

CAPÍTULO PRIMERO	
EL MARCO JURÍDICO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS	3
José María SERNA DE LA GARZA	
I. La descentralización administrativa	3
1. Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia	6
2. Los organismos descentralizados tienen un patrimonio propio	8
3. Los organismos descentralizados cuentan con autonomía técnica	9
4. Los organismos descentralizados cuentan con autonomía orgánica	10
II. Los modelos predominantes sobre el financiamiento de la educación superior en el mundo	14
1. Sistema del aumento constante de recursos	16
2. Sistema del financiamiento por aplicación de fórmulas	16
3. Sistema del financiamiento por contrato	17
4. Sistema de los derechos de escolaridad	20

III. Autonomía y financiamiento en México:	
los modelos de la UNAM y la UAM	23
1. El marco jurídico de la UNAM	24
2. El marco jurídico de la UAM	39

CAPÍTULO PRIMERO

EL MARCO JURÍDICO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS

José María SERNA DE LA GARZA

I. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El estudio del marco jurídico de las universidades públicas autónomas en México debe comenzar por el análisis de una forma de organización de la administración pública, que se conoce con el nombre de la *descentralización administrativa*. Con base en este concepto, el Estado crea entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, desvinculados en mayor o menor grado de la administración pública centralizada, para el cumplimiento de determinados fines.

Es pertinente apuntar que la descentralización administrativa ha obedecido a la conveniencia de sustraer ciertas actividades de la acción de la administración pública centralizada, debido a la peculiar naturaleza técnica, industrial o comercial de las mismas. En este tenor, el Estado decide desprender-

se de algunas de las facultades que de manera regular ejerce sobre los órganos de la administración pública centralizada, en aras de un mejor cumplimiento de determinados fines estatales, lo cual no significa que se desprende o desentiende de las entidades descentralizadas. Lo que sucede es que se establece, entre Estado y organismos descentralizados, una forma de relación y convivencia distinta, en la que el elemento de jerarquía, eje fundamental de la organización burocrática centralizada, se desdibuja, como veremos en las líneas que siguen.

Por otro lado, la descentralización administrativa también es distinta de la desconcentración administrativa. Este último concepto alude a la idea de otorgar a un órgano ciertas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto y patrimonio, pero sin que deje de existir la relación de jerarquía que caracteriza a la administración centralizada.¹

Acosta Romero identifica las siguientes características de los organismos desconcentrados, que marcan diferencias importantes en relación con los organismos descentralizados:

- a) Dependen de un órgano centralizado, por ejemplo, una Secretaría, cuyo titular es quien

1 Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, UNAM, 1973, p. 87.

toma las decisiones más trascendentes para el organismo.

- b) Su competencia deriva de las facultades de la administración centralizada, lo cual significa que funciona con facultades delegadas.
- c) No obstante tener autonomía financiera, su patrimonio es el mismo que el de la Federación, por lo que no tiene uno propio, es decir, solamente goza de facultades de administración del patrimonio.
- d) Los organismos desconcentrados participan, por lo regular, de la misma personalidad jurídica del Estado.²

Por su parte, la descentralización administrativa implica la introducción de una serie de reglas distintas, relativas a los poderes de nombramiento de autoridades, los poderes de mando y vigilancia, las facultades de revisión y disciplinarias, así como los poderes para la resolución de conflictos de competencia.³ Dichas reglas pueden entenderse mejor si nos enfocamos a analizar su base jurídica, la cual se conforma por los siguientes elementos:

- Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia.

2 *Ibidem*, pp. 88 y 89.

3 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1986, p. 167.

- Los organismos descentralizados tienen un patrimonio propio.
- Los organismos descentralizados cuentan con autonomía técnica.
- Los organismos descentralizados cuentan con autonomía orgánica.

1. *Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia*

Que los organismos descentralizados tengan personalidad jurídica propia, significa que son un centro de imputación de derechos y deberes distinto del Estado. Es decir, pueden entrar en relaciones jurídicas a título propio, independientemente del Estado.

El artículo 25 del Código Civil del D. F. señala que son personas morales la nación, estados y municipios, por un lado, y las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley. En este contexto, es posible decir que la nación (idea que debemos entender en este caso como el Estado mexicano) es una persona moral, capaz de ser un centro de imputación de derechos y deberes; asimismo, puede afirmarse que existen corporaciones de carácter público, distintas de la nación, que también pueden tener derechos y deberes propios. Por otro lado, es importante tener en mente que como toda persona jurídica, las corporaciones de carácter pú-

blico creadas por la ley pueden entrar en relaciones con otras personas jurídicas, sean personas físicas o morales, de carácter público o privado, y que dichas relaciones pueden adoptar variaciones distintas.

Asimismo, debe señalarse que todas las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos, según lo indica el artículo 27 del propio Código Civil. Esto significa, por un lado, que la nación actúa y se obliga por medio de los órganos que la representan, como los órganos del Poder Ejecutivo, o Legislativo o Judicial federales, y que, por otro lado, las corporaciones de carácter público hacen lo propio por medio de los órganos que las representan (según lo indiquen la ley y/o sus propios estatutos).

¿Cómo nace la personalidad jurídica de los organismos descentralizados? Mediante una ley o decreto del Congreso de la Unión, o en su caso, mediante un decreto del Ejecutivo, según lo dispone el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cabe señalar, sin embargo, que la ley a la que se refiere dicho artículo no es la que se desprende de la lectura del artículo 90 de la Constitución, el cual ordena que a través de una ley orgánica, el Congreso deberá definir las bases generales

de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La ley a la que se refiere el artículo 90 constitucional es la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), la cual regula a todos los organismos descentralizados que forman parte de lo que en México se denomina el sector paraestatal. Sin embargo, lo que resulta importante señalar en este punto es que dicha Ley se deslinda de las universidades con autonomía al señalar lo siguiente: “Artículo 3o. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se registrarán por sus leyes específicas”.

Lo cual significa que las universidades e instituciones de educación superior que se rigen por el principio de autonomía no están reguladas en realidad por la LFEP, sino por sus propias leyes. Son esas leyes las que determinan el nacimiento de la personalidad jurídica de las instituciones mencionadas, y son ellas las que definen el alcance y los límites de su autonomía.

