BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO

DOCTORADO EN CIENCIAS DE GOBIERNO Y POLÍTICA

“Análisis de las auditorías federales a las Universidades Públicas Estatales en México, durante el periodo 2006-2018.”

ENERO 2024

TESIS PARA OBTENER GRADO DE DOCTORADO

PRESENTA: MARÍA LETICIA ARROYO CORTÉS

DIRECTOR DE TESIS: DR. VÍCTOR MANUEL FIGUERAS ZANABRIA

Tabla de contenido

Introducción 1

Capítulo 1. Marco Contextual. 5

1.1 La fiscalización a universidades públicas en México. 5

1.2 Importancia de las auditorías a las UPES en México. 16

Capítulo 2. Marco Teórico 31

2.1 Transparencia y Rendición de Cuentas. 31

2.2 Las auditorías como instrumento de transparencia y rendición de cuentas. 39

2.3 Las auditorías como instrumento de mejora. 48

2.4 Auditorías y mejora continua en las Universidades. 52

Capítulo 3. Metodología y Análisis 72

3.1 Preguntas de investigación e hipótesis. 72

3.2 Estrategia de análisis. 72

3.3 Análisis del comportamiento de auditorías realizadas por la ASF 76

3.3.1 Tipos de auditorías realizadas 82

3.3.2 Auditorías y porcentajes revisados 87

3.3.3 Comparativo de auditorías 91

3.3.4 Comparativo auditorías por periodo en relación al partido que gobierna cada estado. 94

3.3.5 Análisis de las observaciones y repercusiones de las auditorías 97

3.3.6 Caso UAEMÉX 117

Capítulo 4. Análisis estadístico. 125

Conclusiones generales 133

Bibliografía 138

Legisgrafía 155

Periódicos 155

Introducción

En México al igual que en otros países, las auditorías se han establecido como un mecanismo de rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos que son asignados por el gobierno federal a las diferentes Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES), para poder llevar a cabo su operación. En esta investigación analizaremos las auditorías que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, a las 32 Universidades Públicas Estatales (UPES).

El propósito de esta investigación es estudiar el comportamiento de las auditorías en los periodos de los presidentes Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). En estos 2 periodos ambos presidentes, que pertenecen a partidos diferentes, se comprometieron a crear un modelo de financiamiento sustentable a fortalecer la calidad de la educación superior, a fin de que contribuyan al desarrollo de México, por lo que en el estudio de las auditorías realizadas se podrá observar si el efecto de la fiscalización repercutió positivamente en las UPES.

Así, en este trabajo se verá si es posible identificar algunas tendencias en la asignación de las auditorías, así como vincular el desempeño de las universidades con las auditorías realizadas ya que, como lo señala la teoría, uno de los resultados esperados de las auditorías es que las organizaciones auditadas mejoren su desempeño.

Como refiere Martínez (2007), las diferentes aportaciones federales asignadas cada año a las IPES se consideran insuficientes para corresponder y cumplir con las exigencias internacionales de formación de profesionales altamente calificados, con capacidad de movilidad internacional, incursión en la investigación y posgrados en nuevas áreas, México no es la excepción, pues es un país que siempre ha tenido escasez de recursos para atender los problemas sociales en cuestión de educación, por lo que resulta importante vigilar que su uso sea el adecuado y se apliquen correctamente. De igual forma, es importante mencionar que el financiamiento a universidades públicas sólo es con recursos gubernamentales provenientes de la captación fiscal, siendo la aportación federal la más

representativa, en alrededor de un 90 por ciento y estatal en un 7 por ciento, a los cuales se adicionan los recursos generados por las propias instituciones por concepto de cuotas o derechos de matrícula y demás servicios educativos (3 por ciento). No hay participaciones generosas por parte del sector privado como sucede en otros países, en este punto existe la probabilidad de que falta la suficiente confianza para invertir en la educación superior pública en México, porque existe desconocimiento de muchos aspectos, como la transparencia y rendición de cuentas, que son elementos fundamentales para fortalecer el prestigio y reconocimiento social de las IPES, pues ello genera certidumbre y confianza en el uso adecuado de los recursos públicos, la calidad y desempeño académico.

Cabe señalar que hace algunos años, había resistencia a las auditorías por parte de las universidades públicas, como refieren Rodríguez (2017) y Esponda (2018), pues anteponían su autonomía y legislación interna, argumentando que no incluía la obligación de rendición de cuentas, sin embargo, poco a poco fueron cobrando mayor relevancia, pues se determinó que aun cuando son autónomas, son instituciones públicas del Estado, por tanto pueden ser auditadas por las instancias facultadas para ello (“Amparo 317/200” con fallo a favor de la autoridad federal).

La fiscalización también contribuye con la transparencia y rendición de cuentas, para el caso de las UPES es un tema de gran relevancia, pues en años recientes el manejo de sus recursos ha llamado la atención pública, pues hoy en día hay indicios de que éstas no se llevan a cabo como debe ser, pues varias universidades se han visto involucradas en noticias que han señalado posibles malos manejos, desde el desapego a la normativa que rige el ejercicio de los recursos públicos que ejercen, hasta pagos a trabajadores que carecen de registros o falta de evidencias que acrediten los bienes y servicios que adquieren. Estan por ejemplo, universidades, como la Autónoma de Nayarit, que, en auditoría a su cuenta pública del año 2017, le fueron dictaminados 435 millones de los cuales no se tuvo certeza de su paradero. La Universidad de Guadalajara que contaba con 303 millones sin gastar, los cuales no fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación o la Universidad de Zacatecas que incurrió en inobservancia de la normativa, lo que generó un probable daño a la Hacienda Pública Federal. La Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo fue investigada por haber recibido poco más de 156 millones de dólares provenientes de Suiza, los cuales no pudieron ser utilizados hasta esclarecer su origen y

destino (El Economista (2019). Todo ello deja ver que hay un problema serio en el ejercicio de los recursos, desde el pago de la nómina, hasta la contratación de bienes y servicios.

De lo anterior, puede apreciarse la relevancia de investigar el tema de las auditorías federales a universidades públicas, puesto que a pesar de la existencia de este instrumento que el gobierno tiene para controlar el ejercicio de los recursos, no parece haber sido garantía suficiente para que éstos se utilicen siempre en forma adecuada. Además, el tema continúa siendo relevante, toda vez que los recursos federales son destinados a las UPES para contribuir con el cumplimiento de sus objetivos, que principalmente se refiere a la impartición gratuita de educación superior y profesional; pero la existencia de problemas en su utilización hace suponer que tienen falta de controles efectivos, así como que el desempeño de estas instituciones estaría comprometido.

En resumen en este trabajo, a través de un método mixto, se busca identificar si existen tendencias que sugieran criterios para la realización de auditorías a las UPES. Esto es importante porque las universidades públicas de México, reciben recursos federalizados para impartir educación, la cual es crucial para el desarrollo de nuestro país, no obstante, en fechas recientes las universidades se han visto envueltas en noticias sobre mal uso de recursos. El seguimiento al ejercicio de los recursos asignados a las UPES, de igual forma es importante porque su principal objetivo es generar educación de calidad para los mexicanos, para hacer esto, el trabajo se guía por las siguientes preguntas de investigación: ¿Es posible posible identificar patrones o tendencias en la realización de auditorías? y ¿Es posible asociar las auditorías realizadas a las Universidades Públicas Estatales con cambios en la calidad de las mismas?, así como las hipótesis de investigación: “A pesar de que existe una gran heterogeneidad entre las universidades públicas del país, su fiscalización mediante la realización de auditorías, tiende a replicar criterios, objetivos y prioridades, con un énfasis en la gestión de recursos y la aplicación correcta de la normatividad relacionada”, así como “la realización de auditorías está asociada con la mejora en los indicadores de desempeño de las universidades”.

La fuente de información para el análisis de este trabajo son los datos de registros de auditorías que provienen de la página web de la Auditoría Superior de la Federación, localizados en el apartado de Sistema Público de Consulta de Auditorías de los años 2012 a 2018. Con estos datos se revisará si podemos identificar las tendencias mencionadas.

Ahora bien, para poder relacionar el uso de recursos con la producción de servicios educativos por parte de las universidades, en otras palabras, para saber si un mayor número de auditorías se refleja en mejores indicadores de calidad de las universidades, se realizará un ejercicio de asociación estadística, calculando coeficientes de correlación y para ello, ademas de los registros de las auditorías, se utilizarán los resultados del estudio comparativo de universidades mexicanas realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) del año 2014 a 2018.

Esta investigación está organizada como sigue: en el siguiente capítulo (capítulo 1), se presenta el Marco Contextual, en el que se describe la fiscalización a universidades públicas en México y la importancia de las auditorías a las universidades. En el capítulo 2, se presenta el Marco Teórico-Metodológico, que refiere algunos conceptos teóricos, información sobre la transparencia y rendición de cuentas, así como las auditorías como un instrumento para ello, tambien se presenta la relación que existe entre las auditorías y la mejora en el desempeño de las instituciones que se auditan. En el capítulo 3 se describe la estratégia de análisis, así como el comportamiento de las auditorías y sus resultados en el periodo seleccionado. En el capítulo 4, se realiza el ejercicio de asociación estadística, calculando el coeficiente de correlación entre las auditorías realizadas y diversos indicadores de calidad de las universidades, y se presentan los resultados. En la última sección de este trabajo se presentan las conclusiones de esta investigación, reportando que en el periodo seleccionado resaltaron las auditorías financieras sobre los otros tipos de auditoría practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, pareciera que la calidad a nadie le importa, no obstante, se encontró que existen indicadores de calidad que tienen una correlación positiva con las auditorías practicadas a las universidades.

A continuación se da inicio con el marco contextual, abordando información sobre la fiscalización y la importancia de las auditorías a las universidades públicas estatales de México.

Capítulo 1. Marco Contextual.

1.1 La fiscalización a universidades públicas en México.

En cualquier régimen democrático, existen mecanismos de control y vigilancia que permiten a los gobiernos rendir cuentas, para lo cual la fiscalización ha sido uno de los instrumentos más importantes, por lo que en el presente capítulo se tocará información sobre los inicios y la evolución de la fiscalización a las universidades, pues la Educación Superior en México es fundamental para el desarrollo del país y para que ésta llegue a mayor número de habitantes; las Universidades Públicas Estatales (UPES) juegan un papel de suma importancia, es por ello que actualmente en cada estado mexicano, existe por lo menos una universidad pública.

Para que una universidad funcione requiere de ser subsidiada con recursos públicos, otorgados de forma anual, por los gobiernos federal, estatal y municipal como subsidios ordinarios[1] y extraordinarios[2]. De igual forma, en menor proporción, cada universidad genera ingresos propios, mediante el pago de derechos y cuotas contemplados en su normativa institucional, así como recursos alternos, derivados de la prestación de servicios, posgrados, congresos, celebración de convenios, etc.

Las partidas que otorga el gobierno, año con año están consideradas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), fomentando la expansión de la oferta educativa de nivel superior, sin embargo, con base en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como parte de la rendición de cuentas, los recursos deben ser aprobados y fiscalizados mediante auditorías, que se tienen que llevar a cabo en términos de lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, las cuales permitirán vigilar su manejo, custodia y correcta

[1] Recursos que se destinan principalmente para el sostenimiento del funcionamiento de las UPES.
[2] Son parte del subsidio federal que es distribuido a través de la Secretaria de Educación Pública.

aplicación, así como el desempeño en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron otorgados.

Por lo anterior, se parte del supuesto de que defender, justificar o considerar necesaria la fiscalización federal y rendición de cuentas en México para los recursos destinados a la educación superior pública, además de contribuir a la transparencia en el ejercicio de los mismos, permite identificar áreas de oportunidad, para un mayor aprovechamiento en actividades propias de la educación.

La fiscalización como instrumento de control no sólo es relevante como un garante de que los recursos públicos son utilizados en forma correcta, sino que también se ha señalado su relevancia en relación con el mantenimiento de un sistema democrático, Pelizzo y Stapenhurst (2008) resaltan la relación entre las herramientas de control y el nivel de democracia, pues señalan que un país más democrático, cuenta con mayor cantidad de instrumentos de control, por ejemplo, los países no democráticos sólo cuentan en promedio con 5 instrumentos, mientras que uno democrático tiene en promedio 6.4 instrumentos, que aún cuando la diferencia no es representativa, mayor control, mayor transparencia y por tanto mayor democracia.

La fiscalización en México, tuvo su origen hace más de una década, cuando en enero de 2001 entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que transformó tanto a la institución responsable, como al modelo de fiscalización en el ámbito federal, en lo siguiente:

- La creación e inicio de funciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- La ASF es dotada de autonomía técnica y de gestión.
- La fiscalización superior evolucionó de ser una revisión contable y legal de la Cuenta Pública, a ser una evaluación de la gestión financiera, a través de auditorías: financieras, de desempeño, forenses, de cumplimiento legal, entre otras.
- Los recursos públicos, entes y sujetos fiscalizables, se ampliaron.
- Se fomentó la transparencia y acceso a la información generada por la fiscalización superior.

Es por eso que, en México, con la creación de la ASF, se dieron mayores condiciones de autonomía técnica y de gestión, atribuciones de fiscalización sobre cualquier entidad que ejerza recursos federales, con la intención de cumplir cabalmente con la obligación de informar a la Cámara de Diputados y al público en general, sobre el ejercicio del gasto y el desempeño de las instituciones que los ejercen.

Así, la ASF, es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), órganos constitucionales autónomos, entes públicos federales, entidades federativas, municipios que ejerzan recursos públicos federales y cualquier persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La facultad de fiscalización de la ASF se sustenta en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el DOF el 29 de diciembre del año 2000 (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el DOF del 29 de mayo de 2009). Ésta debe ejercerse de manera posterior a la gestión financiera, es decir a la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y cualquier recurso público que se utilice, a fin de verificar que se haya ajustado a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que apliquen.

De esta forma, es obligación de la ASF convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, es decir, que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

La ASF, para el cumplimiento de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, se rige por los principios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad. De acuerdo con Solares, M. (2004), de igual forma, se plantea como línea de acción, la atención de las siguientes áreas estratégicas:

- Áreas generadoras de corrupción. Con la finalidad de eliminar el exceso de burocracia, la tramitología y la discrecionalidad en la toma de decisiones, para ganarle el paso a la corrupción.
- Mejores prácticas gubernamentales. Procurar ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, correctora y sancionadora de irregularidades.
- Seguridad laboral de los servidores públicos. Dar estabilidad laboral a los empleados públicos.
- Indicadores de gestión. Crear sistemas de indicadores de evaluación y parámetros de actuación, que permitan revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas.
- Rendición de cuentas. Los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella.
- Supervisión y control. Reforzar los mecanismos de control y supervisión institucionalizados.
- Fiscalización de alto impacto. Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas.
- Oportunidades de mejora. Promover la mejora constante de la administración pública.

Para poder operar, al frente de la ASF habrá un titular, el cual es electo por un periodo de ocho años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El titular de la ASF puede ser reelecto por una sola vez y podrá ser removido por la Cámara por causas graves a las cuales se refiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Los trabajos de la ASF, se deben realizar por personal expresamente comisionado, con la posibilidad de contratación de profesionales de auditoría independientes, quienes deberán acreditarse totalmente para actuar en el ámbito de competencia de las entidades

fiscalizadas y de acuerdo a la información de la estructura orgánica que publicó la ASF[3], que para llevar a cabo sus funciones cuenta 46 áreas con un total de 1031 empleados.

Con el trabajo en conjunto de todas las áreas antes desglosadas, es que la ASF deberá dar cumplimiento a la encomienda de fiscalización, con base en lo señalado en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de México. Asimismo, de acuerdo a la información que publica en su página web, la ASF tiene el objetivo de fiscalizar los recursos públicos que la federación haya otorgado a las entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, fideicomisos y fondos. De igual manera, tiene la facultad de llevar a cabo revisiones a las Participaciones Federales y la Deuda Pública de las Entidades federativas y municipios.

Por otro lado, con fundamento en el artículo 37 de la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la ASF fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), con excepción de las participaciones federales. Asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Durante los últimos años, los estudiosos de la Administración Pública, según refiere Díaz (2012), han considerado a la fiscalización y la rendición de cuentas desde la perspectiva de aquellos que creen que los gobiernos son capaces de autocontrolarse y aquellos que consideran necesario mantener una supervisión externa sobre los organismos y servidores públicos, pues existe la debilidad de servidores públicos y políticos a dar uso de los recursos públicos en sentido patrimonialista y partidista, por lo que es correcto establecer los controles necesarios que impidan comportamientos indebidos y la impunidad. Este mismo autor señala que (en México) la ética en las organizaciones y el desarrollo de la rendición de cuentas, dependen de la madurez de la sociedad civil, pues los retos que

[3] Se consultó el 21 de enero de 2021 en su portal web con base en el artículo 2a LGT_Art_70_Fr_II.

presenta la sociedad son enormes debido a las grandes desigualdades sociales que perduran en el país, que requieren de principios éticos como la responsabilidad, el bien común, la confianza y la transparencia. Estos principios deben estar presentes en marcos normativos para que, en su caso, se pueda evidenciar el incumplimiento de los mismos, ya que menciona que ello atenta contra la estabilidad de la ciudadanía.

A pesar de lo anterior, también se menciona que a través de los años se han dado avances en temas de fiscalización y rendición de cuentas. Por otro lado, los constantes escándalos sobre endeudamiento de las UPES y la malversación de fondos, como es el caso de la Universidad de Zacatecas, que de acuerdo al Informe sobre la Fiscalización Superior a las Instituciones Públicas de educación Superior 1998-2008, de la Auditoría Superior de la Federación, fue observada por el incumplimiento de la normativa en el ejercicio de sus recursos, ponen en evidencia la necesidad de fortalecer a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) para vigilar el adecuado uso de los recursos públicos, a fin de que a través de la revisión de las cuentas públicas se puedan determinar las acciones y responsabilidades correspondientes, en su caso, sobre el mal uso de los recursos. No obstante, también es urgente detectar los aciertos y corregir las fallas en la fiscalización, con la finalidad de generar las reformas correspondientes a la legislación.

El trabajo de fiscalización que realiza la ASF, debe ir acompañado del respaldo del gobierno en turno, así como de la sociedad en general, para lograr buenos resultados, pues de esta forma existirá un trabajo en conjunto, por un fin en común y un seguimiento colectivo de los resultados que se deben dar sobre el ejercicio de los recursos públicos.

Gutiérrez (2015), resalta que la división institucional de la fiscalización en las entidades federativas ha sido uno de los principales problemas en México para la rendición de cuentas, pues la relación de los gobernadores con una mayoría de su partido en las legislaturas, puede influir en la calidad de la fiscalización, beneficiando o evitando una vigilancia efectiva, de acuerdo a los intereses del partido en el poder.

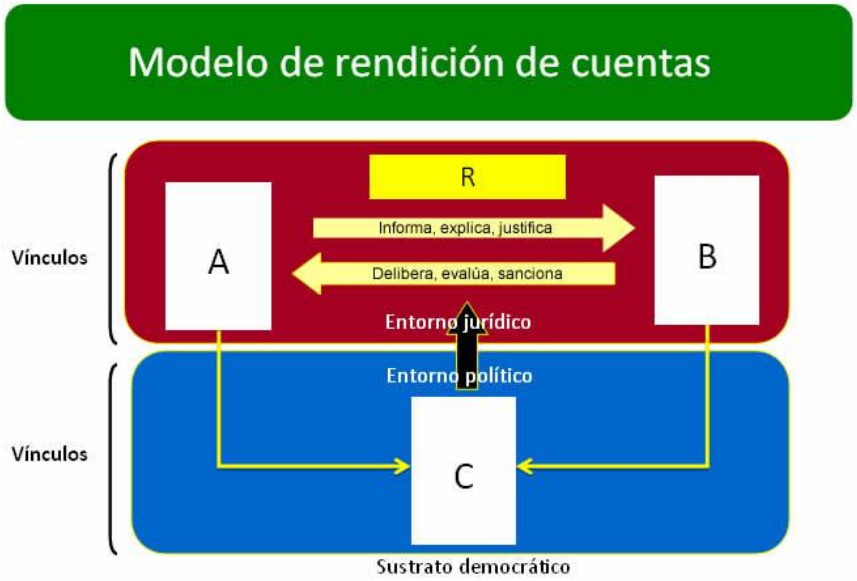
Por otro lado, de acuerdo con Ríos Cázares y Pardinas (2008), señalan que, en México, una situación real es que no todas las EFS cuentan con autonomía técnica y de gestión, así como independencia económica, razón por la cual no es posible que existe una

fiscalización efectiva que permita a su vez ser más preventiva, que correctiva, lo cual sería de gran ayuda para la mayoría de los entes auditados.

La fiscalización para que sea efectiva, también debe incluir el tema de sanciones, dado que son el mecanismo que permite corregir malos manejos. Pero la realidad es que aún existe impunidad, pues resaltando datos de Martínez (2014), la ASF del año 1998 al 2012, realizó 457 denuncias de hechos ante el Ministerio Público (MP), de las cuales, sólo 19 casos (que representan el 4 por ciento) procedieron, y el 96 por ciento restante no prosperó (274 estaban en proceso de integración en el MP; 8 se declararon como acumuladas; y 5 en reserva).

Para facilitar el entendimiento de la fiscalización y/o rendición de cuentas, a continuación, se muestran visualmente los actores que intervienen.

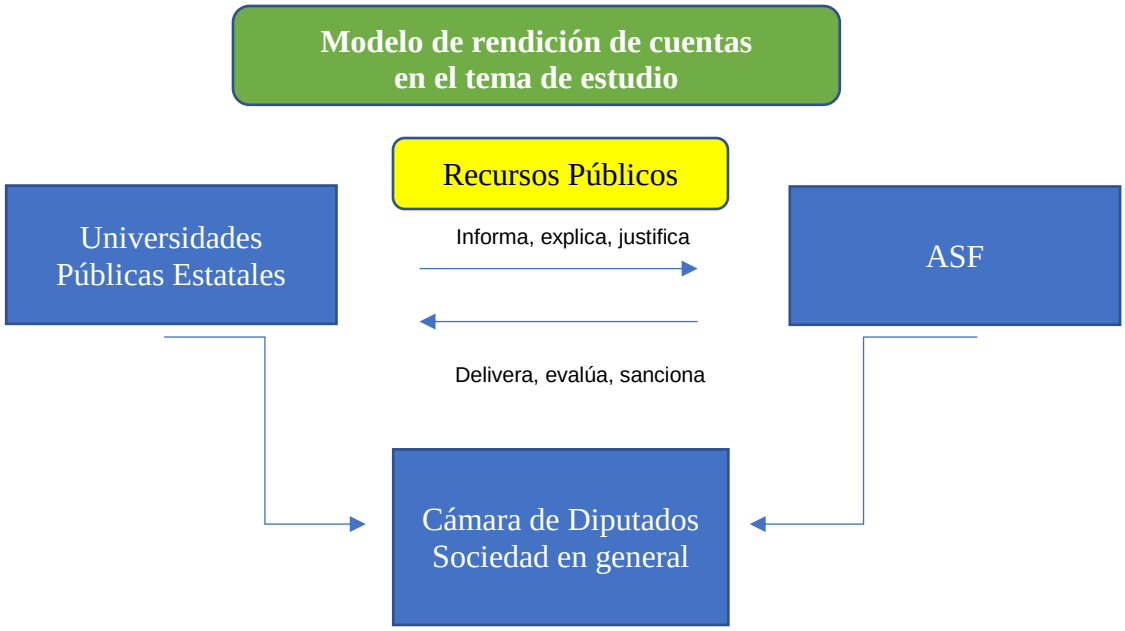
Figura 1



Fuente: Red por la Rendición de Cuentas, disponible en http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/

De acuerdo con la Red por la Rendición de Cuentas (2010), la rendición de cuentas es comúnmente entendida como la relación entre el actor A y el actor B, en la que A está obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B, con respecto a algún asunto R. B tiene la facultad de examinar la conducta de A, con respecto a R y está dotada de instrumentos para incidir en sus comportamientos, vía sanciones o incentivos.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Red por la Rendición de Cuentas, disponible en http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/

Siguiendo la información de la Red por la Rendición de Cuentas (2010), en la figura 2 se muestra la relación entre las UPES y la ASF, en la que las universidades tienen la obligación de informar, explicar y justificar su conducta al ente fiscalizador que en este caso es la ASF, con respecto a los recursos públicos que les son asignados para su operación. La ASF tiene la facultad de examinar el ejercicio de los recursos, para corroborar estén apegados a la normativa institucional que les rige, señalando en su caso las fallas, emitiendo los respectivos informes a las universidades, así como a la Cámara de Diputados.

Como señalan Figueroa et al (n.d.), la fiscalización no es el único mecanismo de control de los recursos públicos, no obstante, si es el más relevante, debido a su carácter externo, porque se crean las condiciones para que la evaluación sea imparcial. Sin embargo, a pesar de los avances de los últimos años, los estudiosos en el tema coinciden en que aún queda un largo camino por recorrer para mejorar la fiscalización.

En México la fiscalización superior de los recursos públicos se ha llevado a cabo en todo el país, conforme a la normativa vigente, pero de acuerdo con Gutiérrez (2015), existen

factores externos que influyen en ella, como los fenómenos políticos e internos, normativa y suficiencia en presupuesto, así como indicadores que pueden reflejar su buen desempeño, como es, la capacidad de las EFS (suficientes recursos humanos), la cobertura (porcentaje de gasto federalizado en relación con el gasto total) y la efectividad de su proceso (que se emitan acciones que permitan corregir las irregularidades detectadas).

Las EFS deben contar con la infraestructura necesaria para lograr cumplir con sus planes de auditoría, que en general se podría decir que lo hacen, sin embargo, puede existir una debilidad, que es la capacidad de sus auditores, que su cobertura sea amplia, pero sobre todo la parte más relevante es saber qué sucede con los resultados emitidos, cuáles tienen seguimiento y cuáles no, pues la fiscalización será efectiva o trascendente también por lo que sea capaz de prevenir.

La fiscalización se inició en las universidades públicas, con la finalidad de comprobar si su gestión financiera se llevó a cabo de acuerdo a lo dispuesto en el PEF y la Ley de Ingresos, para verificar el desempeño, y para confirmar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, con base en seis principios: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Las UPES fueron sujetas de fiscalización, a partir de la cuenta pública de 1997, en la cual se consideró al Instituto Politécnico Nacional y a la Universidad Autónoma Chapingo, para el siguiente año; también a través de un convenio entre la Cámara de Diputados y el Congreso del estado de Jalisco, se fiscalizaron las cuentas de la Universidad de Guadalajara.

Posteriormente, en la revisión correspondiente a 1999 la Contaduría Mayor de Hacienda programó a dos universidades, la Universidad Veracruzana y la Autónoma de Tamaulipas, esta última optó por ampararse[4] para evitarlo; no obstante la corte falló a favor de las autoridades federales, determinando que la autonomía, no impide la fiscalización de los subsidios federales que les son asignados, pues en diciembre de 2000 estaba en pleno proceso la transformación institucional del órgano auditor. Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre del año 2000 de la Ley de Fiscalización

[4] (En la fuente original se señala:“Amparo en revisión 317/200”)

Superior de la Federación, la ASF sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda y su Ley Orgánica fue abrogada. Con base en el Informe sobre la Fiscalización a las Instituciones Públicas de Educación Superior a 1998-2008, se señala que la ASF inició un programa estratégico para continuar fiscalizando a las universidades a partir de la Cuenta Pública 2001.

Es así que se planearon las primeras auditorías a las UPES, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no significan intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino únicamente la verificación de que las aportaciones federales que reciben se destinaron para los fines que fueron otorgadas. En primera instancia la UNAM, seguida de las universidades públicas autónomas representadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), decidieron cooperar en los procesos de auditoría de la ASF, entregar anualmente a la Cámara de Diputados sus estados financieros dictaminados y cooperar académicamente con el órgano auditor federal y los correspondientes estatales.

Fue así como las instancias auditoras, dieron mayor atención a la fiscalización a universidades con la finalidad de comprobar que la actividad económico-financiera, se apegara a criterios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, así como el correcto desempeño en el uso de sus recursos públicos que les fueron asignados, lo cual contribuye con la transparencia y la rendición de cuentas, que a través de los años ha cobrado mayor relevancia para el Gobierno y para la sociedad en general, toda vez que genera confianza en el buen ejercicio de recursos públicos.

En la actualidad, en México a través de la ASF se lleva a cabo la fiscalización a universidades de forma anualizada pues, como se ha mencionado, a dicha dependencia le fueron asignada atribuciones de vigilancia sobre cualquier entidad receptora de recursos federales, así como la obligación de informar a la Cámara de Diputados y al público en general.

Por lo anterior, dicha dependencia tiene la responsabilidad de elaborar métodos y procesos para verificar no sólo el ejercicio de gasto, sino también el desempeño de las instituciones respecto de los criterios del Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, para el caso de las universidades autónomas, como se mencionó, en algún momento,

surgió la interrogante de si las garantías otorgadas por la Constitución, las exceptuaba del requisito de la rendición de cuentas, resolviéndose que la fiscalización no afecta la autonomía, toda vez que sólo se enfoca a corroborar que los recursos públicos sean utilizados para los fines que les fueron otorgados, por lo que las auditorías a universidades han continuado desarrollándose. Este tema se abordará con mayor detalle en la siguiente sección.

1.2 Importancia de las auditorías a las UPES en México.

La importancia de realizar auditorías a las Universidades radica en que los recursos públicos, con los que operan las UPES, se conforman de transferencias federales, estatales e ingresos propios, en una proporción de 90 por ciento, 7 por ciento y 3 por ciento, respectivamente. El gobierno federal les otorga financiamiento anual a través de un subsidio ordinario y subsidios extraordinarios, siendo el ordinario la principal fuente de ingresos en la mayoría de las UPES, denominado “Programa de Subsidios Federales de Organismos Descentralizados Estatales U006”. Este es de gran relevancia pues, por ejemplo, en el año 2017 el subsidio otorgado a las UPES fue de 84 mil millones de pesos (Esponda, 2018), lo que equivale a 19 veces el presupuesto del gobierno del Municipio de Puebla. Este subsidio tiene el objetivo de cubrir el gasto en servicios personales para personal directivo, docente y administrativo. También, en menor proporción, se utiliza para cubrir gastos de operación clasificados como servicios generales, materiales y de suministros.

Las auditorías deben ser por un ejercicio fiscal concluido, que abarca del 01 de enero al 31 de diciembre de cada año, siendo la Cuenta Pública el principal insumo de la fiscalización superior. Su finalidad es comprobar, como afirma Gudiño (2016) que la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, en este caso para las universidades, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados. El autor también coincide en señalar que para una eficaz fiscalización es necesaria la independencia de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), pues de no existir dicha independencia se corre el riesgo de una injerencia política que impida alcanzar sus fines. De igual forma, en el tema de fiscalización, resulta necesario considerar que las UPES den cumplimiento a sus objetivos y metas, pues teniendo en cuenta a Portal (2016), “hablar de gobernanza es hablar de instituciones transparentes, eficaces y eficientes”, siendo uno de los principios de la buena gobernanza la rendición de cuentas, por lo que la ASF desarrolló su propio modelo de gobernanza, que está dirigido a los organismos que son sujetos de revisión (Portal, 2016).

Derivado de los trabajos de fiscalización por parte de la ASF, Portal (2016) en su estudio señaló que se encontró que, de las diez condiciones antes enunciadas, las fallas en el control interno, así como la débil implantación de políticas de integridad tienen un

vínculo estrecho con la recurrencia en las observaciones de auditoría reportadas. Por lo que mientras los entes que son auditados no generen en su interior mejores condiciones de control interno, seguirán reproduciendo problemáticas que deterioran significativamente sus actividades, ello a pesar de que sean fiscalizadas.

La necesidad del control interno radica en contar con mecanismos de carácter preventivo que, a su vez, permitan asegurar que las actividades de las instituciones están encaminadas al logro de sus objetivos y metas, en estricto apego al marco normativo que les rige, salvaguardando en todo momento los recursos públicos que les fueron asignados. De igual forma, continuando con Portal (2016), en relación a la integridad, hace referencia a la existencia de códigos de conducta, pues al incluir valores y principios como la honestidad, legalidad y transparencia, y que éstos se llevan a cabo por parte de los funcionarios públicos, se podrá lograr ser más preventivo.

Por otro lado, se decía que la sociedad en general tenía información sólo de quienes querían informar algo, pero para el año 2002, finalmente se logró la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con ella, todas las instituciones públicas que operan con recursos públicos tienen la obligación de informar a la sociedad sobre su uso, contrataciones, adquisiciones y en general el ejercicio del presupuesto asignado.

De acuerdo a lo señalado por López et al (2011) un alto porcentaje de las solicitudes de información, eran respondidas señalando que lo solicitado no estaba en los archivos de la institución, aunque con la creación del IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) se ordenó una búsqueda exhaustiva de la información solicitada, por lo que un alto porcentaje de los casos fueron atendidos, al implementarse esquemas de sanciones por incumplimiento. Pero a pesar de los avances, se podría decir que los usuarios que reciben información, hasta la actualidad, carecen de mecanismos para poder verificar si es fidedigna, asimismo, no existen consecuencias por la entrega de información de mala calidad.

La realidad es que en un análisis a las auditorías realizadas a las UPES, Esponda (2018), identificó contribuciones, observaciones, aspectos susceptibles de mejora y

expectativas en la fiscalización a la UPES, mismas que a continuación se señalan. Algunas contribuciones de las auditorías:

- El fortalecimiento de la cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- La institucionalización de los órganos internos de control y actualización de la normativa institucional para otorgarles mayores facultades.
- La detección oportuna y prevención de riesgos en las operaciones administrativas y financieras.
- La realización de reformas para el mejoramiento de la gestión institucional y promoción de la eficiencia, eficacia y transparencia en las operaciones financieras.
- La mejora en la regulación de los procesos de contabilidad, adquisiciones, arrendamiento, servicios y obra pública.
- La capacitación del personal responsable de las áreas de finanzas y de contraloría interna.
- El desarrollo de sistemas de información financiera y reforzamiento del proceso de armonización contable, establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- La actualización de los manuales de organización y procedimientos que les rigen.

Otras observaciones:

- Que las auditorías realizadas son fundamentalmente de gabinete y a distancia, con tiempos muy limitados para la revisión presencial, lo que dificulta una adecuada comunicación entre el fiscalizador y el fiscalizado para aclarar, atender y solventar resultados preliminares durante la revisión, lo que concluye en la emisión de una gran cantidad de observaciones que pudieron resolverse de manera sencilla e inmediata.
- Que en la totalidad de los casos se aplican criterios de fiscalización que no corresponden a las particularidades de la operación de una universidad pública autónoma en expansión y diversificación constantes.
- Que, en muchos casos, las observaciones realizadas representan claras intromisiones en aspectos que, constitucional y legalmente, están reservados a

las universidades e Instituciones de educación superior autónomas, como son las resoluciones relacionadas con el ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico.

Otros aspectos susceptibles de mejora de las auditorías:

- Que el proceso de fiscalización considera a las universidades autónomas como dependencias de gobierno, debiendo tomar en cuenta las particularidades de su operación.
- Que muchas observaciones tienen su origen en discrepancias entre el contenido del Convenio de Apoyo Financiero (convenio de asignación de recursos, firmado entre las universidades y el gobierno de cada estado) y la operación real de las universidades.
- Que se emiten observaciones que no son imputables a las universidades, ya que corresponden a actos u omisiones de la SEP o de los gobiernos estatales.
- Que respecto a las observaciones por pago al personal que excede a la plantilla señalada en el Convenio de Apoyo Financiero, se ignora que las universidades públicas estatales realizan, en el marco de su autonomía, proyectos de ampliación y diversificación de la oferta educativa con recursos federales (apertura de nuevas carreras o nuevas unidades académicas), cuya plantilla de personal requerida aún no ha sido reconocida por la SHCP y la SEP.

Continuando con Esponda (2018), también señala las expectativas que refiere en las auditorías a las universidades públicas y que se refieren a que se formulen recomendaciones objetivas y pertinentes que realmente contribuyan a su desarrollo y no únicamente a generar incertidumbre y confusión en las comunidades universitarias y en la sociedad en general.

De igual forma, se coincide con dicho autor en que la rendición de cuentas no se refiere sólo a los informes sobre el uso de los recursos, pues éstos también deberían incluir los resultados positivos y avances académicos logrados con la inversión del presupuesto público que les es asignado. De igual forma el incremento de la matrícula, la mejora continua de la calidad de los programas educativos, la movilidad estudiantil y docente, los avances en la generación y la aplicación del conocimiento, así como las actividades de

extensión y vinculación, la difusión y preservación de la cultura deberán formar parte de la rendición de cuentas.

