

RAZONES Y DERECHOS PARA UNA UNIVERSIDAD PÚBLICA TRANSPARENTE

Ángel TRINIDAD ZALDÍVAR*

SUMARIO: I. *¿Autonomía vs. transparencia?* II. *Alcances de la transparencia.* III. *Construcción de ciudadanía. Una razón más.* IV. *Claroscuros.*
V. *Bibliografía.*

Es bien sabido que, dentro de los círculos académicos de las universidades, los investigadores escudriñan todo nuevo estudio dentro de su área de conocimiento: los economistas quieren conocer los datos que llevaron a determinada conclusión financiera o el porqué de una inflación galopante; los abogados, las leyes que fundamentan una resolución o las nuevas que intentan modificar una terca realidad; los ingenieros, los nuevos métodos para obtener cálculos más precisos; los médicos, los efectos de los nuevos medicamentos o novedades quirúrgicas. El ámbito académico y científico que se desarrolla dentro de una universidad pública parte de una proposición fundamental: todo conocimiento científico tiene que ser verificable; toda investigación, transparente; y los datos de cualquier estudio, siempre deben estar disponibles para que otros puedan comprobarlos, confrontar las hipótesis y sus resultados para, finalmente, poder evaluar la investigación en su conjunto. Ciertamente algunos datos podrán reservarse por un asunto de propiedad intelectual, sin embargo, el debate sobre las ideas y el conocimiento sólo es posible cuando los que lo generan permiten a otros revisar su trabajo académico, eso todos lo tienen claro. Pero surgen aquí dos interrogantes: ¿qué pasa con el espacio en el que dichos trabajos académicos se desarrollan?, ¿por qué existe la necesidad de transparentar no solamente el conocimiento, sino el funcionamiento del espacio donde se desarrolla el mismo?

* Maestro en administración y gobierno por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Ex comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

La primera respuesta parece simple: porque los recursos económicos que hacen funcionar estas instituciones son dinero público y por ese simple hecho es indispensable transparentar el ejercicio de los mismos. Nada que se maneje con recursos públicos puede escapar del escrutinio público; Bobbio lo dice con absoluta sencillez: hagamos público lo que es público.

Así, podemos señalar que las universidades públicas no sólo deben ser un crisol social, es decir, ese espacio donde se mezclan y contraponen diversas corrientes de pensamiento para obtener nuevas ideas, sino que, además, deben ser cristalinas, traslúcidas respecto de su quehacer, precisamente por su naturaleza pública. Si, por otro lado, todos coinciden en que las universidades públicas son por antonomasia el lugar de la deliberación pública, del debate, de la confrontación de ideas, es evidente que, para que eso suceda, se requiere acceso a información. Discusión sin sustento documental, sin conocimiento, es pura demagogia, es bordar en el vacío, es pérdida de tiempo.

Las universidades públicas son espacios de tolerancia donde se aprende no sólo teorías sobre la democracia, sino que se vive la democracia y, bajo esta perspectiva, la participación *informada* es fundamental porque, como bien decía Montesquieu, “en el régimen republicano es en el que se necesita de toda la eficacia de la educación”,¹ eficacia que se alcanza, entre otros factores, cuando la comunidad universitaria —profesores, investigadores y personal operativo— aceptan trabajar bajo la mirada —inquisitiva en ocasiones— de la sociedad.

Así, para convertirse en verdadero terreno fértil para la generación de ideas y la construcción de ciudadanos, no basta que las universidades existan como espacio de discusión y debate, sino que el debate debe incorporar información sobre el propio espacio de discusión, sobre la universidad misma. Razones, pues, hay muchas.

En lo que respecta a los derechos los hay variados y en distintos niveles: desde los que se encuentran en la Constitución y en tratados internacionales hasta leyes federales, estatales, reglamentos, y otros ordenamientos de menor jerarquía.

I. ¿AUTONOMÍA VS. TRANSPARENCIA?

Para algunos el primer escollo que encuentra la transparencia es la *Autonomía universitaria*. Ven en ella no la posibilidad de la libre reflexión sino el mecanismo que facilita la ausencia de controles que *atenten* contra la libertad universitaria. Por ello es importante saber qué debemos entender por

¹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, núm. 191, 1985, p. 26.

autonomía y cómo se aborda desde el extremo de la transparencia. Desde mi punto de vista la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy clara en los dos artículos relativos al caso: el 3o. y el 6o., y en ellos no se prevé la opacidad universitaria.

El origen de la autonomía es evidente e indiscutible: limitar la injerencia del poder político en la función social de producción del conocimiento y de su papel crítico. De ahí que el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución disponga: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de *gobernarse a sí mismas*... determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio... (énfasis añadido)”.

Dada la relevancia que pueden llegar a adquirir las universidades públicas, no sólo por el monto presupuestal que manejan sino por las implicaciones políticas que tiene su posicionamiento discursivo, hay quienes han intentado desvirtuar el principio autonómico y llevarlo al extremo de asimilarlo a extraterritorialidad, dejando así a estas instituciones fuera de la exigencia de la rendición de cuentas. De ahí la importancia del sentido teleológico de la iniciativa presidencial que dio pie a la reforma constitucional en donde se estableció que la autonomía jamás debe entenderse “como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”.²

Así pues, la *autonomía* es la capacidad de autorregulación que es otorgada a ciertas entidades públicas mediante una ley expedida por el Poder Legislativo. No podemos perder de vista que en la definición constitucional transcrita, se establece que las universidades “tendrán la facultad y la *responsabilidad* de gobernarse a sí mismas”, lo cual implica que las universidades tienen la atribución de crear sus propias normas, sus propios mecanismos de elección de autoridades y académicos, de decidir en qué gastan su presupuesto, *pero* con responsabilidad y *dentro* del marco constitucional. Incluso en la exposición de motivos de la Ley que le otorgó a la UNAM la autonomía en 1929 se establecía que la Universidad tendría que ser una “institución de Estado, en el sentido de que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos”,³ y hoy por hoy no podemos negar que uno de los ideales del

² Carpizo, Jorge, “Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 21, julio-diciembre de 2009, pp. 75 y 76.