2. Los organismos descentralizados tienen un patrimonio propio

¿Qué es el patrimonio? Jurídicamente hablando, patrimonio son todos los derechos y obligaciones susceptibles de ser cuantificables en dinero, y que

están adscritos a una persona. Por derechos entendemos aquí derechos reales (por ejemplo, propiedad); y derechos de crédito, es decir, todos los créditos que la persona en cuestión puede exigir en contra de otras personas que sean sus deudores.

Ahora bien, que los organismos descentralizados tengan un patrimonio propio significa, en primer lugar, que el mismo es distinguible del patrimonio nacional. No obstante, esto no implica que el régimen jurídico del patrimonio de dichos organismos salga totalmente del marco establecido por la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) y que únicamente esté determinado por sus propias leyes orgánicas. Al contrario, creemos que debe entenderse que la LGBN se aplicará de manera supletoria a todo lo no previsto por las leyes especiales que, en su caso, regulen el patrimonio que ha sido puesto en manos de los organismos descentralizados. En este caso, es preciso entender que por una decisión soberana, el Estado afecta o destina parte de su patrimonio a las necesidades propias del servicio público en cuestión, pero que no se desentiende totalmente de él.

3. Los organismos descentralizados cuentan con autonomía técnica

La autonomía técnica significa que el organismo descentralizado no está sometido a las reglas de

gestión administrativa y financiera que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. La justificación de este tipo de autonomía está en que en ocasiones las normas generales de gestión administrativa, financiera y contable resultan poco adecuadas a las exigencias del servicio proporcionado por los organismos descentralizados, y que en virtud de ello el Congreso autoriza derogaciones al régimen general y adopta fórmulas de organización administrativa o financiera de diverso tipo.⁴ En aras de dar flexibilidad y facilidad a la gestión de un servicio público, se recurre entonces a un régimen especial, distinto al del sector centralizado de la administración pública.

Los alcances y los límites de esa autonomía técnica estarán determinados por la ley orgánica del organismo descentralizado de que se trate, sin que pueda hablarse de caracteres idénticos y uniformes, puesto que cada tipo de actividad requerirá un tipo y grado específico de esta clase de técnica.

4. *Los organismos descentralizados cuentan con autonomía orgánica*

La autonomía orgánica significa que las actividades propias del organismo descentralizado habrán

4 *Ibidem*, p. 200.

de ser realizadas por autoridades propias y distintas a las de la administración centralizada, y que además las primeras pueden oponer a las segundas su esfera de autonomía. Los poderes que las autoridades centrales tienen para definir, orientar y vigilar a las autoridades de los organismos descentralizados varían enormemente. Se trata de una cuestión de grado, en la que todo dependerá, una vez más, de lo que el Congreso determine en la ley orgánica respectiva.

Sin embargo, en el caso de las universidades e instituciones de educación superior, la autonomía orgánica ha de concebirse en su expresión más amplia, lo cual se desprende del párrafo VII de la Constitución, que a la letra dice:

VII. 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 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 Constitu-

ción, 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.

Este artículo es importante, no sólo por su rango constitucional, sino porque en él se resumen todas las características de las universidades e instituciones de educación superior autónomas. En él se puede ver lo específico que tienen este tipo de organismos descentralizados, que los distinguen de otros que realizan actividades de otro tipo, como industrial o comercial. En virtud de este artículo, las universidades autónomas tienen facultades de autogobierno, y también facultades normativas, que abarcan diversos ámbitos, como planes y programas, términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administración de su patrimonio.

Para concluir esta parte sobre el concepto de autonomía en relación con las universidades e instituciones de educación superior (en su calidad de un subtipo de organismos descentralizados), hemos de citar a Manuel Barquín y Jesús Orozco, quienes han caracterizado así el régimen de descentralización de las universidades públicas autónomas:

...personalidad y patrimonio propios; un régimen jurídico particular, que en mayor o menor grado determina una autonomía orgánica y técnica; así como la atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, regulación, vigilancia, revisión, disciplinario y de determinación de conflictos de competencia, que caracterizan a la administración centralizada. No obstante, el grado de disminución de dichos controles puede variar notablemente...⁵

Finalmente, debe aclararse que para que se considere que una universidad pública es autónoma, se requiere que una parte importante de su orden jurídico sea creado por un órgano interno, integrado por miembros de la comunidad universitaria y elegidos por la misma, en quienes se delega la facultad reglamentaria (que no queda ya en manos del titular del Poder Ejecutivo). Igualmente, se necesita que el órgano interno de la universidad, facultado para aplicar el orden particular de la institución, sea elegido a través de un proceso en que participen los miembros de la comunidad, por medio de sus legítimos representantes.⁶

5 Barquín, Manuel y Orozco, Jesús, “Constitución y autonomía universitaria en Iberoamérica”, *Cuadernos de Legislación Universitaria*, México, vol. III, núm. 6, mayo-agosto de 1988, p. 54.

6 *Ibidem*, p. 55.

II. LOS MODELOS PREDOMINANTES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

En el nivel más general, se puede decir que existen dos modelos de asignación de recursos a las instituciones de educación superior (de aquí en adelante nos referiremos a ellas bajo el acrónimo IES): el que conceptualiza a la educación como inversión y el que la ve como un bien social o público.⁷ El primer modelo implica que el financiamiento de la educación superior corresponde a los beneficiarios directos de la misma, como pueden ser los estudiantes, sus padres o los empleadores. En palabras de Fresán y Torres: “Esta perspectiva considera que, independientemente de los efectos positivos que sobre el conjunto de una sociedad tiene el hecho de contar con una población con mayores niveles educativos, existen beneficiarios directos cuya responsabilidad hacia el financiamiento de la educación superior es mayor que en el caso de los beneficiarios indirectos, o el público en general, que no tiene acceso a la misma”.⁸

7 Fresán, Magdalena y Torres, David, “Tendencias en el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas”, *Revista de Educación Superior*, México, vol. XXIX, núm. 113, enero-marzo de 2000, p. 59.

8 *Idem*.