Con lo que hasta ahora se ha visto, queda clara la necesidad de las auditorías a los recursos públicos otorgados a las universidades. Sin embargo, en opinión de Gutiérrez (2015), para que sea eficiente, no se debe tener injerencia de presiones políticas en las decisiones que tomen los órganos fiscalizadores, éstos deben tener capacidad de acción, suficientes recursos y la suficiente capacidad para incidir en el comportamiento de los entes fiscalizados, lo cual de acuerdo con los autores revisados, actualmente no ocurre en su totalidad en México, por lo que se puede afirmar que falta camino por recorrer.

Por otro lado, la ANUIES y sus asociadas coinciden en señalar que cuando las universidades públicas abren sus puertas a las auditorías, permiten que sus resultados se publiquen, lo cual contribuye a que se fortalezca su prestigio y reconocimiento social, pues les da la oportunidad de demostrar su transparencia en el uso de los recursos (Esponda, 2018).

Esponda (2018), también señala que la ANUIES empezó a promover que todas las universidades tuvieran un funcionamiento eficiente, ético y eficaz. Por otro lado, señaló que las auditorías son una tarea laboriosa y para que la ASF las pudiera llevar a cabo resultaba indispensable conocer el funcionamiento de las UPES, así como la normativa interna y externa que les rige, debido a que su particularidad es que están dedicadas exclusivamente a la formación de profesionales altamente calificados, por lo cual no se les debe auditar como cualquier ente de gobierno.

Por otro lado, la realidad de las UPES en México, es que, adicionalmente a las auditorías que les practica la ASF, se ven sometidas a diversos mecanismos de fiscalización, como a continuación se indica, (Esponda, 2018):

- Auditorías por parte de los órganos internos de control de las dependencias universitarias.
- Auditorías a cargo de los Órganos de Fiscalización Superior de las entidades federativas.
- Estados financieros examinados por despachos de auditoría externa.

- Presentación a la Secretaría de Educación Pública de informes trimestrales de avances de los proyectos realizados, con apoyo de los programas presupuestarios en los términos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Auditorías fiscales por parte del Servicio de Administración Tributaria relativas a la recepción de donativos y retenciones de impuestos.
- Revisiones por parte de los organismos de seguridad social.
- Supervisión y vigilancia de la Secretaría de Educación Pública y de los Comités de Contraloría Social al ejercicio de los recursos federales de fondos extraordinarios, tales como carrera docente, fortalecimiento de la calidad educativa, programa para el desarrollo profesional docente, expansión de la educación media superior y superior, y apoyos para la atención a problemas estructurales de las universidades públicas estatales.
- Valuaciones actuariales a los sistemas de jubilaciones y pensiones realizadas por organizaciones reconocidas, tanto públicas como privadas.
- Publicación de información financiera y atención a las solicitudes de información en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A pesar de lo anterior, las auditorías practicadas por la ASF a las UPES, a la fecha son las más representativas, por los resultados que reporta y el seguimiento realizado, por lo que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) le es asignada a la ASF una partida presupuestal para su operación. Para el año 2020, de acuerdo con datos del PEF le fueron asignados $2,378,405,960.00 pesos, lo que equivale aproximadamente a la mitad del presupuesto federal asignado por ejemplo a una universidad pública grande. Por lo que de acuerdo con éllos podrá determinar los alcances del trabajo a desarrollar.

Asimismo, de acuerdo con la información que publica la ASF en su portal web, en el apartado de “Planeación”, el Programa Anual de Auditorías que lleva a cabo es analizado

y discutido para valorar su pertinencia[5]. Para decidir que auditorías se llevarán a cabo, se toman en cuenta entre otros, los siguientes criterios estratégicos:

1. El monto de los recursos de los programas. Que se refiere a los recursos asignados a los programas presupuestarios, fideicomisos, proyectos y programas de inversión.
2. Los antecedentes de auditoría. Como el comportamiento del ente auditado para brindar facilidades para atención de la auditoría y solventación de las observaciones realizadas.
3. Impacto social. Que los objetivos del trabajo de la auditoría ayuden a las dependencias a mejorar sus procesos administrativos y de planeación.
4. Diagnósticos de control interno. Que sirve para ver cómo se encuentran sus controles y la efectividad de los mismos, identificando los riesgos a los que se expone.

Las auditorías que sean planeadas se regirán bajo 2 principios:

- Anualidad. Las auditorías revisarán asuntos de un año fiscal en específico.
- Posterioridad. Únicamente se pueden auditar recursos ejercidos durante el año fiscal seleccionado.

La ASF, con base en los artículos 47 y 89 fracción IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, elabora y publica en el Diario Oficial de la Federación su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública de cada año, especificando en él, la entidad auditada, título que se le dará a la auditoría, tipo de auditoría, entre otros, teniendo cada auditoría un enfoque bien delimitado, y un objetivo particular para su ejecución.

Por otro lado, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, la Unidad de Evaluación y Control, dependiente de la Comisión de

[5] https://www.asf.gob.mx/Section/357_Programa_Anual_de_Auditorias

Vigilancia de la Cámara de Diputados, se encarga de evaluar la actuación de la ASF y revisar el uso de recursos presupuestales que se le asignan a la ASF, de igual forma:

- Despachos externos, revisan su gestión financiera, su desempeño y obligaciones fiscales. Hay también,
- Revisión de Pares, con carácter internacional, por parte de un grupo de entidades Fiscalizadoras Superiores, se refiere a una revisión externa e independiente de una EFS, por un equipo de profesionales homólogos de otra EFS.

En cuanto a los tipos de auditoría, la fiscalización puede ser tan amplia y detallada, que requiere especializarse en áreas específicas para obtener los resultados deseados, por lo que existen diferentes tipos de auditoría. La ASF con base en los alcances y conceptos de dichos tipos de auditoría, en la práctica, contempla únicamente dos tipos de revisiones:

I. De Cumplimiento Financiero
    1) De inversiones físicas. Desarrollo de obras públicas.
    2) Forense. Revisión rigurosa para documentar un posible acto irregular.
    3) A las tecnologías de la información y comunicaciones. Se revisa el aprovechamiento de sistemas, calidad y seguridad de la información.
    4) A los sistemas de control interno. Evaluación de políticas, procesos y actividades para el cumplimiento de objetivos.
    5) Al gasto federalizado. Se revisan los recursos federales transferidos a los estados y municipios enfocados a educación.

II. De Desempeño

De acuerdo a la información de la ASF, en las auditorías de cumplimiento financiero se fiscaliza que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos se lleven a cabo de acuerdo a la normativa aplicable, así como su manejo y registro contable sea el correcto.

En las auditorías de desempeño se realiza una revisión que permita conocer si el ejercicio de los recursos opera con eficacia, eficiencia y economía.

Todas las auditorías se llevan a cabo bajo un conjunto de directrices, reglas generales y actividades de coordinación, con procedimientos bien definidos. Para su programación se consideran aquellas entidades con mayor riesgo, los cuales son analizados bajo criterios antes señalados como el monto de los recursos asignados, antecedentes de auditorías, impacto social, diagnósticos de control interno, entre otros que ya se han mencionado.

A pesar de lo anterior, la experiencia ha demostrado que las acciones de control tradicional, bajo enfoques financieros, de gestión o de cumplimiento, asumidas en forma individual, sin considerar al equipo de trabajo, no garantizan acciones de mejoramiento eficaces y más aún un análisis completo de las operaciones administrativas y financieras de las organizaciones en el país. De acuerdo con Cantos (2019), se entiende que una entidad dispone de recursos humanos, materiales y financieros, pero no se conoce cuál es el nivel de eficiencia, economía, efectividad y transparencia en que son utilizados dichos recursos, porque no se efectúa una verificación o evaluación de estos elementos de la gestión institucional que reporte la situación de los mismos para una adecuada planeación, toma de decisiones y control institucional. Es decir, no se evalúa la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados, lo cual se debe realizar bajo un enfoque global de análisis que cubra todos los frentes de la administración, rescatando otros tipos de auditoría, la integral, financiera, de control interno y de gestión.

El mecanismo general de las auditorías financieras y de cumplimiento practicadas por la ASF es:

- Análisis del sistema de Control Interno, mediante la aplicación de un cuestionario de control interno y el soporte documental comprobatorio.
- Revisión del convenio de apoyo financiero, monto de las aportaciones federales y estatales, constatando que hayan sido depositadas a la cuenta bancaria de cada universidad.
- El correcto registro contable del punto anterior.
- Comparación del monto de recursos federales del convenio, con los registrados en la cuenta de la Hacienda Pública Federal y Estatal.

- Verificar el correcto ejercicio de recursos federales por capítulo del gasto, conforme al estado de Ingresos y Egresos y los informes trimestrales remitidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Revisión de indicadores estratégicos y de gestión.

Llevada a cabo la auditoría, los resultados se integran en el Informe de Resultados, que, una vez autorizados, es de carácter público y se pone a disposición de la ciudadanía a través de la página web de la ASF. Es así que las observaciones hechas por la ASF a las UPES se encuentran relacionadas a los ámbitos del sistema de control interno, a los procesos y registros contables, así como a la administración de recursos humanos.

Entre otros, los objetivos que se distinguen de las auditorías que se han practicado, consisten en emitir recomendaciones y solicitudes de aclaración con carácter de prevención, pliegos de observaciones cuando se detectan daños o perjuicios al patrimonio público, sanciones, denuncias de hechos y querellas penales para coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales, investigaciones y judiciales correspondientes, todos con carácter correctivo, incluso la ASF puede promover ante autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Resulta pertinente analizar las auditorías a las UPES, pues existen pocos estudios al respecto (Esponda (2018), García (2020), Pérez (2017), Portal (2020) y Rodríguez (2019)). Considerando que todas las universidades del país tienen de forma general el mismo objetivo que es la formación de profesionales, el recurso que se les otorga debería corresponder al que se estima requieren de acuerdo a su tamaño y resultados obtenidos, por lo que la forma de auditar debe ser establecida bajo los mismos criterios, por tanto, resulta importante descubrir o corroborar si los resultados reportados por la ASF a UPES, son similares, si recaen bajo los mismos esquemas, o bien, si dependen de factores internos o externos a ellas para poder corregirlos.

Por otro lado, contar con un sistema eficaz de fiscalización de las universidades públicas del país, permitiría al gobierno tomar mejores decisiones en la distribución de los recursos públicos, contribuiría a generar confianza en la sociedad sobre el mejor aprovechamiento. En el caso de las instituciones que reciben dichos recursos, les obligaría

a mantener estrictos controles internos que les permitan dar cumplimiento con la normatividad aplicable.

De acuerdo con lo señalado por Yetano y Castillejos (2019), en Latinoamérica la implementación de los mecanismos de fiscalización efectivos a la fecha continúa siendo un reto, pues los organismos auditados no cuentan con información de costos, indicadores de eficiencia y objetivos operativos por año. Siendo recurrente en la mayoría de los casos, por falta de voluntad, o por no convenir a intereses, ya que en los países en desarrollo existe una fuerte corrupción y falta de capacidad, ya que la capacitación de los auditores no es suficiente.

Por otro lado, se considera que para que exista una efectiva fiscalización, las EFS, al emitir sus reportes de auditoría, deberían, previo al resultado final de la auditoría al desempeño, publicar un reporte para que el auditado pueda dar pruebas y justificar los resultados. De igual forma, habría que asegurarse que el auditado entienda los resultados finales y establecer procesos de seguimiento con fechas establecidas para corroborar la implementación de las recomendaciones realizadas, pues las auditorías no terminan cuando la EFS emite su informe final. Para que éstas sean efectivas, es necesario que con base en sus resultados se generen correcciones y mejoras; de igual forma, en su caso, que se apliquen sanciones a quienes caen en desacato o incurren en comportamientos ilegales.

En países desarrollados las auditorías al desempeño tienen el objetivo de reducir papeleo y mejorar la economía, la eficiencia y la efectividad, pero en Latinoamérica, se han enfocado más en combatir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, de acuerdo a lo señalado por Yetano y Castillejos (2019). Por lo anterior, de acuerdo con estos autores, resulta necesario que las EFS latinoamericanas adapten las auditorías al desempeño que sean acordes con sus objetivos, en lugar de adoptar herramientas de países desarrollados que tienen diferentes problemas de administración pública.

Sin embargo, a pesar de lo anterior y en concordancia con lo indicado por De la Torre (2018), es necesario que los políticos y funcionarios gubernamentales, actúen de forma responsable, pues son quienes determinan la normativa que rige el actuar de las instituciones. De igual forma, se deben adoptar estándares internacionales que generen

confianza en el desarrollo de actividades. Pues la realidad es que a la fecha, se continúan cometiendo acciones fraudulentas a escala mundial. Llos esfuerzos más recientes se han centrado en combatir la corrupción y fraudes, a través de medidas de transparencia y rendición de cuentas, con una considerable participación social, donde el éxito podría alcanzarse siempre que exista un “compromiso político”, (Gudiño, 2016).

Aunado a lo anterior, una parte fundamental que han resaltado los auditores es que “El control interno permite que una organización gestione con mayor eficacia los cambios que se produzcan dentro del entorno económico y competitivo, la dirección de la organización, así como sus prioridades y modelos de negocios cambiantes” (COSO, 2013 pag.1). Así la auditoría interna y externa, serán un control correctivo que podrá determinar riesgos asociados a la rendición de cuentas.

Ahora bien, la Auditoría Financiera, emite una opinión acerca de la razonabilidad de los estados financieros en su conjunto, frente a una normatividad aplicable vigente. Por su parte, la Auditoría Operacional, Administrativa o de Desempeño, determina la efectividad o consecución de objetivos y la eficiencia, que se refiere a los recursos utilizados para alcanzarlos. Finalmente, la Auditoría Integral da un aporte de valor y robustece la transparencia en las organizaciones, ya que se basa en un enfoque interdisciplinario, que comprende aspectos legales, financieros, administrativos, operacionales e informáticos, entre otros.

Para llevar a cabo las diferentes modalidades de auditoría, se debe contar con EFS competentes, las cuales se deben conformar de acuerdo a la legislación que les rige en cada estado o país. Eguía (2019) en su estudio comparado entre las EFS entre México y Colombia, constata que en ambos casos la existencia de sus entidades de fiscalización emana de disposiciones constitucionales, lo que les dota de fortaleza en su actuación, que es posterior al ejercicio del gasto público, lo cual muestra un enfoque de fiscalización superior de recursos públicos dirigido a resultados, no al proceso del ejercicio del gasto público.

También señala, que es necesario que el proceso mediante el cual se designa a los titulares de las EFS, sea transparente, sin politizarse, lo cual podrá otorgar legitimidad y confianza. Para el caso de México el titular permanece en el cargo 8 años con posibilidad

de reelección, lo cual, hasta cierto punto, le permite estar ajeno a amenazas y presiones políticas en su desempeño, pues no coincide con un periodo presidencial en concreto. Por otro lado, al depender presupuestalmente del poder Legislativo se podría decir que éste puede influir en su actuar.

Si en un país existe más de una EFS, lo ideal es que debe existir coordinación entre éstas a través de programas de auditoría conjunta y capacitación con códigos de conducta comunes, que permitan actuaciones uniformes ante la investigación y sustanciación de faltas administrativas. Ello siempre resaltando la necesidad de la participación ciudadana en todas las actividades de control del ejercicio de recursos públicos, así como las revisiones entre pares, pues son elementos indispensables para fortalecer mejores prácticas y procesos de correcto desempeño de la fiscalización.

Por otro lado, la literatura especializada sobre fiscalización ha registrado problemas para que esta función de control se logre de forma adecuada, se señala que las EFS, cumplen con el número de auditorías previstas en sus planes anuales, sin embargo, presentan problemas en la carga de trabajo que tiene cada auditor, (Gutiérrez, 2015). En relación a lo anteriormente señalado, por citar algunos ejemplos, en Veracruz cada auditor tiene la encomienda de realizar once auditorías, mientras que en Chiapas, Jalisco y Quintana Roo realizan sólo una al año, surgiendo la interrogante sobre la calidad de las auditorías. Por otro lado, en cuanto a la cobertura, ésta difiere de un estado a otro, ya que, el mismo autor, señala que Campeche audita más del 80 por ciento del presupuesto del estado con sólo 45 auditores y en la Ciudad de México con 159 auditores sólo se audita el 23.7 por ciento. En cuanto a efectividad del proceso del auditor existe información sobre las acciones determinadas por cada auditoría, sin embargo, se considera que se debería conocer cuál es el seguimiento que se les da y si efectivamente se sanciona a los responsables de las irregularidades.

Durante el gobierno de Felipe Calderón del Partido Acción Nacional (PAN) se retomaron para las universidades, propuestas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), al plantear la meta de alcanzar en 2006 un gasto en educación superior equivalente a 1 por ciento del PIB, incrementar los recursos de los programas de financiamiento adicional al subsidio federal ordinario y operar un nuevo modelo de financiamiento. De esta forma, se propuso transitar hacia un esquema de

financiamiento multianual que diera certidumbre a las UPES y fomentara la planeación de largo plazo. Posteriormente con el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República en 2012, con Enrique Peña Nieto se abrieron nuevas expectativas sobre la educación superior. En su administración se propuso una política que asegurara la asignación de mayores recursos a la educación y alcanzara la meta de 1 por ciento (uno por ciento) en el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (como porcentaje del PIB), pues entre los compromisos presidenciales de Peña Nieto se proponía alcanzar al menos el 45 por ciento la cobertura en educación superior, (Mendoza, 2017).

Diversos legisladores manifestaron percibir una imagen de opacidad y corrupción en el funcionamiento de diversas universidades públicas, como la “estafa maestra” de 2013, que involucraba a funcionarios de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y a diversas universidades públicas. La ASF en su revisión detectó contratos irregulares por 7 mil 670 millones de pesos, en los cuales se vieron involucradas universidades y otras instituciones educativas, a las que funcionarios de dependencias federales como PEMEX, contrataron mediante convenios adjudicados de manera directa para la prestación de servicios que muchas veces no se llevaban a cabo. También se subrogaba a entidades previamente convenidas, algunas de las cuales existían sólo en papel, o bien, tenían giros comerciales distintos o estaban relacionadas con los funcionarios contratantes, Portal, (La estafa maestra).

Pero es hasta septiembre de 2017 cuando se publicaron los primeros resultados en el portal noticioso *Animal Político,* en conjunto con la organización civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, dando a conocer que las instituciones universitarias que participaron en la operación fueron las universidades autónomas del estado de México, la del Carmen, la del estado de Morelos, así como la Universidad Popular de la Chontalpa, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco la Universidad Politécnica del Golfo de México, el Instituto Técnico Superior de Comalcalco y la Universidad Tecnológica de Tabasco. Únicamente la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco en un breve comunicado expresó: “Los resultados de la fiscalización de las cuentas públicas 2013 y 2014, de los convenios suscritos con Petróleos Mexicanos, han sido aclarados y solventados ante la Auditoría

Superior de la Federación”, sin embargo, a pesar de ello aún quedaron sin aclaración 3 mil 433 millones de pesos, (Portal, 2020).

Como se puede apreciar algunas universidades, se han visto envueltas en problemas de ejercicio financiero, pues el presupuesto que se les asigna no incluye recursos para atender la política salarial como el pago de pensiones o incrementos salariales. Ello crea año con año inestabilidad en las finanzas y un alto nivel de incertidumbre, como es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. A raíz de lo anterior, dicha universidad tuvo huelgas por falta de pago de salarios y aguinaldos a sus trabajadores, por tanto, surgen interrogantes sobre el correcto uso de los recursos que reciben las universidades.

De igual forma, en febrero de 2019, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dio a conocer que se bloquearon las cuentas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo por la realización de depósitos y transferencias bancarias inusuales, provenientes de más de 22 países, habiéndose detectado que se recibieron 156 millones de dólares provenientes de cuentas bancarias ubicadas en Suiza, lo cual sembró nuevas dudas sobre la transparencia financiera de todas las universidades públicas (periódico, El Economista).

Todo lo anterior resalta que cuando las universidades no eran fiscalizadas por la ASF, eran susceptibles de cometer irregularidades que no les eran observadas, por lo que con el inicio de la fiscalización de la ASF se vieron en la necesidad de apegarse a controles internos y cuidar el ejercicio de los recursos que les son asignados, pues con los informes de auditoría que se integran a la cuenta pública de cada año, se contribuye con la transparencia y rendición de cuentas, tema que se abordará más a detalle en la siguiente sección.

Capítulo 2. Marco Teórico

2.1 Transparencia y Rendición de Cuentas.

Hablar sobre la transparencia y rendición de cuentas es una herramienta que permite lograr una democracia representativa y realizar un control sobre las actividades que realizan las instituciones, garantizando que se conduzcan de acuerdo a los fines para los cuales fueron creadas, dando a conocer el destino y uso de los recursos que les son asignados. Para este estudio las instuciones dedicadas a la educación superior, que reciben recursos públicos para su ejercicio, se ven en la necesidad de hacer público su uso, por lo que la transparencia y rendición de cuentas es la estrategia que limitará la corrupción.

Transparencia, se define como una política pública, que debe contener como mínimo un Marco Jurídico que garantice el acceso a la información pública, obligaciones de los funcionarios y las instituciones públicas, que permitirá sancionar a quienes no den cumplimiento, (Reynoso et al 2017).

A través de los años, el gobierno en su afán de mejorar en el tema de Transparencia y Rendición de Cuentas ha tenido transformaciones, por lo que es importante resaltar que en los años ochenta el control gubernamental tradicional, fue sustituido por la incorporación de la vigilancia de la sociedad. Esto fue un gran avance en la historia, pues un país democrático, o bien, que quiera serlo, debe tener gobiernos transparentes que rindan cuentas.

En las democracias los ciudadanos pueden y deben vigilar a sus gobiernos, quienes tienen la tarea de atender los problemas públicos, por lo que su éxito se basará en la división de tareas especializadas, debidamente coordinadas y controladas, para lograr una correcta administración de los recursos públicos con que operan, a fin de dar solución a los problemas de la sociedad y de esta forma rendir cuentas de sus acciones.

Un gobierno que se controla democráticamente y donde los ciudadanos vigilan, se construye a través de instrumentos e instituciones que vigilan, como lo es el congreso, los diferentes poderes y la misma ciudadanía. En este entorno, se reitera que uno de los instrumentos de control de mayor importancia en México, es la creación de la Auditoría

Superior de la Federación (ASF), que es el órgano técnico especializado, dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de fiscalizar los recursos públicos, dar explicaciones de en qué se usan los recursos y con qué resultados. Por esto se puede afirmar que en un país que quiere ser democrático, las auditorías son importantes, pues permiten la vigilancia de las acciones.

Por otro lado, desde el punto de vista económico y en concordancia con Díaz et al. (2013), quien administre fondos o bienes públicos, tiene la obligación de rendir cuentas en el desempeño de sus funciones. Por tanto la rendición de cuentas tiene una aplicación universal tanto en el sector público como privado. Así organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a lo largo de los años han realizado esfuerzos por modernizar los mecanismos de fiscalización de los países en desarrollo, reproduciendo los que se llevan a cabo en el primer mundo, como la contabilidad gubernamental, el gobierno electrónico, la gestión y auditorías de desempeño, las cuales se orientan a medir el desempeño de los organismos del sector público.

Auditorías, su finalidad es comprobar, que la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, en este caso para las universidades, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados, (Gudiño, 2016). Con las auditorías, como instrumento de control, se podrán prevenir y corregir comportamientos no adecuados, pues el resultado de la fiscalización se refleja en los informes correspondientes que proporcionarán información a los ciudadanos. De esta forma, cuando el gobierno no interpone obstáculos para ser auditado, está rindiendo cuentas a los ciudadanos, por lo que se puede decir que a través de las auditorías practicadas por la ASF se contribuye a la transparencia y rendición de cuentas.

En una institución, la transparencia implica poner a disposición información debidamente clasificada, actualizada, con calidad, claridad y utilidad, por tanto, sus colaboradores deberán observar comportamientos acordes con su misión y razón de ser, ayuda a que los acuerdos de todos se respeten y que se trabaje por el bien común.

Para una correcta transparencia y rendición de cuentas, al interior de cada institución resulta importante contar con un correcto manejo de la información y control de las tareas encomendadas a los miembros, pues de esta forma se propiciará un mejor desempeño de las actividades que desarrollan, contribuyendo a disminuir asimetrías, mejorando la supervisión y comunicación interna de integrantes de instituciones públicas.

Por lo anterior, es importante que los funcionarios públicos se esfuercen en prevenir la corrupción, garantizando un uso eficaz y eficiente de los recursos, teniendo un comportamiento acorde a las reglas establecidas, convenciendo de ésto a la sociedad. En este sentido, las auditorías les permitirán contribuir con la transparencia, pues a través de ellas se podrá dar a conocer a quien lo solicite, la información requerida sobre cualquier asunto público.

Los esfuerzos por vigilar el correcto uso de los recursos, así como combatir la corrupción, se deben realizar en todos los ámbitos del sector público, pues de acuerdo con Martínez (2019), en las comunidades indígenas también se da la corrupción, a lo cual se ha respondido con una gran movilización social mediante la cual se exige a las autoridades un manejo honesto y transparente de los recursos. Para lograrlo, la ciudadanía toma parte de las decisiones de lo que se tiene que construir, o en qué ocupar el dinero del pueblo, adaptándose a los mecanismos de rendición de cuentas. Esto ocurre y es efectivo cuando existe el apoyo y la participación de la comunidad, es decir juntos generando el convencimiento a las autoridades de que deben cumplir con su deber y a su vez mantener informada a la sociedad.

Entonces se puede afirmar que la transparencia tiene como uno de sus principales objetivos, poner a disposición de los ciudadanos la oportunidad de vigilar la estructura administrativa de las instituciones públicas y permitiéndoles participar, opinando en el diseño de políticas públicas y supervisando las acciones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

Es así como la transparencia, de acuerdo con lo señalado por Reynoso (2017), se podría considerar una política pública, que debe contener un marco jurídico, que garantice el acceso a la información pública, garantizando que la sociedad tenga la oportunidad de contribuir a que se cumplan de forma correcta los objetivos de las diferentes organizaciones

gubernamentales. También contar con un sistema para sancionar a todos los funcionarios que, estando obligados o que no, rindan cuentas, ya que ello puede confirmar que la transparencia, además de que es uno de los instrumentos de mejora de la administración pública, permite mantener una constante interacción entre sociedad y gobierno.

Con la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, por un lado, se avanzó en la transparencia a nivel federal, asegurando el acceso a la información pública. Sin embargo, algo desafortunado, es que no se aseguraron sanciones para aquellos servidores públicos, que se descubra que hacen mal uso de los recursos públicos o de sus cargos.

La transparencia está totalmente vinculada con la rendición de cuentas, elemento central de una democracia representativa, pues en concordancia con Martínez (2014), en una democracia se busca que los gobernantes se conduzcan con transparencia, honestidad y eficacia, para lo cual la rendición de cuentas debe ser horizontal, donde los pesos y contrapesos estén equilibrados y ningún poder logre imponerse sobre los demás.

Es importante señalar, que, a través de los años, la transparencia se convirtió en el instrumento mediante el cual las instituciones públicas se vieron obligadas a publicar información. De acuerdo con la Ley General de Acceso a la Información Pública, el derecho de acceso a la información, se convirtió en el conjunto de normas jurídicas que permitieron tener acceso a los registros y datos públicos para analizarlos.

Por su parte, Vergara (2015), en su análisis de la transparencia y el desempeño de las instituciones, refiere que la transparencia en México implicó trámites administrativos extraordinarios, que lejos de agilizar redujeron la agilidad de las organizaciones. Por otro lado, también permitió establecer una visión a largo plazo con objetivos definidos en la parte legal, normativa, política, educativa y cultural dentro de las instituciones públicas.

Entonces se puede decir que la transparencia significó apertura activa, pues el gobierno además de permitir que los ciudadanos lo observen, adoptó la obligación de divulgar la información que genera por los diferentes medios que a su alcance tiene, permitiendo con esto incentivar el interés de la ciudadanía por los asuntos públicos.

La transparencia, al convertirse en un derecho democrático que puede ejercer cualquier persona, juega un papel de suma importancia en la rendición de cuentas, así como en la lucha contra la corrupción, pues implica que cuando un superior se mantiene informado sobre el quehacer de su organización, los subordinados tendrán menores oportunidades de aprovecharse de la situación. Por lo que se puede afirmar que, sin transparencia y rendición de cuentas, es más fácil abrir las puertas para que se cometan arbitrariedades, que es justamente lo que no se quiere.

Por otro lado, la transparencia y la rendición de cuentas, en los últimos años se han considerado mecanismos fundamentales en una democracia representativa. Para Martínez, (2014), ésta permite controlar el abuso de poder por parte de los gobiernos, garantizando que se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; herramientas fundamentales para fortalecer el sistema político mexicano. Con la adición al contenido del Artículo 6 Constitucional *("…derecho al libre acceso a información plural y oportuna…")*, quedó equilibrado el derecho que tiene la sociedad de estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Ello permitirá una participación de la sociedad informada que contribuirá a la solución de los grandes problemas de la nación.

Con lo hasta ahora señalado se puede decir que la transparencia ha sido un mecanismo mediante el cual los gobiernos han rendido cuentas, asimismo, en el artículo 2 fracción III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se señala como uno de los objetivos de la ley, "favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados". Entonces, la rendición de cuentas se entiende como la obligación de los funcionarios públicos de responder por sus actos, así como el poder de los ciudadanos para reconocer o sancionar los resultados que se hayan desviado de los deberes públicos.

Sin embargo, en opinión de Becerra (2011), aún existe fragmentación conceptual en la forma de entender la rendición de cuentas en México, pues falta una discusión sobre los mecanismos institucionales que hacen que ésta pueda ser real. A la fecha, la sociedad continúa confundiendo el acceso a la información con rendición de cuentas, pues ésta debe entenderse como el mecanismo mediante al cual los gobiernos informan a sus ciudadanos, a través de instituciones, procesos y rutinas, y justifican sus decisiones y acciones en el ejercicio del poder público.

Aguilar (2015) en su estudio sobre el control del poder público, señala que la transparencia en la rendición de cuentas, en muchos casos ha servido para poder detectar oportunamente fallas en políticas públicas, estando en oportunidad de corregirlas en sus primeras etapas, generando confianza y aumentando la probabilidad de que los ciudadanos apoyen al gobierno siendo más participativos.

Los gobiernos, para ser transparentes y rendir cuentas, comúnmente generan informes y/o entregan reportes, divulgando el desempeño de sus funciones y los resultados que desean dar a conocer. Por ello las solicitudes de información de la sociedad son una parte importante para fomentar la rendición de cuentas, pero para que sean de utilidad, se esperaría que en caso de detectar resultados negativos o inconsistencias, se contemplen sanciones a funcionarios públicos que incumplen sus encomiendas, y que sean aplicadas y dadas a conocer.

Por su parte, López et al (2011) coinciden, en señalar que fiscalizar la cuenta pública, deberá entenderse como la transparencia en el uso de los recursos, es decir, un mecanismo para los procesos de rendición de cuentas pero acompañado de consecuencias. En caso de incumplimiento, la sanción debe aplicarse para que sea creíble y genere confianza en la sociedad, pues si no se aplica, se genera desconfianza en la ciudadanía y al interior de las mismas instituciones donde ocurren los hechos.

Por otro lado, es importante resaltar que, una institución transparente es fiscalmente más poderosa que una opaca, pues puede recaudar impuestos de forma eficiente, ya que los ciudadanos tendrán mayor disposición a pagarlos, debido a que saben el destino de sus impuestos, ven resultados y genera la confianza de continuar contribuyendo (Aguilar, 2015).

Como afirma López et al (2011), actualmente en México contamos con instituciones encargadas de velar por el derecho a la información pública, no obstante, se carece de mecanismos efectivos para corregir resoluciones de impacto limitado. De igual forma, el sistema de fiscalización aun no afecta las proyecciones de las instituciones públicas, debido a que los encargados de toma de decisiones no se sienten obligados a tomar en cuenta los resultados de la fiscalización. El autor señala cinco causas que impiden una efectiva rendición de cuentas: primero que las reformas institucionales a nivel nacional y estatal, están desarticuladas; segundo, se asignan nuevas responsabilidades a instituciones ya

existentes o se crean nuevas sin generar fortalecimiento institucional; tercero, hay desvinculación de las instituciones en las etapas de la rendición de cuentas; cuarto, falta determinación de responsables; y quinto, prevalecen instituciones sin un sentido claro de lo público.

Para dar solución a lo anterior, se resalta que es importante, generar contrapesos institucionales vinculados con la ciudadanía e instituciones con actividades claramente definidas y con capacidad para realizarlas. Esto es muy importante para fomentar la rendición de cuentas y generar armonía en el actuar de las instituciones involucradas, así como correspondencia entre los mecanismos de rendición de cuentas de la federación, los estados y los municipios.

En los últimos años, como parte de mecanismos de vigilancia en las instituciones gubernamentales, a nivel mundial se ha fomentado que una parte importante para una adecuada rendición de cuentas es la implementación de la contabilidad gubernamental. Como refiere López et al (2011), a través de ella existe homologación, control de la gestión, la evaluación de las políticas y programas, así como una adecuada rendición de cuentas. Sin embargo, en contradicción, de acuerdo al estudio realizado por Ortiz et al (2016), se señala que la aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en las universidades generó exceso de requisitos para la gestión de pagos y gastos, por lo que la obtención de recursos demoró más de lo normal. Por tanto, no se logró el objetivo de la transparencia en el uso de los recursos, la aplicación de la ley no fue del todo favorable para la comunidad universitaria.

Ahora bien, en el ámbito de la educación superior, que es el tema que nos atañe en este estudio, la transparencia y rendición de cuentas se refiere principalmente a la claridad con la que se deben dar a conocer el uso y destino de los recursos asignados a las instituciones educativas, así como la inversión en mecanismos de control.

La transparencia implica diversos trámites administrativos extraordinarios, que repercuten en reducir la agilidad de las instituciones educativas, pero que garantizan que disminuya la posibilidad de desvío de recursos y se mantengan en la atención de metas y objetivos propuestos, que son en beneficio de la sociedad. Así, la transparencia, contribuye a incrementar el desempeño de cualquier institución, cuando todos sus colaboradores la

aceptan, les ayuda a mejorar ya que deja en claro las áreas de oportunidad en que deben ser ajustados sus procesos. En opinión personal, en la realidad es un reto que no se ha logrado cumplir del todo en las instituciones públicas.

De igual forma, se puede reiterar que, existiendo disposición, la transparencia ayuda a mejorar el desempeño de las instituciones públicas, pues al implementar mecanismos de control, se previenen mecanismos de corrupción y los subordinados se apegarán más al desarrollo de actividades encomendadas, disminuyendo la posibilidad de incurrir en actos ilícitos, ser descubiertos y por tanto prevenir la posibilidad de ser sancionados.

Por todo lo anteriormente desglosado, se puede concluir que para que la transparencia y rendición de cuentas cumplan con su cometido, es importante generar la necesidad en las organizaciones de adoptarla, siempre en atención de las demandas de una sociedad vigilante, pendiente del correcto ejercicio del gasto público, volviéndose entonces en una cultura de rendición de cuentas.

La transparencia entonces, debe convertirse en una estrecha relación entre las organizaciones que operan con recursos públicos y la sociedad que demanda servicios de calidad, así como un correcto desempeño de los funcionarios que están al frente de ellas, pues resulta ser el camino correcto para una rendición de cuentas, en la cual los organismos fiscalizadores ratificarán su efectividad en los procesos desempeñados.

Como se señaló; a nivel internacional, a lo largo de los últimos años, se han realizado importantes esfuerzos por fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones que ejercen recursos públicos, entre éstas, las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES). Esto porque un correcto desempeño de sus operaciones beneficia a la sociedad en general y su transparencia, contribuirá a una correcta rendición de cuentas. Pero para ahondar más en el tema, a continuación se abordarán las auditorías como un instrumento de transparencia y rendición de cuentas.

2.2 Las auditorías como instrumento de transparencia y rendición de cuentas.

Una auditoría es una recopilación, acumulación y evaluación de evidencia sobre información de una entidad, para determinar e informar el grado de cumplimiento entre la información y los criterios establecidos. Permite descubrir fallas en las estructuras o vulnerabilidades existentes en la misma para lograr su mejora continua, (Martínez et al, 2016).