³ Hurtado Márquez, Eugenio, *La Universidad Autónoma 1929-1944*, México, UNAM, 1976, p. 17.

Estado es que éste sea transparente y rinda cuentas, ideal del cual no se puede abstraer la propia universidad pública.

Al respecto, para no dejar dudas y evitar interpretaciones erróneas, la Suprema Corte de justicia de la Nación ha establecido:

...La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, *sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República...* las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado... lo que se traduce necesariamente en la *aprobación y emisión de su propia legislación*, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normatividad” (énfasis añadido).⁴

Insisto, su autonormación se debe dar dentro del marco constitucional por lo que debemos tener presente lo que establece el artículo 6o. de la propia Constitución en el sentido de que “*toda* la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos”, es pública. Es decir, la información generada en las universidades públicas es de naturaleza pública. A mayor abundamiento, en el dictamen presentado por los diputados durante la discusión de la reforma al propio artículo 6o. a finales del 2013, se dijo que “...se incluyen a las universidades públicas u organismos equivalentes como institutos de educación superior en la parte considerativa en estudio, a efecto de que se obliguen constitucionalmente a proporcionar la información...”.⁵ Así, pues, queda claro que no hay espacio para la opacidad. Querer escudarse en la autonomía para negar información es concebir la autonomía “como una patente de curso gremial” por lo que “deja de ser un valor y se

⁴ Tesis: 1a. XI/2003, mayo de 2003, p. 239 y Tesis: 2a. XXXVI/2002, abril de 2002, p. 576, SCJN.

⁵ En el dictamen, Cámara de Diputados, año XVI, núm. 3842-A, del 21 de agosto de 2013, p. 106.

convierte en pretexto para la opacidad, la discrecionalidad y valladar en la lucha contra la impunidad”.⁶

II. ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA

Una vez analizados los límites o alcances de la autonomía, veamos hasta dónde debe llegar la transparencia en las universidades. Hay quienes sostienen que la transparencia se colma entregando informes sobre el ejercicio de los considerables montos de recursos públicos que manejan (cuadro 1). Esta visión adolece de miopía, pues acota y distorsiona la realidad. La verdadera transparencia, es decir, la que está encaminada a la rendición de cuentas, no sólo tiene un campo visual muy amplio que abarca casi todo, sino que tiene una visión 20/20.

Llegados a este punto es preciso hacer una aclaración conceptual. Si bien por economía del lenguaje, en este ensayo se escribe únicamente el vocablo *transparencia*, lo cierto es que cada vez que este término aparezca debemos entender que se trata de un concepto de mayor envergadura pues implica el acceso a información y la rendición de cuentas, que no deben confundirse con la transparencia, pero que siempre deben acompañarla. De igual forma no podemos soslayar que el objetivo final de la Ley Federal de Transparencia es que haya rendición de cuentas. Siendo esto así, debemos explicar qué se entiende por rendición de cuentas.

Rendición de cuentas es más que acceso a información, es el paso siguiente, es la meta del sistema, el fin último. De nada sirve saber que una carretera o una clínica tuvieron cierto costo si no podemos saber quién tomó la decisión de esa construcción y por qué era mejor que otras opciones, eso nos dará la certeza de que se hizo pensando en el mayor beneficio social y que no fue una decisión discrecional. Gastar los recursos “correctos” (es decir, sin que nadie se robe un centavo) en una obra innecesaria, es otra forma de corrupción.⁷ Así, la rendición de cuentas dota al derecho de acceso a la información de un componente de utilidad pública, al permitir a los ciudadanos evaluar el desempeño de los servidores públicos, entre los que también se encuentran —aunque a veces se olvide— los profesores y todos los demás trabajadores de las universidades públicas.

⁶ Gil Antón, Manuel, *Transparencia y vida universitaria*, Cuadernos de Transparencia, México, núm. 13, IFAI, 2010, pp. 15 y 17.

⁷ En México un presidente de la República construyó un aeropuerto internacional en su pueblo y diversas autoridades han construido avenidas cerca de sus viviendas o carreteras para servicio de sus ranchos.

Cuadro 1

<i>Institución</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Gasto corriente</i>	<i>Gasto de inversión</i>
Universidad Autónoma Metropolitana-UAM (entidad apoyada)	5 773 894 866	5 709 767 579	64 127 287
Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM (entidad apoyada)	31 187 092 176	29 672 700 181	1 514 391 995
Universidad Pedagógica Nacional-UPN (órgano desconcentrado)	761 199 857	761 199 857	No se reporta cifra
El Colegio de México A.C. (entidad apoyada)	544 662 159	544 662 159	No se reporta cifra
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (entidad apoyada)	848 072 415	848 072 415	No se reporta cifra
Instituto Politécnico Nacional-IPN (órgano desconcentrado)	13 822 289 139	13 636 269 249	186 019 890

FUENTE: *Presupuesto de Egresos de la Federación 2014*, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/temas/tomos/11/r11_reurgfpp.pdf.

