

Derecho humano de acceso a la información pública: reflexiones sobre el presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana

Human Right of Access to Public Information: reflections on the budget of the Universidad Autónoma Metropolitana

Gabriela Barajas Martínez*

Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, México.
gbarajasm@gmail.com

* Socióloga por la UAM, unidad Azcapotzalco; maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, y doctora en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM y coordinadora del Observatorio del Gasto Público de esa misma institución educativa. Autora de diversas publicaciones sobre políticas de atención a la pobreza, políticas con enfoque de derechos humanos y proceso presupuestal.

Guadalupe Zaragoza**

Ayudante de Investigación del Departamento de Sociología de la UAM, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, México.

José Antonio Martínez***

Ayudante de Investigación del Departamento de Sociología de la UAM, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, México.

Recibido: 20 de junio de 2019

Aceptado: 2 de octubre de 2019

** Pasante de la Licenciatura en Sociología por la UAM, unidad Azcapotzalco; y ayudante de Investigación del Departamento de Sociología de esa misma universidad. Fue integrante del Observatorio del Gasto Público también de dicha institución educativa.

*** Pasante de la Licenciatura en Sociología por la UAM, unidad Azcapotzalco, y ayudante de Investigación del Departamento de Sociología de la misma universidad. Fue integrante del Observatorio del Gasto Público del mismo plantel educativo.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de las autoras y el autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colaboran.

Resumen

El objetivo del artículo es reflexionar sobre los cambios recientes en torno al derecho humano de acceso a la información en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Se revisan dichos cambios a partir del análisis del presupuesto de la universidad y de las remuneraciones de sus *mandos directivos*. Es importante destacar que este estudio es posible gracias a la información que hoy está disponible en el portal de transparencia de la UAM. Sin duda, la apertura de dicho portal dentro del Sistema de Portales del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) representó un avance importante en relación con el mencionado derecho humano; sin embargo, todavía existen pendientes, en particular, en la información sobre el presupuesto de la institución. El presupuesto aprobado no se presenta en un formato de datos abiertos, y el presupuesto ejercido está en una clasificación muy general (capítulo del gasto); por lo tanto, no es posible comparar el presupuesto aprobado con el ejercido. Lo anterior genera opacidad, porque no se sabe de manera específica y clara cómo se gastaron los recursos públicos en la UAM.

Palabras clave: derecho de acceso a la información; universidades públicas autónomas; Universidad Autónoma Metropolitana; transparencia presupuestal.

Abstrac

The objective of the article is to reflect on recent changes around the human right of access to information at the Autonomous Metropolitan University (UAM). These changes are reviewed based on the analysis of the university budget and the remunerations of its *executive managers*. It is important to emphasize that this study is possible, thanks to the information available in the portal of transparency of the UAM. Undoubtedly, the opening of this portal within the Systems of Portals of the INAI represented an important advance in relation to the mentioned human right, but there are still pending, particularly in the information about the institution's budget. The approved budget is not presented in an open data format, and the budget exercised is in a very general classification (expenditure chapter): therefore it is not possible to compare the approved budget with the one exercised. The foregoing generates opacity, because in the end it is not known in a specific and clear way how the public resources were spent in the UAM.

Keywords: human right of access to information; autonomous public universities; Universidad Autónoma Metropolitana; budget transparency.

Sumario

I. Introducción; II. La UAM y las obligaciones de transparencia y acceso a la información de las universidades públicas en México; III. Información presupuestaria de la UAM; IV. Reflexiones finales; V. Bibliografía.

I. Introducción

En México, hasta hace muy poco tiempo, temas como el derecho de acceso a la información, la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas en las instituciones públicas de educación superior estaban totalmente fuera de la agenda política nacional. Dichas temáticas tampoco eran tratadas al interior de las instituciones. Sin embargo, durante 2018 y 2019 diversas situaciones como: *a)* la denuncia de casos de corrupción como la llamada “estafa maestra”, donde presuntamente estuvieron involucradas ocho universidades;¹ *b)* el intento por reducir el subsidio federal entregado a varias universidades públicas para 2019;² *c)* la denuncia de que varios rectores de universidades autónomas ganan más que el presidente de la república,³ y *d)* la presentación “por error” de la iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia educativa, que elimina el numeral VII del artículo 3º, relativo a la autonomía universitaria.⁴ Llevaron la atención pública hacia las universidades públicas, en particular, a las autónomas.

Preguntas como ¿cuánto gastan las universidades públicas?, ¿cómo gastan las universidades autónomas el subsidio federal que se les entrega?, ¿son transparentes en materia presupuestal?, ¿rinden cuentas por los recursos públicos ejercidos? se volvieron interrogantes recurrentes.

Una primera respuesta, con base en la información de la prensa y de las redes sociales, es que las universidades públicas autónomas son poco transparentes y no rinden cuentas. ¿Es pertinente tal afirmación?, en caso de que así sea, ¿cómo afecta esta situación el funcionamiento y desempeño de las universidades públicas autónomas? Estas inquietudes son las que llevaron a plantear un estudio sobre el derecho de acceso a la información pública,

¹ *Animal Político y Mexicanos contra la corrupción e impunidad*, “El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos”, <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

² José Antonio Román, “Paquete Económico 2019 reduce presupuesto a universidades públicas”, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/16/paquete-economico-2019-reduce-presupuesto-a-universidades-publicas-6524.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019). El recorte al presupuesto de las universidades no se concretó, el presidente Andrés Manuel López Obrador reconoció que se había cometido un error, mismo que se corrigió. Jannet López Ponce, “AMLO: recorte de recursos a universidades fue un error”, *Milenio*, <https://www.milenio.com/politica/amlo-reducir-presupuesto-a-universidades-es-un-error> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

³ Emir Olivares, José Antonio Román y Arturo Sánchez, “Rectores y funcionarios de educación superior ganan más que AMLO”, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/2018/12/18/politica/007n2pol> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

⁴ *Animal Político*, “Omitir la autonomía universitaria en iniciativa presentada por AMLO fue un error de mecanografía, dice la SEP”, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/autonomia-universitaria-error-mecanografico/> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

transparencia presupuestal y rendición de cuentas en las instituciones de educación superior, cuyo primer resultado de investigación es el presente artículo.