En otras palabras, las auditorías son mecanismos de vigilancia, que, a través de los años, han permitido fiscalizar los recursos y saber cómo se ejercen. Una fortaleza es que las auditorías también ayudan a detectar áreas de oportunidad para que los auditados mejoren, pues dejará en claro las áreas en que deben mejorar y ello se logrará siempre que exista la voluntad del auditado para corregir y atender las observaciones realizadas. Entonces la mejora continua es un reto en todas las organizaciones, pues debido al avance tecnológico y competencia a nivel mundial, ha surgido la necesidad de estar a la vanguardia, tomando gran importancia la evaluación y establecimiento de controles internos.

Por tanto, se puede decir que la auditoría ha sido el mecanismo contable que ha permitido la recopilación de evidencias, asegurando que los fondos públicos o privados fueron utilizados para el fin que fueron asignados, determinando entonces confiabilidad y calidad en la ejecución de los trabajos realizados. Por lo cual, se resalta la importancia en este estudio de conocer los impactos de las actividades de auditoría en los entes auditados, en las Universidades Públicas Estatales (UPES), es decir, qué se ha alcanzado con ellas, si es posible medir y valorar el efecto de los resultados obtenidos sobre la organización o entidad auditada.

Ahora bien, factores determinantes que influyen en generar resultados en las auditorías, sin duda son: la capacidad de las entidades de fiscalización, es decir, la suficiencia de recursos económicos y contar con auditores suficientes, así como su capacitación y actualización continua. Solano (2021), afirma que las organizaciones encargadas de auditar deben identificar sus fortalezas y debilidades mediante el análisis FODA, a fin de mantenerse o reforzarse, o bien, mejorar en sus debilidades. De igual forma, es necesario el establecimiento de metas, indicadores y sistemas de costos; pero el mayor reto es despertar el interés de la sociedad, pues la combinación de elementos de gestión

gubernamental y control de resultados por parte de la sociedad, permitirá una correcta rendición de cuentas por resultados.

Los resultados de una auditoría tienen un papel de suma importancia para la sociedad a nivel mundial pues, si son positivos, agregan valor público y generan beneficios para la vida de los ciudadanos. Si son negativos, son una alerta para redireccionar los controles internos de las organizaciones. Así se reitera la importancia de evaluar los efectos de los programas de auditoría, tema que ha sido poco estudiado en México.

En relación a los resultados de las auditorías a universidades tampoco se ha estudiado mucho en México. Los expertos que han estudiado el tema de forma general, coinciden en que la evaluación del impacto de las auditorías permite medir los resultados de un programa o a una política específica que se ha implementado. De igual forma, el objetivo de dicha evaluación es proveer información y ayudar a mejorar la eficacia de la organización, (Sandoval, 2003). Si se mejora la eficacia se podría asegurar que los resultados de las actividades de auditoría cumplen su función de mejora continua.

En este sentido, de acuerdo con Reynoso y Rodríguez (2017) las auditorías son una herramienta fundamental en una democracia representativa, ya que permiten controlar cada una de las actividades que realizan las instituciones educativas, así como garantizar que se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Pero, por otro lado, demuestran la necesidad que actualmente impera de capacitar al personal directivo y administrativo para conocer más a fondo las Leyes y las Instituciones en materia de rendición de cuentas, que son indispensables para controlar el abuso de poder por parte de servidores públicos y en si para el combate a la corrupción, que como antes se ha señalado está identificado como un problema.

Con las actividades de auditoría enfocadas a la prevención se pretende la no materialización de riesgos relevantes que puedan afectar la regularidad de las actividades y por tanto que no se alcancen los objetivos y metas planteadas. En ese tenor las Entidades de Fiscalización Superior colaboran al establecer un enfoque preventivo en las distintas funciones que desempeñan, procurando anticipar irregularidades, así como evitar las que ya ocurrieron anteriormente, promoviendo en su caso mecanismos correctivos, siempre y cuando a éstos se les dé el seguimiento correspondiente.

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS o SAIs por sus siglas en inglés), han destacado por estar a la vanguardia en la generación de conocimientos. La INTOSAI por sus siglas en inglés (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), señala que la actividad de control, es un medio que sirve para verificar la legalidad en el ejercicio de la función administrativa, dirigida a la satisfacción del interés público, a través del correcto ejercicio de recursos públicos y prevención de posibles desviaciones o irregularidades.

Por tanto, la fiscalización a través de las auditorías bien realizadas, como concuerdan diferentes autores, logra cumplir con diferentes facetas, como asesoría para mejoras administrativas, por medio de visitas a las diferentes áreas de la organización, funciones didácticas, transmitiendo conocimientos a los fiscalizados, de forma normativa o rectora, fortaleciendo y manteniendo los controles internos y externos. La realización como tal de auditorías oportunas y útiles, permite prevenir y/o anticipar futuros problemas, brindan soluciones oportunas, o bien, determina responsabilidades, asegura la calidad y promueve la mejora continua.

De acuerdo con Grimaldo (2014), las auditorías se podrán clasificar por la procedencia del auditor en internas o externas, o bien por su área de aplicación, como en otro apartado se señaló, en administrativas, financieras, operacional, etc., pero, es importante recalcar que cualquier tipo de auditoría que se lleve a cabo permitirá el fortalecimiento de los procesos del ente auditado. A pesar de ello, para su correcta evaluación y ejecución, de acuerdo con los expertos, es indispensable la participación e involucramiento de los integrantes de la organización. Arias (2021) señala que un correcto desarrollo de los mecanismos de control promoverá la adaptación y transformación hacia las exigencias del entorno. Lo cual contribuye en gran medida al desarrollo económico de la organización y de la sociedad en general.

Asimismo, otra parte fundamental es que se logre identificar adecuadamente los riesgos, así como la oportunidad en el actuar para atenderlos, como por ejemplo, es el caso de las auditorías salariales, como refiere Ardid (2020), aplicarlas en una organización, permite contar con puestos de igual valor; sin distinción de género, pues el resultado de auditorías practicadas han demostrado que en los hombres se concentran los niveles más altos y mejor pagados, mientras que las mujeres han ingresado más tarde a las empresas,

pues el entorno social de que la mujer presta atención a las obligaciones familiares, les resta jornada y salario. Con las auditorías, en muchos casos, se han logrado alternativas para compatibilizar horarios, así como el establecimiento de políticas salariales, que producen decisiones menos discrecionales para las promociones y aumentos salariales, es decir, controles con perspectiva de género.

En otro estudio realizado por Da Silva et al (2014), se analizó la influencia de la auditoría en la gestión de resultados en empresas brasileñas. Se comprobó que la presencia de un comité de auditoría en el sector privado, el número de integrantes y la capacitación en el área contable, no tiene relación con los resultados. Un aspecto importante fue que la sociedad en general estuvo más interesada con el descubrimiento del fraude y la continuidad de los entes auditados para su erradicación y prevención. De ahí la importancia de que los resultados sean confiables y realmente se les dé seguimiento, con base en la normativa establecida.

Por señalar otro ejemplo, en Bogotá, las auditorías nocturnas (aquellas que se realizan en la noche, preferentemente a hoteles) y de ingresos, permitieron a los jefes del sector hotelero conocer las necesidades y por tanto la toma de decisiones. Por su lado, Paredes y León (2021), ven conveniente que las auditorías tengan un enfoque integral, es decir, un examen crítico, sistemático y detallado de los sistemas financieros, legal y de gestión, con independencia, pues adicionalmente puede reportar aspectos sobre la eficacia, eficiencia y economía en el manejo de los recursos, con miras a la mejora de la productividad de cualquier organización. Las auditorías en el sector hotelero han demostrado ser útiles como función de control y gestión. Por ello se requiere trabajar en definir la labor de los auditores y la documentación que los oriente, pues se ha dejado de lado la formación teórica en las aulas y se enfrenta al graduando al sector productivo, formándose en el cargo, pero, sin un perfil como auditor hotelero.

Por otro lado, las auditorías bien realizadas, de acuerdo con Gonzalo (2018), logran perfeccionar la forma de entender las relaciones económicas, de las cuales dependen las relaciones sociales. Las auditorías han permitido comprobar el correcto funcionamiento de los productos y procesos, logrando confiar en ellos, si bien, en la mayoría de los casos, los mecanismos y procesos de verificación se han enfocado en resaltar errores y no en conformidades del sistema. A pesar de ello, a través del tiempo se ha logrado un control

propio del proceso de verificación, que otorga confianza y normalmente se le denomina “control de calidad”. Es así como las normas contables tradicionales han dado paso a procedimientos como el ISO (Organización Internacional de Normalización). En palabras de J. Power (2003) la auditoría ha producido legitimación.

Por lo que nuevamente se resalta que las actividades de auditoría se han vuelto más relevantes cuando tienen un enfoque preventivo y no sólo posterior o reactivo, pues permiten conocer el estado actual de los procesos y la veracidad de la información, para determinar la eficacia y eficiencia con la cual se están ejecutando, detectando en su caso, acciones necesarias para el cumplimiento de objetivos y metas. De esta forma se incide positivamente en el bienestar de la organización y de la ciudadanía. Tal es el caso de Perú, donde el control preventivo en las actividades de la Contraloría resultó ser indispensable para las acciones gubernamentales relacionadas con la provisión de bienes y servicios durante la pandemia COVID-19, (Shack et al, 2021).

Es de esta forma que se enfatiza que una de las ventajas que ofrecen las auditorías a los entes auditados es mostrarles en tiempo real su estado actual, formulando en su caso, sugerencias para actuar y mejorar. No obstante, cabe aclarar como señalan Medina et al (2022), el grado de aseguramiento de la calidad de una entidad no debe depender de las políticas nacionales, si no de la cultura organizacional, percepción, motivación y satisfacción de los actores de la institución. Por tanto, el éxito de una organización dependerá de su correcta planificación estratégica, en la que la auditoría debe figurar como un subproceso esencial dentro del proceso global, (Suarez et al, 2021).

Otro aporte de las auditorías son los indicadores de capacidad para su desarrollo, es decir, que se lleven a cabo de acuerdo con lo planeado, Gutiérrez (2015). La autora resalta que se ha comprobado que, a mayores instrumentos de control, mayor democracia y mientras más democrático es un país, mayor cantidad de instrumentos de control parlamentario utiliza.

Por otro lado, se ha señalado que la sociedad requiere de profesionales calificados para que las actividades de fiscalización tengan resultados de relevancia social, pues cuando hay fallas en una auditoría, pueden ocurrir consecuencias económicas. De ahí que

es importante considerar sanciones, como las administrativas y civiles, las cuales dan como resultado una pérdida de reputación del ente auditor (De Fuentes, 2022)

Otra apreciación en la que coinciden los investigadores es en señalar que los auditores gozan de un privilegio social, al estar a cargo de la fiscalización de la información financiera. Pero dicho privilegio debería ganarse y merecer la confianza, cuidando la imagen que refleja su servicio a la sociedad (Gonzalo, 1995). Esto es muy atinado, pues de realizar un trabajo profesional enfocado a resultados, permitirá generar confianza y credibilidad, de igual forma, será un incentivo para detener la corrupción y rendir cuentas a la sociedad.

Por otro lado, vale la pena señalar que en los estudios realizados se detectó la inquietud de, quién controla al controlador, a efecto de que su trabajo sea profesional e intachable, situación que como tal no ha sido definida ni estudiada a fondo. Sin embargo, los buenos o malos resultados se verán reflejados en la transparencia y rendición de cuentas del ente auditado, en informes que requiere la ciudadanía sobre los resultados obtenidos (Leite et al, 2020). Aun así, existe la posibilidad de tener una alteración del papel de fiscalizador a fiscalizado, exponiendo su labor al escrutinio público, pues en el seguimiento a los resultados que se dan a conocer se podrá corroborar el éxito o no de las actividades de auditoría realizadas (Arias, 2021). Ruiz et al (2004) se encontró que cuando mayor era el ente auditado, más difícil resultaba emitir una opinión, en cambio, si el tamaño de la firma auditora era mayor, era más fácil emitir la calificación, debido a la reputación de la firma de auditoría. Pero en opinión personal, lo importante para la correcta ejecución de la auditoría será una buena planeación y ejecución con base en las normas que se deben observar, siendo de esta forma los resultados orientados a la mejora continua.

En el caso mexicano como señala Gutiérrez (2015), se denota que existe fragmentación institucional de la rendición de cuentas y falta de regímenes efectivos, pues existe variedad de formas de revisión. En algunas se aprueba o se rechaza, en otras se resuelve, se califica, se examina, se glosa, se dictamina, se emite declaratoria o se sanciona. Ello indica que no hay una claridad, ni un acuerdo nacional, situación que a final de cuentas repercute en los resultados y seguimiento a las áreas de mejora, las cuales, distan de una continuidad.

Por otro lado, para el caso específico de las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) en México, como antes se ha señalado, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la instancia que ha ejecutado la revisión y fiscalización de la gestión financiera de los recursos públicos que les son asignados, así como de su desempeño. Esto con la finalidad de informar de su actuar de forma veraz y oportuna a la Cámara de Diputados, a la comunidad universitaria y a la sociedad en general, mediante la emisión de los correspondientes informes, los cuales contienen los hallazgos y recomendaciones, resultado del trabajo realizado. Los resultados que ha determinado la ASF, han sido determinantes para la asignación de recursos destinados para la educación superior en México, así como el avance anual mostrado mediante indicadores de desempeño la evaluación y dictamen de pares.

Con los informes de la ASF también se ha logrado dar a conocer el aumento en la matrícula de las IES y el seguimiento a las políticas públicas establecidas, las cuales en los últimos años se han orientado a elevar la calidad de la educación superior, a disminuir desigualdades entre grupos e impulsar la equidad. Con esto se busca un mayor aprovechamiento de los recursos y lograr una mayor concientización para el desarrollo de un trabajo profesional, que repercuta en universitarios preparados para un mercado laboral exigente.

La ASF señaló que con sus auditorías a las IPES se promueve la eficiencia, eficacia y economía en las operaciones, para que logren los resultados esperados, desarrollando y manteniendo datos financieros e información institucional confiables, salvaguardando los recursos contra el fraude, el desperdicio, el abuso y su mal uso. También se procuran productos de calidad (como es la educación) y servicios, de conformidad con la misión institucional, ajustándose a la legislación, las regulaciones y las directrices institucionales (Informe de la ASF a la Cámara de Diputados con corte al 31 de marzo de 2021, publicado en su página web).

Asimismo, como resultado de la fiscalización de la ASF a las universidades en México, se han fortalecido sus mecanismos de control y supervisión. En cuanto a la calidad y desempeño se encaminan a realizar una mejor planeación estratégica, lo que les permite alcanzar sus metas, con base en las observaciones emitidas (Informe sobre la Fiscalización

Superior a las Instituciones Públicas de Educación Superior 1998-2008, publicado en su página web).

En cuanto al ejercicio y registro de los recursos públicos que reciben las UPES, han implementado el sistema de control y seguimiento, con el cual pretenden asegurar que sus operaciones se ajusten a la normativa aplicable, así como el fortalecimiento de sus órganos de control interno. Con las observaciones externas realizadas, deben de igual forma, actualizar sus mecanismos de auditoría interna, para estar al nivel y que sus actividades sean más enfocadas hacia la prevención que a la corrección.

Con la fiscalización a lo largo de los años, también se han identificado fortalezas, como el que todas las UPES también cuentan con procesos de certificación ISO, con indicadores que evalúan su calidad y desempeño en cuanto a capacidad y competitividad académica, así como un sistema de contabilidad gubernamental uniforme, un pago de nómina ajustado a sus catálogos de puestos y tabuladores, reformas estructurales en su sistema de pensiones y jubilaciones, y la actualización de su normativa y estructuras organizacionales.

Por otro lado, en general en las últimas décadas, la evaluación en las IES ha tenido un auge de suma importancia, pues el tener resultados favorables, repercute en una buena reputación, como parte de una cultura de calidad. No obstante, algunas debilidades de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) es la limitada capacidad de sus auditores, lo cual puede interferir en la efectividad de los resultados. Otra es la ausencia de controles efectivos sobre el ente auditado, por lo que el avance cualitativo y cuantitativo de las auditorías operativas en la administración pública, está vinculado al nivel de preparación y capacidad institucional de las EFS (Leite, 2020). Pero también es cierto que las dificultades administrativas, limitaciones de los sistemas y factores relacionados con el interés, comprensión y participación de la sociedad, son obstáculos considerables para que las auditorías al desempeño realmente cumplan su objetivo, de rendición de cuentas.

Como se ha visto en todo lo anteriormente referido, son mayores los beneficios que aportan las EFS y las auditorías realizadas, también se debe señalar que están expuestas a retos de mejora continua, pues se deben mantenerse como una instancia con credibilidad, con orientación a cambios en beneficio del sector público, siendo objetivas, con

independencia y apego a la normativa en el desarrollo de sus funciones, lo cual generará confianza en la ciudadanía.

Entonces se podría concluir que, cuando los resultados de la fiscalización son positivos, los resultados de la implementación de mecanismos de transparencia, repercuten en mejorar la calidad, la eficiencia de las instituciones, así como en la satisfacción de la sociedad. De resultar negativos, las instituciones públicas se verán sujetas a malas opiniones, críticas y presiones de los ciudadanos.

Por otro lado, que la información que se pone a disposición de la sociedad, también puede ser utilizada para generar sanciones a funcionarios que no dieron cabal cumplimiento de sus encomiendas, así como reconocer a aquellos con conductas eficientes que son de utilidad para la comunidad.

La transparencia entonces, se puede reiterar que contribuye a que la sociedad sea más participativa; pero, para hacer uso de ella es necesario que se conozcan más a fondo las normativas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, para el caso de este estudio en materia educativa, la sociedad interesada en la transparencia y rendición de cuentas permitiría controlar el abuso del poder y garantizar que los servidores públicos se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Para las UPES también es importante considerar la mejora continua, la cual se genera con el paso del tiempo, así como con los resultados de las auditorías practicadas, por lo que en la siguiente sección se mencionarán las mejoras que se han visto en cuanto a su desempeño y la calidad de los servicios que ofrecen a la ciudadanía, sin dejar de resaltar que desde sus inicios y hasta la actualidad, el enfoque de las auditorías se ha orientado hacia la vigilancia del correcto uso de los recursos que les son asignados, practicándose entonces en su mayoría las auditorías financieras y de cumplimiento, las cuales les han generado a las UPES mecanismos de mejora en sus procesos, tema que se abordará en la siguiente sección.

2.3 Las auditorías como instrumento de mejora.

Es importante recordar que la auditoría es una actividad profesional dedicada al servicio público, que aporta valor a la sociedad (Reina & Puig, 2022). También dicha profesión se vuelve más atractiva en el momento en que promueve sus logros, así como los beneficios que aporta a la sociedad. De igual forma, a lo largo de los años, las auditorías han propiciado directa o indirectamente, con los resultados que reportan, que los entes que han sido auditados al realizar las acciones correspondientes para poder dar atención a las observaciones que les realizan, generan mejora en sus actividades y procesos, y por tanto en su desempeño en general (Reina & Puig, 2022).

También se debe señalar que, para poder mejorar, de acuerdo con lo señalado por Solís y González (2007), en cada auditoría resulta necesario identificar las situaciones en las que no se cumple con lo planificado en la organización. De esta manera, se está en posibilidades de determinar aquellas acciones que permitirán que no se vuelva a incurrir en lo detectado, logrando una mejora, siempre y cuando exista la voluntad de atender dichas acciones. Entonces se puede decir que, las auditorías se han convertido en una de las herramientas que han permitido diagnosticar, controlar, verificar y establecer sugerencias, para que los entes fiscalizados mejoren sus procesos y por ende tengan una buena administración (Llumiguano et al, 2021).

Por otro lado, cabe señalar que para la materialización de las mejoras a que se hace referencia, también influye la actualización de la normativa nacional e internacional que rige a los entes auditados, pues en las diferentes auditorías que se les practiquen se vigilará su cumplimiento. De acuerdo con Ardid (2021), en España con la promulgación de los Reales Decretos 901/2020, de planes de igualdad y su registro, así como, 902/2020 de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, después de realizarse varias auditorías salariales con perspectiva de género y basadas en sistemas de valoración de puestos, los resultados arrojaron que en los hombres se concentraban los niveles más altos, las mujeres ingresaban más tarde al mercado laboral, había falta de flexibilidad en el entorno laboral, lo que orillaba a reducir jornadas en lugar de compatibilizar horarios, decisiones discrecionales en los aumentos de sueldos, y había falta de controles con perspectiva de género también. Esto propició que los organismos auditados, incluidas las instituciones públicas, generaran

cambios sociales para alcanzar un mercado laboral con perfiles femeninos y un entorno social sin estereotipos de género.

Otros estudios, realizados en Iberoamérica, han reconocido que la auditoría ambiental ha sido la herramienta de gestión capaz de evaluar y generar las bases para políticas ambientales en el sector empresarial, en la contabilidad ambiental y en la reingeniería empresarial (Antúnez, 2015).

Entonces las auditorías han ayudado a conocer y solucionar problemas del ente auditado. Una auditoría administrativa puede identificar los actores que participan en la generación de un problema y los procesos que aplican de forma incorrecta, por ejemplo, la falta de capacitación, comunicación y confianza entre colaboradores y jefe inmediato, falta de perfiles de puesto, etc. De atender las observaciones y recomendaciones realizadas por el ente fiscalizador, se puede lograr establecer en las instituciones comunicación efectiva, con claridad, integración y organización formal, dando de esta forma solución a los problemas, ya que al describirlos se señalan las alternativas de solución, como la elaboración de perfiles de puestos, que servirán para que los trabajadores identifiquen sus actividades dentro de la organización y la capacitación que deben cubrir, aspectos importantes para el desempeño de sus labores, (Santiago et al, 2018).

En el área financiera, otro aspecto importante a resaltar en el que contribuyen las auditorías, es lo correspondiente a la prevención de los actos de corrupción. En el supuesto de que alguno se detecte, en los resultados de la auditoría se realizan recomendaciones como el establecimiento de controles internos. Por ejemplo, en el sistema de compras, así como en las contrataciones públicas, que tienen la finalidad de prevenir que en un futuro se concrete un hecho similar al ocurrido, o bien, que otros nuevos sean generados (Torres, 2023).

En lo que se refiere al sector educativo, por la competencia que existe en el mercado, las universidades enfrentan el reto de mantener indicadores positivos de calidad académica e investigación, así como proyectos que contribuyan con la sociedad. Refiere Zambrano (2021) que las auditorías se convierten ya no sólo en un requisito a cumplir, sino en una necesidad, pues cuando se enfoca a la gestión del conocimiento constituyen una herramienta que influye positivamente en la gestión universitaria. De igual forma,

complementan los mecanismos de evaluación y medición de la excelencia reconocida a nivel mundial, y en la parte financiera, la auditoría contribuye al buen uso de los recursos limitados con que la mayoría de instituciones educativas operan.

Continuando con el sector educativo, las auditorías de calidad bajo la norma ISO 9001 del 2000, han logrado mejorar sus mecanismos de organización, control interno, generación de indicadores, así como la detección oportuna de áreas de mejora continua, contribuyendo con esto a su vez a la mejora en la calidad de la educación ofrecida. Dichas auditorías se han realizado de forma interna o externa (Solano, (2021).

También, las instituciones educativas públicas, han logrado implementar en su organización normativas internacionales, como lo es el establecimiento de la contabilidad gubernamental homologada, han establecido mecanismos de control financiero y controles de asistencia de personal. Puede apreciarse que los beneficios que se aportan con la fiscalización son considerables, logrando una mejor administración de los recursos públicos destinados a la educación (Esponda, 2018).

Por su parte Castillejos (2015), afirma que las recomendaciones de las entidades de fiscalización en su mayoría van más enfocadas con temas de economía, eficiencia y eficacia. Si bien, un factor importante para su materialización es la percepción de los entes auditados, pues aquellos que perciben que las auditorías no son útiles implantan menos recomendaciones. Por el contrario aquellas que las perciben más útiles, en términos generales, llevan a cabo más acciones para implementar las recomendaciones, logrando con ello una mejora en su operación, en otras palabras la disposición para el cambio es fundamental.

Entonces es importante señalar que, si los entes auditados enfocan las observaciones que les realizan las entidades de fiscalización como una oportunidad de mejora en sus procesos, podrán generar beneficios en sus diferentes áreas auditadas, pues una buena gestión de sus directivos propiciará la mejora continua de sus procesos, buscando entonces prevenir y mejorar en todo momento. Caso contrario si lo ven únicamente como un requisito a cumplir, su situación se mantendrá igual. Por todo lo anteriormente señalado se puede afirmar que las auditorías además de ser un instrumento de vigilancia, son también un mecanismo de mejora en las organizaciones, tema que se

desarrollará en el siguiente apartado, en relación con el tema de estudio que son las universidades.

2.4 Auditorías y mejora continua en las Universidades.

La actividad sustantiva de las Instituciones de Educación Superior (IES) es impartir clases para una formación de calidad de sus estudiantes, por lo que podría pensarse que todos sus esfuerzos deberían enfocarse única y exclusivamente a la academia, sin importar factores externos. No obstante, para su funcionamiento, las IES públicas, requieren del apoyo del gobierno, es decir, de recursos públicos que les permitan operar, pues son su base indispensable. Por tanto, al ser públicos, es importante conocer las necesidades de la sociedad y las condiciones en que se encuentran sus posibles competidores. Deben estar en condiciones de establecer metas, objetivos e indicadores que les permitan mejorar, entendiendo la mejora no como una reingeniería, sino más bien, como hacer las cosas mejor, para ser competitivas y estar a la vanguardia, sin dejar de considerar las exigencias del gobierno.

Cuando nos referimos a que una universidad cumple bien su función, puede apreciarse como que opera correctamente, porque da buenos resultados o porque es una universidad con calidad. Esto es una forma de valorar lo que hace una universidad, sin embargo, puede ser valorada de distintas formas. Ante este escenario, es congruente la aportación de Teresa y Almuiñas (2016), quienes afirman que la razón de ser de las IES es lograr que sus egresados tengan una formación que contribuya a satisfacer las necesidades de la sociedad, así como eficacia en el uso adecuado de los recursos que se les asignan. La sociedad coincide, pues siempre se busca contar con profesionales altamente calificados y para ello las IPES juegan un papel de suma importancia.

Para lograr lo anterior las IES a nivel nacional e internacional han tenido que sufrir cambios importantes, pues a causa de la diversidad de instituciones, el aumento de estudiantes, de investigaciones y el desarrollo de nuevas tecnologías, a través de los años, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), han participado en los procesos de mejora de la educación (Maldonado, 2000).

La mayor parte de los países integrantes de la OCDE, consideran a la educación como un objetivo primordial de atención para el desarrollo. De igual forma, consideran tres

enfoques principales del aseguramiento de la calidad en la educación superior: la auditoría, la evaluación y la acreditación. En el caso de México, se resalta que no existe una cultura sólida de aseguramiento de la calidad, pues el financiamiento a través de fondos extraordinarios ha sido el principal mecanismo de políticas públicas para poder incrementar la calidad, pero éste sólo llega a las instituciones públicas. Sin embargo, es de gran importancia para que México alcance un crecimiento sólido, inclusivo y sostenible en una economía global (OECD, 2019).

Los estudiosos del tema señalan que se ha mantenido la necesidad de establecer mecanismos nacionales e internacionales, que permitan contar con indicadores que evalúen y midan la *calidad* de los servicios de las IES, el *desempeño* de sus funciones y la *eficiencia* en el uso de los recursos, términos que a continuación se abordan con mayor detenimiento.

En relación a la *calidad*, de acuerdo con el glosario internacional desarrollado por la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES, 2004), es definida como: *Grado en el que un conjunto de rasgos diferenciadores inherentes a la educación superior cumple con una necesidad o expectativa establecida.* Cabe señalar que no es fácil definir el objeto al cual califica la calidad en las IES, es decir, si a la propia institución, a sus programas, o los docentes, estudiantes, administrativos, etc. Si bien, se puede resaltar que las universidades entre sí, a su vez, compiten y colaboran con otras IES nacionales o internacionales, buscando generar ventajas competitivas, un mejor posicionamiento para responder al desafío de ser un actor global, campeón nacional y una reputación a nivel local (Soto, 2021).

Diferentes autores coinciden en distinguir que la calidad en la educación superior debe comprender todas sus actividades y funciones. Entre otras, enseñanza, programas académicos, investigación, becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamientos y servicios. Por tanto, la calidad es una relación entre objetivos, metas y resultados, es decir, una relación o correspondencia entre lo que se ofrece y lo que se entrega como lo que se busca y lo que se logra (Tapia, 2021). En otras palabras, se puede planear las actividades para alcanzar la calidad deseada, pero si no se llevan a cabo, se quedan sólo en planeación o apariencia de que se hacen las cosas como se debe, pero en la realidad no se logra el objetivo y no habrá calidad.

Por calidad también se hace referencia a las condiciones materiales de trabajo, el uso de tecnologías y disponibilidad de materiales didácticos. Por tanto, la calidad de la educación superior, también puede ser entendida como la medida en que las IES cumplen las funciones académicas, ocupacionales, distributivas, políticas y culturales (Alcántara, 2007). Para lograr lo anterior, una institución que realice actividades para comunicar la calidad que ha alcanzado, también influirá en la construcción de su reputación. Por convicción, o bien, por conveniencia dado que la sociedad relaciona la calidad de las IES, las instituciones se han esforzado en gestionar, planes de estudio adecuados, acreditación de programas, gestión de recursos, docentes con dominio de su disciplina y una mejora continua. Con todos estos aspectos la sociedad misma, al recibir una educación de calidad, se encarga de dar conocer la buena reputación de la institución, o viceversa, por lo que realmente debe ser un tema de interés para todas las IES (Alcántara, 2007).

Algunos autores como González, X. (2015) y Farías Campos, F. A. (2016), coinciden en que la calidad de una institución educativa se puede asumir por su buena reputación, porque sus recursos académicos o financieros son adecuados, o bien, por los resultados que obtienen, pero Montes, C. S. (2013), señala que la planta docente es la creadora de la calidad, por otro lado, como se cita a continuación Juárez, J. (2012), resalta la importancia de la formación en valores como la responsabilidad, la lealtad, la honestidad y la justicia como principios rectores de la calidad educativa en las Universidades. Este autor señala que de nada vale preparar a brillantes ingenieros si a la larga terminarán permitiendo construcciones ilegales, interesados únicamente por el beneficio económico, sin importarles el riesgo que puedan correr otras personas al adquirir viviendas en sitios inestables, lo cual resulta de gran relevancia y debería ser considerado por todas las personas que colaboran en una IES.

> Lamentablemente las universidades financiadas por el presupuesto público están atrapadas en muchas deformaciones propias de la burocracia de los organismos públicos, han descuidado la calidad, por tanto, la sociedad no recibe profesionales altamente calificados, con actitudes éticas insobornables, y comprometidos con la solución de problemas nacionales. (Juárez, J. 2012, p. 166)

En opinión propia la afirmación anterior es una realidad en México, lo cual genera un atraso en el enfoque hacia la calidad, pues las IES públicas dedican bastante tiempo a la atención de los requerimientos de los organismos gubernamentales. Este tiempo podría

ser mucho más productivo si se enfocara en la mejora de los procesos educativos, y entonces se cae en la disyuntiva de si se trabaja para mejorar, o para cumplir el requisito.

Se podría afirmar por otra parte, que una universidad trabaja con calidad cuando la dirección puede planificar el futuro, implementa sus programas y controla los resultados, entonces se podría plantear la pregunta de cuántas instituciones en México existen con esas características, cuántos colaboradores realmente están comprometidos con su quehacer día con día. No obstante, aun cuando existen muchos colaboradores con el entusiasmo por hacer las cosas de forma, correcta, eso no lo es todo, pues las IES públicas, motivo del presente estudio, dependen de un subsidio para ofrecer sus servicios, por lo que deben continuar esforzándose en una transformación y adoptar una visión renovada para no afectar la calidad del servicio, centrado en el logro del perfil profesional que la sociedad requiere del egresado universitario (Rodríguez, 2018).

Como refiere Peña (2015), caracterizar la calidad es un tema en el que se ha avanzado, pero está lejos de finalizar. Esto es comprensible pues se está en constante cambio a nivel nacional e internacional, por lo que es necesario abordarla a través de los procesos de educación y prestando atención a las instituciones encargadas de supervisar, controlar, vigilar o evaluar la educación. Ahora bien, ante la necesidad de observar la calidad en las IES a través de evidencias, de forma que posteriormente pueda ser verificada por las dependencias encargadas de certificarla, el poder medir el desempeño de sus funciones resulta de gran importancia.

El *desempeño* de las IES representa la capacidad que tienen para lograr sus diferentes objetivos misionales, y con ello responder a las expectativas de un entorno significativo representado por las partes interesadas, es decir, académicos, estudiantes, egresados, equipo rectoral, funcionarios, comunidad local, empresarios, gobiernos locales y nacionales y en general todos aquellos grupos o individuos que pueden afectar o verse afectados por el logro de los objetivos de la institución (Bautista et al, 2021). Para realizar una evaluación del desempeño, se requiere medir el compromiso con la sociedad, en lo referente a la docencia e investigación y esto se puede hacer a través de indicadores, que constituyen una síntesis de datos que pueden ser analizados en porcentajes, tasas, razones e índices que buscan reflejar o medir la razón causa-efecto, entre los productos y recursos utilizados. Los indicadores son un valor de referencia que permite la comparación entre las

metas establecidas y el resultado obtenido, por tanto, un indicador de calidad mide la capacidad de los bienes o servicios con que se cuenta para cumplir los objetivos adecuadamente y suelen relacionarse con los niveles de satisfacción de los usuarios. Esto se convierte en una medición de la eficacia, es decir, el logro obtenido (Bautista et al, 2021).

Dependiendo del logro obtenido, a través de los años, se ha sugerido que las instituciones que resulten con mejor desempeño deben ser valorizadas con una mayor asignación presupuestaria, con miras a lograr maximizar la creación de valor de toda la universidad (Zuniga, Barraza, Sanhueza y Soza, 2018). Surge entonces el interés de dar seguimiento a la eficiencia en el uso de los recursos, es decir, si una universidad hace bien las cosas, implica que es eficiente. La *eficiencia* es la relación que presentan las variables de capital humano producido mediante el uso eficiente de los recursos disponibles, "haciendo más con menos" (Alcaraz y Bernal, 2017). En este entendido para el caso de las IES públicas, evaluar la eficiencia resulta de importancia, por la necesidad de rendir cuentas a la sociedad sobre el empleo de los recursos públicos, así como de mejorar a nivel institucional en un entorno altamente competitivo a nivel internacional.

Como se puede apreciar, los autores coinciden en que la calidad en el servicio y el desempeño de las funciones de las IES, vista como eficiencia, se puede medir a través de indicadores de gestión (González, Ramini y Orlandoni, 2017) conformados por:

- El índice de capacidad, el cual mide los recursos humanos, financieros y físicos.
- El índice de formación, que mide la multidisciplinariedad, productividad, cobertura, impacto y calidad de los estudiantes egresados de estas universidades.
- El índice de investigación, que mide la productividad y el impacto de la investigación.
- El índice de extensión, que mide la actividad de extensión y el índice de bienestar estudiantil.

Con base en lo anterior, de igual forma, González, Ramini y Orlandoni (2017) coinciden en sugerir que la distribución del presupuesto a las IES públicas debería realizarse con base en los resultados de los índices antes señalados. Sin embargo, la

eficiencia en las universidades debe estar orientada a satisfacer las demandas de la sociedad, para cumplir con los objetivos proyectados.

Como se ha visto, tanto la calidad, el desempeño y la eficiencia son muy importantes para las IES públicas. Ellas requieren de actualizar sus mecanismos de formación, aprendizaje, innovación e investigación. Para ello es necesaria la promoción de procesos de evaluación.

A su vez, la evaluación es compleja; en principio su finalidad es realizar mejoras, fortaleciendo la calidad de las IES. Hoy en día, muchos procesos de evaluación tienen un carácter global. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), señalan que la evaluación indica el grado de desarrollo económico del país, las diferencias de calidad del sistema de enseñanza superior, el régimen político, las fuentes de financiamiento de la educación superior, los mecanismos reguladores de evaluación académica, entre otros (Peña, 2015).

La OCDE considera que, en el caso de la educación, la evaluación debe contemplar, la calidad de los servicios prestados, la eficacia en la obtención de recursos, la equidad entre los recursos que reciben las universidades y la gestión presupuestaria (OECD, 2019). Con la evaluación, supuestamente, se lograría fortalecer la calidad.

Las evaluaciones de las IES son establecidas para fortalecer la calidad de sus infraestructuras, procesos y resultados, teniendo como meta el logro de un mayor acercamiento a la sociedad, con calidad, igualdad y equidad, propiciando la transferencia de conocimientos, fomentando la creatividad, con independencia política y económica (Pinto et al, 2007).

