En relación con el manejo de los recursos públicos, en los últimos años se desencadenó un reclamo social de rendición de cuentas que alcanzó a las universidades. Dio origen a las leyes de Fiscalización Superior de la Federación y de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Estas nuevas leyes volvieron a poner en el centro del debate la autonomía universitaria, la mayoría de los abogados de las universidades coincidieron en que se veía vulnerada, especialmente por la ley de Fiscalización. Se percibió como una intromisión del Estado, en los asuntos de las instituciones educativas, que un órgano perteneciente al poder legislativo tuviera ahora

la facultad de revisar el destino y aplicación de los recursos públicos en las universidades.

De estos complejos antecedentes y realidades en que se encuentran insertas las universidades, surge el interés por integrar esta propuesta de crear un marco normativo para la Autonomía universitaria, que delimite muy claramente las fronteras de este precepto de libertad, y aborde los temas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Para que una iniciativa de ley que se presente al Congreso tenga fuerza para lograr su aprobación, es condición indispensable que desde la concepción del proyecto exista el compromiso de las instituciones de realizar un trabajo de conjunto, en el que otorguen mayor relevancia al liderazgo de la ANUIES, para cohesionar los esfuerzos.

La Autonomía es solo uno de los temas trascendentales de la educación superior que requiere de un nuevo marco jurídico, porque es una realidad, que ha sido rebasado por la regulación pactada y por las nuevas configuraciones institucionales. Por ello es impostergable e imprescindible generar una transformación profunda del mismo, para conformar una nueva arquitectura normativa en la que se fundamente el proyecto de educación superior que demanda y requiere el país.

Esta nueva arquitectura deberá tener como característica la capacidad de responder con flexibilidad a los vertiginosos cambios derivados de la globalización y virtualidad mundial, sin descuidar los principios básicos sociales a los que debe atender la educación superior y muy especialmente las universidades, cuyo compromiso social es mucho más amplio, al abarcar las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura.

El nuevo marco que se propone crear debe ser el gran artífice para articular y ordenar todo el sistema de educación superior, definiendo con toda precisión la participación de las diferentes instituciones públicas de educación superior en función de los objetivos para las que fueron

creadas, privilegiando la descentralización de la educación sin perder la dirección federal.

En este sentido, sería muy importante primero redefinir los objetivos del sistema de educación superior del país, con base en los principios y objetivos nacionales, para posteriormente diseñar el andamiaje jurídico en que se sustentará, y no al revés como suele suceder. En estas acciones mucho nos podrían ilustrar experiencias como la de España, que conformó una nueva ley orgánica para sus universidades con el fin de ordenar y reestructurar su sistema universitario, para dar respuesta a los cambios derivados de la inserción de ese país en la Unión Europea.

Ley de Autonomía para universidades y nuevo esquema de rendición de cuentas. Una propuesta

Es conveniente que las universidades afiliadas a la ANUIES conjunten sus esfuerzos en aras de conformar una nueva concepción de autonomía, que se materialice en una normativa general reglamentaria de la fracción VII del Artículo 3º constitucional, una Ley General de Autonomía Universitaria.

La conformación en México de esta Ley representa la gran oportunidad de precisar las relaciones Universidad-Estado y puede constituir el gran instrumento de ordenación y articulación de las universidades autónomas con el sistema de educación superior del país.

La clarificación de los alcances y fronteras de la autonomía, en una norma de aplicación general para las universidades, coadyuvará a resolver la mayoría de los problemas derivados de la falta de definición del concepto, reducirá los conflictos por diferencias de interpretación, y evitará que situaciones con tamiz político se escuden en la indefinición de la Autonomía.

Temas que la Ley de Autonomía Universitaria debe abordar

- Definición jurídica y conceptual de Autonomía, precisando alcances y fronteras. Éste debe constituir el tema central de la ley.

