

## **RENDICIÓN DE CUENTAS Y EVALUACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR CON AUTONOMÍA: DEL EJERCICIO INTERNO A LA OBLIGACIÓN EXTERNA.**

A lo largo de buena parte del siglo XX, las relaciones entre las instituciones de educación superior y el Estado en México tuvieron como un punto de conflicto central el asunto de la autonomía.

Desde 1929, cuando por medio de la expedición de la Ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se decreta su autonomía, se inició un largo proceso de definición y redefinición de sus alcances y de las facultades de los distintos poderes públicos para vigilar la acción de esas entidades del Estado. De hecho, los propios entes universitarios se dieron a la tarea de delimitar internamente su propia concepción de esa autonomía como lo mostró la polémica que sostuvieron Caso y Lombardo en 1933.

Desde entonces hasta 1980, cuando se elevó el principio de autonomía universitaria a rango constitucional, adicionándole una fracción al artículo tercero de la Ley fundamental, la autonomía empezó a cobrar alcances claros tanto para los poderes públicos como para las propias instituciones autónomas.

No obstante la claridad del texto constitucional y el señalamiento legal que se estableció en la exposición de motivos, en el sentido de dejar claras las distintas dimensiones de esa autonomía y las limitantes para las facultades que de ella emanaban, el clima de confrontación política que se dio entre distintas universidades autónomas y el Estado a lo largo de los años 60's y 70's, hizo que múltiples cuestiones de esa autonomía quedaran sujetas a la negociación política. Tal fue el caso de la rendición de cuentas a la que como todo ente público estaban obligadas.

Una muestra de ese uso público se dio durante el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando se practica por primera vez una auditoría sobre el uso del presupuesto a la Universidad Autónoma de Guerrero. No obstante que luego de muchas resistencias la auditoría se practica, en el conjunto de las universidades esa decisión del Gobierno se identificó como una vulneración de la Autonomía, equiparable a la intromisión de la policía en el *campus* universitario.

Así, luego de un proceso de negociación continua y cotidiana de los términos de la autonomía en los últimos 20 años, hoy es el Poder Legislativo el que ha contribuido a definir mejor el avance de esa autonomía y con ello ha contribuido a limar las ásperas relaciones entre el Estado y las instituciones de Educación Superior. Al mismo tiempo, el poder Legislativo Federal se ha convertido en un actor fundamental para establecer los medios más adecuados para lograr la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas que el México democrático necesita.

Por medio del decreto publicado en el Diario Oficial 14 de julio de 1999, el Poder Legislativo reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de sentar las nuevas bases constitucionales para que el propio Congreso de la unión estuviera en condiciones de expedir una ley que regulara la organización de una nueva entidad superior de fiscalización, además de otras leyes que normaran la gestión, el control y la evaluación, de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Con ello se partió de un nuevo esquema de fiscalización superior de la Federación que permitan regular de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los entes antes señalados. Para ello, la Ley que regula la actuación de la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de la Cámara de Diputados, en su artículo 74 fracción cuarta señala que la Auditoría apoyará al Legislativo en la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

Entre otras cosas el nuevo ordenamiento permitió establecer la posibilidad de determinar las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Estado Federal o del patrimonio de los organismos constitucionalmente considerados como autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y los órganos jurisdiccionales que determinan las leyes, amén de las entidades paraestatales ubicadas en el ámbito de la administración Pública Federal. Esta cuestión era impensable para el ámbito universitario hace sólo unos cuantos años atrás.

En complemento a esto, la actual Legislatura aprobó en este 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en donde en su primer artículo define que dicha ley tiene como finalidad *promover lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.*

Con estas dos leyes, se abre una verdadera oportunidad para impulsar una cultura de la transparencia y de rendición de cuentas en la gestión gubernamental, la cual permitirá hacer realidad un uso honorable de los recursos públicos.

No es ocioso señalar que la creación de estas leyes se dio por unanimidad, en el contexto de grandes tensiones entre poderes y de gran competencia y conflicto entre los partidos políticos. Ello no es cosa menor, pues a pesar de ese escenario en apariencia adverso, en los últimos años la intensa competencia política ha impulsado avances en las prácticas de transparencia y control y ha generado que existan dos grandes avances en sendas vertientes: la primera es la activación del sistema de pesos y contrapesos. Ello ha permitido que los tres poderes establezcan candados de vigilancia entre sí.