Es necesario considerar que, de acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP): “El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información”;⁵ es el caso que nos ocupa y está relacionado con el dinero público que reciben y ejercen las universidades autónomas. Asimismo, la *transparencia presupuestal* se puede definir como “la posibilidad de que las personas conozcan, con prontitud y certeza, la información sobre cómo los gobiernos obtienen, gestionan y utilizan el dinero público,”⁶ concepto que puede aplicarse a las instituciones de educación superior públicas. Cuando se hace referencia a la rendición de cuentas, se entra al porqué de las decisiones y a los resultados de la gestión, lo cual tiene que ser igualmente público.

El objetivo del presente artículo es reflexionar sobre los recientes cambios en torno del derecho humano de acceso a la información en las universidades públicas autónomas. En este caso se estudia a la UAM. El artículo está integrado por dos apartados y reflexiones finales. En el primer apartado se destacan las principales características de la UAM, se sintetizan las obligaciones de transparencia y acceso a la información de las universidades públicas en México, y se destaca cómo tales obligaciones se concretaron en el caso de la Metropolitana. En el segundo apartado se analiza la información sobre el presupuesto de la UAM, especialmente en lo relativo a los servicios personales y las remuneraciones de sus *mandos directivos*. Esta información está disponible en el portal de la Universidad, que recientemente se subió al Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Lo que se busca es examinar los alcances y las limitaciones de esta información que hoy es pública. Por último, se propone una serie de reflexiones finales.

⁵ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015 (*Diario Oficial de la Federación*) artículo 4º.

⁶ Guillermo Cejudo, “Transparencia Presupuestaria y Fiscal: Los Recursos Públicos y el Gobierno Abierto”, en *Alianza para el Gobierno Abierto. Construcción del Plan de Acción 2013-2015*, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l7LrvtvJ89QJ:https://docplayer.es/34310543-Transparencia-presupuestaria-y-fiscal-los-recursos-publicos-y-el-gobierno-abierto.html+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=firefox-b-d> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

II. La UAM Y las obligaciones de transparencia y acceso a la información de las universidades públicas en México

*

La UAM es un organismo descentralizado del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene como objetivo: impartir educación superior de licenciatura, maestría y doctorado; organizar y desarrollar actividades de investigación humanística y científica, en atención, primordialmente, a los problemas nacionales, y preservar y difundir la cultura.⁷ Esta universidad se fundó en enero de 1974 con la entrada en vigor de su Ley Orgánica. Originalmente estuvo integrada por tres unidades ubicadas en las alcaldías de la Ciudad de México: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. Ya en el presente siglo se crearon dos más, una en la alcaldía de Cuajimalpa de Morelos (2005) y otra en el municipio de Lerma (2009), Estado de México.

Hoy la UAM cuenta con 80 planes de licenciatura y 108 de posgrado, que se organizan en seis divisiones académicas: Ciencias básicas e ingeniería; Ciencias sociales y humanidades; Ciencias y artes para el diseño; Ciencias de la comunicación y diseño; Ciencias naturales e ingeniería, y Ciencias biológicas y de la salud. Según su *Anuario estadístico 2017*, en ese año, 53 989 alumnos registraron actividad académica en alguna de las cinco unidades universitarias.⁸ (Véase cuadro 1).

Cuadro 1. Alumnos de la UAM que registraron actividad académica* en 2017 por unidad

| Unidad | Alumnos | |
|--------------|---------------|------------|
| | | % |
| Azcapotzalco | 17 249 | 31.9 |
| Cuajimalpa | 3 006 | 5.6 |
| Iztapalapa | 15 486 | 28.7 |
| Lerma | 868 | 1.6 |
| Xochimilco | 17 380 | 32.2 |
| Total | 53 989 | 100 |

* La categoría de alumnos que registraron actividad académica durante el año está compuesta por los alumnos que se inscribieron al menos un trimestre en el año de referencia.

Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario estadístico 2017* (Ciudad de México: UAM, 2017) 100.

⁷ Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana del 17 de diciembre de 1973 (*Diario Oficial de la Federación*) artículo 1º.

⁸ Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 100.

En 2017, la planta académica definitiva estaba formada por 3 072 profesores; de los cuales 89.65% eran de tiempo completo, 5.5% de medio tiempo y 4.85% de tiempo parcial⁹ (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Personal académico definitivo de la UAM por unidad
(Trimestre otoño, 2017)

| | | % |
|--------------|--------------|------------|
| Azcapotzalco | 1002 | 33 |
| Cuajimalpa | 171 | 6 |
| Iztapalapa | 890 | 29 |
| Lerma | 68 | 2 |
| Xochimilco | 941 | 31 |
| Total | 3 072 | 100 |

Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 238.

Cuadro 3. Personal académico definitivo de la UAM según tiempo de dedicación y unidad
(Trimestre otoño, 2017)

| Unidad | Tiempo completo | | Medio tiempo | | Tiempo parcial | | Total | |
|---------------|------------------------|--------------|---------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------------|------------|
| | | % | | % | | % | | % |
| Azcapotzalco | 887 | 88.52 | 63 | 6.29 | 52 | 5.19 | 1002 | 100 |
| Cuajimalpa | 163 | 95.32 | 3 | 1.75 | 5 | 2.92 | 171 | 100 |
| Iztapalapa | 806 | 90.56 | 16 | 1.80 | 68 | 7.64 | 890 | 100 |
| Lerma | 66 | 97.06 | 2 | 2.94 | 0 | 0.00 | 68 | 100 |
| Xochimilco | 832 | 88.42 | 85 | 9.03 | 24 | 2.55 | 941 | 100 |
| Total | 2 754 | 89.65 | 169 | 5.50 | 149 | 4.85 | 3 072 | 100 |

Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 238.