Para Pinto et al (2007), la evaluación de las IES, consiste en obtener evidencias de información objetiva, cualitativa y cuantitativa, que facilite la toma de decisiones. Por ello incluye acciones de diferentes actores tendientes a mejorar y promover la calidad de la educación superior, así como la relación con el Estado que las crea, regula y supervisa.

Por otro lado, Molina et al (2017) señalan que la evaluación es una medición sistemática de la comparación con un estándar y del seguimiento de procesos. Para Isaac

et al (2014), la evaluación verifica la calidad del desempeño y los resultados alcanzados en la enseñanza, investigación y servicios a la comunidad, por lo que se podría decir, que mediante las evaluaciones en las IES, se detectan fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas dentro del marco normativo, estructura y funcionamiento si esto se hace de manera eficaz y eficiente, permitiría contribuir a determinar estrategias que incrementen la efectividad y enriquezcan la toma de decisiones. Asimismo, una adecuada evaluación involucra el compromiso de la alta dirección, una planeación estratégica, la asignación de recursos, el autocontrol, el aseguramiento y la mejora continua.

Estudiosos del tema refieren que el proceso de evaluación de la calidad de las Universidades es un proceso multifactorial, sujeto a diferentes patrones de referencia que se utilizan para medirla. Autores como Fernández y Ramos (2021) y Veliz et al (2020), coinciden en puntualizar que a lo largo de los años se han diseñado mecanismos para la evaluación de las universidades y la acreditación de sus programas, los cuales deberían formar parte de su planeación estratégica y del sistema de gestión de la universidad, para realmente llegar a la generación de indicadores que determinen el patrón de calidad.

La acreditación de las IES es una estrategia de gestión de calidad (Comas et al, 2018), por lo que una universidad podría obtener resultados favorables en su acreditación, pero, esto no implica que se pueda medir la calidad de su enseñanza, pues resulta subjetivo medir el aprendizaje de sus alumnos. Por tanto, se puede decir que la acreditación no es un indicador de calidad de la enseñanza. Por otro lado, se espera que una IES pública acreditada, financiada con recursos del Estado, demuestre mayor eficiencia en el uso de éstos, para cumplir con su objeto social, (Portocarrero et al, 2020).

De acuerdo con Molina et al (2017), el propósito de las evaluaciones es la promoción de la confianza mutua y la mejora de la transparencia. Al mismo tiempo que debe respetarse la diversidad de los contextos nacionales y áreas del conocimiento, por lo que es necesario que las instituciones de educación superior tengan modelos de evaluación que respondan a sus propias necesidades. Por ejemplo, en las universidades chilenas un requisito fue contar con un área específica de calidad, lo cual propició la generación de planeación estratégica, la cual fue una contribución para obtener resultados favorables en las acreditaciones, pero una vez más se recalca que no influyen en el desempeño de las Universidades (Molina et al, 2017).

Por otro lado, para el caso de Cuba, sus universidades realizan autoevaluaciones y evaluaciones externas que les permitan recolectar información y determinar el nivel de desempeño en que se encuentran. Pero el resultado no ha sido del todo favorable, pues como señalan Addine, Fernández et al p. 2 (2020), “uno de los objetivos más trascendentales de la Agenda Educativa 2030 es lograr una educación de calidad, inclusiva e igualitaria en todos los niveles y personas, el aprendizaje permanente y la adquisición de conocimientos y actitudes para aprovechar las oportunidades y participar plenamente en la sociedad”.

Con lo que hasta ahora se ha visto, se puede decir que se está experimentando y que en las universidades ciertas evaluaciones proporcionarán un indicador de desempeño en la calidad académica, pero conforme se avanza, las diferentes instituciones se dan cuenta que se quedan cortos en el objetivo principal. Sin embargo, han descubierto que las autoevaluaciones y evaluaciones externas han aportado mejoras y controles en los procesos académicos.

En México, las UPES juegan un papel de suma importancia, toda vez que son una de las principales aportaciones para propiciar el desarrollo. Como refiere Valenti, (1997), en el año 1995 un alto porcentaje de la matrícula estudiantil se concentraba en las UPES, no obstante, nuevamente se recalca que un gran porcentaje de los ingresos de las UPES corresponden a recursos públicos (federales y estatales) que deben ser fiscalizables. Por ello es que, investigadores, especialistas de opinión pública y el mismo gobierno, coinciden en prestar mayor importancia a la mejora de la calidad de los servicios educativos que han logrado, la eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos.

Para confirmar la importancia de la calidad en la educación de la población, es de suma importancia en cada sexenio considerar el Plan Nacional de Desarrollo, pues en él se considerarán ejes, metas, estrategias y líneas de acción relacionadas con la educación superior, en las que cada institución centrará su atención para poder generar los indicadores que le permitan recibir recursos y por ende ser fiscalizado. A continuación, se desglosan algunas medidas realizadas por diferentes presidentes de México en los últimos años:

Tabla 1

Acciones relevantes sobre educación por periodo presidencial.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Solicitó revisar 25 años de crecimiento de la matrícula en la educación superior, siendo una de las recomendaciones la realización de evaluaciones externas.
Ernesto Zedillo (1994-2000)	Admitió a los empresarios en el diseño de los planes y programas de estudio en las Universidades Tecnológicas.
Vicente Fox (2000-2006)	Se enfocó en la calidad, medida con indicadores como la aceptación social de sus profesionales, altas tasas de titulación, docentes en cuerpos académicos.
Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña (2012-2018)	Continuaron con el impulso a la calidad en la formación de capital humano para superar la pobreza. Se reitera a la evaluación como el instrumento fundamental para avalar la calidad y pertinencia de la educación y fortalecer los nexos con los organismos empresariales en los consejos estatales de educación para acoger a estudiantes que realicen sus prácticas profesionales.
Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)	En la Ley de Educación Superior publicada se establece la instalación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

Fuente: Elaboración propia a partir de la compilación de datos de información de los diferentes sexenios.

Como se ve en la tabla, los diferentes gobiernos han mantenido el interés por la educación superior en el país, implementando diferentes estrategias, que en su momento dieron atención a las necesidades más sobresalientes de cada periodo, las evaluaciones externas que sirven para identificar áreas de oportunidad, la participación de la iniciativa privada para la implementación de los programas de estudio, la generación de indicadores, etc., todos con el objetivo de mejorar la educación.

Es así como desde la década de los ochenta en México se establecen políticas públicas para evaluar el proceso educativo y los productos resultantes en la docencia y la investigación, (Alcántara, 2007). De acuerdo con lo señalado por Pallan (1994) y Zenteno (2016) con el Programa Nacional de Modernización Educativa (PNME), en 1988, se propuso establecer la evaluación sobre el grado de eficiencia de las instituciones educativas y sobre la calidad de sus servicios, para con ello determinar su financiamiento.

Por propuesta de la ANUIES, el PNME estableció el lineamiento de impulsar la calidad de la educación superior a través de procesos de evaluación interna y externa. Por

un lado, la evaluación que se proponía era la certificación de estudios, la acreditación de instituciones y programas de estudio, la calificación del aprendizaje, la evaluación del desempeño escolar, la evaluación del proceso escolar, el desempeño de las funciones educativas, evaluación del impacto social de productos y servicios educativos (Zenteno, 2016).

También se destacó la autoevaluación y evaluaciones institucionales, la evaluación de la productividad científico-tecnológica, la evaluación de seguimiento a egresados. Asimismo, surgieron varias unidades de análisis, como los investigadores y profesores, carreras de posgrado, así como programas de estímulo al personal académico, es decir cantidades adicionales a su salario sobre la evaluación de la productividad en la docencia e investigación (Zenteno, 2016).

En 1990 se elaboró la propuesta metodológica para realizar la evaluación de la educación superior por el Grupo Técnico de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), con los Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior, con un enfoque cuantitativista, a través de indicadores que tendieron a uniformar las funciones de las universidades. Sin embargo, también condicionó la provisión de financiamientos adicionales a los normales; la matrícula ya no era el principal factor de asignación de recursos, ahora se consideraba la opinión pública del grado de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, según refiere (Valenti, 1997).

Posteriormente se planteó la necesidad de incorporar información cualitativa, simplificando el número de indicadores, por lo que los avances y esfuerzos de las UPES en materia de evaluación abrieron las perspectivas de acreditación institucional (Valenti, 1997).

Asimismo, se ha distinguido que la evaluación de la calidad de las UPES se puede realizar mediante 3 modalidades (Valenti, 1997):

- Autoevaluación. Cada UPES utiliza y combina orientación de organismos externos con sus propuestas internas (programas o proyectos internos).
- Evaluación externa. Llevada a cabo por organismos gubernamentales o reconocidos por éste (CONACYT, CENEVAL, CIEES, etc.).

- Evaluación interna. Estableciendo comités de pares, normalmente enfocada a investigadores y docentes.

A continuación, se concentran en una tabla algunos mecanismos de evaluación externa que se han desarrollado a través de los años en México:

Tabla 2

Mecanismos de evaluación

Año	Institución	Misión	Qué se evalúa
1989	Se conforma la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA).	Aplicar procesos de evaluación de calidad a universidades.	Programas de estudio de licenciatura y posgrado
1984	Sistema Nacional de Investigadores (SNI).	Reconocer la calidad de la investigación científica y tecnológica.	La producción individual de investigación en alguna de las áreas del conocimiento, a través de comisiones evaluadoras integradas por investigadores de reconocido prestigio.
1991	Se pusieron en marcha 9 Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).	Hacer la evaluación diagnóstica de programas de licenciatura por área de conocimiento.	Programas de estudio de licenciatura.

Continúa

Año	Institución	Misión	Qué se evalúa
1991	CONACyT.	Estableció el Padrón de Excelencia para los Programas de Posgrado con el objeto de canalizarles recursos de acuerdo con los resultados de la evaluación practicada a los mismos.	Investigadores Proyectos Programas de posgrado
1993	Acreditación de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES). Se aprobó la apertura del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL).	Evaluar los aprendizajes de los alumnos, emitir certificados de calidad profesional y dirigir los procesos de admisión al bachillerato, a los estudios superiores y al nivel de posgrado. De 1996-2000 transformó los Exámenes Generales de Calidad Profesional (EGCP) en los Exámenes Generales de Egreso de la Licenciatura (EGEL) y logró que su acreditación sustituyera los sistemas de titulación de varias universidades públicas lesionando la autonomía de éstas.	Alumnos
1996-2000	SEP-ANUIES crea el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	Mejoramiento del profesorado, reestructuración y reorganización de la diversidad de las IES y de sus dependencias.	Profesores
2000	Se conforma el Consejo Para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).	Evaluar la calidad educativa mediante el reconocimiento formal de Organismos Acreditadores de programas académicos.	Programas académicos
2000	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI, PFCE, PROFEXCE, etc.)	Se apoyan programas docentes que ya han sido acreditados por alguno de los organismos oficialmente autorizados por el COPAES o recomendados por los CIEES, o bien para aquellos certificados por normas ISO-9000.	Programas específicos

Fuente: Elaboración propia a partir de la compilación de datos: Villaseñor, 2003 p.25 y Rueda, 2004 p.2.

Con base en la tabla anterior, se destaca que un proceso de evaluación interinstitucional sobre programas y proyectos académicos, por área de conocimiento y por función fue el establecimiento de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), integrado por ocho comités, Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias Agropecuarias, Ingeniería y Tecnológica, Administración, Ciencias Sociales y Administrativas, Educación y Humanidades, Ciencias de la Salud, Difusión y Extensión (ver columna Institución, renglón 3).

A partir del año 2001, siguiendo a Jiménez (2019), los procesos de evaluación de los CIEES se dividían en 3 niveles, Nivel 1, muestra los programas que tienen la posibilidad de obtener una acreditación; Nivel 2, concentra a los programas que pueden obtenerla a mediano plazo; Nivel 3, ubica a los que la obtendrían a largo plazo. El trabajo de los comités se enfocó en contar con indicadores de calidad, establecer colaboración con autoridades educativas y mantener informada a la sociedad.

Se puede afirmar que en la época actual las UPES deben rendir cuentas de los resultados alcanzados con criterios de calidad, sujetas a evaluaciones que, de resultar favorables, les podrían beneficiar en mayores asignaciones presupuestales. Por otro lado, un efecto inesperado ha sido la simulación de resultados favorables en las evaluaciones y acreditaciones, considerando que de ello dependerá su asignación presupuestal.

En los países desarrollados, una gran parte de las necesidades presupuestarias se cubren mediante el desarrollo de la investigación en apoyo a entes privados, que incluyen defensa, orden público, sociedad, medioambiente, tecnologías de la información, servicios, entre otras áreas investigativas. Ante este escenario las IES estarán obligadas a asumir mayores responsabilidades sociales por el peso de sus actividades de educación e investigación (Leite et al, 2006).

La evaluación ha provocado cambios en las percepciones de las IES, pareciera que se está abandonando el enfoque cultural, social y pertinencia de la educación superior, hacia un enfoque relacionado con lo económico y lo político. Desde otra percepción, se podría afirmar que existe una mayor interrelación entre el gobierno y las instituciones que son enlace con las UPES como ANUIES, estando más atentos y tomando mayor

participación los académicos, autoridades y analistas en materia de evaluación y gestión académica (Leite et al, 2006).

Desde 1972 la ANUIES recomendó dar atención a la acreditación, que es un procedimiento cuyo objetivo es registrar el grado de conformidad del objeto analizado, con un conjunto de normas convencionalmente definidas y aceptadas por las contrapartes involucradas, es decir, el acreditador y el acreditado, busca la vinculación de las IES con el sector social y productivo con la finalidad de satisfacer necesidades sociales. Para el año 2000 se acordó la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), organismo no gubernamental, con la finalidad de regular los procesos de acreditación y a las organizaciones especializadas que también se dediquen a dicha labor.

Para ANUIES, la evaluación es un proceso que, partiendo de un diagnóstico de la situación, busca la optimización de la acción, analiza los datos para resolver los problemas en una situación dada, con el fin de mejorar la funcionalidad de lo que se evalúa (Villaseñor, 2003). En los últimos sexenios los sistemas de evaluación de la educación superior, han dado continuidad al enfoque de calidad con las mismas instituciones de evaluación, como CIEES, COPAES, CENEVAL. Asimismo, con las evaluaciones favorables las UPES reciben reconocimiento de sus pares y de la sociedad, se legitiman en un contexto de competitividad y rendición de cuentas.

Aunque la evaluación es uno de los aspectos más importantes dentro de las actividades de una UPES, la forma idónea de llevarla a cabo no es fácil de identificar, tampoco es claramente comprendida por sus integrantes, por lo que es difícil determinar un mecanismo común de criterios apropiados que permitan una evaluación general.

La evaluación desarrollada por entes externos, tiene el reto de lograr la promoción de la confianza y la mejora de la transparencia, respetando la diversidad de sus contextos regionales y áreas del conocimiento, por lo que será necesario que se establezcan modelos de evaluación que respondan a sus propias necesidades.

Por otro lado, García y Hervás (2020) señalan que la evaluación se institucionalizó en políticas y programas de acreditación y certificación, pero la evaluación tiene más futuro con la internacionalización de la educación superior, pues como antes se ha descrito, las

políticas de evaluación guían a las IES cómo ser y hacer para que se les reconozca y certifique la calidad, sin embrago, no señalan para qué existir o hacia dónde ir.

Por último, se recalca que la evaluación y acreditación es voluntaria para todas las instituciones, sin embargo, por los beneficios que les generan se han diseñado diferentes formas de medir, entre ellas de las más importantes, la generación de indicadores.

La norma UNE 66.175 (2003), define al indicador como “Dato o conjunto de datos que ayudan a medir objetivamente la evolución de un proceso o de una actividad”, asimismo, deben cumplir con las propiedades de pertinencia, validez, fiabilidad, comparabilidad, resistencia a la manipulación, factibilidad, economía y vinculación con los objetivos.

Para la determinación de indicadores en las IES, éstos pueden variar de una a otra, según sus prioridades y estándares de medición, en algunos casos como antes se ha señalado, también pueden ser de apoyo para asignación de recursos complementarios para programas específicos, por otro lado, las instituciones también recurren a procesos de acreditación y certificación de los diferentes programas educativos que ofertan, lo cual les brinda mayor reconocimiento y eleva sus indicadores académicos, los cuales pueden ser coincidentes con los establecidos en los programas federales, o bien, requisito del organismo acreditador, lo cual deja ver que en nuestro país no existen indicadores generalizados que permitan medir de forma generalizada a las IES mexicanas y su relación con la asignación de recursos económicos. Resulta importante resaltar que la evaluación y acreditación deben ser congruentes con la política educativa nacional, así como con los objetivos que tenga cada UPES.

De acuerdo con Carot (2012), un Sistema Básico de indicadores para las instituciones de educación, está organizado en 3 grandes dimensiones:

Tabla 3

Sistema Básico de Indicadores

ESTRUCTURA	RESULTADO	CONTEXTO
• Perfil • Oferta • Infraestructura	• Enseñanza • Demanda • Matrícula • Recursos Humanos • Resultado • Investigación • Producción • Recursos captados • Transferencia + Extensión • Patentes • Formación continua	Estructura económica y educativa del entorno.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Carot (2012).

En México, para medir su desempeño o eficiencia, algunas instituciones como la UNAM han desarrollado grupos de trabajo para la generación de indicadores de desempeño. Estos le permiten compararse entre sí o con otras instituciones, impulsar la innovación educativa, mejor distribución de recursos, como antes se ha señalado, rendición de cuentas a instituciones públicas, internacionales y sociedad en su conjunto. En el año 2013, el grupo de trabajo de la UNAM determinó 50 indicadores aplicables a 8 ámbitos (UNAM, 2013):

1. Docencia. Educación de licenciatura.
2. Docencia. Educación de posgrado.

3. Docencia. Movilidad nacional e internacional de estudiantes.
4. Personal académico.
5. Investigación. Desarrollo tecnológico e innovación.
6. Investigación. Producción y divulgación del trabajo académico.
7. Servicios profesionales. Servicio social y educación continua.
8. Difusión cultural. Divulgación, extensión y vinculación.

De acuerdo con Tapia (2021), es indispensable un sistema de evaluación con indicadores de desempeño que sean de utilidad para la toma de decisiones. Esto es fundamental en el caso de las universidades, que buscan optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos públicos que les son asignados, para efecto de una correcta rendición de cuentas, y por tanto, el grado de cumplimiento de sus tareas sustantivas.

Si una Institución de Educación Superior (IES) cuenta con indicadores adecuados, le facilita la planeación y detección de problemas de gestión, a su vez, le permite realizar ajustes en sus procesos, y mejorar sus niveles de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, siendo esto una base de los sistemas de reconocimiento de desempeño.

Mungaray et al (2016) señalan que el modelo de asignación de fondos especiales, que el gobierno federal ha llevado a cabo, para impulsar el fortalecimiento de los indicadores de competitividad y de capacidad académicas de las UPES, ha permitido mejorar la calidad de la educación superior en México. Algunos indicadores que fueron utilizados son: Número de programas de licenciatura evaluables, matrícula total de licenciatura, número total de programas en el PNPC, eficiencia terminal, número total de cuerpos académicos consolidados, en consolidación y en formación, número de Profesores de Tiempo Completo (PTC) con perfil deseable PROMEP (Programa de Mejoramiento del Profesorado), número de PTC que pertenece al SNI (Sistema Nacional de Investigadores) de la Universidad, número de PTC con posgrado, número de PTC con doctorado. Otros indicadores estudiados por Pablos (2004), son los siguientes:

- Indicador de calidad. Alumnos matriculados por metros construidos, alumnos matriculados por profesor, alumnos matriculados por personal administrativo. Los resultados del estudio concluyeron que, salvo excepciones, no se puede asegurar que las universidades con menos alumnos por profesor, son las que tienen más espacios por alumnos.
- Indicador de eficacia. Tesis doctorales leídas por alumnos, alumnos graduados en relación a alumnos que se matricularon. Se observó que existe variabilidad de un año a otro y el número de tesis es variable. En cuanto a alumnos matriculados, las carreras del ámbito sanitario resultaron con valor superior, seguidas de las de humanidades y técnicas.
- Indicadores de equidad. Gasto/Alumno, Inversión/Alumno, Becas/Alumnos entre otras, resultando todos los índices positivos.
- Indicadores financieros y de cumplimiento presupuestario. Si los créditos iniciales se incrementan y en qué medida se gasta. Se concluyó que no existe pauta en cuanto a la asignación de fondos que reciben.

Los indicadores de Pablos (2004) se consideran, toda vez que refiere que cualquier proceso de evaluación de la educación debe contemplar diferentes perspectivas, por lo que todos los mecanismos de evaluación que antes se han señalado, tienen su grado de eficacia, su enfoque es hacia la mejora continua, y se espera que repercutan en beneficio para la propia IES y para la sociedad.

A través de los años, y en la actualidad, es innegable que la globalización ha orillado a que las IES sean más competitivas, sin embargo, para las IES públicas mexicanas, cuya operación depende en un gran porcentaje de los subsidios públicos que recibe, coincido con Mungaray et al (2016) y Pablos (2204) en que está condicionada a cumplir con los requisitos y/o políticas públicas que el gobierno le impone. Por tanto, su planeación estratégica y mecanismos de evaluación y acreditación van encaminados a cumplir con las exigencias burocráticas de su subsidiador, en otras palabras, no puede establecer con libre albedrío su actuar, objetivos y mecanismos que considere pertinentes para el desarrollo de sus actividades propias.

A pesar de lo anterior, y no por ello con menos importancia, es importante conocer las necesidades de la sociedad, así como las ofertas de los posibles competidores, a fin de establecer la planeación estratégica que permita fijar los objetivos, metas e indicadores de vanguardia que a su vez den cumplimiento a las exigencias del gobierno, de quien depende el financiamiento.

Por otro lado, coincido con Rodríguez et al (2018) en que una IES cuenta con los mecanismos que le permitan divulgar los altos niveles de matrícula que atiende, los programas acreditados, los docentes con grados académicos, investigaciones, artículos publicados, etc. Ello porque finalmente, les permite demostrar niveles de calidad y correcto desempeño a través del resultado de un indicador, con ello se demuestra el cumplimiento de su misión y razón de ser, no obstante, lo realmente importante a pesar de los números, será el grado de preparación de sus egresados, que sean realmente competitivos, el desarrollo logrado en el país, la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, la disminución de la corrupción, eficiencia y eficacia en las actividades emprendidas y sobre todo la aportación a la sociedad en general.

Entonces, las IES juegan un papel sobresaliente, han realizado esfuerzos por establecer indicadores que les faciliten la planeación y detección de problemáticas, realizando ajustes a sus procesos, buscando aumentar con ello la transparencia en el uso de los recursos públicos. Para el presente estudio se considera pertinente, dar seguimiento a los indicadores de calidad, como: alumnos matriculados, programas acreditados, personal docente, investigadores SNI, etc., que han sido utilizados en las IES públicas mexicanas. De igual forma, se considera que estos indicadores permiten de forma uniforme realizar comparativos entre las diferentes Instituciones. Comparados con el número de auditorías practicadas, se podrá determinar si existe alguna relación.

Después de revisar la literatura se concluye que no es fácil evaluar de forma uniforme la calidad y el desempeño de las IES; es difícil encontrar un sólo índice que tenga toda la información en conjunto, además, habría que considerar que las IES cuentan con diferentes presupuestos, su tamaño, ubicación, etc., por lo que mi objetivo en esta investigación, es describir cómo se comportaron las auditorías, si se realizan a universidades más grandes, con mayor presupuesto, etc., así como observar si existe una

asociación entre la realización de auditorías y su relación con su desempeño. Es decir, se busca probar que hay un vínculo o asociación estadística entre auditorías y desempeño.

Para esta investigación, se van a utilizar datos publicados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), toda vez que son los indicadores más completos que se localizaron, consideran a todas las universidades, la mayoría de años del periodo seleccionado y la fuente es de una universidad de prestigio y seria, señalando que no fue fácil encontrar información con estas características en otras fuentes. Esta información permitirá hacer el análisis empírico, el cual se describió en la introducción.

Capítulo 3. Metodología y Análisis

3.1 Preguntas de investigación e hipótesis.

1. ¿Es posible identificar patrones o tendencias en la realización de auditorías?

2. ¿Es posible asociar las auditorías realizadas a las Universidades Públicas Estatales con cambios en la calidad de las mismas?

Hipótesis 1

A pesar de que existe una gran heterogeneidad entre las universidades públicas del país, su fiscalización mediante la realización de auditorías, tiende a replicar criterios, objetivos y prioridades, con un énfasis en la gestión de recursos y la aplicación correcta de la normatividad relacionada.

Hipótesis 2

La realización de auditorías está asociada con la mejora en los indicadores de desempeño de las universidades.

3.2 Estrategia de análisis.

Esta investigación es de carácter exploratorio, en el análisis general se busca analizar y describir el comportamiento que han tenido las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a las 32 Universidades Públicas Estatales de México, durante el periodo del Pdte. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Pdte. Enrique Peña Nieto (2012-2018). Ello, dado que son dos periodos concluidos y se pueden revisar los datos completos de cada sexenio y porque resulta interesante que son de dos partidos diferentes.

Lo anterior, con la finalidad de identificar si existen tendencias en el uso de las auditorías, por ejemplo, si se ven más realizadas a determinadas universidades: a las que son más grandes, con mayor presupuesto, cómo se comportan las auditorías en el periodo de tiempo, presentando una tabla donde se describen las auditorías realizadas a las universidades, los tipos, etc.

De la revisión de literatura se tiene que la ASF establece en su portal web, en el apartado de “Planeación”, algunos criterios para planear las auditorías. Éstos son el monto de los recursos asignados, los antecedentes de auditoría, el impacto social y diagnósticos de control interno.

Cabe mencionar, que no se logró obtener información sobre mandato para hacer auditorías sobre impacto social, así como resultado de evaluaciones de control interno, por lo que no se analiza este tipo de datos. Con los reportes de auditoría, no es posible hacer un análisis sólido de si los criterios se siguen, o prevalecen algunos. Para esto haría falta otra información no disponible. Por ello, en el análisis de esta investigación, sólo se mencionan posibles alineamientos de las auditorías realizadas a los criterios de la ASF.

Los datos que se analizan provienen de la página web de la ASF https://www.asf.gob.mx, del Sistema Público de Consulta de Auditorías, información que, por ser oficial, se supone confiable, que se encuentra en constante actualización y que es pública, la cual reporta el año de la cuenta pública, el ente auditado, el tipo de auditoría, el número y título que se le asigna para identificarla, monetariamente el universo y muestra seleccionada para revisión. En cuanto a los resultados, el ente a quien se dirige la acción y el tipo de acción, entre otros, de lo cual se conforman los datos como es el número de auditorías por año a cada universidad pública, tipo de auditorías, tipo de acciones, estatus de las acciones, fondos y programas auditados.

Para el análisis de presupuesto, matrícula y auditorías realizadas, se usaron datos de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), así como de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), se seleccionaron 32 universidades públicas estatales, para analizar las auditorías que se les realizaron en el periodo 2006 a 2018.

Aunque la literatura consultada no lo señaló, se decidió observar cómo estas universidades varian en el tamaño, bajo el supuesto de que la autoridad podrá interesarse más en universidades más grandes, que usan más recursos, que en las pequeñas. El tamaño se aproximó por el presupuesto asignado y el número de matrícula, ya que, en principio se esperaría que una universidad más grande, tenga más recursos (presupuesto) y alumnos (matrícula), que una pequeña. Después de esto se observó el número de auditorías hechas a cada universidad en el periodo, para ver si había alguna relación entre el tamaño de la universidad y el número de auditorías realizadas.

En cuanto a las observaciones emitidas por la ASF, se analizó las emitidas por año, marcando el porcentaje de las que no son imputables a ellas, porque no todas las observaciones tienen que ver con fallas de las universidades, en algunos casos tienen que ver con organismos externos a ellas. Para ahondar en un caso en específico, se compiló y analizó información de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMÉX), dado que fue de las instituciones con mayores auditorías, mayor número de observaciones y se vio involucrada en noticias sobre mal uso de los recursos que le fueron asignados.

Con la finalidad de dar sentido a un conjunto de datos, y con la intención de observar si se puede relacionar los resultados de las auditorías con algún indicador, siguiendo la hipótesis de la literatura que afirma que las auditorías pueden influir positivamente en el desempeño de las universidades, en un segundo momento se analizaron los datos de la ASF utilizando estadística descriptiva. Se buscaron patrones o tendencias, relacionando la información de auditorías realizadas con indicadores de desempeño, de fuente primaria oficinal, que son los reportes de la ASF con los resultados obtenidos del estudio comparativo de universidades mexicanas realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pues cabe señalar que fue difícil encontrar un sólo indicador que reporte el desempeño de todas las universidades, por lo que de dicho estudio se obtienen datos de matrícula, docentes, SNI, PRODEP, PNPC, CIEES, COPAES, egreso, titulación y programas, todos de las 32 universidades públicas seleccionadas para esta investigación durante los años disponibles de 2014 a 2018.

El análisis, es más, de carácter exploratorio que explicativo pues no se cuenta con una teoría específica y sólo se pretende realizar una primera aproximación a la relación

entre el hacer auditorías y algún tipo de repercusión en los indicadores de calidad de las universidades.

Es difícil asegurar el efecto de las auditorías, dado que puede haber otros factores que hayan influido en la calidad (por ejemplo, mayor asignación de presupuesto), por lo que al menos podemos intentar ver si estadísticamente se asocian las variables y si la asociación es positiva puedo ver que están vinculadas, si resulta negativa significa que tienen poca relación una con otra.

Se utiliza el coeficiente de correlación, para el estudio de la relación entre variables, en este caso entre los indicadores de la UNAM y las auditorías de la ASF, a fin de identificar una estimación de asociación. El resultado será una aproximación porque no se sabe cuánto influyen, si las variables se mueven juntas o no, valores de -1 y 1 representarán una correlación perfecta, por otro lado, valores positivos indicarán que existe una correlación positiva, es decir que las variables tienden a incrementarse juntas. Por el contrario, si el resultado es negativo indicará que los valores de una variable se incrementan, mientras que los otros descienden.

Cabe señalar que el objetivo de esta investigación no es explicar porque las auditorías se dieron de una u otra forma, tampoco es explicar cuál es la razón del tipo de asociación que se verifique, es decir, no se pretende explicar el comportamiento, únicamente se va a describir los resultados obtenidos, por lo que a continuación se desarrollará lo que anteriormente se ha señalado.

3.3 Análisis del comportamiento de auditorías realizadas por la ASF

Las Universidades Públicas de Educación Superior de México, para poder desarrollar sus funciones, dependen en gran medida del recurso público que les asigna el Gobierno, dicho recurso al ser público es sujeto de fiscalización para comprobar su correcta aplicación. Dicha fiscalización año con año es realizada por la ASF y los reportes financieros son integrados en la Cuenta Pública que se entrega al Gobierno; sin embargo la ANUIES, mediante el comunicado que envió en el año 2020 a la Cámara de Diputados, resaltó que los presupuestos aprobados cada año a las instituciones educativas, a través del tiempo no han sido proporcionales al crecimiento de la matrícula, a la expansión territorial de los servicios educativos, ni al crecimiento de la plantilla académica y administrativa, pues por poner un ejemplo en el año 2020, la matrícula creció en un 16.6 por ciento, mientras que el crecimiento de la inversión federal fue de -2.9 por ciento en términos reales, traducido en una reducción del subsidio por alumno, lo cual se puede apreciar en la siguiente tabla, información que sirve de referencia para entender que con más alumnos y menos presupuesto, las universidades deben tomar decisiones para cubrir sus necesidades.

Tabla 4

Comparativo de matrícula y presupuesto asignado

AÑO	MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR		PRESUPUESTO ORDINARIO TOTAL	
	TOTAL DE ALUMNOS	VARIACIÓN PRESUPUESTAL RESPECTO A 2015	MONTO (millones de pesos constantes)	VARIACIÓN PRESUPUESTAL RESPECTO A 2015
2015	2,444,128		167,654.3	
2016	2,587,922	5.9%	167,798.9	0.1%
2017	2,690,287	10.1%	161,947.6	-3.4%
2018	2,695,729	10.3%	161,749.8	-3.5%
2019	2,773,659	13.5%	162,635.3	-3.0%
2020	2,849,433	**16.6%**	162,772.5	**-2.9%**

Fuente: Información de Comunicado a la Cámara de Diputados. Recuperado el 25 de septiembre 2021 de ANUIES: http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/201103165301SGE115+Dip.+Erasmo+Gonz-C3-A1lez+Robledo-.pdf.

Con base en las cifras desglosadas en la tabla anterior, pareciera que es demasiado dinero, pero como se puede apreciar, la matrícula en las UPES año con año aumenta, para

lo cual las universidades públicas se ven en la necesidad de ampliar espacios, infraestructura física y tecnológica, aumentar los recursos humanos con que cuentan. No obstante, la asignación de presupuesto, no aumenta a la par de las necesidades, en algunos años hasta disminuye, situación que repercute en un debilitamiento financiero de las universidades, provocando dificultades para atender sus funciones, como son, por ejemplo, la contratación de nuevos docentes o la ampliación y mantenimiento de infraestructura.

A pesar de esta relación complicada entre el presupuesto y las necesidades de las universidades, año con año, éstas son sujetas a auditorías por la ASF, así como por entes externos. A través de las auditorías como refiere Mendoza Rojas, Javier (2013), se ha hecho notar que en todas las universidades existen diferencias entre los tabuladores autorizados por la SEP y la SHCP contra la nómina real. Esto porque el gasto que tienen que enfrentar las universidades es muy superior a lo establecido en los convenios de apoyo financiero que anualmente firman las universidades y la SEP. Ésta es una de las principales causas por las que las universidades presentan mes con mes fuertes presiones financieras, adicionalmente se refiere que las universidades no tienen la certeza de que a lo largo del año contarán, en tiempo y forma de acuerdo a lo establecido en el convenio, con los recursos que fueron pactados por el gobierno. Es decir que enfrentan una constante incertidumbre financiera.

A pesar de lo anterior, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, las UPES se han mantenido en su quehacer diario, atendiendo la matrícula de alumnos que les corresponde, pues 6 de cada 10 alumnos de nivel universitario en México son atendidos por universidades públicas.

Gráfica 1

Matrícula atendida 2016-2017

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del artículo de Esponda (2018).

Con base en los porcentajes reflejados en la gráfica anterior, se puede apreciar que en el ciclo escolar 2016-2017, las UPES afiliadas a la ANUIES de acuerdo a los datos señalados por Esponda (2018), atendieron a 1, 097, 960 alumnos, cifra que representa el 39.2 por ciento de la matrícula nacional pública y recibieron un subsidio ordinario de 84 mil millones de pesos. Con esto, el autor resalta que las universidades públicas del país operan con un déficit presupuestal importante, quien además señala que se ven orilladas a generar recursos por otras fuentes, lo que las distrae de su actividad sustantiva. Lo anterior comparado con datos de estadísticas de la UNAM, referentes al gasto por alumno, se reporta un importe de $62,698.00 en el año 2016, que comparado con la determinación de los datos de Esponda en 2018 de $38,252.75, demuestra que efectivamente las universidades han trabajado con un déficit.

Mendoza (2017) también coincide en que las UPES han tenido una evolución desfavorable de su gasto frente a la expansión de la matrícula, lo cual ha significado una gran consecuencia del mal panorama de sus finanzas públicas, dicho autor de igual forma señala, que algunas instancias de la propia SEP se dieron a la tarea de difundir la idea de que las universidades públicas del país estaban gastando mucho y no de la forma correcta,

además de que no tenían una cultura de rendir cuentas a la sociedad sobre el ejercicio de los recursos que les son asignados.

Lo anterior sin reconocer, que las universidades públicas han sido objeto de diferentes evaluaciones externas y de múltiples auditorías por parte de organismos e instancias de fiscalización, entre ellas la ASF. A pesar de ello, continuando con datos de Mendoza (2017) las UPES en los años entre 2012 y 2014 obtuvieron resultados favorables en sus auditorías, pues se dieron a conocer observaciones sobre probables daños o perjuicios a menos de 1 por ciento del total de los recursos federales que les fueron asignados, de un total de 68,103 millones de pesos auditados, únicamente se observaron probables recuperaciones por 667 millones de pesos.

Como ya se ha señalado, con base en la información publicada por la ASF en su portal web, se señala que elabora su Programa Anual de Auditorías, el cual debe ser analizado y discutido por una instancia colegiada llamada Grupo de Programación, para valorar su pertinencia, tomando en cuenta algunos criterios estratégicos como los recursos asignados, los antecedentes de fiscalización, impacto social y diagnósticos de control interno.