Que se transparenten las compras gubernamentales o se tenga acceso a ciertos documentos no debe entenderse como un fin en sí mismo sino como el medio a través del cual los ciudadanos –previamente informados– podrán exigir cuentas a sus gobernantes. La sociedad no sólo requiere documentos, quiere explicaciones.

Para Andreas Schedler la rendición de cuentas posibilita exigir a los servidores públicos que *informen* sobre sus decisiones pero también que *expliquen* sus decisiones dando argumentos que sustenten las políticas públicas y su ejercicio.⁸ Se sigue de lo anterior que la sociedad no quiere la información *per se*, sino para poder hacer una evaluación de los entes públicos (en este supuesto universitarios) y, en su caso, poder sancionarlos. En este sentido se han expresado López Ayllón y Merino:

⁸ Cfr. Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, México, núm. 3, IFAI, 2005, p. 14.

...el objeto de la rendición de cuentas de los agentes gubernamentales se da respecto al ejercicio de facultades [por lo que] no puede haber supervisión o juicio sobre ese ejercicio sin información relacionada con las decisiones que toman las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones, con los procedimientos que siguen para hacerlo [y] con los resultados que obtienen.⁹

Con la rendición de cuentas se evita caer en lo que Jonathan Fox denomina “transparencia opaca (o difusa)” que “se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones”, a diferencia de la “transparencia clara” (es decir, la rendición de cuentas) que echa luz sobre el comportamiento institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, “particularmente en lo relativo a la toma de decisiones”.¹⁰

¿A dónde me conduce esto? A que los universitarios (apunto que soy egresado de instituciones públicas: la UNAM y la BUAP) y la sociedad en general –que es la que sostiene con el pago de sus impuestos las universidades públicas–, queremos saber más allá del ejercicio de recursos, queremos corregir esa miopía de algunos con una potente lente que nos permita escudriñar y observar con detenimiento cómo funcionan las universidades, cómo se toman las decisiones en asuntos relevantes como la matrícula escolar, las tareas docentes o los planes y programas de estudios. En palabras de Gil Antón:

...la autonomía acrecienta la responsabilidad de brindar información necesaria en la valoración social del quehacer universitario. Se requiere ir más allá de la información “cruda” para conocer el enunciado nítido de las argumentaciones que conducen y sustentan a las instancias responsables en la toma de decisiones en materia de acceso a la vida universitaria por parte de los estudiantes; programas de estudio... selección del personal académico o elección de funcionarios; condiciones laborales de los trabajadores; asignación racional de tareas docentes, de investigación o difusión y su fundamento en sus perfiles formativos o de experiencia de los profesores; razones para la concesión o rechazo de solicitudes de promoción o acceso a estímulos o sobresueldos... Por ende, no cabe la menor duda que en ellas –en las casas abiertas a las preguntas– sea imprescindible asentar y acrecentar el valor de preguntar

⁹ López Ayllon, Sergio y Merino, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en www.rendiciondecuentas.cide.edu.mx, 2009, pp. 17 y 18.

¹⁰ Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, *Más allá del acceso a la información*, Ackerman, John (coord.), México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 174.

con libertad no sólo sobre átomos o teorías económicas, sino al respecto de su propio quehacer...¹¹

Así, queda claro que la transparencia universitaria no se agota en la entrega de informes sobre el ejercicio de recursos públicos, puesto que esto es apenas un primer elemento, el piso mínimo, y se hace evidente la necesidad de llevar la transparencia mucho más allá, ampliándola tanto como se busca ampliar el conocimiento.

III. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA. UNA RAZÓN MÁS

Además, si entendemos que las universidades son espacios de libertad y de aprendizaje, en ellas se deben eliminar las trabas para hacer efectivo nuestro derecho a la libertad de información, ya que sólo así seremos verdaderamente libres, pues, como dice el filósofo español Savater, “hoy en día probablemente las mayores diferencias entre los ciudadanos libres de hecho y libres sólo de nombre, las establece el acceso a la información: para ser libre es preciso ‘saber’ más que quienes no lo son”.¹² Así pues, en las universidades públicas debe entenderse que el derecho a la información, más que una obligación constitucional y legal, es un tema inherente a su naturaleza como formadores de opinión, de críticos, de hombres libres. En las universidades el asunto de la transparencia, “es algo más; es una responsabilidad ética”, es decir, es un tema respecto del cual debe tenerse una convicción plena, lo demás es simulación y eso, eso no puede permitirse en la universidad pública.¹³

Las universidades públicas son espacios del Estado donde se realiza una función esencial, una función básica para el desarrollo de una sociedad democrática: se construyen ciudadanos, y digo se construyen porque la ciudadanía es mucho más que una simple condición jurídica, me gusta pensarla más bien como un atributo político. Si nos atenemos a lo que dice la Constitución, en su artículo 34, son ciudadanos aquellos que teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. No es tan simple. No es una cuestión física o cronológica. Ciudadanos son aquellos que ejercen su derecho a informarse de lo que hace el Estado y que participan en lo que hace el Estado. En ese sentido, las universidades son baluartes fundamentales para edificar ciudadanía y la primera enseñanza

¹¹ Antón, Gil, *op. cit.*, p. 16.

¹² Savater, Fernando, *El valor de elegir*, México, Ariel, 2003, p. 100.