La segunda vertiente es el fortalecimiento del control interno o autocontrol en cada una de las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, y el avance en la capacidad de los ciudadanos para acceder a la información y de los medios de comunicación para divulgarla.

No obstante estos avances, el sistema de contrapesos en México debe avanzar para fortalecer al Legislativo frente al Ejecutivo. Todavía el Congreso tiene fragilidad en sus instrumentos de vigilancia externa y control; ambos son aún insuficientes; a pesar de ello se trabaja para que la transparencia en el uso de los recursos sea la norma en la actividad pública.

### **LA EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

En México los malos resultados en materia educativa dan cuenta de que el ejercicio de la evaluación que se ha practicado, sobre todo en el nivel de educación básica, carece de las

suficientes bases críticas y objetivas, como para hacer de ella un verdadero instrumento para la planeación y la toma de decisiones para la transformación del sistema en su conjunto.

Una excepción a esta dinámica lo constituye la autoevaluación emprendida por las instituciones de educación superior en nuestro país, la que constituye un ejemplo que merece especial reconocimiento, tanto en logros concretos como por los nuevos paradigmas que ha abierto. Este proceso gradual de transformación que comenzó con ejercicios de autoevaluación complementados luego con evaluaciones externas, son una de las principales bases de la planeación estratégica y de los procesos de reforma universitaria estructural que actualmente enfrentan.

Hoy en día se discute en el Congreso la posibilidad de que una instancia pública que no sea la SEP, como lo puede ser el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, evalúe la función educativa que llevan a cabo las instituciones de educación superior, incluidas las autónomas. Al respecto, quiero expresar algunos comentarios a fin de generar un debate que tiene que ver con lo que se discute en esta Asamblea de la Asociación Mexicana Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior y que son, por un lado, los alcances de la rendición de cuentas de parte de las universidades y, por otro, las facultades de fiscalización y **evaluación**, que en mi opinión tienen, los órganos públicos establecidos para ello.

Una de las dimensiones de evaluación que debe emprender una instancia externa como el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, consiste en la facultad de evaluar a las instituciones de educación superior y dentro de ellas y de manera particular a aquellas que cuentan con autonomía constitucional.

A este respecto, el decreto de creación del INEE que expidió el presidente Fox, elude esta posibilidad al señalar claramente que *la educación superior no será objeto de la actividad del instituto*. Nuestra opinión es que el Instituto, debe contemplar la evaluación de ese nivel, en virtud de que la Ley General de Educación define con claridad el marco normativo de la acción del Estado en torno a la función social educativa, como veremos a continuación.

Respecto de las instituciones de educación superior con autonomía, el párrafo segundo del artículo primero de la Ley General de Educación, señala que *la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones*. Este señalamiento exceptúa la aplicación de esta Ley General para éstas últimas, sólo en los términos de lo establecido por la Constitución como la *función social* de esos organismos autónomos, y que de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo tercero constitucional, se refiere específicamente sólo a la facultad y responsabilidad de autogobierno; a la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; a la libertad para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y a la administración de su patrimonio.

Así, sólo para esas dimensiones de la *función social educativa*, la Constitución le otorga la autonomía a dichas instituciones y universidades. No obstante ello, para cada una de dichas dimensiones, la propia Constitución vincula con un principio de interés público superior y que se encuentra por encima de esa autonomía. Por ejemplo, en el caso de la libertad para fijar la relación laboral, se acota por el mandato de regirse por el apartado A del artículo 123 de la propia Constitución.

Como órgano del Estado, en el caso de la libertad para educar, investigar y difundir la cultura, la Constitución señala claramente que será *de acuerdo con los principios de este artículo*, es decir, tendrá como fundamentos, *ser laica, se basará en los resultados del progreso científico, será democrática,... nacional ...en cuanto a la comprensión de nuestros problemas..., a la defensa de la independencia política... económica... y el crecimiento de nuestra cultura; contribuirá a la mejor convivencia humana;* entre otros más.

Esto es, si bien las instituciones de educación superior autónomas cuentan con una legislación específica, las cuales establecen sobre todo los términos de su autogobierno y administración del patrimonio propio, ello no las abstrae de la aplicación de los principios constitucionales que se establecen claramente en nuestra Carta Magna.