El modelo se basa en el supuesto de que los contribuyentes cuyos hijos no asisten a la universidad pública y/o que no asistieron a la universidad pública, no tienen por qué subsidiar a la minoría que sí asiste o asistió a dicha institución. Por ello, al menos en parte, el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas debe tener también un origen privado. En opinión de Fresán y Torres, este modelo no toma en cuenta las dificultades que enfrentan los estudiantes en desventaja económica. Ante esto, algunos países han tratado de paliar el desequilibrio a través de mecanismos de compensación que ayuden a este tipo de estudiantes siempre que tengan los méritos académicos suficientes.⁹

El segundo modelo asume que la educación superior genera beneficios para la sociedad entera, y por tanto es un bien social. Al serlo, el Estado tiene la obligación principal de financiarla. La educación superior beneficia a la sociedad entera, al generar las condiciones para garantizar el desarrollo nacional.

Se pueden identificar cuatro sistemas para el financiamiento público de las IES:

- a) El del aumento constante de recursos;
- b) El del financiamiento por aplicación de fórmulas;

9 *Ibidem*, p. 60.

- c) El del financiamiento por contrato;
- d) El de los derechos de escolaridad.¹⁰

1. *Sistema del aumento constante de recursos*

Bajo este esquema, característico de situaciones en que el Estado está interesado en una expansión constante de la educación superior, el financiamiento se calcula sobre la base del presupuesto del ejercicio anterior, pero sumando las cantidades que correspondan al incremento previsto de la matrícula.¹¹

2. *Sistema del financiamiento por aplicación de fórmulas*

Este sistema implica la adopción de fórmulas basadas en criterios de calidad, pertinencia y eficiencia, para el cálculo de los recursos que el Estado habrá de asignar a las IES. Se parte de la idea de que el Estado asigna un monto global medio a las IES por cada alumno inscrito, y dicho monto se pondera a través de una variedad de elementos relacionados con el desempeño y características de la institución

¹⁰ Véase Garrocho, Jordi, “La financiación de la enseñanza superior en los países de la OCDE. Tendencias y modelos”, *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, núm. 14, mayo-agosto de 1997, p. 89.

¹¹ *Ibidem*, p. 66.

en cuestión, a saber: el tiempo de dedicación del estudiante, las horas de trabajo semanal, las necesidades de equipo del estudiante, el tipo de materias cursadas, el nivel de estudios impartido, indicadores de resultados incluyendo la acreditación o la certificación, el grado de cumplimiento de las metas institucionales, entre otros.

También se puede tomar criterios de evaluación de desempeño de los programas académicos, tales como el número de alumnos que egresan, el número de estudiantes que se titulan y la disminución de las tasas de deserción o rezago. Cuando esto sucede, la verificación se realiza por organismos independientes y externos a las IES.¹²

3. *Sistema del financiamiento por contrato*

Este sistema implica la formación de contratos o convenios entre el Estado y las IES, para el financiamiento de programas específicos, tanto para la creación de infraestructura, como para la formación docente, o de apoyo a la investigación.

Incluso, en las universidades públicas de un país con tantos recursos como los Estados Unidos de América, este sistema de financiamiento ha ido creciendo en los últimos años. Como indica Esteban,

12 *Ibidem*, p. 67.

en la actualidad “...casi todas las universidades del país, sean grandes o pequeñas, se dediquen a la investigación o a la enseñanza, otorguen doctorados o programas de bachillerato, reciban subvenciones del gobierno o sean privadas, todas compiten con más o menos éxito por los dólares federales, estatales y del sector privado”.¹³

La experiencia de los Estados Unidos de América resulta interesante en varios aspectos. En ocasiones, organismos públicos y privados contratan a profesores para que realicen investigaciones o trabajos específicos. En este esquema, se da un pago al profesor, pero también la universidad recibe un porcentaje del valor total del contrato. Por otra parte, en otros casos se construyen laboratorios que además de servir para el proyecto de investigación específico, sirven después para preparar a jóvenes científicos.¹⁴ Igualmente importante en dicho país es el cobro por la organización de cursos a distancia que toman los empleados de empresas que necesitan personal altamente capacitado y actualizado. Este esquema también deja un ingreso adicional tanto al profesor como a la universidad que organiza el curso.

13 Esteban, Manuel A., “Universidad, medio externo y alternativas de financiamiento”, *Estudios Sociales*, núm. 96, trimestre 2, 1998, p. 79.

14 *Idem*.

Por último, hemos de mencionar dos modalidades más de la experiencia de las universidades de los Estados Unidos de América, a saber: la realización de actividades empresariales por parte de las universidades (librerías, imprenta, restaurantes y negocios similares); y la celebración de alianzas con empresas, a partir de las cuales la universidad recibe tecnología y equipo a cambio de apoyar a las empresas en la solución de problemas y en innovación tecnológica. En cuanto a estas alianzas, Esteban señala las siguientes ventajas: 1) La adquisición inmediata de fondos que no sólo benefician directamente a los profesores y estudiantes involucrados en el proyecto, sino a toda la universidad, al liberar recursos estatales que se pueden dirigir a otras actividades que los necesitan; 2) empresas gigantescas a donde enviar estudiantes a aplicar los conocimientos adquiridos en las aulas a problemas reales y urgentes; 3) oportunidades de “prestar” a los profesores de las universidades por un tiempo para ayudar a estas empresas a resolver problemas y asegurar que los mismos se mantengan al corriente de los desarrollos tecnológicos y de sus aplicaciones; 4) acceso a los expertos de dichas empresas dispuestos a ayudar a los profesores universitarios y a los estudiantes a solucionar problemas, e incluso a impartir cursos de corta duración; 5) oportunidades

de empleo inmediato para los graduados; 6) prestigio nacional para los programas académicos de la universidad que entra en la alianza.¹⁵

4. *Sistema de los derechos de escolaridad*

Este sistema implica que los estudiantes o sus familias deben aportar un pago para financiar, al menos en parte, sus estudios en universidades públicas. El también llamado sistema de derechos de matrícula puede adoptar varias modalidades, que van desde estar calculado como un porcentaje de la asignación que en promedio hace el Estado por estudiante en la IES respectiva, hasta fórmulas que toman en cuenta la capacidad de pago de cada estudiante, complementados con un sistema de becas o préstamos a estudiantes de bajos recursos.

Es en este sistema en donde mayores diferencias existen entre los países miembros de la OCDE. Montserrat identifica las siguientes modalidades:

¹⁵ *Ibidem*, p. 83. Las empresas también obtienen algunas ventajas de este esquema: 1) que sus peritos hagan investigación junto a los profesores y estudiantes más avanzados de las IES; 2) el descubrimiento de problemas, y la oportunidad de presentarlos a los profesores y estudiantes para que los estudien y encuentren soluciones; 3) acceso a graduados antes de que otras empresas tengan oportunidad de ofrecerles empleo; 4) la formación de una red de expertos con otras empresas asociadas.