⁹ Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 238.

Como puede observarse, a pesar de que la UAM está formada por cinco unidades académicas, las actividades sustantivas se desarrollan principalmente en tres: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. Estas concentran 93% de los alumnos y un porcentaje similar de personal académico definitivo.

Sin duda, la UAM es una de las principales universidades en el país. En 2019, el subsidio federal que le fue asignado sólo se encontraba por debajo del entregado a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y al Instituto Politécnico Nacional (IPN).¹⁰ Por otro lado, dentro del Ranking Web de Universidades, la Metropolitana se encuentra en el cuarto lugar a nivel nacional (sólo por debajo de la UNAM, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN y el IPN), 34 a nivel latinoamericano y el número 997 a nivel mundial.¹¹

En materia presupuestal, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana establece que el patrimonio de la universidad está constituido por los ingresos que obtenga de los servicios que preste, los fondos públicos que se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.¹² Para la elaboración, la formulación, la autorización, el ejercicio, el control y la evaluación de su presupuesto, la UAM se rige por procedimientos institucionales internos previstos en su Ley Orgánica, Reglamento Orgánico y Reglamento del Presupuesto.

Lo anterior es consistente con lo que establece el párrafo VII del artículo 3º constitucional concerniente a las características de la autonomía universitaria. Ahí se expresa que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; [...] y administrar su patrimonio. [...]”.¹³

Una concepción errónea de la autonomía de las universidades públicas opone este principio al derecho a la información, a la transparencia y a la rendición de cuentas. Como plantea Manuel Gil, la autonomía significa autogobierno y de ninguna manera ejercicio dis-

¹⁰ En 2019, los montos más importantes de subsidio federal asignado a instituciones de educación pública fueron los siguientes: 39 778.7 millones de pesos para la UNAM; 16 979.9 millones de pesos para el IPN; 7 299.5 millones de pesos para la UAM. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis Administrativo Económico* (Ciudad de México: SHCP, 2019), 3.

¹¹ Universidad Autónoma Metropolitana, *Anuario*, 308.

¹² Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, artículo 5º.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 14 de abril de 2019), artículo 6º.

crecional de la autoridad ni opacidad administrativa.¹⁴ De manera que la resistencia de las autoridades universitarias para hacer pública la información llevó a que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en 2015, las universidades públicas y autónomas fueran definidas como sujetos obligados con disposiciones específicas en materia de transparencia por cumplir.

**

En México, la primera ley de transparencia fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002. A partir de esta ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que representó un avance muy importante en materia de transparencia y derecho a la información en el país. Este instituto era un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información.

Luego de una década de operar se hicieron evidentes limitaciones en el marco normativo y la conformación institucional del IFAI,¹⁵ lo que hizo necesaria una reforma constitucional para corregir aquello que le impedía a dicha instancia cumplir a cabalidad con sus tareas. Una de estas limitaciones fue que, de acuerdo con la LFTAIP, el ámbito de competencia del IFAI se limitaba, en sentido estricto, a la administración pública federal. Entonces, las universidades públicas no se sentían obligadas y, en materia de transparencia, su información no era pública; por lo tanto prevalecía la opacidad.

A finales de 2013, el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma del artículo 6º constitucional, la cual se publicó en febrero de 2014. Esa modificación constitucional le otorgó la autonomía a este organismo garante, y estableció que sus determinaciones tendrían el carácter de definitivas e inatacables y, en caso de incumplimiento, el IFAI tenía la capacidad para imponer medidas de apremio o sanciones.

¹⁴ Manuel Gil Antón, *Transparencia y vida universitaria* (Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008), 15-17.

¹⁵ El IFAI dependía del Ejecutivo federal, aunque gozaba de independencia en sus decisiones, era necesario contar con autonomía para tener total imparcialidad. Aun cuando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial eran sujetos obligados por la LFTAIP, en sentido estricto, su ámbito de competencia se restringía a la administración pública federal. Por último, las entidades federativas tenían facultades discrecionales para crear organismos y definir procedimientos y plazos en la materia; lo anterior derivó en diversos modelos de transparencia y acceso a la información pública. No siempre comparables. Maribel Martínez Robledo, "Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución", *El Cotidiano*, núm. 187 (septiembre-octubre de 2014): 203-215.

Otro cambio importante fue que se amplió la lista de los sujetos obligados a transparentar su información y proteger los datos personales. A partir de la reforma son los siguientes:

cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6º.

Es claro, que las universidades públicas, los partidos políticos y los sindicatos quedan como sujetos obligados a las disposiciones de transparencia.

Un año después –el 4 de mayo de 2015– se publicaba la reforma constitucional y entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que reglamenta el artículo 6º constitucional. Esta ley implicó cambios profundos en el modelo de transparencia y acceso a la información pública vigentes, entre ellos: *a)* la transformación del IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); *b)* la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales encabezado por el INAI,¹⁶ y *c)* el desarrollo de una Plataforma Nacional de Transparencia administrada por el INAI, cuyo objetivo es que los sujetos obligados puedan cumplir con las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP.

Esta ley identifica perfectamente a las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía como sujetos obligados a cumplir con las disposiciones de transparencia y acceso a la información pública. Acorde con lo anterior, a partir de 2017, con la gestión del actual rector general en la Universidad Metropolitana comenzaron una serie de transformaciones en materia de transparencia.