Para ello, resulta importante señalar que incluso los términos de la administración del patrimonio propio no se encuentra exento de la acción de las leyes generales y de otros órganos del estado. Esto se desprende del reciente fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el amparo interpuesto por la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT); contra la pretensión de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Comisión de Vigilancia de ese órgano de fiscalización anterior a la Auditoría Superior de la Federación. En su resolución, la Suprema Corte determinó que las universidades públicas "deben rendir cuentas al pueblo" sobre el gasto de los recursos que reciben y pueden ser sujetas a auditorías por parte de la Cámara de Diputados.

En resolución del 30 de agosto de 2002, la Suprema Corte estableció que las instituciones de educación superior que cuentan con autonomía, deben justificar el correcto uso de los subsidios que se les otorgan" y ello "no implica que en forma alguna se intervenga en la administración y control del patrimonio universitario, ni que se vulnere la autonomía", según resolvieron los Ministros.

La Corte aclaró que el hecho de que las universidades públicas no sean mencionadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no es obstáculo para que la Auditoría Superior de la Federación las incluya en sus auditorías anuales a la cuenta pública.

La UAT sostenía que su única obligación consiste en "informar y justificar el gasto" ante la autoridad que otorga el subsidio; es decir, la Secretaría de Educación Pública, pero que ello "no implica ser auditada y fiscalizada".

Los Ministros de la Segunda Sala retomaron los dictámenes para la reforma de 1980 al artículo tercero constitucional, donde se estableció la autonomía universitaria, interpretando que ésta jamás podrá ser interpretada o concebida como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado.

Partiendo de esta base, la Corte concluyó que la autonomía universitaria "implica independencia del Estado a través de la libertad de cátedra, planes de estudio y métodos de trabajo, de administración de su presupuesto y designación de sus autoridades". Sin embargo, dicha autonomía no implica que "las universidades públicas esta base, no estén obligadas a rendir cuentas al pueblo y justificar el correcto uso de los subsidios que se les otorgan. Concretamente, tratándose de recursos federales, a la Cámara de Diputados".

No obstante que esta resolución se dio hasta agosto de 2002, según la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en este mismo año 40 instituciones presentaron sus estados financieros y dictámenes de auditores externos ante la Auditoría Superior de la Federación, como una decisión propia por contribuir a la transparencia y rendición de cuentas a la que esas instituciones están obligadas. A partir de la resolución de la Suprema Corte, la voluntad de estas instituciones educativas se vuelve obligación de abrir sus finanzas a la fiscalización y auditoría que llevará a cabo la Auditoría Superior de la Federación.

De hecho, nuestro marco legal considera a las instituciones universitarias con autonomía como parte del sistema educativo mexicano, por lo que la Ley General de Educación las regula en los aspectos en los que se señala con esa precisión. En el artículo 10 de la Ley General de Educación se establece que:

*La educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.*

*Constituyen el sistema educativo nacional*

*I - Los educandos y educadores;*

*II - Las autoridades educativas;*

*III - Los planes, programas, métodos y materiales educativos;*

*IV - Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;*

*V - Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y*

*VI - Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.*

*VII - Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar.*

En ese sentido, la autonomía universitaria no debe entenderse como autarquía, pero tampoco como soberanía. Ello es así porque es precisamente un órgano Legislativo del Estado el que concede la autonomía, sin que con ello se renuncie a la función pública para la cual fue delegada esa facultad. La autonomía, como una expresión extrema de la descentralización de funciones del Estado, en donde se trasladan facultades de decisión de una autoridad general a una autoridad de competencia menos general, debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de educación.

La autonomía universitaria no consiste en la autorregulación absoluta de las instituciones de educación superior, hasta el punto de desconocer el contenido esencial del derecho a la educación. Incluso la facultad académica, que la realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas, así como los planes y programas de estudio que de ellos emanan, está sujeta a lo establecido en el artículo tercero constitucional. De tal forma que el viejo principio decimonónico de libertad de enseñanza ha sido superada y actualmente la educación constituye una función social del Estado.

En resumen, como instituciones del Estado, como prestadoras de un servicio público, como instituciones que reciben un recurso público para cumplir con su misión y como parte del sistema educativo nacional, las instituciones de educación superior con autonomía, deben ser evaluadas.