¹³ *Cfr.* Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 89.

que tenemos que dar en ellas es que están abiertas al escrutinio de los estudiantes, de los académicos, de los trabajadores y de cualquier persona, de manera tal que puedan solicitar y obtener información prácticamente respecto de cualquier tema que les permita formarse una idea propia y, en su caso, exigir las aclaraciones correspondientes.

Pero existen además otras razones para hacer pública la información de las instituciones del Estado. Bentham nos da algunas coordenadas que resultan muy útiles para las universidades. Por ejemplo, uno de los beneficios —dice él— de la publicidad es el de acrecentar y fortalecer la confianza en la universidad, no sólo de alumnos, académicos y personal administrativo sino de toda la sociedad, lo que se traduce en reconocimiento y mayor presupuesto para ampliar los alcances de la misma. De igual forma, publicitar sus actividades proporciona a las universidades la posibilidad de aprovecharse de las luces de toda la comunidad universitaria pues se convierte en un diálogo entre usuarios y autoridades que puede resultar en mejoras administrativas y enriquecer planes y programas de estudio, entre otras cosas. Finalmente, afirma que a pesar de que el secreto aleja a veces algunos inconvenientes, a la larga los acrecienta. En las universidades es imposible evitar los asuntos complejos y problemáticos, pero lo que sí se puede evitar es esconderlos al grado de convertir un pequeño buscapiés en un polvorín.¹⁴

Ciertamente son claras las muchas razones y derechos que existen para hacer de las universidades públicas espacios transparentes que rinden cuentas pero, ¿qué tan transparentes son las universidades públicas mexicanas? Vale la pena revisar lo que nos dicen algunos datos.

IV. CLAROSCUROS

A pesar de que es innegable que hay ciertos avances en las universidades públicas, lo cierto es que hay también muchas resistencias e incluso algún retroceso. En la tabla 1 es posible observar que de 41 instituciones de educación superior públicas autónomas que incluye la muestra que se presenta, un 53% no contempla explícitamente el principio de máxima publicidad; 61% no define plazos para la actualización de obligaciones de transparencia; 46% no prevé procedimientos ni plazos para el acceso a datos personales; y un 50% no establece como obligación de transparencia la publicación del contrato colectivo de trabajo. Respecto de esto último, recuerdo

¹⁴ *Cfr.* Bentham, Jeremy, “Tácticas parlamentarias”, México, Senado de la República, LX Legislatura, 2006, pp. 97-118. Bentham centra su análisis en el Parlamento, pero queda clara su idea de los beneficios que trae consigo la publicidad de los asuntos públicos.

que hace escasos seis o siete años era prácticamente imposible que algunas instituciones hicieran públicos los contratos colectivos, situación que se traducía en que había trabajadores del Estado que no sabían cuáles eran sus derechos. Se llegó incluso al absurdo de que cuando algunos sindicalizados hicieron solicitudes de información para obtener dicho instrumento jurídico en busca de “los beneficios” alcanzados por sus dirigencias, algunos sujetos obligados respondieron reservando el documento. ¿Puede imaginarse tal paradoja? Esto es una expresión de lo mucho que todavía falta por hacer. Lo peor que puede pasar es que en lugar de avanzar nos enfilemos al retroceso, como de hecho sucedió en la Universidad de Colima, pues, a diferencia del reglamento anterior, que ordenaba publicitar el contrato colectivo de trabajo, en el actual se eliminó tal obligación de transparencia.

Las resistencias no sólo están ahí. Al analizar con detalle los artículos que norman lo relativo a información reservada nos encontramos con múltiples y opacas restricciones que hacen del derecho a la información un campo minado, propio sólo para espíritus arriesgados y llenos de paciencia. Veamos.

Tabla 1

<i>No. de IES</i>	<i>%</i>	<i>Tema</i>
14	53.8	No contemplan explícitamente el principio de máxima publicidad
6	23.0	No especifican causales de responsabilidad administrativa*
12	46.1	No prevén procedimientos ni plazos para el acceso a datos personales**
25	96.1	No establecen diferencia entre datos personales y datos personales sensibles***
16	61.5	No definen plazos para la actualización de obligaciones de transparencia
13	50	No contemplan como obligación de transparencia el Contrato Colectivo de Trabajo

* Cuatro remiten a otra legislación.

** Los plazos van de 5 a 30 días hábiles. Colima, Guanajuato e Hidalgo incorporaron procedimientos y plazos para el acceso a datos personales.

*** Colima incorporó la denominación “información personalísima o sensible”.

FUENTE: IFAI (DGASRI), marzo de 2014. De un total de 41 Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, 26 se regulan por su propia normatividad y 15 se ciñen a lo dispuesto por la Ley Estatal de Acceso.

Seis universidades establecen que no se podrá entregar aquella información que pueda generar una ventaja personal indebida (Tabla 2). Si la información es pública y alguien le saca provecho, ¡qué bien! No veo que tiene de malo el uso de la información pública. Esto sería tanto como pensar que la información que publica el INEGI o cualquier dependencia pública, pudiera entenderse como una ventaja para la empresa que se tomó la molestia de investigar y obtener datos públicos.

En otros casos se deja una enorme puerta abierta para la discrecionalidad, por ejemplo, en diez universidades se reserva la información que comprometa la seguridad jurídica o la estabilidad financiera. Es obvio que no se pueden dar datos bancarios o algunos documentos muy específicos en materia financiera, pero dejarlo así de abierto se presta para reservar cuestiones que darían cuenta del manejo de recursos públicos. En este mismo caso se encuentra la reserva que hacen cinco instituciones de aquella información que “ponga en riesgo o pueda causar perjuicios a las actividades académicas, administrativas o de investigación”. ¿Qué información podría causar tal perjuicio? Alguno de los detractores de la transparencia podría interpretar esta causal en el sentido de que conocer las aptitudes de los profesores, afectaría las actividades académicas.