- a) Ausencia de derecho de escolaridad;
- b) Derechos de escolaridad para ciertos cursos y no para otros;
- c) Derechos de escolaridad en los que se cobra solo una parte de los gastos de la enseñanza;¹⁶
- d) Derechos de escolaridad en los que se cobra la casi totalidad del coste de la enseñanza;¹⁷
- e) Ayuda financiera del Estado para el pago de derechos.¹⁸

Resulta importante destacar que la investigación suele ser financiada con criterios distintos a los de la docencia.¹⁹ En general, pueden identificarse las siguientes tendencias:

- Evaluación de la producción académica departamental, la cual consiste en asignar recur-

16 La tendencia en Europa es a no cobrar derechos de escolaridad o a cobrarlos con base en cantidades mínimas. Igualmente, la tendencia europea consiste en que los estudiantes paguen menos en las fases iniciales de sus estudios, y que paguen más en las etapas intermedias o finales.

17 Por su parte, la tendencia en Japón y los Estados Unidos de América consiste en cobrar derechos de escolaridad elevados, si bien se contemplan programas de subvenciones públicas de relevancia.

18 Garrocho, *op. cit.*, nota 10, p. 90.

19 Garrocho distingue también entre el financiamiento de dos partes distintas del quehacer universitario: la primera, ligada a la actividad más tradicional de las IES: cursos que preparan para un título universitario y actividades básicas de investigación; la segunda, vinculada a la ejecución de actividades muy diversas, entre ellas los grandes proyectos de investigación. *Ibidem*, p. 89.

sos a las instituciones, a partir de los resultados de las evaluaciones de la productividad científica de sus diferentes departamentos. Bajo este esquema, la universidad, y no sus partes integrantes en lo particular, recibe los recursos públicos, lo cual permite promover el equilibrio entre los componentes de la universidad.²⁰

- El establecimiento de estándares de acreditación. Sólo aquellas instituciones que cumplan con los estándares pueden acceder a recursos para la investigación.
- Financiamiento por contratos entre la IES y el organismo público que provee los recursos. En palabras de Fresán y Torres “Se trata de un compromiso a futuro mediante el cual las instituciones pueden manejar sus gastos de operación mientras que el resto de los recursos se etiquetan para su ejercicio en actividades precisas autorizadas. En este esquema los organismos financieros toman las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los contratos”²¹

Ahora bien, en la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE, las universidades suelen recibir

20 *Ibidem*, p. 70.

21 *Ibidem*, p. 72.

fondos de fuentes diferentes. Se ha dado entonces una multiplicación de dichas fuentes, representadas por organismos públicos o entidades del sector privado. Asimismo, es preciso señalar que en ningún caso las subvenciones públicas dejan de venir acompañadas de algún tipo de condiciones, pero tampoco se deja que sea únicamente el mercado el que financie ni la totalidad ni la mayor parte de la enseñanza superior.²²

III. AUTONOMÍA Y FINANCIAMIENTO EN MEXICO: LOS MODELOS DE LA UNAM Y LA UAM

En la presente sección nos hemos propuesto examinar dos modelos concretos relativos a la manifestación financiera de la autonomía universitaria. Nos referiremos al modelo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y al de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Para realizar este análisis hemos recurrido a diversos instrumentos normativos, que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las leyes orgánicas respectivas, además de algunos otros instrumentos relativos a la organización de dichas Universidades.

22 *Ibidem*, p. 88.

Para facilitar la exposición y comprensión del tema, hemos organizado nuestro análisis a través de cinco preguntas: A) ¿cuáles son las reglas de financiamiento de cada una de estas Universidades?; B) ¿cómo se elabora su presupuesto anual?; C) ¿quién y cómo se evalúa el gasto de estas instituciones?; D) ¿cómo está definido su patrimonio?; y E) ¿quién administra el patrimonio de cada institución, y cómo lo hace?

1. *El marco jurídico de la UNAM*

A. *¿Cuáles son las reglas de financiamiento de la UNAM?*

En su artículo 3o., fracción VIII, la Constitución señala que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias para, entre otras cosas, fijar las aportaciones económicas destinadas al servicio público de educación.

Por su parte, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES) en vigor a partir del 30 de diciembre de 1978, establece las bases generales relativas al financiamiento que el gobierno federal otorga a las instituciones de educación superior.

De esta manera, el artículo 21 de la LCES indica que la federación, dentro de sus posibilidades presupuestales y en vista de las necesidades de docen-

cia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asignará recursos conforme a la propia LCES, para el cumplimiento de sus fines. No obstante, el reconocimiento de la obligación del gobierno federal de asignar recursos a las instituciones públicas de educación superior no impide que éstas puedan realizar programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento.

Por otro lado, el artículo 22 de la LCES establece una regla que se repite en la Ley Orgánica de la UNAM, al disponer que los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales. Igualmente, están exentos de dichos impuestos los actos y contratos en que intervengan las mencionadas instituciones, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de las mismas.

El artículo 23 de la LCES es importante puesto que proporciona criterios, así sean muy generales, para la asignación de recursos a las instituciones públicas de educación superior. En este sentido, indica dicho artículo que los recursos que conforme al presupuesto de egresos de la federación se asignen a las instituciones de educación superior se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desa-

rollo del sistema de educación superior, y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos. Asimismo, enfatiza este artículo que para decidir la asignación de los recursos, en ningún caso se tomarán en cuenta consideraciones ajenas a las educativas.

Los recursos que el gobierno federal asigna a las instituciones públicas de educación superior pueden ser ordinarios o específicos. Los ordinarios son los que se asignan a través del presupuesto de egresos de la federación, y sus administraciones se sujetan a un calendario previamente aprobado, debiendo iniciarse durante el primer mes del ejercicio fiscal.

Por su parte, los recursos específicos pueden ser otorgados por el ejecutivo federal cuando las instituciones requieran desarrollar proyectos adicionales de superación institucional y carezcan de fondos para ello. En este supuesto, deberán celebrar previamente con el Ejecutivo un convenio.

Finalmente, el artículo 27 indica que las instituciones de educación superior deberán aplicar los fondos proporcionados por la federación, estrictamente a las actividades para las cuales hayan sido asignados y de conformidad con las leyes respectivas.