En ese sentido, más aun lo deben ser las instituciones de educación superior que no cuenten con autonomía, y también, tomando como base el referido artículo 10, lo deben ser todas las instituciones de educación superior particulares.

Sin embargo, es menester reconocer los avances que respecto de la evaluación han alcanzado las instituciones de educación superior públicas, en particular las autónomas. De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la reforma universitaria, que hoy en día es el mayor reto de ese nivel educativo, pone el acento en la transformación de los procesos académicos de docencia, investigación y de extensión y difusión del saber, lo cual ha implicado redefinir el concepto y finalidad de la evaluación y su función en el proceso educativo y social. Estos son los logros alcanzados por la evaluación crítica y objetiva de las comunidades universitarias.

De esta manera la autoevaluación orientada hacia el reconocimiento de la realidad institucional en beneficio de la propia institución y su comunidad, aportan ingredientes sustantivos al criterio de calidad sobre la eficiencia terminal y evidentemente, contempla elementos y componentes adicionales particulares de cada institución, que determinan los perfiles de egreso ideales propios, de acuerdo con su naturaleza autónoma, el principio de libertad de cátedra, modelo pedagógico y estructura orgánica.

No obstante el salto cualitativo que ello representa, la tendencia general de las políticas de evaluación educativa, continúa reforzando su sentido instrumental para efectos del financiamiento, con base en criterios de desempeño y la desigual competencia por recursos extraordinarios. De hecho, la SEP cuenta con un programa que reconoce la evaluación interna de las Universidades y que con base en él, otorga recursos adicionales al subsidio ordinario.

Para el 2002, la gran mayoría de las universidades públicas han concluido sus procesos de evaluación y reforma orgánica y curricular, procesos que implicaron desarrollar proyectos institucionales de fortalecimiento a largo plazo, la participación comprometida de las comunidades universitarias, autoridades, maestros, alumnos y trabajadores y las expectativas de contar con mayores recursos para operar los cambios y realizar los proyectos de transformación e innovación institucionales.

Por estas razones, nuestra propuesta es que se debe partir de la autoevaluación como un medio de colaborar, en términos de reciprocidad, al enriquecimiento de las labores sustantivas del la evaluación del sistema educativo nacional en general y de las instituciones de educación superior, en particular de aquellas que cuentan con autonomía. Con ello no se pone en entredicho las bases de esa autonomía en su dimensión académica y al mismo tiempo se propicia la acción interinstitucional, para el fomento y desarrollo de una cultura propia de evaluación, fincada en la propia experiencia y acorde a nuestra realidad nacional. La finalidad no es que el INEE realice la evaluación de las instituciones autónomas, sino que a partir de las bases de la presente ley y las políticas definidas en el marco sistema, esas instituciones realicen su autoevaluación y tengan la obligación de informar sobre ellas.

El medio que consideramos idóneo para establecer la participación de las instituciones de educación superior que no cuentan con autonomía, es la de establecer Convenios de colaboración, a

fin de que instancias externas a ellas, pero con su propia colaboración, realicen las acciones de evaluación.

Hoy en día la demanda de rendición de cuentas y de acceso a la información, se encuentran como causa y también como objetivo de las instituciones y leyes que estamos construyendo para evaluar la educación en México.

Con las nuevas leyes se dan pasos importantes para hacer realidad el acceso a la información de los ciudadanos mexicanos. Con las nuevas leyes se sientan las bases para lograr la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, en las instituciones de educación superior públicas. Es importante la rendición de cuentas como una práctica de las administraciones universitarias, pero también necesitamos que ese acto pase de ser voluntario a una obligación de fiscalización del poder público bajo reglas muy claras.

Nuestra propuesta, es que esa rendición de cuentas se convierta en un verdadero ejercicio de evaluación de la función educativa, que llevan a cabo las instituciones de educación superior, con autonomía o sin ella. Con ello, lejos de vulnerar la educación pública, creemos que se fortalecerá, pues la ciudadanía no tendrá duda alguna sobre el necesario financiamiento que las escuelas de ese nivel educativo están demandando. Del mismo modo, estoy seguro que toda institución evaluada bajo esquemas y reglas aplicables también a los particulares, permitirá establecer una comparación con estas últimas, las cuales por ilusorias cuestiones de mercado y mercadotecnia, muchas veces aparecen por encima de la calidad auténtica de nuestras instituciones de educación superior públicas.

MUCHAS GRACIAS