¹⁶ Este Sistema Nacional está integrado por el INAI, los órganos garantes de las entidades federativas (que también son autónomos), la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Véase Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, “Integrantes”, <http://www.snt.org.mx/index.php/home/integrantes> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

Así, en julio de 2018, la UAM publicó su Reglamento para la Transparencia de la Información Universitaria, donde se estableció, como lo ordenan los artículos 43 y 45 de la LGTAIP, la creación de la Unidad de Transparencia de la Universidad y la integración de un Comité de Transparencia. Este Comité, de acuerdo con el reglamento, está integrado por cinco miembros del personal académico de la UAM: se contratan uno por unidad y por tiempo indefinido; además, deben contar con “conocimiento general o experiencia en la materia”.¹⁷

La LGTAIP, en su artículo 70, determina que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y mantener actualizada, por lo menos, información relacionada con temas, documentos o políticas, también enlista 48 numerales de acuerdo con sus facultades, atribuciones y funciones. Por otro lado, en el artículo 75 de esta ley se determina, en siete numerales, que las universidades autónomas, “además de lo señalado en el artículo 70”, tienen obligaciones de transparencia específica relacionadas con el desarrollo de sus actividades.¹⁸

En esta misma lógica, a finales de febrero de 2019, la Universidad abrió su portal dentro de Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del INAI. Ahí ubicó la información que la UAM está obligada a poner a disposición del público, enumerada en los artículos 70 y 75 de la LGTAIP. La apertura de los portales de Transparencia de la UAM y la UNAM coincidió en tiempo. Lo que muestra que se trata de cambios en las universidades autónomas promovidos por la nueva legislación nacional relacionada con el derecho humano de acceso a la información pública.

La apertura del portal de transparencia de la UAM se dio en el marco de la huelga estallada por el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el 1 de febrero de 2019. El Sindicato presentó dos emplazamientos a huelga, en el primero solicitaba un incremento salarial de 20%, y un incremento de 20% del tabulador de todo tipo de trabajadores. En el segundo, estableció una serie de demandas relacionadas

¹⁷ Reglamento para la Transparencia de la Información Universitaria del 30 de julio de 2018 (*Semanario de la UAM*) artículo 6º.

¹⁸ Las universidades públicas autónomas tienen la obligación de hacer pública y mantener actualizada información relativa a: “I. Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional de quien cursa el plan de estudios, la duración del programa con las asignaturas, su valor en créditos; II. Toda la información relacionada con sus procedimientos administrativos; III. La remuneración de los profesores, incluyendo los estímulos al desempeño, nivel y monto; IV. La lista con los profesores con licencia o en año sabático; V. El listado de las becas y apoyos que otorgan, así como los procedimientos y requisitos para obtenerlos; VI. Las convocatorias de los concursos de oposición; VII. La información relativa a los procesos de selección de los consejos; VIII. Resultado de las evaluaciones del cuerpo docente, y IX. El listado de instituciones incorporadas y requisitos de incorporación.” Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 75.

con violaciones al Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) en la UAM. Por su parte las autoridades de la Universidad ofrecían un incremento de 3.35% directo al salario, y 3% de incremento al tabulador de los trabajadores administrativos y académicos de tiempo parcial y medio tiempo; además de una serie de plazas y acciones con las cuales se buscaba resolver las presuntas violaciones al CCT.

La huelga duró 93 días, y fue la más larga en la historia de la universidad, hasta esa fecha, finalizó el 4 de mayo de 2019. Se llevaron a cabo 22 mesas de negociación entre Rectoría general y el SITUAM; llama la atención que desde las primeras mesas, los temas del presupuesto de la UAM y de los *altos salarios* de las y los *funcionarios universitarios* se colocaron como los más relevantes.

Con el fin de valorar la pertinencia de la información que se hizo pública en el portal de transparencia de la UAM, a continuación se presenta el análisis del presupuesto de la Universidad y de los mencionados salarios.

III. Información presupuestaria de la UAM

Para comenzar este apartado es necesario definir el concepto *presupuesto público*. De manera sencilla, es el plan de gastos e ingresos públicos para un ejercicio económico anual.¹⁹ El presupuesto público técnicamente es la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos. Para el caso de las instituciones de educación superior, dicho plan refleja las preferencias que, en materia de líneas y programas de acción, tienen las entidades que gobiernan la Universidad. Más que ningún otro documento, el presupuesto permite observar los compromisos políticos, metas, prioridades, efectos inmediatos y de largo plazo que suponen las acciones que se desarrollan dentro de estas instituciones.

Se hizo una búsqueda bibliográfica y documental para identificar estándares de derecho al acceso a la información y publicidad que deben cumplir de manera específica los presupuestos públicos. Llama la atención el hecho de no haber encontrado información al respecto. Existen recomendaciones, lo que se definen como *buenas prácticas* para la transparencia presupuestal de los gobiernos, que pueden servir para avanzar en el desarrollo de estándares de derecho; sin embargo, eso sería materia de un trabajo académico futuro.

¹⁹ José Ayala Blanco, *La economía del sector público mexicano* (México: Esfinge, 2002) 149.

Estas “buenas prácticas”, en el presente artículo, permiten reflexionar sobre la transparencia de la información presupuestal dentro de la UAM.

El International Budget Partnership²⁰ propone como buenas prácticas de transparencia presupuestal hacer públicos –con apertura total, de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos– los siguientes documentos: 1) el documento preliminar;²¹ 2) el proyecto de presupuesto;²² 3) el presupuesto ciudadano;²³ 4) el presupuesto aprobado;²⁴ 5) los informes periódicos a lo largo del año;²⁵ 6) el presupuesto ejercido;²⁶ y 7) el informe de auditoría.²⁷

Tomando en cuenta las anteriores recomendaciones se revisa la información presupuestal de la UAM. Ésta se encuentra disponible en la sección de “Transparencia” de la página web de la Rectoría general. Ahí se localizan los documentos en PDF titulados Presupuesto de Ingresos y Egresos (en adelante, PIYE-UAM), uno por año, desde 2003 hasta 2019.