A continuación, considerando algunos de los criterios antes señalados, se iniciará con el análisis de las auditorías realizadas, con base en la información publicada por la ASF en su página web oficial seleccionado lo correspondiente a los sexenios de los presidentes Enrique Peña Nieto (2006-2012) y Felipe Calderón Hinojosa (2012-2018).

Como se podrá apreciar, en el periodo seleccionado no existe una constante en el número de auditorías practicadas a las universidades año con año. Siguiendo el criterio del presupuesto asignado (fideicomisos, proyectos y programas de inversión), durante el sexenio del Pdte. Felipe Calderón se nota que no hubo ninguna auditoría de tipo financiero, siendo que para el periodo del Pdte. Enrique Peña Nieto las auditorías financieras y de cumplimiento fueron las que en su mayoría se realizaron. En general llama la atención que en su sexenio todas las auditorías a las universidades aumentaron considerablemente en un 602 por ciento.

Tabla 5

Auditorías por sexenio 2006- 2018

TIPO DE AUDITORÍA	AÑO													Total	%
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
Financiera y de Cumplimiento							17	18	61	49	33			**178**	**59%**
Cumplimiento Financiero												32		**32**	**11%**
De Cumplimiento													32	**32**	**11%**
Desempeño	5	5	1	5	3					1		1		**21**	**7%**
Especial		1	7	4	3									**15**	**5%**
Forense						5	1	4	3	1				**14**	**5%**
Inversiones Físicas		2	2				3							**7**	**2%**
De Cumplimiento Forense													2	**2**	**1%**
De Cumplim. a Inver. Físicas													1	**1**	**0%**
Total	**5**	**8**	**10**	**9**	**6**	**5**	**21**	**22**	**64**	**51**	**33**	**33**	**35**	**302**	
Total auditorías por periodo	**43**						**259**								
Porcentaje del total de auditorías realizadas	Pdte. Felipe Calderón Hinojosa 2006-2011						Pdte. Enrique Peña Nieto 2012-2018								
	14%						**86%**								

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

Con base en la tabla anterior, se observa que el número de auditorías practicadas, varió mucho de un sexenio a otro, lo cual puede obedecer a cambio de objetivos y estrategias contenidas en cada Plan Nacional de Desarrollo, o bien, por estar asociadas a la base en el presupuesto disponible, derivado de la estrategia fiscal, esto no lo sabemos, sin embargo, con los datos disponibles se refleja un gran contraste entre los sexenios seleccionados y un aumento muy considerable en el segundo revisado.

A continuación, también con información base de la ASF, disponible en su portal web, se analizaron los tipos de auditorías practicadas a las universidades públicas seleccionadas.

3.3.1 Tipos de auditorías realizadas

En cuanto a los tipos de auditorías realizadas en el periodo seleccionado 2006-2018 a las 32 universidades públicas estatales, en la tabla 8 que se presenta a continuación, se desglosa por cada universidad los diferentes tipos de auditorías que les fueron realizadas, ordenando de mayor a menor de acuerdo al número total de auditorías practicadas, resaltando que en las primeras quince universidades se concentra el mayor número de auditorías realizadas, pues tuvieron un mínimo de 10 auditorías.

Por otro lado, analizando la información de acuerdo a los diferentes tipos de auditoría, la tabla de igual forma refleja en las primeras tres columnas, aquellas que fueron practicadas al menos una vez a todas las universidades, siendo el caso de las financieras y de cumplimiento; cumplimiento financiero y de cumplimiento, con un total de 178, 32 y 32 auditorías practicadas respectivamente. Por lo que la información refleja que la parte financiera ha sido la que ha cobrado mayor importancia, siendo las de inversiones físicas, de cumplimiento forense y de cumplimiento a inversiones físicas las menos realizadas.

La Universidad Nacional Autónoma de México, que encabeza la lista, es la universidad con mayor número de auditorías realizadas, teniendo al menos una de todos los tipos de auditorías desglosadas, a excepción de las auditorías de cumplimiento forense. Otras universidades que han tenido variedad, con al menos seis diferentes tipos de auditoría, son la Universidad Veracruzana; la Universidad de Guadalajara; la Universidad Autónoma del estado de Morelos, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Centrándonos en las últimas columnas de la tabla, se podrá observar que las auditorías de cumplimiento forense y de cumplimiento a inversiones físicas, son las que menos se han realizado, pues durante el periodo seleccionado únicamente se practicó al menos una de ellas en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad de Colima.

Tabla 6

Tipos de auditoría realizadas por universidad (2006-2018)

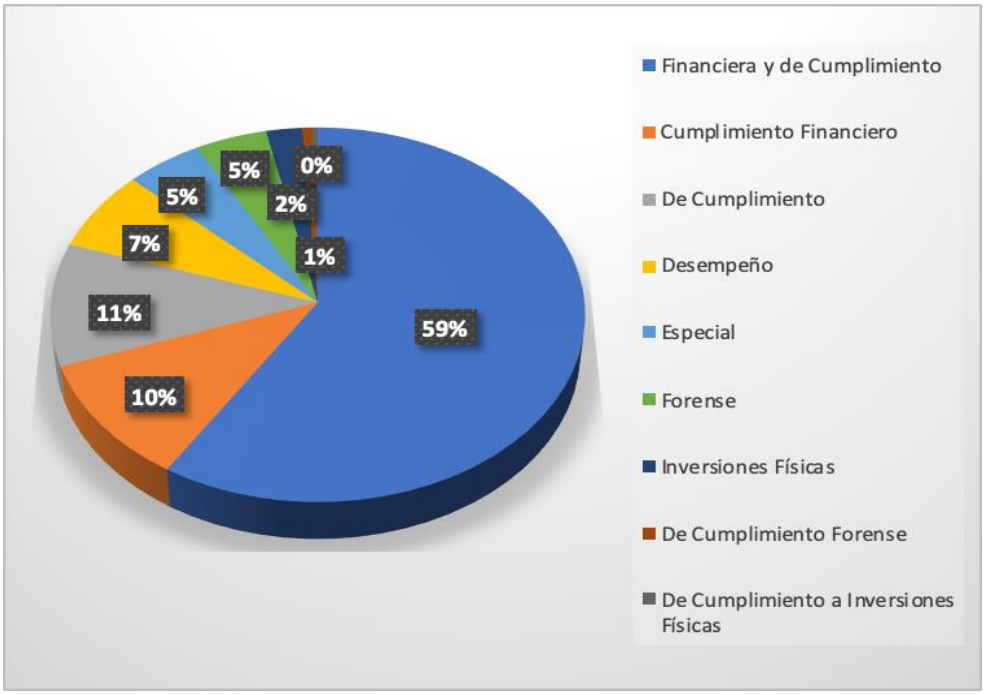
No.	Universidad	Financiera y de Cumplim.	Cumplim. Financiero	De Cumplim.	Desempeño	Especial	Forense	Inversiones Físicas	De Cumplim. Forense	De Cumplim. a Inversiones Físicas	Total
1	U. Nacional A. de México	4	1	1	3	2		5		1	17
2	U. Veracruzana	11	1	1	1	1	1				16
3	U. de Guadalajara	11	1	1	1	1					15
4	U. A. del Estado de México	6	1	1	1		6				15
5	U. A. de Guerrero	11	1	1	1						14
6	U. Michoacana de SNH	12	1	1							14
7	U. de Sonora	10	1	1	1						13
8	U. A. de Nuevo León	8	1	1		2			1		13
9	U. A. del Edo. de Morelos	7	1	1	1	1	2				13
10	U. A. de Sinaloa	7	1	1	2						11
11	Benemérita U. A. Puebla	3	1	1	2	2	1	1			11
12	U. de Colima	6	1	1	1				1		10
13	U. A. de Chiapas	7	1	1		1					10
14	U. A. de Coahuila	6	1	1	1		1				10
15	U. A. "BJ" de Oaxaca	7	1	1		1					10
16	U. A. de San Luis Potosí	6	1	1	1						9
17	U. A. de Zacatecas	6	1	1			1				9
18	U. A. de Yucatán	6	1	1							8
19	U. de Quintana Roo	5	1	1		1					8
20	U. A. de Baja California Sur	6	1	1							8
21	U. A. de Baja California	6	1	1							8
22	U. de Guanajuato	5	1	1							7
23	U. Juárez A. de Tabasco	2	1	1	1		1	1			7
24	U. A. de Nayarit	3	1	1	1						6
25	U. A. de Tlaxcala	2	1	1	1	1					6
26	U. A. del Estado de Hidalgo	2	1	1	1	1					6
27	U. A. de Campeche	3	1	1			1				6
28	U. A. de Chihuahua	2	1	1		1					5
29	U. A. de Aguascalientes	2	1	1	1						5
30	U. A. de Querétaro	2	1	1							4
31	U. Juárez del Edo. Durango	2	1	1							4
32	U. A. de Tamaulipas	2	1	1							4
	Total general	178	32	32	21	15	14	7	2	1	302

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 16 de junio de 2021.

Continuando con los tipos de auditorías realizadas por la ASF y para una mejor apreciación, se muestran los diferentes tipos de auditorías realizadas, pero ahora en gráfica de porcentajes que cada tipo representa.

Gráfica 2

Tipos de auditorías realizadas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

Como se muestra en la gráfica, visualmente resaltan las auditorías financieras y de cumplimiento con un 59 por ciento, seguidas de las de cumplimiento 11 por ciento y de cumplimiento financiero un 10 por ciento, que van en concordancia con el criterio que utiliza la ASF para determinar sus auditorías, que es el monto de los recursos de los programas asignados a las universidades públicas en México, dando mayor prioridad a vigilar la ejecución de la parte financiera.

En menores porcentajes, se localizan las auditorías de desempeño 7 por ciento, especiales y forenses con 5 por ciento, inversiones físicas 2 por ciento y con un mínimo porcentaje las de cumplimiento forense y cumplimiento a inversiones físicas, todas ellas

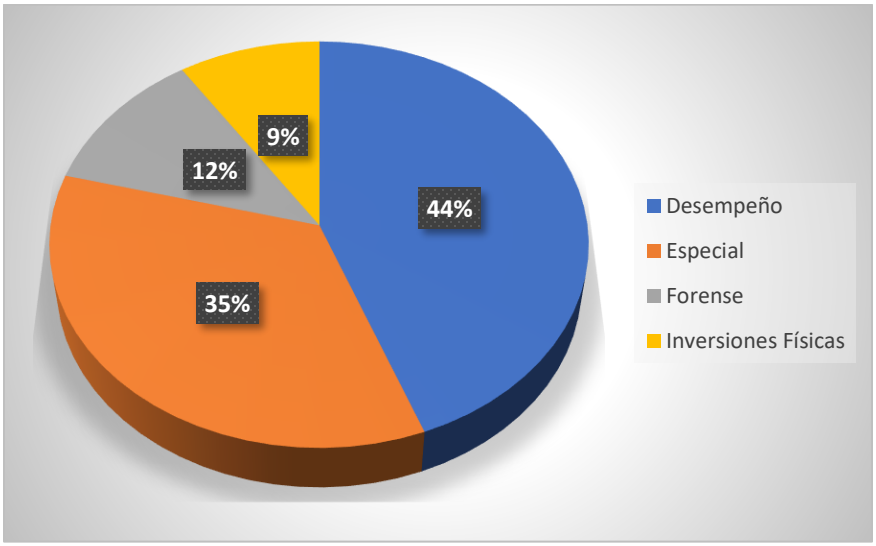
relacionadas con los otros criterios para su determinación como lo son, el impacto social o los diagnósticos de control interno.

En la gráfica 3 se muestran los tipos de auditoría, pero ahora únicamente en el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa, que como se puede apreciar, las auditorías de desempeño, que van más relacionadas con el criterio de impacto social, son las que en su mayoría se llevaron a cabo con un 44 por ciento, un cambio sustantivo en la visión sobre una misma política educativa, sólo que focalizada al desempeño, seguidas de las especiales, con un 35 por ciento, que podrían relacionarse con el criterio de antecedentes de auditoría.

Gráfica 3

Tipos de auditorías realizadas

Pdte. Felipe Calderón Hinojosa 2006-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

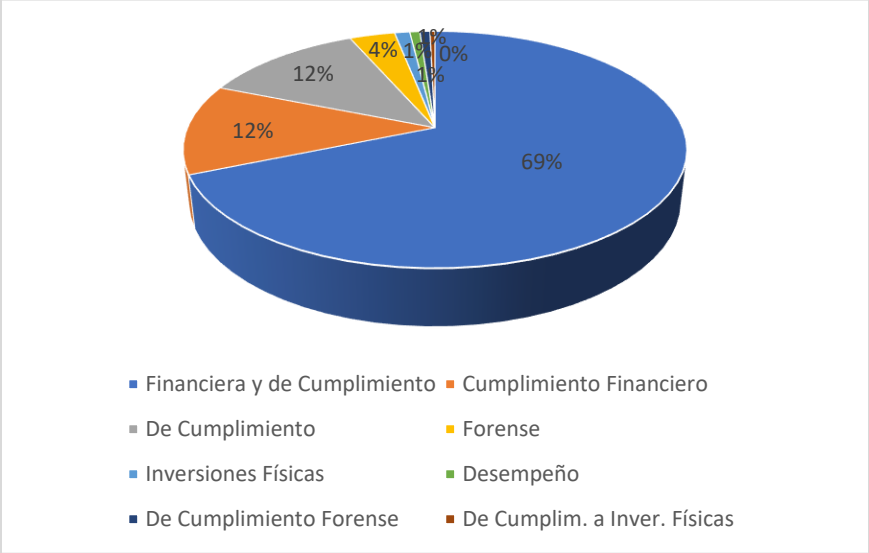
De igual forma, continuando con el segundo periodo presidencial seleccionado para este estudio, en la gráfica 4 se podrá visualizar que en el periodo del presidente Enrique Peña Nieto, se le dio mayor importancia a la parte financiera, resaltando en su mayoría las auditorías financieras y de cumplimiento con un 69 por ciento, seguidas del resto de tipos de auditorías con un porcentaje mucho menor, que va del 12 por ciento las de cumplimiento

financiero y sólo de cumplimiento, seguidas de las forenses con 3.5 por ciento, inversiones físicas 1.2 por ciento, desempeño y de cumplimiento forense 0.8 por ciento y por último las de cumplimiento a inversiones físicas con un 0.4 por ciento, por lo que es notorio que aun cuando en este periodo la parte financiera cobro mayor importancia, también se realizó un mayor número de auditorías de las diferentes modalidades.

Gráfica 4

Tipos de auditorías realizadas

Pdte. Enrique Peña Nieto 2012-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

Finalizando con el análisis de los tipos de auditoría y utilizando la estadística, se determinó que la media de las auditorías practicadas es de 9.44, con una desviación estándar de ± 3.78; es decir, que la mayoría de las auditorías se encuentran entre 5.65 y 13.22, por lo que de igual forma, una vez que se han analizado los tipos de auditorías y corroborado la importancia que se le ha dado a la parte financiera, en el siguiente apartado se estudiarán los porcentajes de la muestra que fueron revisados por la ASF.

3.3.2 Auditorías y porcentajes revisados

Cabe mencionar que en cada ejercicio la ASF revisa sólo una parte de todos los recursos que le fueron asignados a cada universidad; a ello se le denomina “muestra”, esto se hace, dado que por el personal y el tiempo con que cuentan las entidades fiscalizadoras, no siempre es posible revisar el cien por ciento de los recursos asignados.

Ahora bien, una vez analizados los tipos de auditorías y los porcentajes que representan, a continuación, se muestra un comparativo del universo del subsidio de cada UPES, contra la muestra o el importe del subsidio que les fue auditado, reflejando el porcentaje que representa. Esto se hace porque de acuerdo a lo señalado por los especialistas, el tema de asignación de recursos a las universidades es muy importante. De ahí que interesaría hacer más auditorías a las UPES que más recursos recibieron.

A continuación, se muestra la tabla 9, la cual se integró con información publicada por la ASF en su portal web, referente a los datos de las auditorías realizadas a las universidades, en específico el universo y la muestra auditada, comparada con el número total de auditorías realizadas. Dicha información fue ordenada de mayor a menor, de acuerdo a la columna del número de auditorías. En la columna de universo se refleja al total de subsidio que recibieron las universidades.

En la tabla mencionada se podrá observar que universidades con mayor recurso asignado, como la Universidad Nacional Autónoma de México que encabeza la lista y tiene el mayor número de auditorías realizadas (17), se le auditó apenas un 35 por ciento del subsidio que recibió, contrario a la Universidad de Guadalajara que es la segunda de la lista que recibe mayor subsidio, y también con mayor número de auditorías (16) le fue revisada una muestra que representa el 86 por ciento. Como se aprecia no hay una constante en los importes y/o porcentajes de muestras determinadas, lo que podría obedecer a los resultados de los cuestionarios de control interno que aplica la ASF antes de iniciar las auditorías, es decir, que, a mayores controles, menor determinación de muestra a revisar y viceversa.

Derivado de lo anterior, se distingue que las universidades con menor muestra determinada que son, la Universidad Nacional Autónoma de México (35 por ciento), la

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (58 por ciento) y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (58 por ciento).

Tabla 7
Porcentajes revisados

No.	Universidad	Universo (miles pesos)	Muestra (miles pesos)	% revisado	Número de auditorías
1	Universidad Nacional Autónoma de México	80,635,126.00	28,231,734.20	35%	17
2	Universidad Veracruzana	17,212,465.80	14,811,528.50	86%	16
3	Universidad de Guadalajara	36,725,611.80	30,394,233.40	83%	15
4	Universidad Autónoma del Estado de México	18,213,569.30	14,044,869.00	77%	15
5	Universidad Autónoma de Guerrero	11,834,681.50	10,447,840.80	88%	14
6	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	11,237,932.70	9,305,764.40	83%	14
7	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	8,130,011.90	7,268,953.70	89%	13
8	Universidad Autónoma de Nuevo León	25,149,088.60	22,168,980.60	88%	13
9	Universidad de Sonora	6,179,748.30	5,332,668.70	86%	13
10	Universidad Autónoma de Sinaloa	22,189,983.20	20,391,853.20	92%	11
11	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	23,168,579.10	13,485,046.30	58%	11
12	Universidad Autónoma de Chiapas	5,470,438.80	4,713,854.30	86%	10
13	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	5,089,476.60	4,191,428.60	82%	10
14	Universidad de Colima	7,612,386.00	6,006,440.80	79%	10
15	Universidad Autónoma de Coahuila	8,158,109.50	6,056,324.90	74%	10
16	Universidad Autónoma de Zacatecas	7,374,467.40	6,113,879.00	83%	9
17	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	9,513,311.20	7,247,769.90	76%	9
18	Universidad Autónoma de Yucatán	8,454,065.50	7,651,257.90	91%	8
19	Universidad Autónoma de Baja California Sur	2,113,842.10	1,807,797.30	86%	8
20	Universidad Autónoma de Baja California	8,540,790.60	7,068,109.50	83%	8
21	Universidad de Quintana Roo	1,154,276.20	907,532.10	79%	8
22	Universidad de Guanajuato	7,775,440.30	6,552,342.30	84%	7
23	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	9,826,283.00	5,694,841.30	58%	7
24	Universidad Autónoma de Nayarit	5,951,322.20	5,364,927.10	90%	6
25	Universidad Autónoma de Tlaxcala	2,783,593.10	2,384,771.80	86%	6
26	Universidad Autónoma de Campeche	2,244,785.20	1,907,427.30	85%	6
27	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	6,970,526.40	5,497,044.50	79%	6
28	Universidad Autónoma de Chihuahua	3,784,841.70	3,191,682.00	84%	5
29	Universidad Autónoma de Aguascalientes	3,614,486.90	2,772,972.20	77%	5
30	Universidad Autónoma de Tamaulipas	7,844,974.80	7,236,687.60	92%	4
31	Universidad Autónoma de Querétaro	4,988,079.60	4,136,201.60	83%	4
32	Universidad Juárez del Estado de Durango	4,743,049.30	3,811,175.00	80%	4
Total general		**427,224,518.70**	**307,586,012.60**	72%	**302**

Elaboración propia a partir de datos publicados por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

Con información de la tabla anterior, se determinó la media del universo auditado, resultando ser de $12,021,417.02, con una desviación estándar de ± $14,758,462.73; es

decir, que la mayoría de los datos del universo auditado se encuentran en $-2,737,045.71 y $26,779,879.80. De igual forma, en relación a la muestra auditada, la media es de $8,631,185.62, con una desviación estándar de ± $7,362,386.72; es decir, que la mayoría de los datos de la muestra seleccionada se encuentran en $1,268,798.90 y $15,993,572.30.

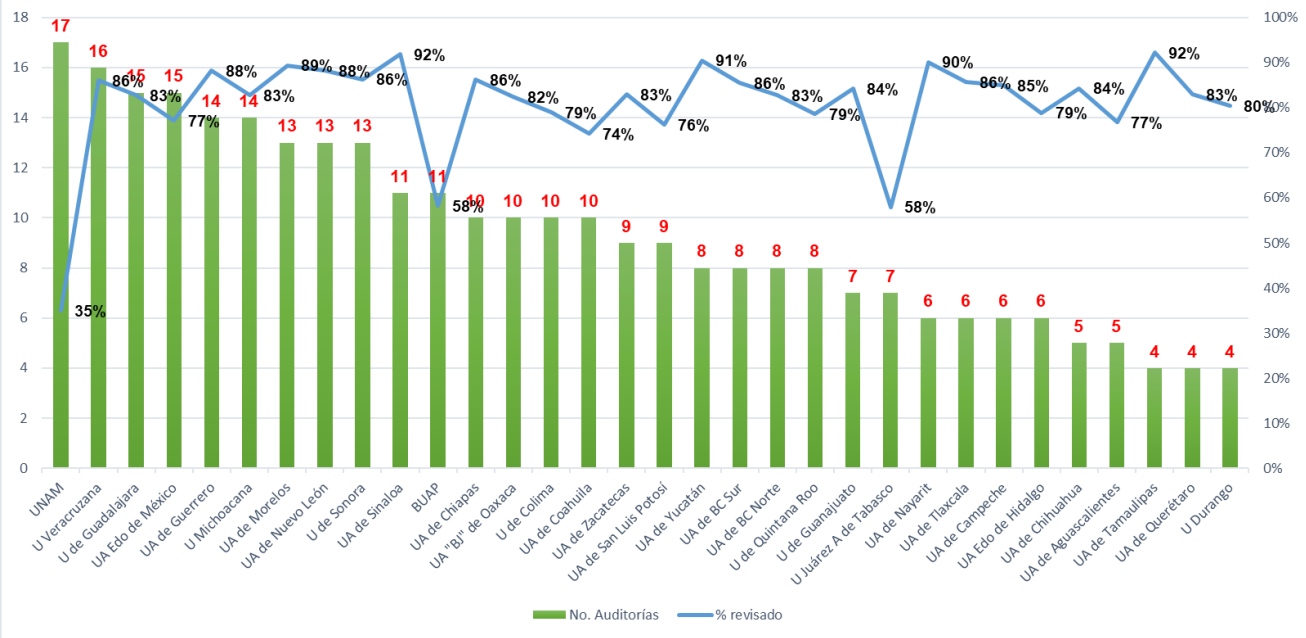
Continuando con la información de la tabla, vemos que en las universidades pequeñas con un universo más bajo y pocas auditorías, los porcentajes de revisión son mayores, como es el caso de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (fila 30), la Universidad Autónoma de Querétaro (fila 31) y la Universidad Juárez del Estado de Durango (fila 32), que aun cuando en el periodo seleccionado tuvieron únicamente 4 auditorías, sus porcentajes de muestra auditada fueron del 92, 83 y 80 por ciento respectivamente. Universidades grandes, tienen poca cobertura de auditorías, universidades pequeñas, amplia cobertura de alcance de las auditorías.

En la siguiente gráfica se puede apreciar de forma más clara lo que anteriormente se detalló, visualizando por cada universidad pública, el número de auditorías practicadas y los porcentajes de revisión de muestra que representaron con base en el universo de subsidio sujeto de auditoría, dicha gráfica está ordenada de forma descendente de acuerdo con el número de auditorías que les fueron practicadas.

En la gráfica de porcentajes revisados se muestra claramente la diferencia del número de auditorías realizadas contra el porcentaje de revisión del universo de los recursos recibidos. La UNAM muestra 17 auditorías contra el 35 por ciento de muestra auditada y la Universidad Autónoma de Tamaulipas con 4 auditorías le fue revisado el 92 por ciento de su universo, haciéndose notar que no existe una constante entre el número de auditorías y los porcentajes revisados.

Gráfica 5

Porcentajes revisados del total de recursos asignados a las UPES (2006-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

Lo anterior refleja que las circunstancias de cada universidad son diferentes y los parámetros de selección para ser auditado pueden variar en el tamaño, en los recursos, en el personal asignado, en el tiempo que tienen para cubrirlas, en los antecedentes de revisiones anteriores, en las denuncias directas o anónimas, en las solicitudes de la Cámara de Diputados. Todos ellos son criterios que podrían influir para poder justificar la diversidad de los diferentes alcances y número de auditorías practicadas a las 32 UPES seleccionadas.

Con el ejercicio previo se trató de observar si había una tendencia entre el número de auditorías realizadas y el tamaño o importancia de cada universidad, aproximado por el monto de recursos asignados, encontrando que a las universidades con mayor recurso y/o presupuesto asignado, efectivamente se les han asignado mayor número de auditorías.

A continuación, se hace lo mismo, pero aproximando el tamaño o importancia de la universidad, por el número de alumnos que atiende (matrícula).

3.3.3 Comparativo de auditorías

Continuando con las auditorías practicadas analizadas hasta ahora, resulta importante realizar un comparativo del presupuesto que les es asignado y la matrícula que atienden, considerando que es uno de los factores más importantes en su encomienda como institución educativa, además de ser uno de los principales indicadores para la asignación de presupuesto federal. Para ello, con la finalidad de analizar información más reciente, se seleccionaron datos del último año, en este caso, el presupuesto asignado en el año 2019, con la matrícula del ciclo escolar concluido 2018-2019.

La tabla se ordena de forma descendente, de acuerdo al importe de presupuesto asignado, comparando la matrícula atendida y el número de auditorías del periodo 2006-2018, para ver si existe una relación constante entre estos datos y ver si se cumple que, a mayor número de matrícula atendida, mayor presupuesto asignado y mayor número de auditorías realizadas.

Tabla 8

Presupuesto, matrícula y auditorías realizadas

No.	Institución	Asignación de Presupuesto 2019		Matrícula Total 2018-2019		Número de auditorías (2006-2018)	%
		Importe	%	Número	%		
1	Universidad Nacional Autónoma de México	12,702,922,485.40	16.50%	137,847	10.37%	17	5.63%
2	Universidad de Guadalajara	5,963,633,431.00	7.75%	118,827	8.94%	15	4.97%
3	Universidad Autónoma de Nuevo León	5,405,392,718.00	7.02%	111,744	8.40%	13	4.30%
4	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	4,233,160,214.00	5.50%	77,804	5.85%	11	3.64%
5	Universidad Autónoma de Sinaloa	4,175,298,006.00	5.42%	80,921	6.08%	11	3.64%
6	Universidad Veracruzana	2,569,309,035.00	3.34%	61,058	4.59%	16	5.30%
7	Universidad Autónoma de Tamaulipas	2,232,089,546.00	2.90%	33,496	2.52%	4	1.32%
8	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	1,969,091,916.00	2.56%	29,599	2.23%	9	2.98%
9	Universidad Autónoma del Estado de México	1,968,116,195.00	2.56%	60,686	4.56%	15	4.97%
10	Universidad Autónoma de Yucatán	1,960,067,698.00	2.55%	15,693	1.18%	8	2.65%
11	Universidad Autónoma de Guerrero	1,949,025,051.00	2.53%	34,592	2.60%	14	4.64%
12	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	1,918,631,127.00	2.49%	38,091	2.86%	14	4.64%

Continúa

No.	Institución	Asignación de Presupuesto 2019		Matrícula Total 2018-2019		Número de auditorías (2006-2018)	%
		Importe	%	Número	%		
13	Universidad de Guanajuato	1,801,325,765.00	2.34%	24,290	1.83%	7	2.32%
14	Universidad Autónoma de Baja California	1,675,920,356.00	2.18%	62,865	4.73%	8	2.65%
15	Universidad de Colima	1,537,214,158.00	2.00%	12,890	0.97%	10	3.31%
16	Universidad Autónoma de Zacatecas	1,526,949,348.00	1.98%	25,304	1.90%	9	2.98%
17	Universidad Autónoma de Nayarit	1,429,904,326.00	1.86%	17,451	1.31%	6	1.99%
18	Universidad Autónoma de Querétaro	1,411,055,834.00	1.83%	20,493	1.54%	4	1.32%
19	Universidad Autónoma de Coahuila	1,409,470,180.00	1.83%	24,119	1.81%	10	3.31%
20	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	1,368,114,745.00	1.78%	30,836	2.32%	6	1.99%
21	Universidad Juárez del Estado de Durango	1,353,064,667.00	1.76%	13,823	1.04%	4	1.32%
22	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	1,230,606,659.00	1.60%	27,623	2.08%	13	4.30%
23	Universidad de Sonora	1,166,291,294.00	1.52%	29,050	2.18%	13	4.30%
24	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1,131,064,402.00	1.47%	30,829	2.32%	7	2.32%
25	Universidad Autónoma de Chiapas	1,035,620,380.00	1.35%	22,249	1.67%	10	3.31%
26	Universidad Autónoma de Chihuahua	888,435,603.00	1.15%	26,686	2.01%	5	1.66%
27	Universidad Autónoma de Aguascalientes	845,675,129.00	1.10%	15,881	1.19%	5	1.66%
28	Universidad Autónoma de Tlaxcala	649,301,448.00	0.84%	15,683	1.18%	6	1.99%
29	Universidad Autónoma de Campeche	589,066,470.00	0.77%	7,117	0.54%	6	1.99%
30	Universidad Autónoma de Baja California Sur	477,184,072.00	0.62%	6,965	0.52%	8	2.65%
31	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	291,014,575.00	0.38%	8,497	0.64%	10	3.31%
32	Universidad de Quintana Roo	226,531,812.00	0.29%	5,516	0.41%	8	2.65%
Suma		**76,979,847,994.00**	**100%**	**1,329,894.00**	**100%**	**302**	**100%**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021 y ANUIES en http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior, consultados el 23 de junio de 2021.

Como se puede apreciar, en el caso de la UNAM se confirma que a mayor porcentaje de matrícula atendida, mayor presupuesto asignado, lo cual no determina el número de auditorías practicadas, de igual forma, hay excepciones en algunas universidades que reciben menos presupuesto y atienden un mayor número de matrícula, por mencionar un ejemplo, la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), situada en la fila 5, tiene mayor porcentaje de matrícula (6.08 por ciento) y comparada con la fila 4 de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (5.85 por ciento), recibe menos subsidio. En el mismo

caso se encuentra la Universidad Autónoma de Baja California, fila 14, que atiende al 4.73 por ciento de matrícula y recibe un 2.18 por ciento del presupuesto, que comparado con el presupuesto que la Universidad Veracruzana (fila 6) 3.34 por ciento, sólo atiende al 4.59 por ciento de la matrícula.

Se podría pensar que la relación del presupuesto asignado a cada universidad y la matrícula atendida debe ser proporcional, pero vemos casos con información muy diferente. Posiblemente no estén cubriendo ciertos requisitos en nivel académico, infraestructura o de otra índole y su presupuesto no está acorde con la matrícula. Por otro lado, en cuanto al número de auditorías, no se ve relación con la matrícula, ni con el presupuesto asignado.

En el siguiente apartado se continuará analizando las auditorías practicadas a las UPES, pero ahora vinculadas con el partido que gobierna en cada estado, con la finalidad de ver si existe alguna tendencia en la información.

3.3.4 Comparativo auditorías por periodo en relación al partido que gobierna cada estado.

En este apartado se pretende analizar si en los estados en los que gobierna un partido diferente al del gobierno federal, son mayores los números de auditorías prácticas, es decir, si existe una tendencia a vigilar con mayor detenimiento a la oposición. Las auditorias son la forma en que el ejecutivo revisa el dinero que invierte o envía a las universidades de los estados. En este sentido podría haber varias lógicas para que unas universidades recibieran más recursos que otras. Como en otros temas de presupuesto la lógica política puede ser una de estas razones.

En la tabla 9 se desglosan las 32 universidades seleccionadas, relacionando el número de auditorías que les fueron realizadas en el sexenio de los presidentes Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, en ambos casos, con el partido en el poder, ordenando de forma descendente de acuerdo a la columna del total de auditorías.

Una tendencia básica sería que el presidente de la república (que representa al gobierno federal), emanado de un partido político, tratara de tener más vigilados (y por ende controlados) a gobernadores (y sus universidades estatales) de partidos distintos al suyo, que a los de su partido. Esta idea simple se trata de reflejar comparando las auditorías realizadas con los partidos políticos que gobernaban en el estado de cada universidad pública, así como el gobierno federal en turno.

Como se podrá observar en la tabla 9 en el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, las auditorías fueron mínimas de forma general, siendo la Universidad Nacional Autónoma de México, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Veracruzana, las que tuvieron el mayor número, con 7, 5 y 3 auditorías respectivamente, coincidiendo en que el partido del gobierno de esos estados era de oposición (PRD y PRI).

En cuanto al sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, todas las auditorías aumentaron considerablemente, en relación al periodo anterior, sin observarse una tendencia en los estados de partidos de oposición, no obstante, resalta el aumento de auditorías en la Universidad de Guerrero con gobierno del PRD y en la Universidad de

Sonora con gobierno del PAN, pues tuvieron un 1200 y 1100 por ciento de aumento respectivamente.

Tabla 9

Auditorías y partidos en el gobierno

No.	Universidades Públicas Estatales	PDTE. FELIPE CALDERON HINOJOSA Total	GOBIERNO EN EL PODER 2006	PDTE. ENRIQUE PEÑA NIETO Total	GOBIERNO EN EL PODER 2012	% Incremento de Auditorías	Total Auditorías
1	Universidad Nacional Autónoma de México	7	PRD	10	PRD	43%	17
2	Universidad Veracruzana	3	PRI	13	PRI	333%	16
3	Universidad de Guadalajara	2	PAN	13	PRI	550%	15
4	Universidad Autónoma del Estado de México	2	PRI	13	PRI	550%	15
5	Universidad Autónoma de Guerrero	1	PRD	13	PRD	1200%	14
6	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	0	PRD	14	PRI	N/A	14
7	Universidad de Sonora	1	PRI	12	PAN	1100%	13
8	Universidad Autónoma de Nuevo León	2	PRI	11	PRI	450%	13
9	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	2	PAN	11	PRD	450%	13
10	Universidad Autónoma de Sinaloa	2	PRI	9	PAN	350%	11
11	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	5	PRI	6	PAN	20%	11
12	Universidad de Colima	1	PRI	9	PRI	800%	10
13	Universidad Autónoma de Chiapas	1	PRD	9	PRD	800%	10
14	Universidad Autónoma de Coahuila	2	PRI	8	PRI	300%	10
15	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	1	PRI	9	PRD	800%	10
16	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	1	PAN	8	PRI	700%	9
17	Universidad Autónoma de Zacatecas	0	PRD	9	PRI	N/A	9
18	Universidad Autónoma de Yucatán	0	PAN	8	PRI	N/A	8
19	Universidad de Quintana Roo	1	PRI	7	PRI	600%	8
20	Universidad Autónoma de Baja California Sur	0	PRD	8	PAN	N/A	8
21	Universidad Autónoma de Baja California	0	PAN	8	PAN	N/A	8
22	Universidad de Guanajuato	0	PAN	7	PAN	N/A	7
23	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1	PRI	6	PRD	500%	7
24	Universidad Autónoma de Nayarit	1	PRI	5	PRI	400%	6
25	Universidad Autónoma de Tlaxcala	2	PAN	4	PRI	100%	6
26	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	2	PRI	4	PRI	100%	6
27	Universidad Autónoma de Campeche	1	PRI	5	PRI	400%	6
28	Universidad Autónoma de Chihuahua	1	PRI	4	PRI	300%	5
29	Universidad Autónoma de Aguascalientes	1	PAN	4	PRI	300%	5
30	Universidad Autónoma de Querétaro	0	PAN	4	PRI	N/A	4
31	Universidad Juárez del Estado de Durango	0	PRI	4	PRI	N/A	4
32	Universidad Autónoma de Tamaulipas	0	PRI	4	PRI	N/A	4
	Total	43		259			302

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021, Singer (2006) y Bravo (2013).