- Definición de los esquemas para la articulación de las universidades autónomas con el sistema nacional de educación superior. En estos esquemas, debe quedar muy clara la participación e interacción de las universidades con los distintos niveles de gobierno: municipal, estatal y federal.
- Definición de los criterios de asignación presupuestal, estableciendo las bases para lograr que se destine un porcentaje predeterminado del PIB, para las universidades.
- Vinculación entre universidades autónomas públicas y privadas, derivando un marco regulatorio para estas últimas.
- Establecimiento claro y preciso de los mecanismos de interacción con las diversas instancias y órganos del poder ejecutivo y legislativo, con los que deba existir una relación directa, precisando la forma de insertarse al proyecto rector del país, tanto en materia de educación como en las demás tareas sustantivas y adjetivas que desarrollan las instituciones.

En este sentido, el término interactuar es relevante, porque no se trata de convertir a las universidades autónomas mexicanas, en entidades dependientes de las secretarías de Estado u organismos públicos, que deban guiarse por las políticas temporales del gobierno federal y/o estatal en turno. Se trata, por el contrario, de crear a partir de esta ley el andamiaje jurídico y estructural que impulse la participación directa de las universidades en la definición de las grandes políticas en materia de educación, investigación y difusión de la cultura, creando de esta forma, una gran sinergia que impulse de manera definitiva al sistema educativo nacional.

- Precisión de temas relacionados con la docencia, investigación y difusión de la cultura que resulten generales y estratégicos para las universidades y para la cohesión del sistema universitario.
- Clarificación de los conceptos que han generado dificultades al interior de las instituciones y en su relación con el gobierno (ejemplo: en

que consiste la libertad de administración de sus recursos cuando una gran parte de los subsidios se encuentran etiquetados).

- Incorporación resignificadas en el contexto universitario, de las nuevas obligaciones derivadas de las leyes de Fiscalización Superior de la Federación y la de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (al final se plantea la propuesta concreta de este punto).
- Delimitación específica de los campos de competencia jurídica ante eventos violentos, como los que han enfrentado las instituciones, en los que por falta de claridad de las fronteras de la autonomía se ha generado confusión y falta de acción por parte de las instituciones y las autoridades federales o locales.

De esta nueva ley se deberán desprender en cascada modificaciones a las leyes internas de las universidades y en sus estructuras, oportunidad valiosa para replantear varias de las figuras de gobierno y regulación, haciendo ajustes en los cuerpos colegiados y promoviendo una mayor participación de la sociedad. Una propuesta en este sentido es crear un Consejo de Ciudadanos o Social, en el que estén representados los diversos sectores de la sociedad: las cámaras de la industria y el comercio, autoridades de educación del gobierno federal y/o estatal, del CONACYT, del Poder Legislativo de cada una de las principales fuerzas políticas del país, etc., que funcione como órgano de consulta y asesoría de la universidad. Un ejemplo que se podría analizar es el caso de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Grandes beneficios se podrían derivar de una Ley de Autonomía, que precise conceptos, delimite responsabilidades y atribuciones a las universidades reconociendo y aprovechando en favor del país el gran capital intelectual con que cuentan.

Fiscalización y rendición de cuentas

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 universidades que ahora deben incorporarse a la normativa universitaria. Las universidades autónomas, son altamente sensibles a los requerimientos sociales. Es muy importante cuidar que no se utilicen éstas normativas y sus interpretaciones por instancias gubernamentales, legislativas o judiciales, para intervenir en las instituciones con fines políticos o de cualquier otra índole que las afecte.

Una forma de lograrlo es que las propias universidades, con base en las citadas leyes, adecuen los lineamientos relativos a la fiscalización y transparencia y los inserten en su normativa. En este caso, la propuesta es que los aspectos relativos a la fiscalización queden contenidos en la ley de Autonomía, por tratarse de lineamientos federales, y los relativos a la transparencia se incluyan en esa ley solamente en sus disposiciones generales, en tanto sus especificaciones, derivadas de las leyes locales que les atañen, se incluyan en las normativas internas, como son las leyes orgánicas de las universidades.