²⁰ Es una organización internacional sin fines de lucro que colabora con organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo “para mejorar la gobernanza y garantizar que los escasos recursos públicos se utilicen eficazmente para mejorar la prestación de servicios y combatir la pobreza.” Promueven que los procesos presupuestales “sean transparentes, participativos y responsables, y desarrollando la capacidad de la sociedad civil para participar efectivamente en estos sistemas.” International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/> (Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2019).

²¹ En este documento se establecen los pronósticos macroeconómicos de mediano plazo, expectativas de ingresos, asignaciones sectoriales generales y descripción y costo de nuevas medidas previstas para el presupuesto del año siguiente. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes y qué deben incluir?* (Washington: International Budget Partnership, s/f), 6-7. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-Spanish.pdf> (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).

²² Es un instrumento de política importante porque refleja las prioridades del Ejecutivo; determina la carga tributaria y la distribución de los recursos. La discusión y aprobación del proyecto de presupuesto es una oportunidad para que la sociedad civil y los legisladores influyan en las políticas públicas. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 12.

²³ Se trata de una serie de documentos que hacen posible que el presupuesto y el proceso presupuestario sea accesible para las personas. Demuestra el compromiso del gobierno con la transparencia y facilita un debate amplio de las prioridades tanto fiscales como de gasto. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 19-20.

²⁴ Provee información sobre el presupuesto aprobado, es la base para compararlo con el presupuesto ejercido. Da la posibilidad de evaluar los cambios introducidos por el legislativo al proyecto de presupuesto. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 24.

²⁵ Permite observar la implementación del presupuesto e identificar posibles desviaciones de recursos en las etapas tempranas del ejercicio presupuestal. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 28.

²⁶ Se presenta al final del ejercicio presupuestal, permite una valoración del desempeño, cumplimiento de las metas e indicadores de resultados. Permite la comparación con el presupuesto aprobado. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 36.

²⁷ Es una evaluación independiente de las autoridades responsables de la ejecución del presupuesto. Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro (eds.), *Guía para la transparencia*, 39.

El PIyE-UAM es un documento que tiene carácter jurídico y financiero, y es aprobado por el Colegio Académico²⁸ de la Universidad. En este documento se presentan los ingresos que la UAM prevé tener y las erogaciones que se propone realizar del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

Cabe señalar que no se hace público el proyecto de presupuesto, ni todos los documentos relacionados con la discusión y aprobación de dicho proyecto tampoco son públicos.

Los documentos del gasto ejercido se titulan: Ejercicio presupuestal e Informe; uno por año, de 2002 a 2017. Son el equivalente a la Cuenta Pública²⁹ a nivel federal. Es importante destacar que, en relación con este documento, se presentan en formato de PDF y la manera de desagregar y presentar el presupuesto ejercido es distinta que el aprobado, lo que impide comparar lo aprobado con lo gastado, esto vuelve el presupuesto de la UAM opaco. La OCDE recomienda que “el formato de presentación de la cuenta pública debe ser equivalente al del presupuesto”, como una buena práctica para la transparencia presupuestaria.³⁰

Por último, en la página también se encuentran los informes de los auditores independientes contratados por la Universidad para realizar tareas de fiscalización.

Como se mencionó estos textos se encuentran en formato PDF y la información está ordenada en cuadros; lo que dificulta su análisis, de acuerdo con la LGTAIP tendrían que hacerse públicos como datos abiertos. Éstos son “datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado”.³¹

²⁸ Es importante tener presente que el Colegio Académico es el principal órgano colegiado de la Universidad. Está presidido por el rector general e integrado por los rectores de las unidades, los directores de división y tres representantes del personal académico, tres de los alumnos y uno de los trabajadores administrativos, elegidos de entre los miembros de los consejos académicos de cada unidad. Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, artículo 13.

²⁹ La Cuenta Pública concentra la información sobre el gasto ejercido por los diferentes poderes de la Unión y órganos autónomos constitucionales; a través de éste se informa sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos que les fueron asignados el año previo.

³⁰ OCDE, *Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria*, 6. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf> (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2019).

³¹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 3º. Los datos abiertos tienen las siguientes características: a) accesibles, b) integrales, c) gratuitos, d) no discriminatorios, e) oportunos, f) permanentes, g) primarios, h) legibles por máquinas, i) en formatos abiertos, y j) de libre uso.

Pese a lo anterior, subir el portal de la UAM al Sistema de Portales del INAI para cumplir con sus obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP supone un nuevo panorama en materia de transparencia para la Universidad, por ejemplo, se hizo pública la información sobre remuneraciones de todos sus trabajadores, la cual se manejaba como información prácticamente secreta; además, esta información sí se encuentra disponible en un formato que permite trabajarla en hoja de cálculo. Situación que es inédita en la Universidad.

A continuación, se anotan algunas reflexiones en torno del presupuesto 2019 de la UAM.

*

En el PIYE-UAM-2019 se incluyen los ingresos y los gastos de la universidad previstos para tal año. En el presente artículo sólo se revisaron los egresos. Éstos se ordenan a partir de dos clasificaciones: a) por objeto del gasto y b) por proyecto operativo y unidad. Esta última clasificación permite identificar los recursos destinados a las actividades sustantivas desarrolladas en la Universidad: docencia, investigación, preservación y difusión de la cultura y apoyo institucional. La anterior, es la manera tradicional de presentar el presupuesto de egresos de la UAM, por lo menos desde 2012.

En el cuadro 4 se observa el presupuesto de la UAM para 2019, que fue aprobado por el Colegio Académico en diciembre de 2018, y se encuentra clasificado por proyecto operativo y unidad de gasto.