B. *¿Cómo se elabora el presupuesto anual de la UNAM?*

En primer lugar, debemos mencionar que la elaboración del presupuesto de la UNAM se ha de entender en relación con las normas sobre la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto es así porque el subsidio del gobierno federal es la principal fuente de financiamiento de la Universidad y, como se sabe, el gobierno federal no puede hacer pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos (según lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución).

En virtud de lo anterior, en la elaboración de su propio presupuesto, la UNAM debe sujetarse a lo previsto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGP). Esto significa que la UNAM debe presentar un proyecto de presupuesto anual a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con toda oportunidad, para que esta secretaría a su vez pueda cumplir en tiempo con su obligación de presentar al presidente de la República el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Como se sabe, el presidente debe enviar a la Cámara de Diputados dicho proyecto, antes del 30 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda el presupuesto (artículo 20 de la LPCGP).

El Proyecto de Presupuesto General Anual de Ingresos y Egresos (que es el documento que la UNAM presenta a la SHCP en los términos arriba citados), así como las modificaciones al mismo, se formulan por el Patronato de la UNAM, oyendo a la Comisión de Presupuestos del Consejo Universitario y al rector. Una vez formulado, se presenta a consideración del Consejo para su aprobación. Cabe aclarar que para la elaboración del presupuesto, el Patronato, a través de la Tesorería, deberá recabar los anteproyectos de las diferentes dependencias, mismos que deberá someter a la consideración del propio Patronato.²³

Ahora bien, el artículo 63 del Estatuto General de la UNAM proporciona los criterios que el Patronato habrá de tomar en cuenta para elaborar el presupuesto, a saber: los ingresos probables del ejercicio siguiente y los efectivamente habidos en los tres años anteriores. Para fijar los ingresos probables, se considerará el subsidio del gobierno federal y lo que se estime haya de percibirse conforme al acuerdo que dicte el Consejo en el mes de octubre de cada año, respecto de cuotas por inscripción, exámenes ordinarios, extraordinarios o profesionales,

23 Los anteproyectos se elaborarán atendiendo a los lineamientos y asignaciones que determine el Patronato. Véase artículo XXXVII del Reglamento Interior del Patronato Universitario.

por expedición de títulos y certificados, y cualquier otro ingreso, ordinario o extraordinario.

Asimismo, señala el artículo 65 del Estatuto General que el presupuesto deberá contener el programa de actividades, obras y servicios a cargo de la Universidad, en forma de previsiones de egresos.

El proyecto de presupuesto anual de la UNAM debe ser discutido por el Consejo, y debe ir acompañado de una serie de documentos indicados en el artículo 66 del Estatuto General, entre los cuales se encuentran los siguientes:

I. Informe de la situación hacendaria de la Universidad durante el ejercicio en curso y de las condiciones previstas para el siguiente;

II. Estimación total de ingresos señalados en el plan de arbitrios para el ejercicio venidero;

III. Previsiones de egresos destinados para cada ramo del presupuesto.

Cabe señalar que el proyecto de presupuesto formulado por el Patronato y sometido a la consideración del Consejo, deberá ir suscrito por el rector y por los miembros de la Comisión de Presupuestos del Consejo, con indicación de su conformidad o de los puntos concretos de discrepancia.

Los gastos de la UNAM están sujetos a una doble clasificación. Por un lado, deben clasificarse por ramos de la administración de la Universidad y

por facultades, escuelas e institutos (clasificación funcional). Por otro lado, los gastos deben agruparse conforme a su naturaleza en “grupos de autorización”, los cuales son “gastos”, “elaboraciones”, construcciones, adquisiciones, inversiones, cancelaciones de pasivo y erogaciones especiales. A su vez, cada uno de estos grupos se subdividirá en conceptos, o sea en grupos de autorizaciones de naturaleza semejante. Por último, los conceptos se subdividirán en partidas representadas por autorizaciones específicas del presupuesto.

El artículo 68 señala que la asignación de las partidas fija el límite de las erogaciones. Dichas partidas no son transferibles ni el presupuesto puede ser objeto de modificaciones sino con autorización del Consejo Universitario, y previo dictamen de la Comisión de Presupuestos y del Patronato.

Cabe aclarar que el proceso de elaboración del presupuesto en la UNAM y el ejercicio del gasto está relacionado con el proceso de planeación. De hecho, existe un Reglamento de Planeación de la UNAM que tiene por objeto normar los procesos institucionales de planeación, mismos que están vinculados con los procesos referentes a la evaluación de lo realizado y con los recursos financieros para ello asignados.

Según lo dispone el artículo 4o. del Reglamento de Planeación, los procesos institucionales de pla-

neación son coordinados por el rector, con apoyo de la Secretaría de Planeación.

El Rector, después de consultar a la comunidad universitaria de la manera que estime prudente, debe presentar, dentro de los primeros seis meses de su gestión, el Plan de Desarrollo de la Universidad para el cuatrienio correspondiente. Asimismo, dentro de los tres primeros meses de cada uno de los años siguientes de su gestión, debe presentar a la comunidad universitaria el Programa de Trabajo Anual de la Universidad.

Igualmente, los titulares de las entidades académicas, después de consultar a su comunidad, deben presentar, en los seis primeros meses de su gestión, el plan de desarrollo de la entidad para el cuatrienio correspondiente, que debe ser formulado dentro del marco del Plan de Desarrollo de la Universidad. Asimismo, dentro del primer mes de cada año calendario, deberán entregar su programa de trabajo anual a la Secretaría de Planeación, incluyendo el proyecto de presupuesto correspondiente a dicho periodo. Lo mismo deben hacer los titulares de las dependencias administrativas.

Por otro lado, y para efectos de la evaluación, los titulares de las entidades académicas deben entregar anualmente a la Secretaría de Planeación, el primer mes del año, las acciones previstas, las metas mínimas a alcanzar, así como una evaluación de la eje-

cución del programa académico de la entidad. Por su parte, los titulares de las dependencias administrativas deben evaluar anualmente el cumplimiento de las acciones previstas y los alcances logrados con relación al Plan de Desarrollo de la Universidad y a su programa de trabajo específico.

Dentro del primer mes del año inmediato posterior, turnarán el producto de la evaluación a la Secretaría de Planeación, con el fin de que se integre el Informe del Rector.