En este sentido, ya se han desarrollado acciones promovidas por la AMOCVIES (Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior, que agrupa a los contralores y auditores de las universidades públicas) y apoyadas e impulsadas por la ANUIES, que representan avances para lograr el doble propósito de conformar un marco específico para la fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información en las universidades, y construir los procedimientos y mecanismos homogéneos para su aplicación en las universidades autónomas

Avances en materia de fiscalización y rendición de cuentas

Con relación a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la AMOCVIES, en coordinación con la ANUIES, está desarrollando una propuesta que define en términos generales los mecanismos y procedimientos para la fiscalización de

las universidades y que parte de la construcción de un acuerdo entre ANUIES, y la ASF (Auditoría Superior de la Federación), que plantea los siguientes objetivos:

- Diseñar con base en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, un marco normativo general para fiscalizar con criterios unificados a todas las universidades, sin menoscabo de las atribuciones que la propia ley confiere a la ASF, para la realización de auditorías directas
- Definir los procedimientos y mecanismos específicos para la rendición de cuentas.
- Sistematizar la rendición de cuentas a la ASF, a partir de la generación de flujos homogéneos de información financiera y de resultados que se integren a la cuenta pública nacional.
- Precisar que las revisiones directas a las universidades públicas autónomas se realicen conforme a sus normas internas, excepto en los casos en los que los recursos federales o estatales que se revisen se encuentren específicamente sujetos a normas distintas.
- Lograr que las revisiones de la ASF se realicen en coordinación con los órganos internos de control y vigilancia de las instituciones, para evitar duplicidad de esfuerzos y recursos.
- Favorecer que los procesos de fiscalización sean integrales, es decir, que la ASF pueda revisar integralmente a las instituciones, a partir de la firma de convenios entre la Auditoría Superior y los órganos de fiscalización locales.

Esquema de rendición de cuentas

Para materializar el acuerdo, se propone un esquema de rendición de cuentas que parte del flujo de información financiera homogénea, similar al que se entrega al Congreso, a la ASF y a la SEP, que consiste en: estados financieros (auditados por despachos contables independientes) y otros informes financieros significativos que ahora se propone complementar con un estado de logros y resultados de las universidades.

Para conformar el nuevo estado de logros y resultados del periodo, resulta de la mayor impor-

tancia diseñar una metodología para el registro de los avances y resultados de las instituciones, que permita informar sistemáticamente a la sociedad en general, a los legisladores y al gobierno, sobre el trabajo cotidiano de las universidades y sobre todo de los resultados y su impacto en el país, e incluso en el mundo, para que aunados a los estados financieros y otros informes administrativo-financieros que ya se entregan a la SEP, constituyan una auténtica rendición de cuentas.

Como puede resultar un proceso largo y complejo, se propone que las universidades conformen un sistema de indicadores en el que se apoye el registro de avances y logros de las mismas. La idea sería que, en tanto se define este sistema, se inicie integrando el estado de logros y resultados con la información significativa que defina cada una de las universidades, y se continúe trabajando en la definición tanto de indicadores, como de la metodología de registro de avances y logros. Resulta importante reiterar que estos indicadores deben emanar de las propias instituciones y deben ser conformados con estricto rigor científico.

En el documento se plantean también los procedimientos y mecanismos, para el desarrollo de las revisiones directas y/o rubros específicos, los cuales se pretende conformar de común acuerdo con la ASF.

Respecto a los despachos que auditan a las universidades, se plantea en la propuesta que formen parte de un padrón aprobado por la AMOCVIES, con lo que se tendría un mayor control y confianza en el trabajo desempeñado por los mismos.

Avances de transparencia y acceso a la información

En relación con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se conjuntaron los esfuerzos de tres asociaciones universitarias: Asociación Nacional de Abogados en las Instituciones Públicas de Educación Superior (ANAIPE); Asociación Mexicana de Respon-

sables de la Estandarización de la Información Administrativa y Financiera en las Instituciones de Educación Superior (AMEREIAF); y la AMOCVIES, para crear una normativa general unificada que ha permitido a las universidades iniciar las acciones de transparencia, aún antes de la entrada en vigor de la obligación para varias de ellas.

El resultado de estos trabajos fue la integración de un documento denominado “Recomendaciones generales para el cumplimiento con la transparencia y acceso a la información en las IPES”.