Cuadro 4. Presupuesto de egresos 2019 por proyecto operativo y unidad
(miles de pesos)

| Proyectos operativos | Azcap. | Cuajim. | Iztap. | Lerma | Xoch. | Rectoría general | Total UAM |
|---------------------------------------|---------------|----------------|---------------|--------------|--------------|-------------------------|------------------|
| Docencia | 19 529 | 5 343 | 17 029 | 3 780 | 17 726 | 163 041 | 226 448 |
| % Fila | 8.62 | 2.36 | 7.52 | 1.67 | 7.83 | 72.00 | 100 |
| % Columna | 1.06 | 1.24 | 0.93 | 2.15 | 0.92 | 17.29 | 3.16 |
| Investigación | 18 999 | 7 327 | 19 124 | 4 903 | 15 548 | 77 459 | 143 361 |
| % Fila | 13.25 | 5.11 | 13.34 | 3.42 | 10.85 | 54.03 | 100 |
| % Columna | 1.03 | 1.70 | 1.04 | 2.79 | 0.81 | 8.22 | 2.00 |
| Preservación y difusión de la cultura | 8 654 | 5 784 | 7 247 | 1 679 | 11 859 | 6 314 | 41 500 |
| % Fila | 20.85 | 13.94 | 17.46 | 4.05 | 28.58 | 15.21 | 100 |
| % Columna | 0.47 | 1.34 | 0.39 | 0.95 | 0.62 | 0.67 | 0.58 |

Cuadro 4. Presupuesto de egresos 2019 por proyecto operativo y unidad
(miles de pesos) (continuación)

| Proyectos operativos | Azcap. | Cuajim. | Iztap. | Lerma | Xoch. | Rectoría general | Total UAM |
|-------------------------------|---------------|----------------|---------------|--------------|--------------|-------------------------|------------------|
| Apoyo institucional | 99 781 | 61 668 | 104 370 | 28 049 | 94 316 | 101 414 | 489 599 |
| % Fila | 20.38 | 12.60 | 21.32 | 5.73 | 19.26 | 20.71 | 100 |
| % Columna | 5.39 | 14.34 | 5.68 | 15.95 | 4.91 | 10.76 | 6.84 |
| Subtotal | 146 963 | 80 085 | 147 771 | 38 411 | 139 449 | 348 228 | 900 908 |
| % Fila | 16.31 | 8.89 | 16.40 | 4.26 | 15.48 | 38.65 | 100 |
| % Columna | 7.95 | 18.62 | 8.04 | 21.84 | 7.26 | 36.94 | 12.59 |
| Recursos humanos | 1 702 706 | 349 996 | 1 689 171 | 137 461 | 1 781 728 | 594 504 | 6 255 565 |
| % Fila | 27.22 | 5.59 | 27.00 | 2.20 | 28.48 | 9.50 | 100 |
| % Columna | 92.05 | 81.38 | 91.96 | 78.16 | 92.74 | 63.06 | 87.41 |
| Total de proyectos operativos | 1 849 669 | 430 081 | 1 836 942 | 175 872 | 1 921 177 | 942 732 | 7 156 473 |
| % Fila | 25.85 | 6.01 | 25.67 | 2.46 | 26.85 | 13.17 | 100 |
| % Columna | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: presupuesto de egresos de la UAM-2019.

En el cuadro 4 se advierte que para 2019 se proyectaron ingresos de 7 156 millones de pesos; de los cuales se destinarían 3.16% para proyectos operativos relacionados con la docencia, 2% para investigación, 0.58% para difusión de la cultura, y 6.84% para proyectos operativos de apoyo institucional. Por último, 87.41% estaría destinado al pago de recursos humanos: 6 255 millones de pesos. Tal distribución del presupuesto presenta un panorama difícil para el funcionamiento de la Universidad, considerando que sólo queda 12.6% para financiar el mantenimiento y la operación de la UAM. Durante la huelga, en las mesas de negociación entre autoridades y el SITUAM, este argumento fue constantemente utilizado por los funcionarios de la Universidad para justificar que era complicado un incremento salarial mayor al ofrecido.

Sin embargo, tal situación es todavía más preocupante cuando se revisa el presupuesto de las unidades académicas grandes: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, que ocupan 92% de su presupuesto en servicios personales; sólo tienen alrededor de 8% para mantenimiento y operación.

Ya identificado el gasto asignado a servicios personales, es importante analizar su distribución entre las distintas unidades responsables del gasto. Las unidades académicas: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco reciben cada una alrededor de 27.5% de estos recursos; en tanto que Cuajimalpa y Lerma reciben 5.5% y 2.2%, respectivamente. Mientras que la Rectoría general gasta 9.5% del total de los recursos presupuestales destinados a recursos humanos.

Esta distribución de recursos presupuestales se refleja en una distribución particular del número de trabajadores (administrativos y académicos) y funcionarios (mandos directivos y personal de confianza), por unidad de adscripción. En el cuadro 5 se utilizó la información sobre sueldos de la plataforma de la UAM en el Sistema de Portales del INAI. En una primera versión del Portal se incluyeron los componentes de las remuneraciones de cada trabajador o funcionario: compensaciones, primas, prestaciones, etc. Por desgracia, en abril se subió una segunda versión que sólo presenta el total de remuneraciones brutales y netas. De modo que con esta última información se realizó el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Número de personal académico, administrativo y funcionarios de la UAM por unidad de adscripción

| | Funcionarios | Administrativo de base | Personal académico | Total |
|---------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------|--------------|
| Rectoría general | 65 | 14 | | 79 |
| % Fila | 82.3 | 17.7 | | 100 |
| % Columna | 3.4 | 0.3 | | 0.8 |
| Abogado general | 59 | | | 59 |
| % Fila | 100 | | | 100 |
| % Columna | 3.1 | | | 0.6 |
| Secretaría general | 346 | 631 | | 977 |
| % Fila | 35.4 | 64.6 | | 100 |
| % Columna | 18.1 | 14.6 | | 9.8 |
| Patronato | 84 | 47 | | 131 |
| % Fila | 64.1 | 35.9 | | 100 |
| % Columna | 4.4 | 1.1 | | 1.3 |
| Total Rectoría | 554 | 692 | | 1246 |
| % Fila | 44.5 | 55.5 | | 100 |
| % Columna | 29.0 | 16.0 | | 12.5 |
| Unidad Azcapotzalco | 352 | 1127 | 1 263 | 2 742 |
| % Fila | 12.8 | 41.1 | 46.1 | 100 |