Peor aún es lo que se establece en las universidades de SLP, del Estado de México, Durango, Puebla, Nuevo León, Aguascalientes y Morelos. En los dos primeros casos se dispone que será información reservada “la que acuerde el H. Consejo Universitario en razón de la trascendencia de la misma dentro de la vida institucional”. ¿Cómo se califica la trascendencia? ¿Quién la califica? En los siguientes tres casos se considerará reservada aquella información que la autoridad competente (puede ser el Comité de información) determine como tal “en virtud de su naturaleza o del impacto para la vida institucional”. De nuevo, ¿quién determina el impacto en la vida institucional? ¿Cuál es la naturaleza que podría merecer una reserva? Finalmente, en los últimos dos casos se dice que el Comité podrá reservar información estableciendo lineamientos o criterios, sin embargo, a la hora de buscarlos no fue posible encontrarlos en alguna liga de su página de transparencia.

Cuando los límites para reservar información son poco claros, la espesura de la bruma burocrática universitaria puede hacer que los contornos del continente informativo se pierdan, ya no digamos lo que sucede con la rendición de cuentas. En la tabla 2 podrán encontrar algunas otras causales que bien pueden interpretarse como opciones que, dada su ambigüedad, pueden permitir la reserva de lo inimaginable.

Tabla 2. Información reservada

Universidades autónomas: Agraria Antonio N; Cd. Juárez; Chapingo; Nvo León; Zac; Son; Juárez de Dgo; Michoacana de San Nicolás (ponga en riesgo el orden público); Ver; y UAM	La que comprometa la seguridad jurídica o la estabilidad financiera.
UA Colima	Aquella cuya divulgación ponga en riesgo la integridad, seguridad o el honor de algún integrante de la comunidad universitaria o pueda afectar el cumplimiento de alguno de los fines de la Universidad.
U de G	Aquella cuya revelación puede causar un daño o perjuicio irreparable al Estado, por tratarse de información estratégica en materia de seguridad del Estado, seguridad pública o prevención del delito.
Universidades autónomas: BC; Hgo; Edomex; Cd. Juárez (información estratégica)	La que ponga en riesgo o pueda causar perjuicios a las actividades académicas, administrativas o de investigación.
UA Nvo León	La que comprometa la realización de los planes y proyectos.
Universidades autónomas: Cd. Juárez; Hgo; SLP; U de G; Juárez de Dgo; Ver.	La que pueda generar una ventaja personal indebida.
UA Gro.	La que pudiera menoscabar o poner en riesgo las relaciones con otras instituciones públicas o privadas, o con los gobiernos federal, estatal o municipal.
UA SLP; UAEM	La que acuerde el H. Consejo Universitario en razón de la trascendencia de la misma dentro de la vida institucional.
U Juárez de Dgo.; BUAP; UA Nvo León	Aquella que el comité considere como reservada en virtud de su naturaleza, del impacto para la actividad institucional o la afectación de los intereses jurídicos de ésta o de tercero.
UA Ags.; UA Morelos	La que se determine por el comité de información en términos de los presentes lineamientos. El Comité de información emitirá los criterios.
U Ver	La que comprometa el patrimonio universitario pudiendo afectar su integridad, su estabilidad o permanencia.

FUENTE: Elaboración propia con base en análisis normativo de 20 IES.

Por otro lado, en lo que se refiere a los mecanismos para presentar solicitudes o recursos de inconformidad, también nos encontramos algunos escollos. Las universidades de Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Veracruz exigen que las solicitudes de información estén firmadas, si bien en Sinaloa y Veracruz este requisito se elimina siempre y cuando la solicitud se haga vía electrónica, no deja de ser un obstáculo al ejercicio del derecho. En Hidalgo se pide identificación con documento oficial para poder hacer una solicitud y la UAEM pide copia de identificación y firma o huella digital.¹⁵ En la Universidad de Nayarit no se contempla ningún mecanismo ni procedimiento para hacer solicitudes ni presentar recursos de revisión. El Instituto Tecnológico de Sonora no prevé el procedimiento para presentar recursos de revisión. En Oaxaca, en el registro de solicitantes, es obligatorio anotar el nombre con los apellidos, así como la fecha de nacimiento y aceptar que los datos proporcionados son auténticos. Exigir estos datos viola la Constitución, pues si la información es pública no importa quién la solicite. La Universidad Michoacana publica la siguiente leyenda en su página: “Esta página exclusivamente atiende las peticiones realizadas en los términos de lo dispuesto por el reglamento que establece el procedimiento para el acceso, las solicitudes de información general (direcciones, teléfonos, *programas académicos*, trámites escolares) no son competencia de esta dependencia”. ¿En una universidad se complica preguntar sobre los programas académicos o trámites escolares? Estos son algunos ejemplos, pero hay un largo etcétera.