C. *¿Quién evalúa el gasto de la UNAM y cómo se realiza esta tarea?*

La evaluación interna la realiza el Patronato, a través del contralor, quien vigila la ejecución del presupuesto, prepara la cuenta anual y rinde mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad (artículo 10-V). El artículo XXVI del Reglamento Interior del Patronato Universitario señala entre las facultades del contralor, las siguientes:

- 1) Supervisar el manejo de los fondos y valores que haga la Tesorería, debiendo informar directa y periódicamente al Patronato.
- 2) Llevar el registro contable de todas las operaciones financieras presupuestales de la Universidad.

- 3) Vigilar la ejecución del presupuesto.
- 4) Realizar auditorías periódicas o especiales, conforme a programas aprobados por el Patronato, a las diferentes dependencias de la Universidad.
- 5) Informar al Patronato sobre el resultado de las auditorías.
- 6) Verificar y controlar que las operaciones se realicen con apego a los instructivos, contratos, legislación y política de la Universidad.
- 7) Dar cumplimiento a las disposiciones fiscales vigentes que afecten a la Universidad como causante o retenedor.
- 8) Preparar la cuenta anual.

La UNAM no está obligada formalmente a rendir cuentas ante el Congreso de la Unión, ni ante la SHCP, acerca de la utilización que hace del subsidio federal. Este es un rasgo característico de su régimen peculiar de autonomía, que la distingue de la autonomía que tienen otros organismos descentralizados, como serían Pemex o la Comisión Federal de Electricidad.

Sin embargo, por una costumbre que tiene que ver con una estrategia que permita negociar incrementos en el subsidio federal, los rectores de la UNAM tradicionalmente han entregado un reporte al Congreso de la Unión, acerca de la manera en

que los recursos públicos federales asignados a la Universidad han sido gastados en el ejercicio fiscal anterior.

D. *¿Cómo está definido el patrimonio de la UNAM?*

El patrimonio de la UNAM está regulado tanto por la Ley Orgánica de la propia Universidad (LOUNAM), como por el Reglamento Interior del Patronato Universitario. De las disposiciones de dichos ordenamientos se puede desprender que el patrimonio universitario es un patrimonio que el gobierno federal destinó a la prestación de un servicio público específico, el de educación superior, y al cual revistió de un régimen jurídico especial, que se ajusta al principio de la autonomía universitaria.

El artículo 15, enuncia los elementos del patrimonio universitario de la siguiente forma:

I. Los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad, en virtud de habersele afectado para la constitución de su patrimonio por las leyes del 10 de julio de 1929 y del 19 de octubre de 1933, y los que con posterioridad se haya adquirido.

II. Los inmuebles que para satisfacer sus fines adquiera en el futuro por cualquier título jurídico.

III. El efectivo, valores, créditos y otros bienes muebles, así como los equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad.

IV. Los legados y donaciones que se le hagan, y los fideicomisos que en su favor se constituyan.

V. Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude.

VI. Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles.

VII. Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal le destine y el subsidio anual que el propio gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

Por su parte, el artículo 16 de la LOUNAM nos habla de dos regímenes jurídicos de los bienes inmuebles que son propiedad de la Universidad. Unos son los que están destinados a los servicios de la UNAM, y que serán inalienables e imprescriptibles. Esto significa que su propiedad no puede transferirse a otras personas por medio de algún contrato traslativo de dominio (donación, compra-venta, permuta, mutuo), y que la “prescripción adquisitiva” no corre en contra de este tipo de bienes de la Universidad.²⁴

Sin embargo, ese mismo artículo admite la posibilidad de que la UNAM desafecte parte de estos

24 En el ámbito del derecho de propiedad, la prescripción adquisitiva se refiere a la posibilidad de que el poseedor de un bien del que no es propietario, se convierta en tal por el transcurso del tiempo.

bienes inmuebles, cuando ya no sean utilizables para los servicios que presta la Universidad. En dicho caso, el Patronato puede declarar la desafectación, misma que deberá protocolizar en el Registro Público de la Propiedad. Hecho esto, los inmuebles en cuestión quedarán en calidad de bienes de propiedad privada de la UNAM, sujetos a las disposiciones del derecho común (es decir, su propiedad puede ser transferida, y la prescripción adquisitiva puede correr en contra de la Universidad, respecto de dichos bienes).

Con fundamento en estas bases generales, el Reglamento Interior del Patronato Universitario clasifica el patrimonio universitario en:

1) *Patrimonio inalienable:*

- A) Bienes muebles e inmuebles de uso docente;
- B) Recursos financieros intocables recibidos en propiedad (legados, donaciones, fideicomisos y otros otorgados con fines específicos).

2) *Patrimonio alienable:*

- A) Bienes muebles e inmuebles de uso no docente;
- B) Recursos financieros recibidos en propiedad (legados, donaciones, fideicomisos y otros otorgados sin fines específicos).

3) *Patrimonio de operación:*

A) Recursos ordinarios:

- a) Subsidio del gobierno federal;
- b) Derechos y cuotas por servicios docentes;
- c) De explotación de bienes;
- d) De productos de inversiones.

B) Ingresos extraordinarios:

- a) Recibidos con fines específicos;
- b) Recibidos sin fines específicos.

El manejo de los bienes muebles e inmuebles de uso docente corresponde a la rectoría. Pero la administración y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles no destinados a la docencia, corresponde al Patronato. Por último, la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles de la UNAM, corresponde a la rectoría (si bien el Patronato está facultado para vigilar que la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles de la Universidad sean efectuados de manera adecuada y oportuna, así como para hacer las sugerencias que estime convenientes).²⁵

Por último, el artículo 17 de la LOUNAM se refiere al régimen fiscal de la Universidad. Indica, por

²⁵ Véase artículos XI al XIV del Reglamento Interior del Patronato Universitario.

un lado, que los ingresos de la UNAM y los bienes de su propiedad, no están sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Y por otro lado, señala que tampoco estarán gravados los actos y contratos en que la UNAM intervenga, si es que los impuestos debiesen estar a cargo de la Universidad.