Cuadro 5. Número de personal académico, administrativo y funcionarios de la UAM por unidad de adscripción (*continuación*)

| | Funcionarios | Administrativo de base | Personal académico | Total |
|-------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------|
| % Columna | 18.4 | 26.0 | 33.5 | 27.4 |
| Unidad Cuajimalpa | 150 | 213 | 219 | 582 |
| % Fila | 25.8 | 36.6 | 37.6 | 100 |
| % Columna | 7.9 | 4.9 | 5.8 | 5.8 |
| Unidad Iztapalapa | 385 | 971 | 1 081 | 2 437 |
| % Fila | 15.8 | 39.8 | 44.4 | 100 |
| % Columna | 20.2 | 22.4 | 28.7 | 24.4 |
| Unidad Lerma | 84 | 86 | 66 | 236 |
| % Fila | 35.6 | 36.4 | 28.0 | 100 |
| % Columna | 4.4 | 2.0 | 1.8 | 2.4 |
| Unidad Xochimilco | 383 | 1 239 | 1 138 | 2 760 |
| % Fila | 13.9 | 44.9 | 41.2 | 100 |
| % Columna | 20.1 | 28.6 | 30.2 | 27.6 |
| Total de unidades | 1 354 | 3 636 | 3 767 | 8 757 |
| % Fila | 15.5 | 41.5 | 43.0 | 100 |
| % Columna | 71.0 | 84.0 | 100 | 87.5 |
| Total | 1 908 | 4 328 | 3 767 | 10 003 |
| % Fila | 19.07 | 43.27 | 37.66 | 100 |
| % Columna | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: portal de transparencia de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, "Remuneraciones", <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa> (Fecha de consulta: 25 de mayo de 2019).

De acuerdo con el cuadro 5, en la UAM laboran 10 003 personas: 19.7% son funcionarios (órganos personales³² y trabajadores de confianza), 43.26% son trabajadores de base, y 37.67% son personal académico.

³² De acuerdo con el Reglamento Orgánico de la UAM, para el cumplimiento de sus funciones, la Universidad cuenta con *órganos colegiados* (la Junta Directiva, el Colegio Académico, el Patronato, los consejos académicos y los consejos divisionales), y *órganos personales* (rector general, rectores de unidad, directores de división y jefes de departamento). Los *órganos personales*, quienes para desarrollar sus labores de gestión académico-administrativa, designan a una serie de *instancias de apoyo* (secretario general, abogado general, tesorero general, contralor, auditor externo, secretario de unidad, secretario académico de división, coordinaciones generales de Rectoría general). Casi siempre es personal

En Rectoría general laboran 1 246 personas, 20% del total de funcionarios y trabajadores administrativos de base de la UAM, se está dejando de lado al personal académico. En las unidades académicas grandes labora personal administrativo en un número cercano al anterior. Son trabajadores administrativos y funcionarios: en Azcapotzalco 23.7% (1 479 personas); en Cuajimalpa 5.8% (363 personas); en Iztapalapa 21.7% (1 356 personas); en Lerma 2.7% (170 personas), y Xochimilco 27% (1 622 personas) del total de la Universidad, respectivamente.

Este dato llama la atención porque son las unidades académicas las que desarrollan las actividades sustantivas propias de la UAM: docencia, investigación y difusión cultural. En las unidades académicas está adscrito el personal académico: 3 767 trabajadores, definitivos y temporales, y se encuentran los 53 989 estudiantes. Entonces, se requieren funcionarios y trabajadores administrativos que generen las condiciones para que estas actividades sustantivas se lleven a cabo.

La Rectoría general es una instancia de coordinación, responsable del funcionamiento y desarrollo coherente de la Universidad, pero no se encarga de las actividades sustantivas. Además, las unidades académicas, por sí mismas resuelven sus problemas, como se anota en la Ley Orgánica de la UAM:

La Universidad estará integrada por unidades universitarias, a través de las cuales llevará a efecto su desconcentración funcional y administrativa. Las unidades universitarias resolverán sus propios problemas, sujetándose a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias.

Las unidades académicas de la UAM son responsables de su propio funcionamiento. En tal sentido, cabe la pregunta: si las unidades son responsables de las actividades sustantivas de la Universidad y resuelven sus problemas internos de manera independiente, ¿por qué la Rectoría general concentra 20% de todos los trabajadores administrativos de la UAM?

Abordando otro tema ¿cómo se distribuyen las remuneraciones entre el personal de la UAM?

**

académico quien ocupa tales cargos y puestos. Estos son los mandos directivos dentro de la UAM que contratan al personal de confianza.

De acuerdo con la información de transparencia del último trimestre de 2018, en la Metropolitana se observa una fuerte desigualdad salarial.

La mitad de los trabajadores en la UAM reciben una remuneración de 12 000 pesos o menos. Se trata de trabajadores administrativos y profesores temporales. De acuerdo con la información de transparencia: 1 769 personas (17.68%) tenían, el último trimestre de 2018, remuneraciones de 6 000 pesos o menos mensuales netos, y 3 243 personas (32.42%) percibían una remuneración de entre más 6 000 y 12 000 pesos. Estos dos últimos grupos representaban 50.10% del total del personal de la Universidad.