Como puede verse, durante el periodo del presidente Calderón que pertenecía a el Partido Acción Nacional (PAN), 17 estados eran gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 9 por el PAN y 6 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Aun así, se puede observar que el número de auditorías fue reducido, sin verse afectado algún estado o partido de oposición en particular. Esto podría deberse que recién iniciaban las auditorías a las universidades.

Para el periodo del presidente Peña Nieto que era del PRI, 20 estados eran gobernados por su mismo partido, 6 eran del PAN y 6 del PRD, teniendo una estructura más sólida del ente fiscalizador la ASF y de las reglas a aplicarse para las revisiones. Puede verse que las auditorías aumentaron considerablemente a las UPES, pero se reitera sin observarse tendencia de mayor número de auditorías en estados donde gobernaban partidos políticos de oposición.

La rendición de cuentas, de cierta forma beneficio y dio cumplimiento al criterio que considera la ASF para programar sus auditorías, que es el impacto social, pues al haber más auditorías y hacerse públicos los informes emitidos, se mantuvo informada a la sociedad sobre el ejercicio de los recursos de las universidades públicas, por lo que a continuación se abordará el análisis de las observaciones emitidas y las repercusiones que tuvieron dichas auditorías.

3.3.5 Análisis de las observaciones y repercusiones de las auditorías

Derivado de las auditorías practicadas, a partir del año 2000 con la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la ASF entró en funciones, dando inicio a un programa estratégico que permitió continuar fiscalizando a las universidades, por lo que las auditorías practicadas por la ASF, en general aumentaron considerablemente, resaltando las de carácter financiero sobre aquellas relacionadas con controles internos, con diferentes observaciones que fueron reportadas a las universidades, así como sanciones por irregularidades detectadas. A continuación, se analizará el total de las observaciones emitidas a las IES en el periodo seleccionado, las cuales son de interés, pues con ellas se puede tener un diagnóstico del buen o mal uso de los recursos públicos que les son asignados para su funcionamiento.

Tabla 10

Número de observaciones emitidas

Periodo presidencial	Año	Número de auditorías	Observaciones emitidas	Total de observaciones
Pdte. Felipe Calderón Hinojosa	2006	5	127	489 **(26%)**
	2007	8	101	
	2008	10	103	
	2009	9	89	
	2010	6	22	
	2011	5	47	
Pdte. Enrique Peña Nieto	2012	21	164	1379 **(74%)**
	2013	22	244	
	2014	64	336	
	2015	51	149	
	2016	33	178	
	2017	33	121	
	2018	35	187	

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 16 de junio de 2021.

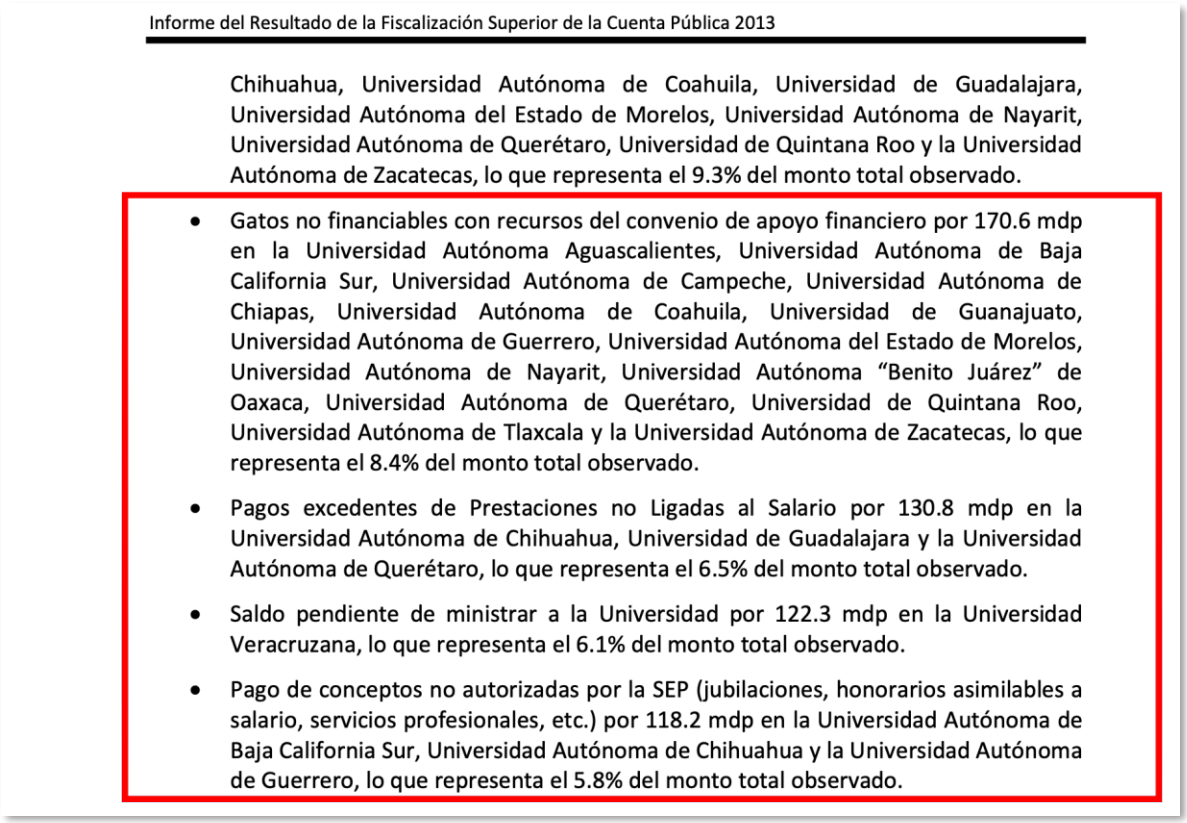
Analizando los datos de la fiscalización que realizó la ASF a los recursos que recibieron las 32 UPES en el periodo seleccionado, en la tabla 10 se muestran los datos que reflejan el número de auditorías y observaciones emitidas, información que fue organizada por cada año y por cada sexenio, resaltando que del total de observaciones un 26 por ciento son del presidente Calderón y un 74 por ciento del presidente Enrique Peña Nieto.

Como se puede apreciar, en el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa las observaciones se mantuvieron en un promedio de 81, resultando una disminución notoria en las reportadas en sus últimos dos años, resultando en el año 2010, 22, y en 2011, 47. Durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, el número de auditorías y observaciones resultantes tuvo un comportamiento irregular y en aumento con respecto al periodo anterior, lo cual es una consecuencia del aumento de auditorías en ese periodo, sin embargo resalta el año 2014 donde se refleja el mayor número de observaciones.

Por otro lado, de acuerdo con Esponda (2018), cabe hacer mención que, dentro de las observaciones más relevantes y recurrentes, están gastos que no corresponden a lo establecido en los convenios; pago de conceptos de nómina y plazas no reconocidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como por el pago de prestaciones adicionales a las establecidas en los Convenios de Apoyo Financiero. Ello refleja que las UPES no tuvieron apego a lo establecido en los convenios de asignación, donde se estableció el destino de los recursos, lo cual pudo obedecer a falta de recursos y la necesidad de las instituciones de cubrir pagos adicionales. Como muestra de lo señalado, a continuación, se presenta en la Figura 3, un extracto del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, en donde se pueden corroborar las observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación a las universidades públicas que se detallan.

Figura 3

Observaciones más relevantes y recurrentes.



Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013

Chihuahua, Universidad Autónoma de Coahuila, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad Autónoma de Nayarit, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad de Quintana Roo y la Universidad Autónoma de Zacatecas, lo que representa el 9.3% del monto total observado.

- Gatos no financiables con recursos del convenio de apoyo financiero por 170.6 mdp en la Universidad Autónoma Aguascalientes, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Campeche, Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad Autónoma de Coahuila, Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad Autónoma de Nayarit, Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Tlaxcala y la Universidad Autónoma de Zacatecas, lo que representa el 8.4% del monto total observado.
- Pagos excedentes de Prestaciones no Ligadas al Salario por 130.8 mdp en la Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Querétaro, lo que representa el 6.5% del monto total observado.
- Saldo pendiente de ministrar a la Universidad por 122.3 mdp en la Universidad Veracruzana, lo que representa el 6.1% del monto total observado.
- Pago de conceptos no autorizadas por la SEP (jubilaciones, honorarios asimilables a salario, servicios profesionales, etc.) por 118.2 mdp en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad Autónoma de Guerrero, lo que representa el 5.8% del monto total observado.

Fuente: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.

Continuando con el análisis de las observaciones emitidas por la ASF a las universidades públicas seleccionadas, en la tabla 11 que se presenta a continuación, se desglosa la información del número de observaciones emitidas por universidad, ordenando la información en forma descendente de acuerdo a la columna de total.

En dicha tabla se muestra el número total de observaciones por sexenio, visualizando que en el periodo del presidente Enrique Peña Nieto, las observaciones se triplicaron, lo cual es concordante con el aumento de auditorías que se mostró en la tabla 10.

Tabla 11
Número de observaciones emitidas por universidad

Universidad (U.) A. (A.)	Pdte. Felipe Calderón Hinojosa 2006-2011						Pdte. Enrique Peña Nieto 2012-2018							Total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
U. A. del Estado de México					6	10	28	61	81		4	6	2	198
U. A. del Estado de Morelos				25				20	13	21	26	0	9	114
U. A. de Coahuila	18					12		16	17		15	9	20	107
U. Nacional A. de México		18	16		3		0		6	15	2	32	12	104
U. Juárez A. de Tabasco		16					39	16			8	2	8	89
U. Veracruzana				25		14	6	8	20	5	5	0	1	84
U. Michoacana de SNH							10		27	24	6	13	3	83
U. A. de Nuevo León		0			6		15			23	20	5	13	82
U. A. de Guerrero	44							9	15	9	2	1	1	81
U. de Guadalajara				17			7	4	21	8	2	3	11	73
U. de Colima	28						15		9		3	10	7	72
U. A. de Chiapas			17					11		23	9	2	8	70
U. A. de Nayarit		19						9		2	11	6	11	58
U. A. de Baja California							10	6	21		4	3	10	54
U. A. de Zacatecas								10	28	3	1	5	7	54
U. A. "BJ" de Oaxaca			17					10	3	0	9	2	9	50
U. de Guanajuato								9	25		9	3	0	46
U. de Sonora				9			10		21	5	1	0	0	46
U. A. del Estado de Hidalgo		19	11				1				0	0	14	45
U. de Quintana Roo			16					8	6		4	3	8	45
Benemérita U. A. de Puebla	15		15		5	5	3			0	0	0	0	43
U. A. de Sinaloa		13			2		5			11	5	2	3	41
U. A. de San Luis Potosí	22						4		7		3	0	2	38
U. A. de Aguascalientes		16						3			6	4	5	34
U. A. de Tlaxcala				13				6			1	0	10	30
U. A. de Chihuahua			11					9			3	3	3	29
U. A. de Baja California Sur								9	8		7	2	0	26
U. A. de Campeche						6		6			4	3	4	23
U. Juárez del Edo. de Durango							3				6	1	6	16
U. A. de Querétaro								14			0	0	0	14
U. A. de Yucatán							2		8	0	0	0	0	10
U. A. de Tamaulipas							6				2	1	0	9
Total general	**127**	**101**	**103**	**89**	**22**	**47**	**164**	**244**	**336**	**149**	**178**	**121**	**187**	**1868**
Total por sexenio	**489**						**1379**							

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

De igual forma, continuando con las observaciones emitidas por la ASF, es importante resaltar que no todas son imputables a las universidades, pues muchas de ellas son dirigidas a la SEP Federal o a los gobiernos estatales. Por ejemplo, una observación recurrente es que los recursos no les son entregados en tiempo y forma, de acuerdo con la calendarización establecida en los convenios de apoyo financiero, por lo que a continuación se muestra en la tabla 12 los porcentajes de cada año de las observaciones que no son responsabilidad directa de las universidades.

Tabla 12

Porcentaje de observaciones no imputables a las UPES

Periodo presidencial	**Año**	**Porcentaje de observaciones no imputales a las UPES**
Pdte. Felipe Calderón Hinojosa	2006	24%
	2007	27%
	2008	39%
	2009	35%
	2010	18%
	2011	13%
Pdte. Enrique Peña Nieto	2012	39%
	2013	21%
	2014	39%
	2015	31%
	2016	23%
	2017	24%
	2018	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

En la tabla 12 se reflejan los porcentajes de las observaciones realizadas por la ASF, resultado de la fiscalización a las universidades, no obstante, su origen tiene que ver con entes externos a ellas, como la SEP, el gobierno de cada estado, la Cámara de Diputados, entre otros. Ello se puede interpretar en que una mala administración de las instituciones que tienen relación con las UPES, pero tiene una importante repercusión en ellas. Por ejemplo, como ya se dijo, la falta de entrega en tiempo de los recursos, cambios de

administración y por tanto falta de seguimiento oportuno, lo cual finalmente es identificado por la ASF y se puede considerar un área de mejora para las universidades.

A continuación, en la tabla 13 se desglosan las observaciones no imputables a las universidades, con el detalle de cada una de ellas, ordenando la información de mayor a menor, de acuerdo a la columna de total. En dicha tabla se visualiza que, de igual forma, todas las universidades han tenido observaciones resultantes de acciones que no dependen de ellas para su atención, con un mínimo de 2 y hasta 33 de acuerdo al periodo seleccionado.

Tabla 13

Observaciones no imputables a las UPES

Universidad (U.) Autónoma (A.)	Pdte. Felipe Calderón Hinojosa 2006-2011						Pdte. Enrique Peña Nieto 2012-2018							Total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
U. Juárez A. de Tabasco		3					23	1			3		3	33
U. A. del Estado de Morelos				9				5	5	6	4	0	3	32
U. A. del Estado de México						2	8	5	9		3	2	1	30
U. de Sonora				3			5		16	4	1	0	0	29
U. Michoacana de SNH							5		16	5	2			28
U. Veracruzana				8		1	2	3	10	2	1	0		27
U. A. de Chiapas			7					4		6	2	2	1	22
U. A. de Guerrero	6							3	7	2	1	1	1	21
U. A. de Sinaloa		6					3			6	3	2	1	21
U. de Guadalajara				6			1		9	3	1	1		21
U. de Guanajuato								4	10		4	3	0	21
U. A. de Nuevo León		0					6			8	2	2	2	20
Benemérita U. A. de Puebla	7		5		4	1	2			0	0	0	0	19
U. A. de Coahuila	3					2		3	5		2	2	2	19
U. A. de Zacatecas								4	10		1	2	2	19
U. de Colima	6						2		5			3	3	19
U. de Quintana Roo			6					3	3		3	2	2	19
U. A. de San Luis Potosí	8						2		7			0	1	18
U. A. del Estado de Hidalgo		8	6								0	0	3	17
U. A. de Baja California								2	6		2	3	3	16
U. A. de Nayarit		6						3		1			4	14

Continúa

Universidad (U.) Autónoma (A.)	Pdte. Felipe Calderón Hinojosa 2006-2011						Pdte. Enrique Peña Nieto 2012-2018							Total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
U. A. de Baja California Sur								2	6		3	2	0	13
U. A. "BJ" de Oaxaca			5					2	2	0			1	10
U. Nacional A. de México			7				0			3				10
U. A. de Chihuahua			4					2				1	2	9
U. A. de Aguascalientes		4						2			1			7
U. A. de Tlaxcala				5				2				0		7
U. A. de Yucatán							2		4	0	0	0	0	6
U. A. de Campeche											1	1	1	3
U. A. de Tamaulipas							3						0	3
U. A. de Querétaro								2			0	0	0	2
U. Juárez Estado de Durango											1		1	2
Total general	**30**	**27**	**40**	**31**	**4**	**6**	**64**	**52**	**130**	**46**	**41**	**29**	**37**	**537**
Total por sexenio	**138**						**399**							

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

Ahora bien, una vez que la ASF notifica oficialmente los resultados que obtiene, cada Institución, en este caso cada UPES está obligada a dar el seguimiento correspondiente, en el cual se podrá analizar si las causas obedecen a actividades propias de su gestión, o son factores externos a ellas los que ocasionan los incumplimientos, así como, las acciones emprendidas para evitar su recurrencia. De acuerdo con información publicada por la ASF en su portal web, en el apartado de acciones derivadas del proceso de fiscalización, cuando la materia de las observaciones fue aclarada por las entidades fiscalizadas en el transcurso de la revisión, se consigna lo correspondiente en el informe de auditoría; caso contrario, se pueden promover las siguientes recomendaciones y acciones:

a) Recomendación al desempeño. Es una sugerencia de carácter preventivo para fortalecer el desempeño.
b) Solicitud de aclaración. Presentar la respuesta y documentación suficiente para aclarar lo observado.
c) Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal. La ASF informa a una autoridad competente una posible irregularidad.

d) Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria. La ASF tiene la facultad de promover ante instancias de control que tengan la competencia, presuntas irregularidades que puedan implicar una responsabilidad administrativa.
e) Pliego de observaciones. Es de carácter correctivo, contiene el fundamento y documentación necesaria señalando el reintegro correspondiente.
f) Fincamiento de responsabilidad resarcitoria. De los pliegos de observaciones no atendidos, se emite el pliego de responsabilidades definitivo, determinando la indemnización correspondiente estimable en dinero.
g) Denuncia de hechos. Es de carácter penal, sobre hechos presuntamente ilícitos y debidamente fundamentada.

Se puede entonces señalar que, el desarrollo de auditorías en todos los estados podría mejorar la forma en que los gobiernos asignan el presupuesto público, asignando más recursos a las instancias con mayores necesidades y mejor control, así como reduciendo los importes a aquellas dependencias que, derivado del proceso de fiscalización, se ha detectado un uso incorrecto. Sin embargo, es de resaltar que el proceso no termina cuando la EFS emite las acciones o inicia procesos sancionatorios, es de suma importancia el seguimiento a la solventación y/o atención de dichas acciones, así como la prevención de su ocurrencia en el futuro. Sobre esto, Gutiérrez, (2015), recomienda que se debe seguir investigando y, sobre todo, para mejores resultados, se deben fortalecer los mecanismos de sanción de las entidades fiscalizadoras, considerando que es un factor muy importante para el cumplimiento a normativas, utilización del presupuesto para lo que fue destinado, entre otros.

Con toda la información analizada anteriormente, se confirma que en la actualidad la ASF juega un papel de suma importancia en las decisiones del gobierno y la búsqueda de la transparencia y rendición de cuentas en México. La ciudadanía a través del tiempo, aspira a un mayor control democrático y por ende a una mejor administración pública federal. Es así como se constata que una vez que la ASF lleva a cabo sus actividades de fiscalización, con el resultado de las auditorías se puede determinar, el correcto ejercicio, o no, de los recursos públicos, áreas de oportunidad, detección de errores en el registro contable, desviaciones o irregularidades, entre otras.

La ASF terminado su proceso de fiscalización, reportará en sus resultados las acciones que considera convenientes atender, por lo que emite una serie de recomendaciones, solicitudes de aclaraciones, observaciones, etc., las cuales se analizarán con mayor detalle, pues con ellas se podría transparentar el correcto uso de los recursos que les son asignados.

Lo anterior se reafirma con el trabajo de investigación acerca de la actuación y desempeño de la ASF, realizado por Castañeda (2009), en el cual se preguntó a través de una encuesta, ¿Qué utilidad tiene el informe para la ciudadanía?, siendo los resultados: Para un 57 por ciento de los encuestados, que la utilidad del informe consiste en contar con un sistema nítido de rendición de cuentas públicas. Para el 49 por ciento es conocer los resultados obtenidos por la Administración Pública. Para más de la mitad de los encuestados, el mayor beneficio de la fiscalización es asegurar el buen uso de los recursos públicos. De igual forma, alrededor de un 70 por ciento de los encuestados manifestó que la ASF contribuye para abatir la corrupción porque mejora los procedimientos administrativos, así como el cumplimiento de objetivos, evalúa los resultados y establece una cultura de rendición de cuentas al emitir observaciones, es por ello que durante el desarrollo de las auditorías si la ASF determina observaciones, como se ha visto, éstas podrán ser atendidas durante dicha auditoría o al término de ésta, realizando las correspondientes recuperaciones económicas, caso contrario, el ente fiscalizador lleva a cabo las siguientes acciones, Castañeda (2009). Por lo cual a continuación en la tabla 14, se describen los diferentes tipos de acciones que emite la ASF, así como el plazo para su atención y las consecuencias por incumplimiento:

Tabla 14
Acciones derivadas del proceso de fiscalización de la ASF

Tipo de Acción	**Plazo ASF**	**Plazo auditado**	**Plazo ASF se pronuncie**	**Consecuencia por incumplimiento**
Recomendación (preventivo)	10 días hábiles	30 días hábiles a partir de la recepción	120 días hábiles a partir de la recepción de la respuesta	Reporte a la Cámara de Diputados

Continúa

Tipo de Acción	Plazo ASF	Plazo auditado	Plazo ASF se pronuncie	Consecuencia por incumplimiento
Solicitud de aclaración (preventivo)	10 días hábiles	30 días hábiles a partir de la recepción	120 días hábiles a partir de la recepción de la respuesta	Formulación de Pliego de Observaciones
Pliego de Observaciones (correctivo)	10 días hábiles	30 días hábiles a partir de la recepción	120 días hábiles a partir de la recepción de la respuesta	Fincamiento de responsabilidad resarcitoria a servidores públicos

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos, consultada el 18 de octubre de 2020.

La tabla anterior, nos permite apreciar que, en el proceso de fiscalización, dependiendo de la gravedad de las observaciones realizadas, existen 2 clasificaciones de acciones preventivas y 1 correctiva, todas con un plazo de 10, 30 y 120 días hábiles, asimismo, que su incumplimiento derivará en un reporte a la Cámara de Diputados, la formulación de pliego de observaciones o el fincamiento de responsabilidades.

Continuando con los resultados de la fiscalización, en específico las acciones emitidas por la ASF a las universidades, se presenta en la tabla 15 la información desglosada por cada UPES, ordenando los datos en forma descendente de acuerdo a la columna de total de acciones. De igual forma, utilizando los colores de semáforo, se identifican los datos en color verde, de la universidad cuyo porcentaje de atención es del 50 por ciento, en este caso análisis la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, que siendo la universidad con menor número de acciones emitidas (4), al atender 2 de ellas, alcanza el 50 por ciento de atención. Por otro lado, las universidades situadas entre el 11 al 49 por ciento se identifican en color amarillo (9 universidades) y, por último, las del 1 al 10 por ciento de atención en color rojo (21 universidades), resaltando en primera instancia la Universidad Autónoma del Estado de México que, con el mayor número de acciones emitidas, 171 acciones, y 2 atendidas, apenas alcanza el 1.17 por ciento de cumplimiento.

Tabla 15

Acciones emitidas por la ASF a las universidades 2012-2019

Verde	Nivel alto de atención
Amarillo/Naranja	Nivel intermedio de atención
Rojo	Nivel bajo de atención

No.	Universidad	Total de Acciones	Atendidas	% Atención
1	Universidad Autónoma del Estado de México	171	2	1.17%
2	Universidad Nacional Autónoma de México	102	4	3.92%
3	Universidad Autónoma de Coahuila	80	2	2.50%
4	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	74	2	2.70%
5	Universidad Autónoma de Chiapas	71	4	5.63%
6	Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo	67	11	16.42%
7	Universidad Autónoma de Zacatecas	62	1	1.61%
8	Universidad Autónoma de Nuevo León	61	1	1.64%
9	Universidad de Guadalajara	55	2	3.64%
10	Universidad Autónoma de Nayarit	51	1	1.96%
12	Universidad de Colima	47	2	4.26%
11	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	47	1	2.13%
14	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	45	10	22.22%
13	Universidad Autónoma de Baja California	45	1	2.22%
15	Universidad de Guanajuato	33	2	6.06%
16	Universidad Juárez del Estado de Durango	31	2	6.45%
17	Universidad Veracruzana	30	6	20.00%
18	Universidad Autónoma de Tlaxcala	26	1	3.85%
19	Universidad de Quintana Roo	26	1	3.85%
20	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	24	1	4.17%
21	Universidad Autónoma de Aguascalientes	22	6	27.27%
22	Universidad Autónoma de Guerrero	22	1	4.55%
23	Universidad Autónoma de Querétaro	22	1	4.55%
24	Universidad Autónoma de Baja California Sur	18	4	22.22%
25	Universidad Autónoma de Sinaloa	16	2	12.50%
26	Universidad Autónoma de Campeche	15	2	13.33%
27	Universidad de Sonora	13	1	7.69%
28	Universidad Autónoma de Yucatán	12	1	8.33%
29	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	10	2	20.00%
30	Universidad Autónoma de Tamaulipas	9	1	11.11%
31	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	4	2	50.00%
	Total general	**1311**	**80**	

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

En seguimiento a las acciones emitidas por la ASF, se analiza en la tabla anterior el número de acciones emitidas a cada IES, resaltando una brecha importante entre la que obtuvo menor número de observaciones (4), con la de mayor número (171), sin embargo, todo esto acumulado del periodo 2012 a 2019, situándose la mayoría en una media de entre 20 y 60 acciones. No obstante, una posible interpretación “engañosa” es que se podría pensar que las acciones correctivas son mejor apreciadas cuando el número resultante es alto, contrario al resultado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, que únicamente reportó 4 acciones.

Resalta la disparidad en el número de acciones entre la más alta y la más baja, lo cual podría obedecer a los controles internos que cada universidad tiene y por consiguiente logra atender con mayor oportunidad durante el desarrollo de la auditoría las acciones notificadas, o bien, el ejercicio de sus recursos está controlado centralmente, por lo que le resultan menos acciones, asimismo, a las que tienen un mayor número, podría deberse al tamaño de la institución, al monto de los recursos recibidos, a la falta de atención durante la auditoría, entre otros.

Se podría suponer que la complejidad de las observaciones realizadas por parte de los auditores influirá en el tiempo de la atención del ente auditado. Durante la revisión o después de ésta, la evidencia documentada puede ser suficiente para algunos casos y para otros se necesitará complementar y justificar debidamente. Son factores que influyen y que en cada universidad son diferentes, por ejemplo, las que cuenten con la documentación requerida estarán en posibilidades de atender de forma inmediata, por el contrario, aquellas que ameriten reintegro de recursos no justificados y que ya fueron gastados, les llevará más tiempo su atención o justificación y cierre de la acción.

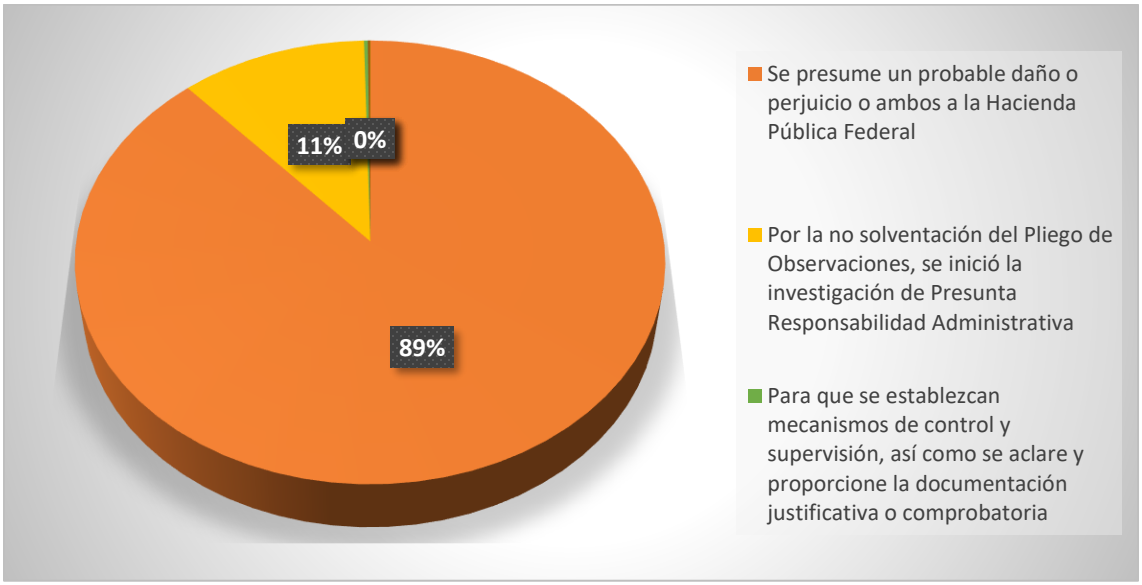
En conclusión, la información de las acciones reflejadas en la tabla no lleva a concluir necesariamente, que las universidades observadas ignoran, o no hacen nada, toda vez que depende de cada universidad la administración de los recursos y los tiempos dedicados para su atención durante y después del desarrollo de la auditoría. A pesar de que todas son universidades públicas y tienen el mismo objetivo general educativo, siempre influirá el tamaño de la institución y el recurso que se les asigna a estas tareas, pero, sobre todo, a los procedimientos de control interno, de seguimiento y registro de expedientes del ejercicio de los recursos.

En cuanto a la definición de las observaciones realizadas, como se puede visualizar en la gráfica 6, un 89 por ciento corresponde a un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal, seguido de un 11 por ciento por la no solventación del Pliego de Observaciones, lo cual dio inicio a la investigación de Presunta Responsabilidad Administrativa. Siendo las menos recurrentes, las correspondientes al establecimiento de mecanismos de control, supervisión, aclaración y entrega de documentación justificativa o comprobatoria, con 14 acciones, así como seguimiento a impuestos retenidos, 4 acciones.

El 89 por ciento resultante sobre un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal, denota que las revisiones de fiscalización están más enfocadas a la parte monetaria, es decir, tienen relación y coherencia con la aplicación de auditorías financiera en su mayoría, en las cuales se resalta el ejercicio de recursos en desapego al convenio establecido y/o normativa aplicable.

Gráfica 6

Definiciones de las Observaciones 2012-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

Como se ha visto, las observaciones realizadas a las IES son en su mayoría enfocadas al área financiera. Por eso con las nuevas facultades de la ASF en materia de investigación y substanciación de faltas administrativas, se ha realizado el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias (FRR), proceso mediante el cual se finca a los responsables, servidores públicos o particulares, responsabilidad resarcitoria, que generalmente es monetaria y se realizó a 18 universidades públicas, la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad Autónoma de Coahuila, Universidad Autónoma de Nayarit, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad de Guanajuato, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad Veracruzana.

Según el resultado de las auditorías realizadas, estas universidades no habrían cumplido con varias obligaciones fiscales, generando un monto millonario en daños y perjuicios al erario público. La ASF ha señalado que esto no implica que exista un desvío de recursos, pero sí evidencia una falta en el cumplimiento de normativas financieras que les son aplicables al interior de su administración, es decir reglas que ellos mismos se han impuesto y que no han observado en la práctica (Informe para la Honorable Cámara de Diputados. Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas. Corte al 31 de marzo de 2021).

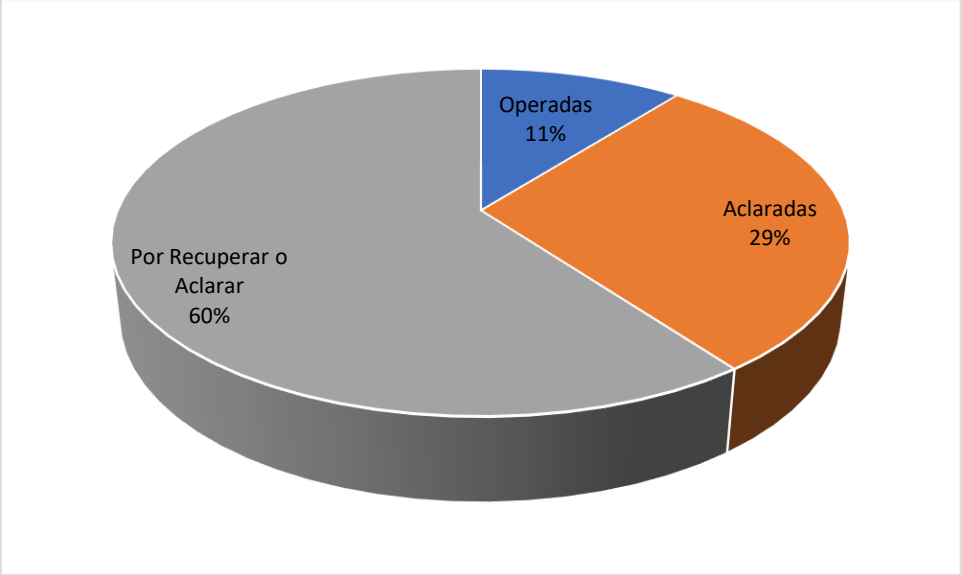
Por lo anterior, las universidades deberán presentar evidencias aclaratorias, o bien resarcir la omisión señalada. Pero es importante destacar que esto no implica un castigo para las instituciones educativas, sino más bien una responsabilidad que deben asumir como parte de su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas.

En seguimiento a las diferentes acciones que lleva a cabo la ASF, en la siguiente gráfica 7, se muestra en porcentajes el estado que guardan las emitidas en el periodo 2012-2019, a las universidades públicas estatales seleccionadas para esta investigación,

mostrando las que están por aclarar o recuperar, siendo que sólo el 29 por ciento fue aclarado.

Gráfica 7

Acciones de Cuenta Pública 2012-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

En los últimos años, la percepción de la labor de la ASF sobre las auditorías en las universidades públicas, es un tema que ha generado controversia. En muchas ocasiones, se ha argumentado que la ASF no hace lo suficiente para asegurar que el dinero público sea utilizado de manera adecuada en estas instituciones educativas, Eguia, (2018). Es importante señalar que la ASF juega un papel crucial en la supervisión de los recursos públicos en las universidades públicas. A través de su labor de auditoría, la ASF puede identificar posibles irregularidades y desviaciones en el uso de los fondos públicos destinados a las universidades, buscando su recuperación, así como la mejora en la forma de su administración. No obstante, es fundamental recordar que la ASF trabaja con una gran cantidad de información y recursos limitados. Es por ello que es importante que las propias universidades se comprometan a transparentar sus actividades y a realizar su propia auditoría interna.

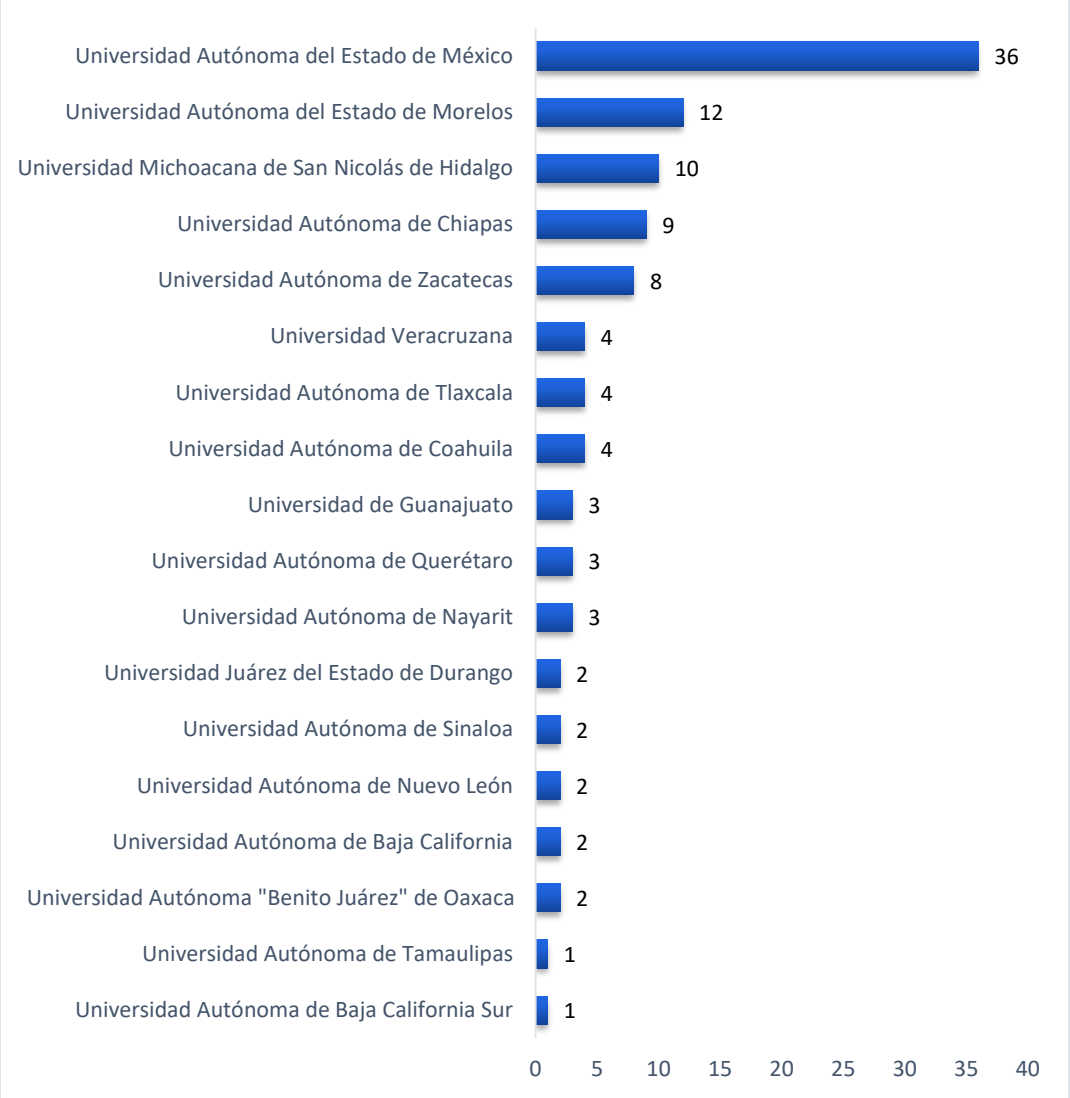
En resumen, la labor de la ASF en las universidades públicas es fundamental para garantizar un uso adecuado de los recursos públicos. Si bien es cierto que siempre hay margen de mejora, también es importante reconocer que la ASF tiene un papel crucial en la prevención y/o detección de la corrupción.