Veamos otros ejemplos que resultan aún más desesperanzadores. De acuerdo con Gil Antón,¹⁶ se solicitó a la Universidad de Guanajuato el número de computadoras que conforman la red de la universidad obteniendo como respuesta: información reservada. Aquí cabría cuestionarse: ¿qué daño hace saber cuántas computadoras tiene la institución? Asimismo, a la Universidad de Ciudad Juárez se le requirió proporcionar la evaluación del programa “Evalúa a tu maestro”, correspondiente al último trimestre en la licenciatura en derecho. La respuesta a dicha solicitud fue que se trataba de información confidencial por tiempo indefinido. Esta contestación resulta tan absurda, no sólo porque no puedo ejercer mi *derecho a saber*, sino que ni siquiera puedo conocer cuál es el mejor maestro para tener la opción de inscribirme con él y aprender, que a eso se va a la universidad. Por otro lado, a la Universidad Autónoma de Campeche se le pidió que informara qué

¹⁵ El sistema de solicitudes de la UAEM establece: “Es necesario llenar los datos referentes al nombre, domicilio y la firma o su huella del solicitante, ya que en caso de su omisión no se dará curso a la solicitud”.

¹⁶ *Op. cit.*, pp. 30-32.

materias impartiría un determinado profesor, cuáles eran sus horarios, así como los días que en que tendrían lugar sus clases, la respuesta me provoca escalofrío: *confidencial*.

Mención aparte merece el tema de las pensiones de los ex rectores. Hablar de ello resulta incómodo, es coto vedado. No me cabe duda que las universidades, como cualquier construcción humana, son propensas a sufrir actos de corrupción y a la tentación de actuar con discrecionalidad. Por lo demás, no debemos olvidar que se manejan con recursos públicos, así que ¿hay alguna razón para no poder saber si se otorgan pensiones a los ex rectores y cuáles son los montos que reciben? Si podemos conocer los montos de las pensiones que se otorgan a los ex presidentes de la república ¿Por qué no las de los rectores? ¿Eso afectaría la autonomía y la calidad de la educación? Pues bien, a la Universidad de Campeche se le solicitó información respecto a estas pensiones y la respuesta fue que no se podía entregar porque tiene el carácter de *confidencial*.

Pero este ejemplo de opacidad de los recursos que se pagan a los ex rectores ha sido llevado al extremo en la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Vale la pena detenerse un poco en este bochornoso y preocupante asunto y desbrozar todo lo sucedido. En enero de 2009 un ciudadano solicitó a la UAZ lo siguiente:

1. Sueldo, bono, primas de antigüedad y todo tipo de compensación y prestación que recibió el ex rector desde la primera quincena de septiembre de 2004 al 6 de septiembre de 2008, incluyendo su liquidación como rector y también la jubilación que recibió incluyendo copias de póliza de egreso en lo respectivo a su liquidación. Desglosar dicha información por quincena, mes y año.
2. De los anteriores, desglosar el monto de jubilación que reciben por quincena, mes y año, desde el día que se jubilaron, desglosando monto total, así como compensaciones o bonos especiales que reciben.

La respuesta de las autoridades universitarias fue la reserva de la información. Por su parte, el solicitante, haciendo uso de su derecho, se inconformó ante la Comisión de Acceso a la Información Pública de Zacatecas (CEAIP), la cual revocó la reserva y ordenó se entregara la información. Por desgracia la UAZ, en lugar de acatar el fallo de la CEAIP, inició una serie de acciones legales que comenzaron en el Tribunal Contencioso Administrativo, en donde presentó un juicio de nulidad para evitar la entrega de la información. Posteriormente llevó el proceso al Poder Judicial de la

Federación alegando la inconstitucionalidad de la ley de transparencia, recurso que, afortunadamente, fue desechado por el juez bajo el argumento de que no existen elementos legales para que una dependencia pública (las universidades lo son) intente no cumplir una ley local.¹⁷

El solicitante, por supuesto, hizo lo propio y presentó una demanda de amparo¹⁸ y, dada la relevancia del tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió atraer el asunto para estudiar la autonomía universitaria en relación con el derecho de acceso a la información; analizar si las universidades públicas deben entregar esa información; y dilucidar sobre los límites y alcances de las obligaciones constitucionales que les corresponden. Finalmente, el 5 de julio de 2012, los ministros votaron por unanimidad el proyecto de la ministra Luna Ramos a favor del quejoso, en el sentido de que los salarios, bonos y compensaciones de rectores o altos funcionarios de las universidades no son privados, sino públicos y ratificó que la decisión de la CEAIP era definitiva y, por tanto, debía acatarse. No cabe duda que esto sienta un precedente judicial favorable para que en casos futuros las universidades públicas se abstengan de negar información que es pública.

El tema le resultaba de tal manera molesto e incómodo a las autoridades universitarias que en un evento realizado en septiembre de 2011,¹⁹ mientras se encontraba en proceso el asunto ante la Corte, el rector de la UAZ salió a defender lo indefendible: la opacidad universitaria. En efecto, durante la presentación de su ponencia dijo:

Durante el primer año de la administración rectoral entre septiembre de 2008 y agosto de 2009, se recibieron en nuestra universidad una serie de solicitudes referentes a información privada, tales como: exhibición de nóminas, salarios de personal académico, funcionarios, ex rectores entre otras; *información que en su momento negamos*, por considerar correspondían a la vida privada de los trabajadores de la universidad.

¹⁷ El expediente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Zacatecas es el núm. 115/2009-I; en el Juzgado Segundo Federal de Zacatecas se encuentra el expediente núm. 742/2009 de la solicitud de amparo.

¹⁸ Amparo en revisión 393/2010.

¹⁹ El evento referido se denominó “La implementación de los artículos 6o. y 16 constitucionales en las universidades públicas autónomas: avances y perspectivas”, y fue organizado por la Asociación Mexicana de Abogados de Universidades Públicas, la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el 29 de septiembre de 2011.