Objetivo y contenido del documento

El objetivo es constituir una guía o modelo que facilite a las universidades el cumplimiento social y legal de informar de manera estandarizada y permitir el acceso a la comunidad universitaria y a la sociedad en general a la información universitaria bajo un adecuado esquema de organización y procedimientos, procurando siempre salvaguardar la autonomía universitaria.

El documento contiene una serie de recomendaciones sobre los mecanismos de control interno en el proceso de transparencia y acceso a la información, pero sobre todo incluye un modelo de acuerdo sobre transparencia, en el que se establecen los lineamientos específicos y procedimientos para atender los requerimientos de transparencia de las universidades. Este esfuerzo podría concluirse en su parte normativa cuando se incorporen, como ya se comentó, los contenidos generales del mismo en la legislación universitaria.

También se incluye en el documento, como parte de las recomendaciones para el fortalecimiento del control interno, la propuesta de un ajuste importante a la estructura funcional de las instituciones, consistente en la creación de contralorías en las instituciones que no cuentan con ésta, y la reubicación de las que existen actualmente y que dependen del rector, transfiriéndolas a órganos independientes como la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario o el Patronato. Ello coadyuvará a garantizar su

independencia como órganos de control e incidir en la confianza y credibilidad social.

El documento se presentó en reunión de Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES, fue entregado a los rectores y se publica en las páginas de Internet de las tres asociaciones que participaron en su integración.

Conclusión

La conformación de una Ley General de Autonomía, y la creación de un nuevo esquema de transparencia y rendición de cuentas, constituyen opciones que coadyuvan al fortalecimiento del sistema universitario; que de asumirse constituirán un disparador hacia un cambio sustantivo que permitirá:

- Mejorar las relaciones de las universidades con el gobierno federal, estatal, Poder Legislativo, y en general con el entorno social, al clarificar y delimitar jurídica y conceptualmente la Autonomía.
- Mayor vinculación entre universidades, y de éstas con los órganos responsables de la educación, la investigación y la difusión de la cultura en el país y en los estados, al establecer en la Ley de Autonomía los lineamientos generales para este efecto.
- Articular el sistema universitario a partir de la homogeneización de su normativa y de mecanismos expresos, establecidos en la citada ley.
- Favorecer la unificación de procedimientos administrativos y la generación homogénea de información de las universidades.
- Perfeccionar los procesos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.
- Coadyuvar a una mayor credibilidad social en las universidades.

Aunque la reforma jurídica general que se plantea y la propuesta específica de la Ley de

Autonomía son urgentes y muy importantes para las instituciones, no son suficientes, ni tendrán mayor trascendencia, si no se encuentran sustentados en un cambio en la visión y actitud de los universitarios, especialmente de aquellos que tienen la dirección de las instituciones en sus manos.

Es tiempo de que las universidades cohesionadas por la ANUIES asuman una posición de mayor protagonismo en su propio destino y en el del país, y que eviten con esto la instauración de modas temporales carentes de definición jurídica.

Hoy por ejemplo, la moda en nuestro país y en el mundo entero es dejar que las leyes del mercado rijan en casi todos los sectores, y las universidades, como lo señala el rector de la UNAM, Dr. Juan Ramón de la Fuente, no deben permitir que dichas leyes, se instalen de lleno en el sistema educativo, porque de hacerlo, la educación acabará convirtiéndose en una industria y dejará de ser el principal crisol donde se forja la identidad de la nación.

Un nuevo marco de la educación superior en general y de la universitaria en particular, así como las reformas que de éste se desprenderán tanto en la estructura como en la normatividad interna de las instituciones, evitará que tendencias políticas, ideológicas, económicas o de cualquier otro orden, se instalen en las instituciones y hagan presa de ellas. Insisto, lo primordial es una postura cohesionada y organizada de las universidades que permita seguir defendiendo sus principales valores como las empresas culturales más importantes del país haciendo vigente el viejo adagio: “la unión hace la fuerza”, en este caso, la fuerza del espíritu e intelecto conjugados.