De acuerdo a los datos de la ASF de la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2012 a 2019 de las Universidades Públicas seleccionadas, 18 universidades tuvieron Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias (FRR), siendo nuevamente la Universidad Autónoma del Estado de México la que encabeza la lista con 36 FRR, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 8

Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias (FRR)

2012-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

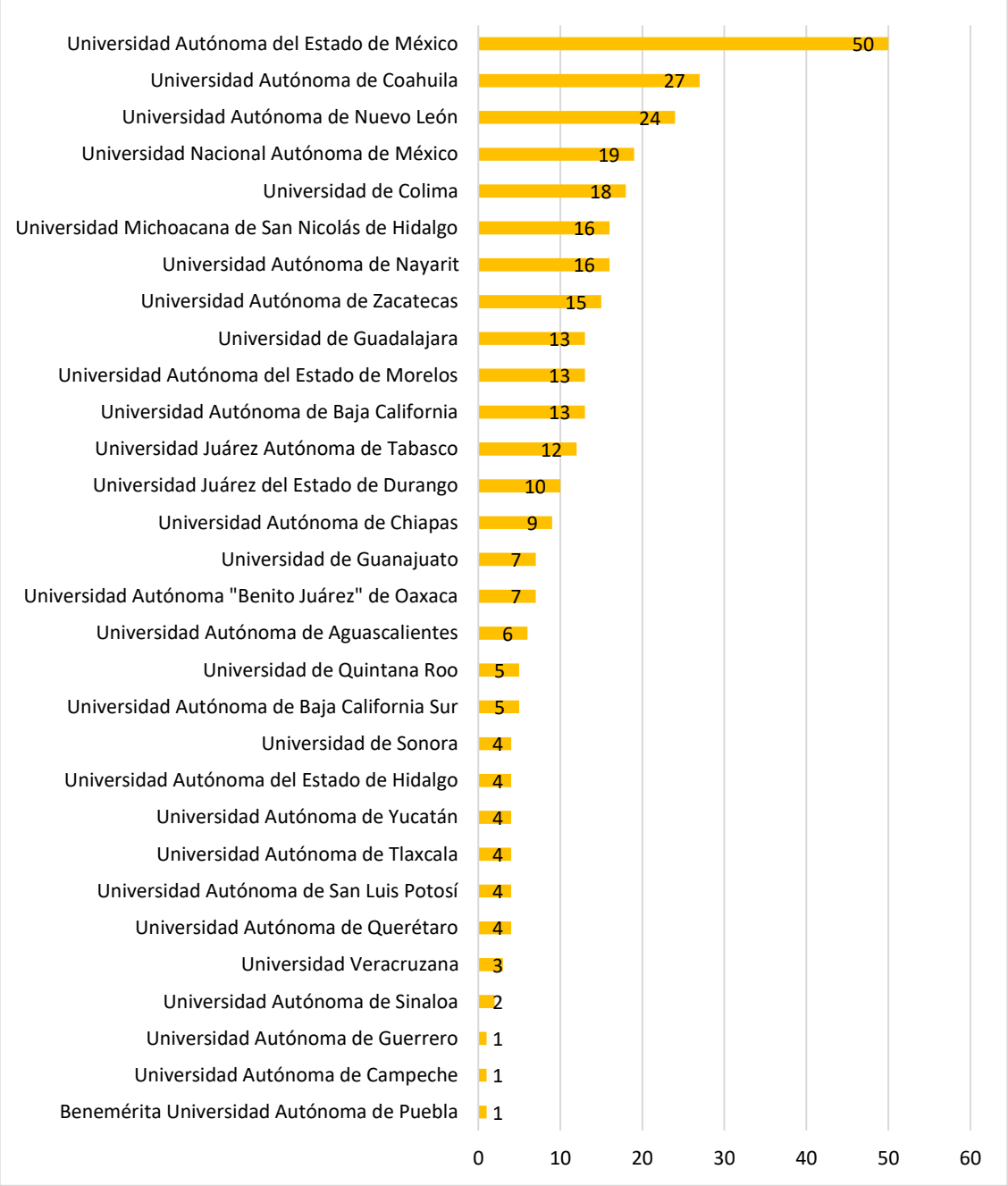
Como se puede observar en la gráfica anterior, los FRR emitidos a las diferentes universidades fueron ordenados de mayor a menor. Asimismo, no son las 32 universidades que tienen al menos un FRR, sólo un 28 por ciento tiene el mayor número de FRR acumuladas, por lo cual podría suponerse que las UPES han realizado el esfuerzo de dar atención a la mayoría de pliegos de observaciones realizadas para no llegar hasta un FRR.

Asimismo, continuando con las acciones de mayor relevancia, están las Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS), mediante ellas la ASF promueve ante diferentes instancias como los Órganos Internos de Control de cada UPES, las contralorías del estado a que pertenecen, o bien, por su importancia ante la Secretaría de la Función Pública, las presuntas irregularidades detectadas y que por su naturaleza representan una responsabilidad administrativa. En las PRAS, de igual forma se resalta que la Universidad Autónoma del Estado de México, encabeza la lista con el mayor número de las determinadas, con 50 PRAS. Al contrario de los FRR, esté tipo de promociones son más comunes en las diferentes universidades públicas, la mayoría tiene al menos una de ellas. Sin embargo, como se puede observar en la gráfica 9, se ordena de mayor a menor las universidades que resultan en la determinación de responsabilidades sancionatorias a funcionarios públicos.

Como se puede apreciar en el periodo seleccionado, de acuerdo a los resultados emitidos por la ASF derivado de la fiscalización a las universidades públicas seleccionadas, 30 UPES presentaron faltas administrativas graves, de acuerdo con los señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias.

Gráfica 9

Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS) 2012-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

Colmenares (2019), destaca las siguientes recomendaciones para mejorar el proceso de auditoría y los resultados emitidos:

- Se debe definir con precisión los objetivos, criterios y alcances de cada auditoría, reduciendo su modificación durante su desarrollo.
- Importante incrementar los plazos para que los auditados puedan atender las observaciones.
- Se debe fortalecer la fundamentación de las observaciones realizadas.
- Siempre definir responsabilidades a los auditores para evitar duplicidad de actividades y solicitudes de información.
- Únicamente solicitar la información necesaria para la auditoría.
- Considerar mejorar y mantener constante comunicación con los funcionarios de los entes auditados.
- Importante, estandarizar la capacidad técnica de los auditores, sistematizar los criterios y procedimientos de las auditorías.
- Siempre, elaborar recomendaciones puntuales, en lenguaje sencillo y directo para los auditados.
- Por último, considerar alternativas en las recomendaciones que permitan su implementación.

Como se ha visto, el trabajo realizado por la ASF en las UPES en los sexenios seleccionados, da aportaciones para ellas, los resultados reportados, les permitieron establecer mecanismos para poder atender las recomendaciones, acciones, PRAS y FRR emitidas. Aunque se debe resaltar que en todo momento sobresale la importancia del aspecto financiero sobre otros aspectos, como los académicos que son la razón de ser de las UPES.

Con base en la información que se analizó, resultó la inquietud de ahondar en la información de una universidad, como muestra de la información disponible, resultado de las auditorías practicadas, las observaciones emitidas y el seguimiento realizado, por lo que a continuación se detalla la información encontrada de la Universidad Autónoma del Estado de México, toda vez que es la institución que resalta por el número auditorías practicadas (15) con un 83 por ciento de recursos auditados, 256 acciones emitidas.

3.3.6 Caso UAEMÉX

La Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMÉX), como el resto de las universidades públicas del país, ha sido fiscalizada año con año, por las diferentes instancias. En total en el periodo seleccionado se le practicaron 15 auditorías, ocupando el cuarto lugar entre las universidades con mayor número de auditorías.

Dicha universidad fue seleccionada para este análisis, dado que resultó con el primer lugar en el mayor número de acciones emitidas por la ASF en el periodo 2012-2019, (171), mayor número de FRR (36) y mayor número de PRAS (50), lo que quiere decir que la totalidad del ejercicio de los recursos que le fueron asignados, no fue de acuerdo al objetivo señalado en su convenio de asignación. A continuación, se da inicio con el desglose del tipo de auditorías realizadas por parte de la ASF:

De las auditorías realizadas y los resultados, periodo 2012 a 2019:

Tabla 16

UAEMÉX Tipo de auditoría

Tipo de auditoría	Número	%
Financiera y de Cumplimiento	6	40%
Forense	5	33%
De Cumplimiento	2	13%
Desempeño	1	7%
Cumplimiento Financiero	1	7%
Total	**15**	**100%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 16 de junio de 2021.

Como se puede apreciar a la UAEMÉX en el periodo seleccionado, de 15 auditorías totales que le fueron practicadas, un 73 por ciento de ellas se concentra en las financieras y de cumplimiento y forenses, por otro lado, en el área de desempeño y cumplimiento financiero sólo una, nuevamente sobresale el enfoque hacia la parte económica. De este total de auditorías, a continuación, se desglosa el tipo de acciones resultantes, en el periodo 2002 a 2019, que es la información disponible en la página web de la ASF.

Tabla 17

UAEMÉX Tipo de acción 2012-2019

Tipo de Acción	Total	%
Pliego de Observaciones	67	26%
Recomendación	54	21%
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	50	20%
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	34	13%
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	19	7%
Solicitud de Aclaración	10	4%
Promoción de Intervención de la Instancia de Control	8	3%
Recomendación al Desempeño	6	2%
Denuncia de Hechos	5	2%
Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa	3	1%
Total	**256**	**100%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

Las acciones anteriores, fueron ordenadas de mayor a menor, resaltando los pliegos de observaciones, recomendaciones y promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, de las cuales, de acuerdo con la información publicada en la página web de la Auditoría Superior de la Federación, a continuación, se desglosa el texto de las que fueron más recurrentes:

- Probables daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal.
- Irregularidades en el rubro de Servicios Personales.
- Por no solventar Pliego de Observaciones (PO), se inició la investigación de Presunta Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.
- Denuncia de hechos por irregularidades detectadas.
- Aclaración y proporcionar documentación justificativa y comprobatoria.

Las acciones anteriores merecieron atención por parte del ente auditado, dentro del plazo que les fue otorgado. De acuerdo con la información de la ASF al año 2019 el estatus en que se encontraban se muestra a continuación:

Tabla 18

UAEMÉX Estado de trámite 2012-2019

Estado de Trámite	Total	%
Con seguimiento concluido	170	66%
Dio Lugar a un Procedimiento Resarcitorio	34	13%
En seguimiento	33	13%
Con Resolución	8	3%
Sustituida por Nueva Acción	5	2%
Presentada	5	2%
Sobreseimiento[6]	1	0%
Total	**256**	**100%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

Como se puede apreciar, la UAEMÉX realizó un esfuerzo considerable, pues se visualiza que dio atención a la mayoría de acciones emitidas (66 por ciento) tienen seguimiento concluido. Sin embargo, aun así, la ASF dio inicio a Procedimientos Resarcitorios, que normalmente van enfocados a servidores públicos, por daños o perjuicios estimables en dinero. Para mayor claridad en cuanto a las acciones emitidas a continuación se muestra en términos monetarios el estatus de cada tipo de ellas. Las determinadas son las derivadas de la conclusión de la revisión por parte de la ASF; las operadas son aquellas recuperaciones que se obtienen en el transcurso de la revisión; las aclaradas se refiere a las que fueron solventadas y/o atendidas y por tanto ya no procede recuperación; en procedimiento resarcitorio es cuando se presume un probable daño a la hacienda pública; por recuperar o aclarar, son las que se encuentran en trámite de atención y se definirá como su nombre lo indica, si se recupera y/o se aclara.

[6] Tipo de resolución judicial que dicta un juez o un tribunal, suspendiendo un proceso por falta de causas que justifiquen la acción de la justicia.

Tabla 19

UAEMÉX Recuperaciones

Recuperaciones (Millones de pesos)										
Año Cuenta Pública	**Determinadas**	**%**	**Operadas**	**%**	**Aclaradas**	**%**	**En Procedimiento Resarcitorio**	**%**	**Por Recuperar o Aclarar**	**%**
2012	74.57	2%	1.79	100%	9.99	1%	4.37	0%	62.78	2%
2013	667.89	16%	0.00	0%	199.14	15%	468.75	18%	468.75	16%
2014	3,340.31	78%	0.01	0%	1,050.54	78%	2,200.24	82%	2,289.76	78%
2016	1.16	0%	0.00	0%	0.42	0%	0.00	0%	0.75	0%
2017	177.14	4%	0.00	0%	88.57	7%	0.00	0%	88.57	3%
2019	12.01	0%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%	12.01	0%
Total	**4,273.07**	**100%**	**1.80**	**100%**	**1,348.65**	**100%**	**2,673.36**	**100%**	**2,922.62**	**100%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultada el 23 de agosto de 2021.

Como se puede apreciar del año 2012 fue en aumento el número de recuperaciones notificadas a la UAEMÉX, siendo en el año 2014 cuando se determinó el mayor número de recuperaciones, las cuales para los siguientes años fueron relativamente disminuyendo. Pero en relación al total de universidades seleccionadas para este estudio, a la fecha esta universidad continúa con el mayor porcentaje por aclarar. Para el año 2019 las recuperaciones notificadas disminuyeron considerablemente, por lo que podría especularse que la universidad desarrolló mecanismos de control que le permitieron mejorar la administración de sus recursos.

Continuando con el análisis de otros resultados relevantes de los informes emitidos por la ASF a la UAEMÉX por la revisión de la Cuenta Pública (CP) 2014 y 2016, para el año 2014, le fue notificado que no contaba con un control interno consolidado, repercutiendo en una inadecuada administración de los recursos, siendo éste el año en el que tuvo más observaciones, y lo cual ocasionó el reintegro de recursos federales. Asimismo, continuando con información de la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a los Informes a la Universidad Autónoma del Estado de México del ejercicio 2014, le fue notificado un probable daño a la Hacienda Pública Federal por un importe de 813.3 miles

de pesos, así como, el monto por aclarar por 964,039.2 miles de pesos, los cuales representan el 85.6 por ciento de los recursos que le fueron auditados; las observaciones determinadas derivaron en la promoción de las acciones correspondientes.

Para el año 2016, aun cuando la ASF también se le determinó, un probable daño a la Hacienda Pública Federal por un importe de 88,568.7 miles de pesos, éste apenas representó el 4.7 por ciento de la muestra auditada, no obstante, nuevamente le fue notificado que su control interno carecía de la prevención de riesgos, lo cual se vio reflejado en la determinación de un considerable monto de probable daño a la Hacienda Pública Federal. Sin embargo, contradictoriamente en las conclusiones del informe de la ASF, se señala un “ejercicio razonable de recursos”. Ello se puede traducir en una mejora basada en las observaciones que anteriormente le fueron notificadas; podría suponerse que su personal administrativo reforzó sus mecanismos de control en el ejercicio de los recursos para no reincidir en su reintegro, (Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a los Informes a la Universidad Autónoma del Estado de México del ejercicio 2014).

Por lo anterior, en las cuentas públicas del año 2014 y 2016, la ASF concluyó en la primera que la UAEMÉX no realizó una gestión eficiente y transparente de los recursos del programa, apegada a la normativa que regula su ejercicio, y para el año 2016 que en general, contó con un ejercicio razonable de los recursos del U006, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos (Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a los Informes a la Universidad Autónoma del Estado de México del ejercicio 2014 y 2016).

Es así que derivado de las auditorías que fueron realizadas a la UAEMÉX, en los medios de comunicación no se hicieron esperar las noticias, pues en específico el Sol de Toluca, publicó que para el año 2019, la UAEMÉX tenía pendientes de aclarar más de 12 millones de pesos, por lo que existía un daño al erario federal y se solicitaba investigar a diversos servidores públicos (El Sol de Toluca). Asimismo, la ASF realizó la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, para que el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM) constatará el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Entre otras noticias se publicó la inobservancia de la normativa de la UAEMÉX, incumplimiento de obligaciones de transparencia, falta de documentos que acreditaran la preparación académica de algunos trabajadores, así como el uso de recursos para actividades no autorizadas.

Más aun, durante la revisión de la CP 2013 y 2014, la UAEMÉX se vio involucrada en la llamada “Estafa Maestra”, a través de su Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica (FONDICT). En el cual, la ley permite a las universidades llevar a cabo convenios, siempre y cuando realicen al menos el 51 por ciento del servicio contratado, pero la UAEMÉX recibió del FOVISSSTE 223 millones 87 mil pesos, por cinco convenios para rediseñar o simplificar los procesos de atención, pero en la realidad la universidad no tenía la capacidad de dar el servicio, así que contrató a Interamericana de Negocios y Comercio, S. A. de C. V., que en realidad se dedica (según su acta constitutiva) a la venta de zapatos, lo que le ocasionó una irregularidad. A esta empresa le dio 15 millones 389 mil pesos, cobrando entre el 10 y 15 por ciento del total del convenio. Desafortunadamente, no se localizó información sobre el seguimiento, pero en los casos investigados, se comentó que las universidades fueron víctimas de un sistema corrupto y no los autores como tal (Portal, 2020).

Cabe señalar que durante las revisiones de las CP 2014 y 2016, de acuerdo a los informes emitidos por la ASF (Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a los Informes a la Universidad Autónoma del Estado de México del ejercicio 2014 y 2016), se notó una mejoría en el ejercicio de los recursos de la UAEMÉX, no obstante, más adelante se vio involucrada en la “Estafa Maestra”, lo cual denota que, a pesar de las constantes actividades de fiscalización a las universidades, éstas son susceptibles de caer en irregularidades en el ejercicio de sus recursos.

Lo anterior nos da una referencia de que las universidades públicas que hasta antes del año 2000 no eran auditadas y posteriormente se ampararon con su autonomía para no recibir las audiroías, en la realidad no contaban con mecanismos de control que les permitieran rendir cuentas de una forma transparente, por tanto, pareciera que al no tener observaciones por parte de entes fiscalizadores federales, no acostumbraban llevar un control estricto del ejercicio de recursos, de acuerdo a lo autorizado en sus convenios específicos.

Por otro lado, cuando las actividades de fiscalización fueron aceptadas y a través de las auditorías que les fueron practicadas por la ASF, se reflejó un cambio notorio en las universidades, logrando mejoras en sus controles, así como una disminución en las observaciones realizadas, lo cual refleja una mejora en la administración de los recursos públicos con que operan.

Como se ha visto hasta ahora, las actividades de fiscalización en las universidades públicas son importantes, pues atienden al 39 por ciento de la matrícula nacional y aun cuando iniciaron con tropiezos, al paso de los años aumentaron considerablemente, sobre todo en el periodo del presidente Enrique Peña Nieto, por lo que la ASF se vio en la necesidad de establecer procedimientos de revisión más acordes a la actividad sustantiva de las universidades que es la educación.

Por otro lado, dada la importancia de los recursos públicos que les son asignados, es coherente que sobresalgan las auditorías financieras y de cumplimiento en primer lugar de las que se les han practicado. Asimismo, las observaciones emitidas han repercutido de forma favorable para que las universidades implementaran procesos de control interno, así como la homologación de la contabilidad gubernamental, por rescatar algunos ejemplos de los que se han mencionado.

De igual forma, derivado de las observaciones realizadas por la ASF, que en su mayoría se catalogaron como un probable daño a la Hacienda Pública, la UAEMÉX ocupó el primer lugar en el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, así como en las Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias. Tomando como ejemplo el análisis realizado a dicha universidad, se confirma que en todo momento las universidades son susceptibles de caer en posibles desvíos de recursos, por lo que, de acuerdo con la información analizada y las expectativas de la sociedad sobre el correcto uso de los recursos y una educación de calidad, se considera que las actividades de auditoría deben ser constantes, dado que contribuyen a prevenir y mejorar, siempre y cuando no se pierda el enfoque y los auditores que las practican cuenten con la preparación adecuada para practicarlas.

Por todo lo anterior, se reitera el interés de esta investigación para observar la relación de las auditorías con el desempeño y/o calidad de las universidades públicas

seleccionadas, por lo que derivado de la información que hasta ahora se ha analizado y con los datos que se pueden obtener de la ASF, en el siguiente capítulo se realizará un análisis estadístico para ver si existe asociación entre las auditorías practicadas y el desempeño de las universidades.

Capítulo 4. Análisis estadístico.

Hasta ahora hemos visto que las auditorías son instrumentos que buscan ayudar a los gobiernos a vigilar el desempeño de sus organizaciones, así como el uso de los recursos públicos que les son asignados. Además, son instrumentos que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas, y también se ha dicho que las auditorias pueden servir para una mejora continua. Por esta razón, se esperaría que haya mejoras en el funcionamiento organizacional, es decir, que hubiera una relación positiva entre la realización de auditorías y el desempeño organizacional. La expectativa sería que, a mayor número de auditorías realizadas, mejores resultados de desempeño se podrían encontrar. En esta sección se realizará un análisis para determinar si existe cierto grado de asociación entre las auditorías realizadas por la ASF y el desempeño de las Instituciones de Educación Superior.

Cabe señalar que, sobre el desempeño de las IES, se buscó información, pero se resalta la complejidad que existe para definir el desempeño y para medirlo, como se discute en el capítulo dos. De ahí que, para este estudio se ubicaron datos elaborados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el año 2020, que, en su estudio comparativo de universidades mexicanas, compiló información de las diferentes instituciones educativas de los años 2014 a 2019. De entre varios se eligieron para el presente análisis los siguientes: matrícula, docentes, SNI que concentra el número de investigadores que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores, PRODEP que se refiere a los recursos destinados para el desarrollo profesional de los docentes, PNPC que considera los posgrados reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad, CIEES que refleja el número de programas de licenciatura evaluados favorablemente por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior, COPAES que se refiere a los programas académicos evaluados favorablemente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, egreso, titulación y programas del 2014 a 2018, de las 32 universidades seleccionadas para este estudio. Estos datos se considera que son de utilidad para medir el desempeño de las universidades, debido a que están relacionados con las funciones básicas de las universidades y reflejan avances en los indicadores académicos de las universidades, que, comparados con los datos de las auditorías realizadas, nos podrán arrojar datos de asociación estadística positiva o negativa, siguiendo

la hipótesis de la literatura que afirma que las auditorías pueden influir positivamente en el desempeño de las universidades.

Se utilizará el Coeficiente de Correlación, que es una cantidad que mide la dirección y fuerza de una asociación entre variables (Juarez et al, 2012), o bien, de acuerdo con Bottasso (2019), constituye una herramienta de mucha utilidad para el estudio de la relación entre dos variables en consideración, en este caso, entre los indicadores de la UNAM y las auditorías de la ASF, a fin de que nos brinde una estimación de cuán cercana es la asociación, ya sea en la misma dirección, o bien, en sentido contrario.

El resultado del coeficiente de correlación oscilará entre -1 y 1, por lo que se podrá asegurar que la relación es lineal cuando el resultado es -1 o 1, lo que quiere decir que el valor de una variable, con seguridad se obtiene a partir de la otra.

Se ordenará la información, con la intención de analizar patrones o tendencias. Dado que fue difícil encontrar un sólo indicador que reporte el desempeño de todas las universidades, se utilizarán los datos del estudio de la UNAM, con la intención de observar si se puede relacionar los resultados de las auditorías con algún indicador de los antes mencionados.

De los datos disponibles de la UNAM, en la tabla 20 que a continuación se muestra, se agrupó la información por cada tipo de indicador y año, para, posteriormente, determinar el coeficiente de correlación entre cada variable (matrícula, docentes, SNI, etc.), con el número total de los diferentes tipos de auditorías realizadas en cada año seleccionado y con información disponible, resaltando en color amarillo y verde los resultados que más se acercan a 1, interpretando que en esos años e indicadores es cuando se identifica una correlación positiva.

Como puede verse en cada renglón se asoció el número de auditorías realizadas con distintas variables que pueden capturar el desempeño (en cada fila en la tabla) y esto se hace año por año para el período de estudio propuesto. Están incluidas todas las universidades y todas las auditorías practicadas.

Tabla 20

Coeficientes de correlación 2014-2018

Pdte. Enrique Peña Nieto

Indicadores con Total de auditorías practicadas.

No.	INDICADORES / AÑO	2014	2015	2016	2017	2018
1	MATRÍCULA	-0.024682130	0.332400191	-0.140336302	0.771909947	0.560492209
2	DOCENTES	-0.023863813	0.147196407	-0.112684473	0.921367532	0.549350827
3	SNI	-0.027713169	0.139224889	-0.083192673	0.956864986	0.586683933
4	PRODEP	0.302347102	0.411336659	-0.170737084	-0.207926901	-0.010606825
5	PNPC	0.147512802	0.379929071	-0.191200877	0.522015096	0.472065732
6	CIEES	0.228700702	0.170759683	-0.132055063	-0.185671134	-0.131351486
7	COPAES	0.130959839	0.099014262	-0.165930047	0.381887135	0.29930768
8	EGRESO	-0.037976026	0.343472152	-0.148282113	0.754202615	0.550244995
9	TITULACIÓN	-0.016373558	0.369171675	-0.166556578	0.857001472	0.586335711
10	PROGRAMAS	0.054076786	0.306625549	-0.19282795	0.430007652	0.288248383

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UNAM (2013) y ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

SNI: Sistema Nacional de Investigadores

PRODEP: Programa para el Desarrollo Profesional Docente.

PNPC: Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

CIEES: Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.

COPAES: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior.

A pesar de que en los años 2015 a 2016 hubo disminución en las auditorías realizadas por la ASF, en los resultados puede observarse que se da una correlación más evidente en los indicadores de matrícula (0.771909947 y 0.560492209), docentes (0.921367532 y 0.549350827), SNI (0.956864986 y 0.586683933), PNPC (0.522015096)

egreso (0.754202615 y 0.550244995) y titulación (0.857001472 y 0.586335711) de forma muy positiva en lo que concerniente a los años 2017 y 2018, información sombreada en color amarillo y verde. En lo que respecta a los de menor correlación como son PRODEP (-0.207926901 y -0.010606825), CIEES (-0.185671134 y -0.131351486), COPAES (-0.185671134 y -0.131351486) y programas (0.430007652 y 0.288248383), se sugiere que la profesionalización de los docentes, las evaluaciones a programas de estudio y sus acreditaciones son tareas y herramientas que tienen fruto a mediano y largo plazo. Éstas son muy probables se hayan generado por consecuencia de las observaciones de las auditorías previas, para lograr mejores resultados en el desempeño de las actividades académicas de las instituciones de educación superior.

En lo que respecta a las auditorías practicadas por la ASF, analizando el año 2014 y 2015 se observa un incremento considerable en el número de auditorías practicadas a las universidades, pues aumentaron en un 300 por ciento; posteriormente para 2016 a 2018 disminuyeron a la mitad, manteniéndose aproximadamente durante esos tres años en este nivel. Puede suponerse que los resultados del aumento de auditorías de los años 2014 y 2015 propiciaron una estabilidad y mejora en las universidades para los años 2017 y 2018, donde los resultados fueron favorables, reportando una correlación positiva con los indicadores seleccionados en docentes (0.921367532), SNI (0.956864986) y titulación (0.857001472).

Continuando con el análisis de la tabla 20, se puede apreciar que en los años 2017 y 2018 se puede probar sólo proporcionalmente la hipótesis de que, las auditorías pueden influir positivamente en el desempeño de las universidades. En esos años, en los indicadores de matrícula, docentes, SNI, PNPC, egreso y titulación que se resaltan con otro color los resultados positivos, presentan una correlación positiva. Por el contrario, para los indicadores de PRODEP, CIEES, COPAES y programas, los resultados arrojaron números negativos, por lo que se refleja que las certificaciones no fueron datos contundentes, ya que no muestran una correlación con las auditorías practicadas. De igual forma, analizando la información del primer indicador matrícula, se observa que, en todas las universidades, en los años en los que la correlación arrojó números positivos, la matrícula también fue aumentando en 2015 (6.1 por ciento), 2016 (2.9 por ciento), 2017 (4.2 por ciento) y 2018 (1.4 por ciento), es decir no hubo disminución, misma situación se observa para los

indicadores de docentes, SNI, egreso y titulación, ya que de forma general todos tuvieron aumento, lo que indica que entre dichos indicadores existe una correlación, el aumento de uno, repercute en el otro.

Los datos dicen que, en este ejercicio, en el año 2017 los resultados de docentes (0.921367532), SNI (0.956864986) y titulación (0.857001472), son indicadores con una asociación positiva, mismos que están sombreados en color verde en la tabla 20, resultaron ser los mejores indicadores de desempeño, que el resto de los reflejados en la tabla 22. De igual forma, por un razonamiento similar matrícula (0.771909947) y egreso (0.754202615) se consideran indicadores importantes de desempeño.

En la siguiente tabla 21 se puede apreciar los aumentos a que se hace mención, así como el porcentaje de disminución de los indicadores de matrícula, docentes, egreso y SNI, del año 2017 para 2018, siendo que son los años en los que hubo más correlación con las auditorías practicadas.

Tabla 21

Porcentajes de aumento en los indicadores

No.	INDICADORES / AÑO	2015	2016	2017	2018
1	MATRÍCULA	3.5%	3.0%	2.4%	2.2%
2	DOCENTES	7.2%	-0.1%	3.4%	1.5%
3	SNI	8.8%	6.2%	8.0%	4.8%
8	EGRESO	3.9%	4.4%	3.8%	-0.1%
9	TITULACIÓN	-0.7%	3.9%	7.5%	9.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UNAM (2013) y ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

Analizando el total de auditorías realizadas en el periodo 2014 a 2018, contra el porcentaje de matrícula total atendida de las universidades públicas durante el año 2018, se puede apreciar en la tabla 22 las nueve universidades con mayor número de auditorías, las cuales atienden el mayor porcentaje de matrícula. Tal es el caso de la Universidad

Michoacana de San Nicolás de Hidalgo con 13 auditorías, atiende el 2.85 por ciento de matrícula, la Universidad de Guerrero con 12 auditorías atiende el 2.53 por ciento de matrícula, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Veracruzana y la Universidad de Sonora, con 11 auditorías, atienden el 9.09 por ciento, 4.53 por ciento y 2.16 por ciento de matrícula respectivamente, la Universidad Autónoma de Nuevo León con 10 auditorías, atiende el 8.32 por ciento de matrícula, por el contrario la Universidad Nacional Autónoma de México, con apenas 8 auditorías, atiende el mayor número de matrícula alcanzando el 17.36 por ciento.

Tabla 22

Matrícula atendida y auditorías

UNVERSIDAD	PORCENTAJE MATRÍCULA	PORCENTAJE AUDITORÍAS
Universidad Michoacana De San Nicolás De Hidalgo	2.85%	6.02%
Universidad Autónoma De Guerrero	2.53%	5.56%
Universidad De Guadalajara	9.09%	5.09%
Universidad Veracruzana	4.53%	5.09%
Universidad De Sonora	2.16%	5.09%
Universidad Autónoma De Nuevo León	8.32%	4.63%
Universidad Autónoma Del Estado De México	4.58%	4.17%
Universidad Autónoma Del Estado De Morelos	2.07%	4.17%
Universidad Nacional Autónoma De México	17.36%	3.70%
Total 9 UPES con mayor número de auditorías	**53.49%**	**43.52%**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UNAM (2013) y ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

En los años 2014 y 2015, aun cuando el número de auditorías fue mayor a los siguientes años, por alguna razón, en el análisis realizado no hubo relación con el desempeño, es decir con los indicadores seleccionados no arrojaron correlación positiva. Pero se puede especular que para el año 2017 y 2018 se refleja el impacto de las auditorías realizadas en años anteriores.

Con la información hasta ahora analizada se podría exponer que, con los resultados de las auditorías practicadas, las universidades llevan a cabo acciones que les permiten

atender las observaciones realizadas y a su vez, les conlleva a una mejora en su desempeño. Por lo que podría suponerse que las universidades con mayor número de auditorías, tienen mejores resultados en los indicadores de desempeño, por lo que ya no serían necesarias más auditorías, situación que no se puede probar, sin embargo podría ocurrir.

Continuando con el análisis de información, en la tabla 23, se realizó la determinación de coeficientes de correlación, esta vez únicamente con las auditorías financieras y de cumplimiento, las cuales representan el número mayoritario de las realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, conforme a lo mostrado en la gráfica 2. No obstante, se puede observar que la correlación es negativa, es decir no existe correlación de este tipo de auditoría con los indicadores de desempeño seleccionados. Asimismo, para los años 2017 y 2018, al no haberse practicado este tipo de auditoría no se arrojó ningún resultado.

Tabla 23

Coeficientes de correlación

Auditorías Financieras y de Cumplimiento 2014-2016.

NO.	INDICADORES / AÑO	2014	2015	2016
1	MATRÍCULA	-0.031794613	0.271942694	-0.140336302
2	DOCENTES	-0.03738704	0.076690830	-0.11268447
3	SNI	-0.030810006	0.064687746	-0.083192673
4	PRODEP	0.286376000	0.426506895	-0.170737084
5	PNPC	0.139779747	0.347577399	-0.191200877
6	CIEES	0.153290472	0.181804546	-0.132055063
7	COPAES	0.095159565	0.068867201	-0.165930047
8	EGRESO	-0.046812276	0.284727004	-0.148282113
9	TITULACIÓN	-0.02217239	0.325447009	-0.166556578
10	PROGRAMAS	0.019313947	0.281017525	-0.19282795

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UNAM (2013) y ASF en http://www.asfdatos.gob.mx, consultados el 16 de junio de 2021.

Derivado de lo anterior, se puede deducir que las auditorías financieras y de cumplimiento, por si solas no reflejan un impacto sobresaliente sobre los indicadores de desempeño de las universidades. Únicamente en el año 2014 y 2015 en los indicadores de matrícula (0.271942694), docentes (0.076690830), SNI (0.064687746), PRODEP (0.286376000 y 0.426506895), egreso (0.284727004), titulación (0.325447009) y programas (0.019313947 y 0.281017525) se dan mínimos resultados positivos por lo que reflejan poca relación entre dichas variables.

Por otro lado, en relación al resto de auditorías, como por ejemplo las de cumplimiento y desempeño, que se realizaron en menor porcentaje comparado con las financieras (ver información en gráfica 2), tampoco presentaron una correlación con los indicadores de desempeño que se han trabajado. Esto debido a que en la mayoría de los casos las universidades públicas que se seleccionaron para este estudio, han tenido una sola auditoría de este tipo, o bien ninguna de ellas, por lo que no existen elementos para estimar una asociación.

Con la información analizada podemos deducir que el total de auditorías practicadas a las universidades públicas, al tener un aumento considerable, en especial en los años 2014 y 2015, propiciaron que las UPES realizaran acciones que les permitieran atender los resultados reportados, por lo que dichas acciones les generaron una mejora en su desempeño general, el cual se vio reflejado, en los coeficientes de correlación de los indicadores de matrícula, docentes, SNI, PNPC, egreso y titulación, corroborando con estos indicadores la hipótesis de que la realización de auditorías está asociada con la mejora en los indicadores de desempeño de las universidades, por lo que de igual forma, podría pensarse que las universidades con mayor número de auditorías, ya no requieren una fiscalización tan minuciosa, pudiéndose enfocar los esfuerzos de la ASF en las que han tenido menor atención.