Es decir, para el rector, lo básico de la transparencia que es la publicidad de sueldos, salarios y prestaciones, es reservado. Más adelante, al tocar el tema de las pensiones que se encuentran en litigio dijo:

...las solicitudes de información tenían un trasfondo político, trataban de exhibir a un ex rector, que tenía la intención de ser diputado federal y entonces, en el proceso de denotar su actividad o no, se empezó a manejar toda esta información. Entonces todas estas situaciones del uso o mal uso de la información y las tendencias hacia allá, pues me parece que tiene que llevar a las instituciones públicas autónomas, a ser muy responsables de la información...²⁰

Declaraciones como esta son preocupantes y desalentadoras, porque a pesar de que han transcurrido once años desde la aprobación de la ley de transparencia se advierte que las instituciones gubernamentales (universidades públicas incluidas) no han entendido que cuando la información es de naturaleza pública es irrelevante el uso que se le dé a la misma. Por el contrario, si con la información que se obtiene se pone en duda la calidad de alguien para que ocupe un cargo público, es porque con la información obtenida es probable que se compruebe que ese alguien ha realizado algo indebido que lo coloca en una situación en la que puede ser desprestigiado, con lo cual ganamos los ciudadanos y la democracia. En este punto de nuevo Bentham nos da un poco de luz, pues afirma que “la publicidad, bajo el aspecto de la reputación, es mucho más útil que perjudicial para los miembros [en este caso de la universidad]. Es su salvaguardia contra las malignas imputaciones y las calumnias”,²¹ si, siempre y cuando lo que se dice sea falso.

Pero los nubarrones que se ciernen sobre las universidades públicas y terminan por oscurecer el panorama, no acaban aquí. En un texto intitulado “¿Sirve de algo la rendición de cuentas?”²², un académico del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM pone en duda la utilidad de la transparencia desde la perspectiva de que “la generalización de las obligaciones de rendición de cuentas ha generado nuevos circuitos burocráticos que poco o nada tienen que ver con la eficiencia, *más bien la obstaculizan* (énfasis añadido)... ¿La rendición de cuentas mejora la eficacia? Vale la pena pensarlo y

²⁰ Versión estenográfica del encuentro titulado: “La implementación de los artículos 6o. y 16 constitucionales en las universidades públicas autónomas: avances y perspectivas”, Mesa 2, <http://www.ifai.org.mx/ImplementacionUniversidades>.

²¹ Bentham, *op. cit.*, p. 107.

²² Rodríguez Gómez, Roberto, Suplemento “Campus”, *Milenio Diario*, 14 de enero de 2010, p. 5.

discutirlo”. No puedo más que pronunciarme en contra de esta perspectiva, entre otras cosas porque gracias a las leyes de transparencia y acceso a la información (LTAIP) y sus exigencias, es que las instituciones han tenido que revisar su entramado normativo y organizacional para hacer más eficiente su funcionamiento, es decir, gracias a dichas leyes es que se ha echado luz sobre procedimientos y rutinas tan arcaicas como obsoletas que no sólo obstaculizaban la eficiencia y permitían la arbitrariedad y discrecionalidad en la toma de decisiones sino que implicaban altos costos y corrupción. Las LTAIP tienen, pues, múltiples y benéficos efectos: fortalecen la democracia en la medida que permiten una participación informada, obligan a una modernización administrativa, e inhiben la corrupción.

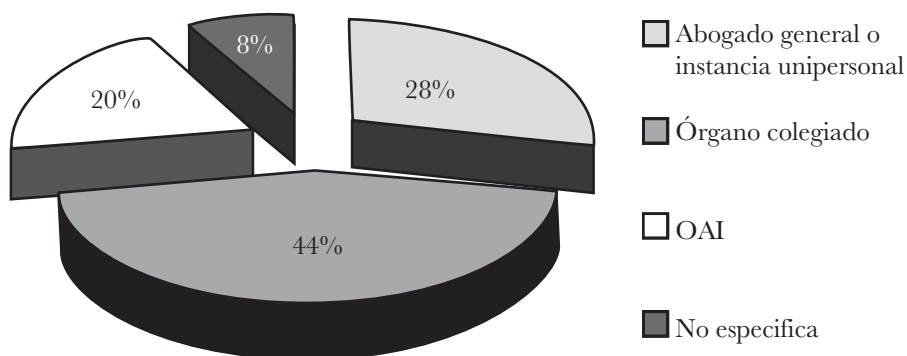
Las universidades no están constituidas por extraterrestres ni por seres celestiales; ni lo académico, ni lo escolar, ni lo sindical, quitan lo humano, más bien lo acentúan. Por eso se requiere que exista la posibilidad legal de que muchos ojos observen las actividades de las organizaciones del Estado, incluidas las universidades públicas. Ya lo decían Madison y Hamilton: “Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno”.²³

Contrario a lo que se pudiera pensar hemos podido observar que en las universidades públicas no todos son entusiastas de la transparencia, es más, hay incluso detractores del tema. Un buen contrapeso de esas resistencias sería contar con una instancia que funcione con autonomía e imparcialidad para resolver las quejas en contra de la propia universidad. Por desgracia no siempre es así. Como podemos observar en la gráfica 1, a pesar de que un 44% de las IES cuenta con un órgano colegiado —que se podría intuir difícil de cooptar— para resolver las quejas o recursos, una tercera parte lo hace a través del abogado general o de una instancia unipersonal que, además, en muchas ocasiones participó de alguna manera en la negativa del acceso a la información, es decir, quien solventa la queja es quien negó la información ¿cómo imaginan que resolverá?