E. *¿Quién administra el patrimonio de la UNAM y cómo se realiza esta tarea?*

La instancia responsable de la administración del patrimonio de la UNAM es el llamado “Patronato Universitario”, integrado por tres miembros designados por la Junta de Gobierno por seis años, a propuesta del Consejo Universitario, y que no reciben retribución o compensación alguna por dicha labor (artículo 10 de la LOUNAM).²⁶ Corresponde al Patronato administrar el patrimonio universitario y sus recursos, tanto ordinarios como extraordinarios.

El Patronato designa al tesorero de la UNAM y a sus empleados directos, así como al contralor y a sus empleados. De acuerdo al artículo XXV del Reglamento Interior del Patronato Universitario, corresponden al tesorero, entre otras atribuciones:

26 Véase también artículo II al VII del Reglamento Interior del Patronato Universitario.

- 1) Controlar y manejar los fondos provenientes de los recursos ordinarios y extraordinarios que por cualquier motivo obtenga la institución.
- 2) Llevar el registro del inventario total del patrimonio universitario.
- 3) Tramitar el cobro del subsidio federal y de otros recursos que se obtengan.
- 4) Recaudar los fondos procedentes de los derechos y cuotas que por los diversos servicios de la UNAM deben cubrirse y cualquier otro ingreso por utilidades, intereses, etcétera.
- 5) Controlar y autorizar los movimientos bancarios de los recursos de la UNAM.
- 6) Cuidar el oportuno pago de sueldos y otras prestaciones al personal de la institución.

Por último, cabe mencionar que al Patronato corresponde gestionar el incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la Universidad.

2. El marco jurídico de la UAM

A. ¿Cuáles son las reglas de financiamiento de la UAM?

Las reglas sobre financiamiento de la UAM, en el nivel más general, son las mismas que las de la

UNAM. Es decir, también está sujeta la UAM a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución general de la República, así como a las disposiciones que sobre asignación de recursos contempla la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

B. *¿Cómo se elabora el presupuesto anual de la UAM?*

De manera análoga a como lo señalamos para el caso de la UNAM, el subsidio federal a la UAM está sujeto a las reglas y tiempos de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación y, por lo mismo, ésta debe tener en cuenta las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Sin embargo, en lo interno existen reglas tanto en la Ley Orgánica de la UAM (LOUAM), como en el Reglamento del Presupuesto de la UAM, que son las que norman el proceso de elaboración del presupuesto de la Universidad que se envía al Ejecutivo federal.

Para entender el proceso de elaboración del presupuesto anual de la UAM, es necesario tener primero una visión de su estructura orgánica. De esta manera, debemos mencionar el hecho de que la UAM está dividida en unidades universitarias (UAM-Azcapozalco, UAM-Xochimilco, UAM-Iztapala-

pa). Asimismo, y como lo indica el artículo 21 de la LOUAM, cada unidad universitaria está dirigida por un rector y se organiza en divisiones y departamentos. Las divisiones se establecen por áreas del conocimiento y los departamentos por disciplinas específicas o por conjuntos homogéneos de éstas.

Por su parte, en cada unidad universitaria hay un Consejo Académico integrado por: un rector (quien lo preside); los directores de División; los jefes de Departamento de la Unidad; un representante del personal académico y otro de los alumnos por cada departamento; y dos representantes de los trabajadores administrativos de la unidad.

Por último, y para completar este esbozo de la organización de la UAM, debemos mencionar que por cada División funciona un Consejo Divisional, integrado por: el director de la división (quien lo preside); los jefes de Departamento de la misma División; y un representante del personal académico y otro de los alumnos por cada departamento.

Ahora bien, el conocimiento de esta estructura orgánica es importante para entender el procedimiento de formulación del presupuesto de ingresos y egresos de la UAM. Esto es así, porque según la fracción III del artículo 29 de la LOUAM, corresponde a los Consejos Divisionales presentar al Consejo Académico de la unidad universitaria respecti-

va el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la división. Por su parte, la fracción III del artículo 23 de la LOUAM señala que corresponde al Consejo Académico de cada unidad la facultad de someter al Patronato, por conducto del rector general, el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la unidad universitaria respectiva. Finalmente, corresponde al Patronato de la UAM formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad, y ponerlo a consideración del rector general de la misma, quien lo deberá someter a la aprobación definitiva del Colegio Académico de dicha Universidad (artículo 20, fracción V de la LOUAM).

Se nota entonces que el proceso de elaboración del presupuesto de ingresos y egresos de la UAM se da en una especie de estructura piramidal, que arranca de los Consejos Divisionales y sube hasta llegar al máximo órgano de decisión en la materia, que es el Colegio Académico de la UAM.

El Reglamento del Presupuesto de la UAM (aprobado por el Colegio Académico en su sesión núm. 110, celebrada los días 19 y 21 de noviembre de 1990) establece reglas más específicas sobre la elaboración del presupuesto de dicha Universidad.

Básicamente, lo que hace dicho Reglamento es establecer el sistema de presupuesto por programas,

al establecer en su artículo 3o. la obligación de elaborar el presupuesto “con base en los programas de docencia, investigación, preservación y difusión de la cultura y apoyo institucional”. Esto implica que deban existir programas de docencia, investigación, preservación y difusión de la cultura y apoyo institucional en la Universidad, las unidades, divisiones, departamentos y áreas.

Siguiendo la estructura piramidal que se indica líneas arriba en relación con la elaboración del presupuesto, los programas también se integran a todos los niveles. Por ello es que el artículo 5o. del Reglamento dispone que los programas de las áreas se considerarán e integrarán, desde el punto de vista presupuestal, a los programas departamentales; los programas departamentales a los divisionales; los divisionales a los de las unidades y éstos a los programas de la Universidad.

Para darnos una idea de lo que cada programa contiene, conviene citar el artículo 6o. del Reglamento, según el cual cada programa deberá contener los siguientes datos: identificación del programa; ubicación orgánica; responsables; antecedentes; justificación; objetivos generales y específicos; metas e indicadores para su evaluación; prioridades de realización; tiempos de ejecución; recursos humanos, materiales y financieros disponibles; recursos

humanos, materiales y financieros requeridos; y fuentes de financiamiento complementario.

Como en el caso del presupuesto, los programas también son aprobados por los órganos colegiados de cada nivel, para lo cual deben tomar ciertos criterios, señalados por el artículo 7o. del Reglamento: las políticas generales de la UAM; la planeación de la Universidad; el informe anual del rector general; los procedimientos que en materia de elaboración del presupuesto fije la Universidad; la plantilla y la nómina del personal de la Universidad; el análisis del avance del ejercicio presupuestal del año en curso y la evaluación del gasto de los dos años anteriores; los estados financieros; y los demás factores que señale la Ley Orgánica, el Reglamento del Presupuesto y otras normas y disposiciones reglamentarias.