Conclusiones generales

Las auditorías federales a universidades públicas de México, tema de estudio de esta investigación, como se vio en el análisis realizado durante el periodo 2006 a 2018 cobraron mayor importancia a través de los años, pues a pesar de la resistencia que pusieron las universidades anteponiendo su autonomía, aceptaron que, al operar con recursos públicos, que son su mayor fuente de ingresos, tenían la obligación de abrir sus puertas a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Lo cual de acuerdo a los periodos analizados, se pudo observar que les generó aspectos negativos cuando se dieron a conocer los malos manejos identificados en los resultados de las auditorías, no obstante, por otro lado, también se vieron beneficiadas con resultados positivos, los cuales se puede concluir que fueron de mayor relevancia, pues les permitieron ser más transparentes en el uso de sus recursos ante la sociedad, mejoraron en las áreas de oportunidad que les fueron reportadas en los resultados de las auditorías, como mecanismos de control interno y homologación con la contabilidad gubernamental, así como un mayor aprovechamiento en actividades propias de la educación, información que se vio reflejada en los indicadores de desempeño que se trabajaron.

Las auditorías federales a las universidades públicas, de igual forma, han resaltado por su contribución con la transparencia y rendición de cuentas, así como el abatimiento de la corrupción, al orillar a las universidades a tener que apegarse al ejercicio de los recursos en los rubros que les son autorizados en su convenio de asignación.

Para el inicio de las auditorías, cabe señalar que se identificó que no hay una constante en los importes y/o porcentajes de muestras determinadas por la ASF para cada universidad, situación que podría justificarse con base en los resultados de los cuestionarios de control interno que aplica la misma ASF antes de iniciar las auditorías, es decir, que, a mayores controles, menor determinación de muestra a revisar y viceversa, no obstante con el análisis realizado de las auditorías practicadas se pudo constatar que las universidades con mayor presupuesto asignado, son las que tienen el mayor número de auditorías realizadas en el periodo seleccionado.

En cuanto al comparativo del presupuesto que es asignado a cada UPES, contra la matrícula que atienden, se observó en el periodo seleccionado que no es proporcional, pues

hay casos como el de la Universidad Autónoma del Estado de México, que atiende a un mayor número de alumnos, 60,686, sin embargo, tiene menor presupuesto que otras universidades que atienden una matrícula menor, como es el caso de la Universidad Autónoma de Tamaulipas con matrícula de 33,496 alumnos, o la Universidad Autónoma de San Luis Potosí que atiende a 29,599 alumnos. Concluyendo que el número de auditorías realizadas por la ASF, no tiene relación con la matrícula atendida, ni con el presupuesto asignado.

De todo lo anteriormente dicho y considerando que la ASF es un ente de orden federal, podría suponerse la existencia de algún interés por presionar a alguno de los gobiernos estatales y/o rectorías, aun cuando en este tema no se ahondó en el estudio, mediante el mandato de una revisión a su universidad, dinámicas que no son raras, pues ya se ha documentado que los instrumentos de evaluación se usan a veces con fines de control político.

En cuanto al número de acciones emitidas por la ASF, como se pudo apreciar en el análisis, resalta la disparidad entre la más alta (171 de la Universidad Autónoma del Estado de México) y la más baja (4 de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla), existiendo factores de forma individual en cada universidad para la atención de las acciones, como lo es la atención durante el desarrollo de la auditoría, la eficiencia en los controles internos desarrollados y un adecuado uso de los recursos. Ahora bien, de las emitidas oficialmente, su complejidad se verá influenciada por el tiempo que tarde el auditado en darles atención, pues quienes cuenten con la documentación para una posible aclaración, atenderán de forma inmediata, contrario a quienes tengan que reintegrar recursos que ya fueron gastados.

De igual forma, es de resaltarse que, conjuntando la información de las observaciones, sobresalió en la definición de las mismas, un 89 por ciento que se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal, lo cual va en concordancia con las auditorías financieras que ocupan el primer lugar en las realizadas a las universidades públicas seleccionadas, no implicando un desvío de recursos, pero si la evidencia una falta en el cumplimiento de normativas financieras.

De acuerdo a la información analizada, no necesariamente las universidades que resultan con más acciones, ignoraron controles o tienen procesos poco eficientes, pues influyen diferentes factores propios de cada universidad, como el tamaño, el presupuesto asignado, así como el establecimiento de controles internos que les permita llevar una correcta administración de los recursos que les son fiscalizados, así como el tiempo dedicado para la atención de las observaciones durante y después de la auditoría.

El seguimiento a los resultados reportados por la ASF ha permitido prevenir, pues al detectar áreas de oportunidad y emitir recomendaciones, promueve soluciones oportunas, que como se dijo al ser atendidas por el ente auditado, le permite aumentar su desempeño, como se ha visto en el análisis realizado, en el cual, se notó una correlación positiva con los indicadores de matrícula, docentes, SNI, egreso y titulación durante los años 2017 y 2018, por lo que se puede afirmar que las auditorías pueden influir positivamente en el desempeño de las universidades.

De igual forma, cabe resaltar que otro logro, es que al paso de los años, la ASF ha ido auditando a las universidades de acuerdo a la razón de ser como instituciones educativas, con base en su normativa que les rige, dejando atrás su trato como cualquier institución de gobierno, aun así se encontró que los enfoques de las auditorías resaltan más hacia el área financiera que, de desempeño, pues en los informes u observaciones emitidas por la ASF, es poca o casi nula la mención a la calidad de los programas educativos, la movilidad estudiantil y docente, los avances en la generación y la aplicación del conocimiento, así como las actividades de extensión y vinculación, la difusión y preservación de la cultura, resaltando que vigilar la parte económica de las universidades con mayores recursos, no siempre implica mayor calidad académica.

Por lo anterior, pareciera ser que la parte financiera es la razón de ser de las auditorías practicadas por la ASF a las universidades públicas de México, situación que podría justificarse debido a su contribución con la transparencia y rendición de cuentas, pues al obtener resultados favorables, las universidades están demostrando un correcto ejercicio de los recursos, de acuerdo con la normativa que les aplica, señalando con esto al gobierno el apego al convenio que se celebra cada año, pero si por el contrario, los resultados reportan un incorrecto uso de los recursos, lo más probable es que sus asignaciones se vean disminuidas, adicional a las medidas de sanción impuestas.

A pesar de lo anterior, es también de importancia, que de acuerdo con la información analizada, las universidades han dado atención a una matrícula que va en aumento cada año, no siempre en concordancia con un aumento en el subsidio que reciben, aun, así en los indicadores elaborados por la UNAM, se reportan resultados favorables en matrícula, docentes, SNI, PRODEP, PNPC, CIEES, COPAES, egreso, titulación y programas, reflejando un correcto desempeño en las actividades académicas que son su razón de ser.

Es entonces que se concluye que considerar los indicadores de calidad de las UPES y los resultados de la fiscalización de la ASF a las universidades públicas, debe permitir al gobierno tomar mejores decisiones en la distribución de los recursos públicos, generar confianza en la sociedad sobre su buen uso y obligar a las instituciones a mantener estrictos controles internos que les permitan dar cumplimiento con la normatividad que les rige.

En relación con el análisis elaborado en esta investigación, se constató que durante la gestión del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), no hubo ninguna auditoría de tipo financiero, se enfocaron más hacia el desempeño, alcanzando un 44 por ciento, seguidas de las especiales con un 35 por ciento, forenses 12 por ciento y de inversiones físicas 9 por ciento, reflejándose un mayor interés con el criterio de impacto social.

Para el periodo del presidente Enrique Peña Nieto las auditorías federales a universidades públicas, aumentaron considerablemente en un 602 por ciento, no obstante se enfocaron en la parte financiera y de cumplimiento, alcanzando un 69 por ciento, las auditorías de cumplimiento y cumplimiento financiero se efectuaron en un 12 por ciento, seguidas del resto de tipos de auditorías en porcentajes menores al 4 por ciento, situación que va en concordancia con el criterio de la ASF para determinar sus auditorías, que es el monto de los recursos y se puede justificar dado que empezaban a tener más auge las auditorías a las universidades, por lo que se le dio preferencia a aquellas con mayor presupuesto.

Continuando con el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto del PRI, cabe señalar que a pesar del aumento de auditorías que se mencionó y de acuerdo al comparativo con el partido que gobierna en cada estado, 20 del PRI, 6 del PAN y 6 del PRD, no se observó una tendencia en los estados de partidos de oposición, sin embargo, se resalta el aumento a 13 auditorías en la Universidad de Guerrero con gobierno del PRD y de 12 auditorías en

la Universidad de Sonora con gobierno del PAN, pues tuvieron un 1200 y 1100 por ciento de aumento respectivamente.

También se identificó en el análisis realizado, que, en el año 2018, durante la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, las auditorías de cumplimiento forense y de cumplimiento a inversiones físicas, fueron las menos realizadas, con tan sólo 2 auditorías de cumplimiento forense, una a la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad de Colima, así como 1 sola auditoría de cumplimiento a inversiones físicas a la Universidad Nacional Autónoma de México. Dichas auditorías se realizaron con base en los criterios de la ASF y teniendo como antecedente que en años anteriores la ASF ha realizado una serie de recomendaciones por las anomalías detectadas en las adjudicaciones directas que han realizado las universidades a proveedores, sin cumplir con los requisitos mínimos de control de acuerdo a la normativa que les es aplicable.

Cabe hacer mención que en el estudio realizado no se profundizó en la relación de las rectorías con los gobiernos estatales y federal, lo cual puede contribuir con identificar si es posible el establecimiento de programas y/o políticas de trabajo en conjunto. Las situaciones actuales y futuras que puedan repercutir en la educación de calidad que se desea alcanzar en el país para un desarrollo sostenible.

Bibliografía

Addine Fernández, F., Noda Hernández, M. E., García Batista, G. A., & Ávila Álvarez, J. C. (2020). Aprendizajes obtenidos en los procesos de autoevaluación y evaluación externa a las instituciones de educación superior cubanas. *Revista Cubana de Educación Superior*, 39(3), 1–20.

Aguilar, J. A. (2015). *Transparencia y Democracia: claves para un concierto. 10 cuadernos de transparencia*. México, D.F. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Alejandro Ibarra-Cisneros, M., Benito Vela-Reyna, J., & Ríos-Nequis, E. I. (2020). *Capital intelectual, gestión del conocimiento y desempeño en universidades.* Investigación Administrativa, 126, 106–124.

Alcántara Sanatuario, Armando (2007). *Dimensiones de la calidad en educación superior. Reencuentro*. Análisis de Problemas Universitarios, (50),21-27. ISSN: 0188-168X. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34005004

Alcaraz-Ochoa, D., & Bernal-Domínguez, D. (2017). *Evaluación de la eficiencia técnica de las Universidades Públicas Estatales (UPE) del noroeste de México mediante Análisis Envolvente de Datos (DEA).* Nova Scientia, 9(19), 393–410. https://doi-org.proxydgb.buap.mx/10.21640/ns.v9i19.854

Antúnez Sánchez, A. F. (2015). La Auditoría Ambiental Como Función De La Administración Pública en La Protección Del Bien Público Ambiental, Para Construir La Empresa Amigable Con El Ambiente Como Meta Del Desarrollo Sostenible. *Revista Criterio Libre*, 13(22), 80–97. https://doi.org/10.18041/1900-0642/criteriolibre.2015v13n22.125

Ardid, B. (2021). *Algunas lecciones aprendidas de los resultados de las auditorías salariales*. Capital Humano, 367, 161–163.

Arias Ramírez, H. (2021). *Fiscalización preventiva: hacia un enfoque proactivo en el control de los fondos públicos. Presupuesto y Gasto Publico*, 103, 95–108.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2020). *Anuarios Estadísticos de Educación Superior*. Recuperado de ANUIES: http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2020). *Comunicado a la Cámara de Diputados.* Recuperado de ANUIES: http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/201103165301SGE115+Dip.+Erasmo+Gonz-C3-A1lez+Robledo-.pdf

Auditoría Superior de la Federación. (2020). *Acciones derivadas del proceso de fiscalización.* Recuperado de ASF: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos

Auditoría Superior de la Federación. (2020). *Datos Auditoría Superior de la Federación.* Recuperado de ASF: http://www.asfdatos.gob.mx

Auditoría Superior de la Federación. *Informe sobre la Fiscalización Superior a las Instituciones Públicas de educación Superior 1998-2008*. Recuperado de http://www.amocvies.org.mx/sites/default/files/Documentos%20de%20Inter%C3%A9s/informe_sobre_la_fiscalizacion_ASF_0.pdf

Auditoría Superior de la Federación*. Informe para la Honorable Cámara de Diputados. Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas. Corte al 31 de marzo de 2021*. Recuperado de http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/ASF_Inf-20210429.pdf

Auditoría Superior de la Federación. *Informes Universidad Autónoma del Estado de México.* Recuperado de ASF: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1092_a.pdf y https://www.UAEMéxex.mx/docs/ASF/2017_0203_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. (2020). *Marco de Actuación*. Recuperado de ASF: https://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos

Auditoría Superior de la Federación. *Planeación.* Recuperado de ASF: https://www.asf.gob.mx/Section/357_Programa_Anual_de_Auditorias

Auditoría Superior de la Federación. (2020). *Tipos y Enfoques de Auditoría.* Recuperado de ASF: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos

Bautista Abello-Romero, J., San Martín, W. S., & Mancilla, C. (2021). Evaluación del desempeño de las universidades: el aporte de los rankings mundiales. Hallazgos: *Revista de Investigaciones*, 18(35), 55–75. https://doi-org.proxydgb.buap.mx/10.15332/2422409X.5792

Blanco Canto, M., & Bares López, L. (2020). Análisis De Eficiencia En Materia De Inserción Laboral De Las Universidades Latinoamericanas. *Revista Espacios*, 41(4), 59–73.

Bottasso, O. (2019). El Coeficiente De Correlación, Una Historia De Debates Movilizantes. *Revista Médica de Rosario*, 85(2), 80–82.

Bravo-Ahuja Ruiz, María Marcela. (2013). *Resultados electorales y perspectivas 2012: Reposicionamientos partidistas*. Estudios políticos (México), (28), 11-32. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000100002&lng=es&tlng=es.

Bryman, Alan (2012). *Social Research Methods, New York: Oxford University Press*. (Chapter 5 “Getting started: reviewing the literatura”, pp. 97-128

Cantos Ochoa, M. E. (2019). La Auditoría Integral Como Herramienta De Validación De La Gestión Institucional. *Revista Telos*, 21(2), 422–448. https://doi-org.proxydgb.buap.mx/10.36390/telos212.09

Cañizares Luna, O., & Sarasa Muñoz, N. (2016). *Necesidad de una mirada diferente a la formación doctoral en las universidades médicas cubanas*. Educación Médica Superior, 30(4). Recuperado de http://www.ems.sld.cu/index.php/ems/article/view/820/460

Carot, J. M., Henríquez, P., Haug, G., Mora, J. G., Ristoff, D., Vidal, J., Vila, L., y González, E. (2012). *Sistema Básico de Indicadores para la Educación Superior de América Latina*. Editorial Universitat Politécnica de Valencia, Valencia. https://atenea.epn.edu.ec/bitstream/25000/365/1/Sistema-Basico-de-Indicadores-para-la-Educacion-Superior-de-America-Latina-Marzo-2012-Version-completa.pdf

Castañeda Sabido, F. (2009). *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal.* Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/SEGMENTO_ESPECIALIZADO.pdf

Castañeda Sabido, F. (2007). *La percepción de la ASF en la sociedad.* https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/CEOP_doctocomp.pdf

Castillejos, B. (2015). *El impacto de la auditoría operativa en las entidades públicas de América Latina. Perspectiva de las entidades fiscalizadoras superiores y de las entidades auditadas* (Tesis doctoral). Universidad de Zaragoza, España.

Colmenares Páramo, D.R. (2019). *La Auditoría Superior de la Federación y el nuevo sistema nacional de fiscalización en México*. Cuaderno número 30. Facultad de Contaduría y Administración. UNAM. Recuperado de https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_30.pdf

Comas Rodríguez, R., Gómez Armijos, C. E., Mayorga Díaz, M. P., & Urrutia Guevara, J. A. (2018). Los procesos de evaluación y acreditación en la educación universitaria. Particularidades en el contexto ecuatoriano. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, 1–25.

Conferencia mundial sobre la educación superior (1998): *«Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción»*, París, Recuperado de http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

De la Torre Lascano, C. M. (2018). Interrelación actual entre Gobierno Corporativo, Responsabilidad y Auditoría Integral: una visión reformulada*. Revista Telos*, 20(3), 492-509. httpa://www.proxydgb.buap.mx:2168/10.36390/telos203.06

Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO) (2013). *Control Interno – Marco integrado. Marco y apéndices*. COSO. Estados Unidos.

Da Silva, A., de Vargas, A. J., Pletsch, C. S., Fasolin, L. B., & Klann, R. C. (2014). Influencia Da Auditoría Sobre Gerenciamiento De Resultados. *Revista de Contabilidade Del Maestro En Ciencias Contables De UERJ*, 19(3), 59–69.

De Fuentes, C., & Porcuna, R. (2022). The economic impact of audit failures. *Revista de Contabilidad - Spanish Accounting Review*, 25(1), 159–173. https://doi.org/10.6018/rcsar.394401

Díaz de León, C.G., & Arango Morales, X. (2012). Administración Pública y Gobernanza: El Papel de la Gestión de la Ética en las Organizaciones Públicas. *Revista Daena (Internacional Journal of Good Conscience)*, 8(1), 109-122

Díaz, Nubia., Pineda, Eduardo., Reyes, José (2013). Responsabilidad en las actuaciones profesionales del contador público. *Revista COEPTUM*. Volumen 5, No. 2. Venezuela (Pp. 105-122).

Dirección General de Educación Superior Universitaria. (2019). *Asignación de recursos del subsidio federal a organismos descentralizados estatales (ODES) ejercicio 2019.* Recuperado de DGESU: https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/SFODE.aspx

Eguía Casis, A. (2019). Las Entidades de Fiscalización Superiores, un estudio comparado entre Colombia y México. *Revista Ciencia Administrativa*, 2, 56-66.

Eguía Casis, A. (2018). Retos de la Auditoría Superior de la Federación en el año 2018, en el marco del sistema nacional anticorrupción. *Revista Ciencia Adminisrativa*, 2, 128-133.

Emiliozzi, S. (2018). El influjo de los rankings sobre la calidad en las universidades argentinas. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnologia y Sociedad*, 13(37), 127–141.

Esponda, J.V. (2018). Las auditorías y las universidades públicas estatales. *Cotidiano - Revista de La Realidad Mexicana,* 33(208), 37-43.

Fernández, D. E. & Ramos Z. C. (2020). *Organizacionales en Las Universidades Chilenas. Calidad En La Educación*, 53, 219–251. https://doi.org/10.31619/caledu.n53.854

Figueroa Neri, A., Palacios Prieto, A., & Chaires Zaragoza, J. (n.d.). *Auditorías superiores locales en México: análisis de su normatividad, prácticas y transparencia (Primera edición).* Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

García García, César, & Hervás Torres, Mirian. (2020). Los sistemas de evaluación de la Educación Superior en México y España. Un estudio comparativo. *Revista de la educación superior,* 49(194), 115-136. Epub 27 de noviembre de 2020. https://doi.org/10.36857/resu.2020.194.1127

Gonzalo Angulo, J.A., & Garvey, A. (2018). Audit research:Some reflections. *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 21(2), 107-115. https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2018.05.004

Gonzalo Angulo, J. A. (1995). Presentación: La auditoría, una profesión en la encru-cijada de los noventa. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, XXIV (84),595–629.

González Villar, A., Ramoni Perazzi, J., & Orlandoni Merli, G. (2017). *Eficiencia de las universidades estatales colombianas.* Comunicaciones En Estadística, 10(1), 83–99. https://doi.org/10.15332/s2027-3355.2017.0001.04

Grimaldo Lozano, L.C. (2014). *La importancia de las auditorías internas y externas dentro de las organizaciones* (tesis de pregrado). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C.

Gudiño, A.R. (2016). La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior. *Cotidiano - Revista de La Realidad Mexicana*, 32(198), 43-52.

Gutiérrez Luna, A. (2015). La Fiscalización Superior a Nivel Subnacional en México, Una Evaluación Del Desempeño De Las Entidades De Fiscalización Superior (EFS) Locales. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(2), 141-165.

Hernández Falcón, D. de la C., Vargas Jiménez, A., & Almuiñas Rivero, J. L. (2020). La importancia de la evaluación de la eficiencia académica en las universidades. *Revista Cubana de Educacion Superior*, 39(1), 1–12.

Isaac Spinola, M. O., López Padrón, A., & Mohar Hernández, F. (2014). Sistema de variables e indicadores para autoevaluar la calidad de los procesos universitarios del Instituto Superior Politécnico de Kwanza Sul de la República de Angola. *Revista Ciencias Técnicas Agropecuarias*, 23(2), 76–80.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2020). *Acerca de nosotros.* Recuperado de https://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2016). *Directrices para revisiones entre pares.* Recuperado de https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-1900-Directrices-para-revisiones-entre-pares.pdf

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2020). *Lo que hacemos.* Recuperado de: https://www.intosai.org/es/que-hacemos

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2019). *Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*, (ISSAI 100, pag. 10). Recuperado de: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditor%C3%ADa-del-Sector-Público.pdf

Jiménez Moreno, José Alfonso. (2019). La evaluación y acreditación de la educación profesional en México: ¿la legitimación y competitividad como fin de la universidad?. *Revista de la educación superior*, 48(189), 55-72. Epub 25 de diciembre de 2019. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0185-27602019000100055&lng=es&tlng=es.

Juan Martínez, V.L. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, 65, 115-134. Recuperado de https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3799

Juárez et al (2012). *Estadística, exploración de datos*. Recuperado de https://dgep.uas.edu.mx/librosdigitales/5to_SEMESTRE/37_Estadistica.pdf

Juárez, J. (2012). *La Formación en Valores como Principio Rector de la Calidad Educativa en las Universidades.* Logoi, 7, 151–179

Kent Serna, Rollin (2005). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior, XXXIV* (2) (134),63-79 ISSN: 0185-2760. Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=604/60411920006

Leite, D., Santiago, R., Sarrico, C., Leite, C., y Polidori, M. (2006). *Students' perceptions on the influence of institutional evaluation on universities. Assessment & Evaluation in Higher Education,* 31(6), 625–638. DOI:10.1080/02602930600760264

Leite Ibrahim, E., Moreira Pessanha, J. F., & dos Santos Alves, F. J. (2020). Contribuição Das Auditorias Operacionais Para a Accountability De Resultados Na Administração Pública. *Revista de Contabilidade Do Mestrado Em Ciências Contábeis Da UERJ*, 24(2), 90–117.

Llumiguano Poma, M. E., Gavilánez Cárdenas, C. V., & Chávez Chimbo, G. W. (2021). *Importancia de la auditoría de gestión como herramienta de mejora continua en las empresas. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 8, 1–14.

López Ayllón, Merino Mauricio y Morales Lourdes (2011). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México, D.F. Editorial Color, S.A. de C.V.

Magaña Medina, D.E., Aguilar Morales, N. y Aquino Zuñiga, S.P. (2017). Calidad en la Educación Superior: Un modelo de medición. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, Vol. 10, No.2, pp 53-66.

Maldonado, Alma. (2000). *Los organismos internacionales y la educación en México: El caso de la educación superior y el Banco Mundial. Perfiles educativos*, 22(87), 51-75. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982000000100004&lng=es&tlng=es.

Mantilla, Samuel (2005). *Control Interno: Informe COSO* (cuarta edición). Ecoe Ediciones. Colombia.

Martin Farias Campos, F. A. (2016). Proceso de evaluación institucional de la calidad en las universidades dominicanas, en armonía con las tecnologías de la información y las comunicaciones. *Revista Cubana de Educacion Superior*, 35(2), 42–58.

Martínez Calderín, Leidisara, Godoy Collado, Mislaide, & Varela Izquierdo, Noel. (2016). Medir los efectos de las auditorías, tarea primordial. *Revista Universidad y Sociedad*, *8*(2),

49-56. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202016000200006&lng=es&tlng=es.

Martínez Robledo, M. (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. *Cotidiano – Revista de La Realidad Mexicana*, 29(186), 203-215.

Martínez Vilchis, José. (2007). Financiamiento y relación de la universidad pública con los congresos de la Unión y estatales. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales,* 49(199), 15-33.

Medina-Manrique, R., Carcausto Calla, W. H., & Guzmán Shigetomi, E. E. (2022). Aseguramiento de la calidad educativa universitaria en Iberoamérica: tendencias, ausencias y desafíos. *Revista Iberoamericana de Educacion* (Version Impresa), 88(1), 33–47. https://doi.org/10.35362/rie8714774

Mendoza Rojas, Javier. (2013). ¿Hacia una nueva forma de negociación del presupuesto federal de educación superior? Actores y resultados para el ejercicio fiscal 2013. *Revista de la educación superior,* 42(168), 99-144. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602013000400003&lng=es&tlng=es.

Mendoza Rojas, Javier. (2017). *Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?.* Perfiles educativos, 39(156), 119-140. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982017000200119&lng=es&tlng=es.

Mendoza Rojas, Javier. (2019). Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Negociaciones y retos. *Revista de la educación superior,* 48(191), 51-82. Epub 30 de diciembre de 2019. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602019000300051&lng=es&tlng=es.

Molina, J. J. M. (2014). Corrupción y Rendición de Cuentas. *Revista Derechos y Libertades,* 30, 145–172.

Molina, L., Rey, C., Vall A., y Clery, A. (2017). La evaluación de las instituciones de educación superior. *Revista Electrónica en Educación y Pedagogía, 1* (1), 43-58. DOI: http://dx.doi.org/10.15658/rev.electron.educ.pedagog 17.09010103

Montes, C. S. (2013). La preeminencia de la visión extrínseca de calidad en las universidades mexicanas. *Revista Pensamiento Americano*, 6(11), 193–208.

Mungaray, A., Ocegueda, M. T.; Moctezuma, P. & Ocegueda, J. M. (2016). La calidad de las Universidades Públicas Estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios. *Revista de la Educación Superior*. 45(1), 67-93.

OECD (2019), *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes, Higher Education, OECD Publishing, Paris*, https://doi.org/10.1787/9789264309432-en

Origen de COPAES. Disponible en https://www.copaes.org/copaes.html

Ortiz Paniagua, María Luz, Gámez Adame, Luís Carlos, & Joya Arreola, Roberto. (2016). *Ley General de Contabilidad Gubernamental. Efectos en universidades públicas mexicanas. Retos de la Dirección*, 10(1), 35-48. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-91552016000100003&lng=es&tlng=es.

Pablos, L. & Gil, M. (2004*). Algunos indicadores de equidad, eficiencia y eficacia del sistema de financiación de la Universidad.* Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. (19). https://eprints.ucm.es/6842/1/0419.pdf

Pallan, Figueroa Carlos (1994). Los procesos de evaluación y acreditación en las Instituciones de Educación Superior en México en los últimos años*. Revista de la Educación Superior*, Volumen 23, Número 91.

Paredes Murcia, A., & León Cárdenas, M. J. (2021). *La Auditoría: Fuente De Información Estratégica en La Industria Hotelera. Anuario Turismo y Sociedad*, 28, 207–229. https://doi.org/10.18601/01207555.n28.10

Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Rick. 2008. *"Tools for Legislative Oversight: An Em- pirical Investigation"*, en R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson y L. von Trapp (eds.), Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective, Washing- ton, World Bank Institute, pp. 9-28.

Peña Frade, N. (2015). *Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Una política pública que merece otra reflexión.* Criterio Jurídico Garantista. 7(12). 114-145. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia. http://revistas.fuac.edu.co/index.php/criteriojuridicogarantista/article/download/468/448

Pérez A. L. (2017). Universidades en el triángulo de la corrupción. *Newsweek en Español*. Disponible en https://newsweekespanol.com/2017/02/universidades-en-el-triangulo-de-la-corrupcion/.

Pinto, M., Balagué, N., y Anglada, L. (2007). Evaluación y calidad en las bibliotecas universitarias: experiencias españolas entre 1994-2006. *Revista Española de Documentación Científica*, 30(3), 364–383.

Portal Martínez, J.M. (2016). Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública. *Cotidiano - Revista de La Realidad Mexicana*, 32(198), 7-13.

Portal Martínez, Juan Manuel (2020). *La estafa maestra, graduados en desaparecer dinero público.* Disponible en https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/ y https://www.animalpolitico.com/2020/02/epn-desvio-recursos-sexenio-estafa-maestra

Portocarrero-Sierra, L., Restrepo-Morales, J. A., & Arias-Calderón, J. E. (2020*). Evaluación del impacto de la acreditación de alta calidad en las instituciones públicas de educación*

superior en Colombia. Formación universitaria, 13(6), 37-50. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062020000600037

Power, M. (2003). Auditing and the production of legitimacy. Accounting, Organiza-tions and Society, 28(4), 379–394. Disponible en https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0361368201000472

Ramos Betancourt, I. (2018). El rol del docente en el proceso de tutoría como elemento de calidad en las Universidades Tecnológicas de Durango*. Congreso Internacional de Investigacion Academia Journals*, 10(3), 3889–3893.

Reina, R., & Puig de Travy, C. (2022). *Talento, la clave de nuestras organizaciones. Técnica Contable y Financiera*, 55, 10–13.

Reynoso Dueñas, M. E., & Rodríguez, L. G. (2017). La importancia de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Instituciones Educativas. *Congreso Internacional de Investigación Academia Journals*, 9(6), 5506-5511.

Ríos Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan E. 2008. *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, México, CIDE.

Rodríguez Aguirre, N., Barrios Fernández, N., & Tristá Pérez, B. (2018). Aseguramiento de la calidad educacional en las universidades de América Latina. *MEDISAN,* 22(8), 1067–1075.

Rodríguez-Gomez, R. (2019). Atonomía Universitaria y Rendición de Cuentas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(82), 879-895.

Rojas, Benítez, J.L. (2001). *Herramientas para la evaluación de los servicios de información en instituciones cubanas.* Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias en Bibliotecología y Ciencias de la Información. La Habana: Universidad de la Habana.

Rueda Beltrán, Mario. (2004). La evaluación de la relación educativa en la universidad. *Revista electrónica de investigación educativa*, 6(2), 1-10. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412004000200006&lng=es&tlng=es.

Ruiz-Barbadillo, E., Gómez-Aguilar, N., de Fuentes-Barberá, C., & García-Benau, M. A.(2004). *Audit quality and the going-concern decision-making process: Spanishevidence. European Accounting Review*, 13(4), 597–620.

Sánchez, D. L. C., Colmenárez Mendoza, A. J., & Gómez Perdomo, D. A. (2020). Gobernanza en universidades públicas desde la perspectiva de la auditoría de gestión: caso Venezuela. *Revista Espacios*, 41(2), 200–210.

Sandoval de Escurdia, J.M. & Richard Muñoz, M.P. (2003*). Los indicadores en la evaluación de impacto de programas. Sistema Integral de Información y Documentación*. Recuperado de http://www.worldbank.org/poverty(spanish/impact/overview/howtoevl.htm

Santiago Sagrario, D., María Fernanda, O. B., & Tenorio Carreón, N. P. (2018). Auditoría Administrativa: Cambio y Mejora Continua. *Congreso Internacional de Investigación Academia Journals,* 10(4), 603–607.

Shack, N., Portugal, L. & Quispe, R. (2021). *«El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios».* Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Cuenta pública*. Recuperado de https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx

Secretaria de la Función Pública. (2021). *Rendición de cuentas.* Recuperado de https://www.gob.mx/sfp/documentos/rendicion-de-cuentas-19861

Silva, Mónica Aparecida Da Rocha. (2008). Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México. *Perfiles educativos*, 30(122), 7-37. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982008000400002&lng=es&tlng=es.

Singer Sochet, Martha. (2006). *Elecciones del 2 de julio de 2006. Datos y Cifras.* Recuperado de http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n9/0185-1616-ep-09-231.pdf

Solano-Cruz, G. (2021). Mejora Continua Al Sistema De Aseguramiento De La Calidad De Las Auditorías Internas. *Revista de Ciencias Economicas*, 39(2), 1–33. https://doi.bibliotecabuap.elogim.com/10.15517/rce.v39i2.41513

Solares Mendiola, Manuel (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica.* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Solís, A. D., & González, A. G. (2007). *Auditoría De Calidad Como Vía De Mejora Al Servicio De Educación. Ingeniería Industrial,* 28(1), 25–28.

Soto-Montoya, Milena. (2021). Mecanismos de articulación de las universidades con el estado-regulador, los mercados y la sociedad civil para asegurar la calidad de la educación superior. *Formación universitaria*, 14(6), 119-134. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062021000600119

Suárez-Amaya, W., Díaz-Barrios, J., & Pereira Burgos, M. (2021). Perfil competitivo como herramienta para la gestión estratégica de la investigación en universidades. Hallazgos: *Revista de Investigaciones*, 18(35), 259–286. https://doi.org/10.15332/2422409X.5768

Teresa Abesada, B., & Almuiñas Rivero, J. L. (2016). La dirección estratégica en las instituciones de educación superior. Necesidad de su evaluación. *Revista Cubana de Educacion Superior,* 35(3), 137–147.

Tapia-Spinoso, S. F. y Cuevas-Padilla, A. M. (2021). Aproximaciones a la evaluación del desempeño en la gestión administrativa-financiera en las universidades públicas estatales. *Interconectando Saberes*, (12), 63-71. https://doi.org/10.25009/is.v0i12.2687

Torres Fragoso, J. (2023). Desafíos en El Combate a La Corrupción en Hispanoamérica: Las Experiencias De Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y México. *OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública*, 32, 109–137. https://doi.org/10.18601/16578651.n32.07

UNAM (2013*). Indicadores de desempeño para facultades y escuelas de educación superior.* Universidad Nacional Autónoma de México.

Valenti, Giovanna, & Varela, Gonzalo (1997). *El sistema de evaluación de las IES en México. Política y Cultura*, (9),131-147. Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=267/26700908

Velazquez, López V.R. et al (2015). *Estudio sobre el conocimiento, utilidad y áreas de mejora de la fiscalización superior*. CIDE. https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/Estudio_sobre_conocimiento_utilidad_y_areas_de_mejora.pdf

Veliz Briones, V. F., Alonso Becerra, A., Alfonso Robaina, D., Fleitas Triana, M. S., & Michelena Fernández, E. (2020). Procedimiento de gestión para asegurar la calidad de una universidad. Caso de estudio Universidad Técnica de Manabí. INGENIARE - *Revista Chilena de Ingeniería*, 28(1), 143–154.

Vergara, R. (2015). *La transparencia como problema. 05 cuadernos de transparencia.* México, D.F. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Villanueva, E. (2004). Transparencia y rendición de cuentas. *Revista Mexicana de Comunicación*, 16(86), 40–43.

Villaseñor, G. (2003). *La evaluación de la educación superior: su función social*. Serie Cuadernos de Reencuentro, Análisis de Problemas Universitarios, 36, 21-29.

Yetano, A., & Isela Castillejos, B. (2019). Auditorías de desempeño en América Latina: ¿Mejoran la confianza en los gobiernos?. *Gestión y Política Pública*, 28(2), 407-440.

Yoguez Seoane, Amalia. (2009). ¿Cómo se evalúan las Universidades de Clase Mundial?. *Revista de la educación superior*, 38(150), 113-120. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602009000200007&lng=es&tlng=es.

Zambrano Zambrano, E. J., Murillo Mora, M. K., Ruso Armada, F., & Pozo Ceballos, S. (2021). *La Auditoría a la Gestión del Conocimiento en la Educación Superior: Una Propuesta Metodológica. Congreso Internacional de Investigación Academia Journals,* 13(8), 538–542.

Zenteno Trejo, B. Y., Osorno Sánchez, A., & Portillo Tostado, V. L. (2016). El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior “COPAES” en México: Retos y reflexiones. *Revista de Educación y Derecho*, 15, 1–18.

Zepeda Gil, Raúl. (2016). El juego de la asignación presupuestal a las universidades públicas estatales en México después de la transición democrática. *Revista mexicana de investigación educativa*, 21(70), 901-928.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF del 06 de marzo de 2020.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Última reforma DOF 20-05-2021.

Periódicos

https://www.eleconomista.com.mx/politica/Sigue-la-deteccion-de-inconsistencias-en-universidades-20190303-0061.html

https://www.eluniversal.com.mx/estados/gestionan-pago-de-salarios-y-aguinaldos-trabajadores-de-la-UAEMéx-cancelan-huelga

https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/UAEMéx-debe-aclarar-mas-de-12-mdp-del-2019-a-la-auditoria-superior-de-la-federacion-6396738.html