Por suerte, gracias a la última reforma constitucional en materia de transparencia (2013) las universidades públicas están ya —para efectos de transparencia y rendición de cuentas— bajo la férula del IFAI, por lo que será éste quien, en última instancia, resolverá la queja o recurso de revisión; sin embargo, para que esto suceda es indispensable que el Congreso apruebe una ley general de la materia y haga los ajustes necesarios en la LFTAIPG;

²³ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 220.

Gráfica 1. Instancias previstas en la normatividad universitaria que resuelven controversias en materia de acceso a la información



(*) La Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) establece la posibilidad de presentar el recurso de revisión ante el Rector o ante la OAIP correspondiente.

De un total de 25 instituciones de Educación Superior (IES) públicas y autónomas (no se incluye a la UAA).

FUENTE: IFAI (DGASRI) al 9 de abril de 2014.

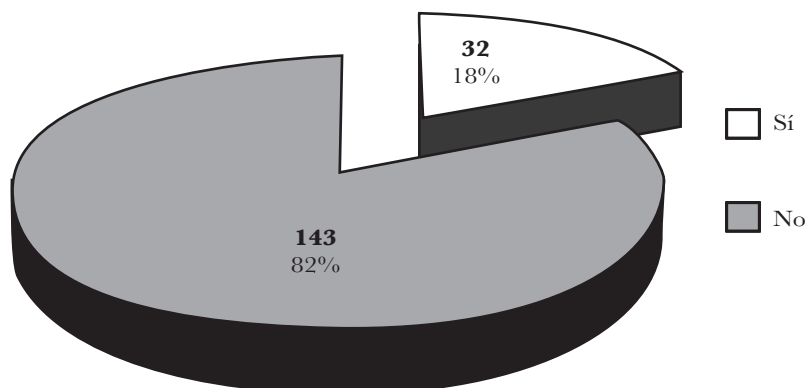
mientras esto no suceda, muchos ciudadanos no verán resultados favorables en los procedimientos instaurados contra algunas universidades.

Finalmente, algo que tendrían que estar haciendo las universidades es enseñarles a sus estudiantes que tienen derecho a solicitar información y enseñarles cómo aprender a usarla como argumento en los debates. Eso ayudaría a que disminuyera la intolerancia. Por desgracia el avance en este campo es limitado.

A fin de mostrar un panorama general de las instituciones de educación superior que consideran en sus contenidos de enseñanza al derecho de acceso a la información, en la gráfica 2 es posible apreciar cuántas instituciones educativas de nivel superior tienen alguna currícula relacionada con este derecho humano. De un universo de 175 instituciones afiliadas a la ANUIES solamente un 32% cuentan con alguna currícula sobre derecho de acceso a la información.

En este sentido, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), en colaboración con otras instituciones, ha venido impulsando que cada vez más universidades incluyan algún tipo de contenido en materia de acceso a la información, ya sea través de un curso especí-

Gráfica 2. Instituciones educativas de nivel superior que tiene alguna currícula sobre derecho de acceso a la información



FUENTE: IFAI (DGASRI). Con base en el Directorio nacional de instituciones de educación superior (http://www.anuies.mx/la_anuies/diries/). Al 9 de abril de 2014.

fico, diplomado, maestría, con el fin de formar a los jóvenes en una cultura de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Así, el horizonte para la transparencia universitaria se muestra unas veces nublado y otras despejado, esperanzador. La única manera en que el tema se consolide es que todos los involucrados estén convencidos de que la transparencia es la vía para hacer de la universidad pública una institución sólida, reconocida y con legitimidad para que sus opiniones y críticas tengan valor ético y sean tomadas en cuenta. Todos, y no sólo los universitarios, deben estar plenamente convencidos de que el impulso a la transparencia de la universidad pública es indispensable, no sólo para garantizar el derecho constitucional de acceso a la información, sino para que la universidad sobreviva como espacio de debate informado y construcción de ciudadanía. De esta manera la universidad pública seguirá cumpliendo con su función social.

Una universidad que se diga abierta al debate de las ideas y el conocimiento y que difunda avances científicos y tecnológicos para mejorar a la sociedad y a la democracia, pero que a la vez niegue el acceso a la información sobre sí misma, se debilitará en su función primordial y será como, dice el dicho, *farol de la calle, oscuridad del hogar*.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BENTHAM, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, México, Senado de la República, LX Legislatura, 2006.
- CARPIZO, Jorge, “Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 21, julio-diciembre de 2009.
- FOX, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en *Más allá del acceso a la información*, ACKERMAN, John (coord.), México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- GIL ANTÓN, Manuel, *Transparencia y vida universitaria*, México, IFAI, 2010.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio, *La Universidad Autónoma 1929-1944*, México, UNAM, 1976.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, 2009, www.rendiciondecuentas.cide.edu.mx.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto, “Suplemento ‘Campus’”, *Milenio Diario*, 14 de enero de 2010.
- SAVATER, Fernando, *El valor de elegir*, México, Ariel, 2003.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2005.
- ROCHA, Dorangélica de la y GUERRA, Óscar (coords.), *La transparencia en las universidades públicas de México*, Artículo XIX, México, 2009.
- Dictamen Cámara de Diputados, año XVI, núm. 3842-A, 21 de agosto de 2013.
- Versión estenográfica del encuentro titulado “La implementación de los artículos 6 y 16 constitucionales en las universidades públicas autónomas: avances y perspectivas”, Mesa 2, <http://www.ifai.org.mx/ImplementacionUniversidades>, http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2011_727.html.