La instancia que finalmente autoriza presupuesto y programas es el Colegio Académico de la UAM, órgano que también puede fijar prioridades de carácter general para la aplicación de remanentes y recursos adicionales, si los hubiere.

El artículo 20 de la LOUAM señala como facultades del Patronato de la UAM las de:

I. Obtener los ingresos necesarios para el financiamiento de la Universidad.

II. Organizar planes para arbitrar fondos a la Universidad.

III. Formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad y ponerlo a consideración del Rector general de la misma, quien lo someterá a la aprobación definitiva del Colegio Académico.

Por su parte, el artículo 16-1 del Reglamento Orgánico de la UAM,²⁷ señala más en detalle otras facultades que en materia financiera y de gasto tiene el Patronato, entre las que destacan:

I. Diseñar y ejecutar estrategias para obtener ingresos adicionales al subsidio federal.

II. Procurar la obtención de donaciones para acrecentar el Patrimonio de la Institución.

III. Procurar la obtención de recursos necesarios para financiar programas específicos que le presente el Colegio Académico o el rector general.

IV. Fijar y, en su caso, revisar y actualizar las cuotas por los servicios que presta la UAM, de acuerdo con las políticas generales de la institución.

V. Emitir lineamientos para la inversión de los recursos financieros de la Universidad; definir sistemas para la ministración de fondos a las unidades

27 Este Reglamento fue aprobado por el Colegio Académico en su sesión núm. 32, entre marzo y abril de 1981.

universitarias, a la Rectoría General y a los proyectos patrocinados.

C. *¿Quién evalúa el gasto de la UAM y cómo se realiza esta tarea?*

El control y evaluación del gasto en la UAM corresponde al contralor, y tiene por objeto determinar si se han cumplido las obligaciones derivadas de la normatividad de carácter presupuestal, por medio de la supervisión permanente de activos, pasivos, ingresos y egresos.

El contralor es nombrado por el Patronato, así como el personal que de él dependa, para la supervisión de los asuntos financieros de la Universidad (artículo 20, fracción VIII de la LOUAM).

Por su parte, el artículo 20, fracción VI de la LOUAM, dispone que el Patronato debe presentar al Colegio Académico, dentro de los tres primeros meses a partir de la fecha en que concluya un ejercicio presupuestal, los estados financieros con el dictamen del auditor externo nombrado para el caso por el propio Colegio.

El artículo 26 del Reglamento del Presupuesto de la UAM indica que el control y evaluación del gasto se hará con base en:

I. La información proporcionada por órganos e instancias cuyas competencias se relacionen con el

gasto en alguna de las acciones previstas en las disposiciones reglamentarias.

II. Los resultados de la contabilidad de acuerdo con los sistemas implantados.

III. La información adicional estimada relevante en cada situación.

IV. Las conclusiones y recomendaciones, en su caso, de las auditorías practicadas.

La base de la actividad de control y evaluación del gasto está en las auditorías practicadas por el contralor. Éstas tienen el propósito de verificar si es razonable la situación financiera correspondiente y si se han aplicado correctamente los recursos. Cabe aclarar que el artículo 16-1 del Reglamento Orgánico de la UAM da al Patronato la facultad de ordenar la práctica de auditorías, mismas que estarían a cargo, como se indicó, del contralor.

Conviene señalar que el contralor debe informar, por lo menos mensualmente, sobre el control presupuestal al Patronato; y debe informar también al rector general y a los rectores de unidad del control presupuestal de sus respectivas competencias.

D. *¿Cómo está definido el patrimonio de la UAM?*

El artículo 4o. de la LOUAM señala que el patrimonio de la Universidad está constituido por:

I. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste.

II. Los fondos que le asigne el Consejo Nacional de Fomento Educativo.

III. Los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.

Por otro lado, el artículo 5o. de la LOUAM señala que los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no están sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales; y que tampoco estarán gravados los actos y contratos en que la Universidad intervenga, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de la UAM.

E. *¿Quién administra el patrimonio de la UAM y cómo se realiza esta tarea?*

El órgano encargado de la administración del patrimonio de la UAM es su Patronato. Este órgano está integrado por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y tres vocales. Estos funcionarios duran en su cargo ocho años y podrán ser reelectos. Además, el artículo 19 de la LOUAM señala que el cargo de miembro del Patronato será honorario (es decir, no remunerado).

Según el artículo 20 de la LOUAM, corresponde al Patronato, y en relación con el patrimonio, entre otras facultades:

I. Autorizar la adquisición de los bienes que se requieran para las actividades de la Universidad.

II. Administrar y acrecentar el patrimonio de la Universidad.

Asimismo, el artículo 16-1 del Reglamento Orgánico de la UAM señala como facultades del Patronato relativas al patrimonio universitario, las siguientes:

I. Procurar la obtención de donaciones para acrecentar el patrimonio de la Universidad.

II. Autorizar anualmente, desde el punto de vista financiero, la adquisición de los bienes que se requerirán para las actividades universitarias, en función de montos y de órganos e instancias encargados de la adquisición.

III. Autorizar la adquisición de bienes inmuebles.

IV. Emitir opinión financiera cuando se pretenda la enajenación de bienes inmuebles de la Universidad.

V. Definir el sistema para formular y mantener actualizado el inventario de los bienes y de los derechos sobre propiedad intelectual que integran el patrimonio de la Universidad.

VI. Emitir lineamientos para la vigilancia, desde el punto de vista financiero, en relación a la explotación de patentes, marcas, invenciones, transferencia de tecnología y en general sobre propiedad intelectual.

Para concluir esta sección del presente trabajo, hemos de resaltar únicamente que no existe un modelo único de marco regulatorio de las cuestiones relativas al financiamiento de las universidades públicas. A pesar de que el concepto de autonomía es aplicable en el nivel más general a dichas instituciones, sus manifestaciones concretas en el nivel normativo pueden ser desarrolladas de maneras por demás diversas. Todo dependerá de decisiones políticas que se plasmen en la Ley Orgánica respectiva, y en los Estatutos que regulen la vida interna de cada institución.