En el otro extremo: cinco funcionarios (0.05%) tuvieron una remuneración de más de 200 000 pesos mensuales netos, 49 personas (0.49%), entre más de 120 000 y menos de 200 000 pesos mensuales netos. y 94 personas (0.94%), entre 100 000 y 120 000 pesos. Estas eran las personas con más altas remuneraciones en la UAM.

Cuadro 6. Remuneraciones netas de las y los trabajadores de la UAM pesos y número de trabajadores(as)

| Remuneraciones netas (pesos) | Número de trabajadores(as) | | | |
|------------------------------|----------------------------|------------|----------------------|-------|
| | Frecuencia | % | Frecuencia acumulada | % |
| 200 000-y mas | 5 | 0.05 | 5 | 0.05 |
| 180 001-200 000 | 2 | 0.02 | 7 | 0.07 |
| 160 001-180 000 | 8 | 0.08 | 15 | 0.15 |
| 140 001-160 000 | 18 | 0.18 | 33 | 0.33 |
| 120 001-140 000 | 21 | 0.21 | 54 | 0.54 |
| 100 001-120 000 | 94 | 0.94 | 148 | 1.48 |
| 80 001-100 000 | 329 | 3.29 | 477 | 4.77 |
| 60 001-80 000 | 1 213 | 12.13 | 1 690 | 16.89 |
| 40 001-60 000 | 715 | 7.15 | 2 405 | 24.04 |
| 20 001-40 000 | 1 245 | 12.45 | 3 650 | 36.49 |
| 15 001-20 000 | 653 | 6.53 | 4 303 | 43.02 |
| 12 001-15 000 | 688 | 6.88 | 4 991 | 49.90 |
| 6 001-12 000 | 3 243 | 32.42 | 8 234 | 82.32 |
| 6 000 o menos | 1 769 | 17.68 | 10 003 | 100 |
| Total | 10 003 | 100 | | |

Fuente: portal de transparencia de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, "Remuneraciones", <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa> (Fecha de consulta: 25 de mayo de 2019).

Surge entonces otra pregunta ¿cómo se integran las remuneraciones de los trabajadores que ganan más dentro de la UAM, que son los mandos directivos de la Universidad?

Para analizar las remuneraciones de los mandos directivos dentro de la UAM, no se analizan las de todos los funcionarios, sino sólo aquellas que se encuentran por encima de lo que recibe el actual rector general, quien cuenta con una remuneración neta de 122 435.97 pesos mensuales. Estos datos se obtuvieron del Portal de la UAM en el Sistema de Portales de Transparencia del INAI.

Este grupo (integrado por órganos personales e instancias de apoyo) es de 50 personas, y la diferencia con la remuneración del rector general no es pequeña. El anterior rector general aparece con una remuneración mensual neta de 208 959 pesos; el actual secretario general gana 145 542, 18% más que el actual rector general.

En esta lista de 50 órganos personales, instancias de apoyo o académicos, se encuentran secretarios de unidad, coordinadores generales, abogado general, rectores de unidad. Además, ex secretarios de unidad, ex coordinadores generales, ex abogado general, ex rectores de unidad y ex rector general. Asimismo, profesores investigadores sin cargo identificable (probablemente, asesores del rector general, aunque no hay información precisa al respecto), que ganan 30% más que éste.

No es sencillo entender por qué los montos de los salarios de este grupo de personas son tan altos en la UAM. El actual secretario general en una conferencia de prensa, el 28 de febrero de 2019,³³ mostró el siguiente cuadro con los rubros que integran el salario de un ex rector general. Éste seguía teniendo la remuneración correspondiente al cargo mencionado, además el pago continúa por dos años luego de que termina su gestión, como se explica más adelante.

³³ Youtube, "Conferencia de prensa sobre la situación laboral en la UAM", <https://www.youtube.com/watch?v=BbZheXqC0qA&t=784s> (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2019).

Cuadro 7. Rector general (ex órgano personal)

| Conceptos tabulares | Importe | Totales |
|---|-----------|-------------------|
| Salario base | 27 676.15 | |
| Compensación | 56 395.40 | |
| Estímulo administrativo | 45 405.10 | |
| Subtotales tabulares | | 129 476.65 |
| PRIMAS (compensación por antigüedad) | | |
| Compensación por antigüedad | 84 071.55 | |
| Subtotales primas | | 84 071.55 |
| Medidas de apoyo | | |
| Medidas de apoyo a la permanencia | 46 788.46 | |
| PF Medidas de apoyo a la permanencia | 14 811.88 | |
| PF Estímulo | 15 192.76 | |
| Subtotales medidas de apoyo | | 76 793.10 |
| Prestaciones económicas | | |
| Material didáctico | 424.20 | |
| Apoyo alimentario | 204.30 | |
| Dispensa | 496.18 | |
| Sí Vale | 1 177.16 | |
| Reconocimiento al trabajo universitario | 2 522.15 | |
| Subtotales prestaciones económicas | | 4 823.99 |
| Total percepciones brutas mensual | | 295 165.29 |
| ISR mensual | 81 824.24 | |
| ISSSTE mensual | 2 693.12 | |
| Neto mensual | | 210 647.93 |

Fuente: Conferencia de prensa Dr. José Antonio de los Reyes Heredia, 28 de febrero de 2019, Rectoría general, <https://www.youtube.com/watch?v=BbZheXqC0qA&t=784s>.

El cuadro 4 es importante para entender, de manera general, cómo se integran los salarios de los órganos personales e instancias de apoyo en la UAM. Así, las remuneraciones de este ex rector general parten del tabulador de funcionarios, mandos medios y apoyo administrativo. Dicho tabulador para el puesto de rector general, en la categoría más alta, establece un salario de 129 476.66 pesos mensuales (incluye salario base, compensación y estímulo administrativo).

La compensación por antigüedad se comenta más adelante. Luego se observan las *medidas de apoyo*, que son de tres tipos: a) *medidas de apoyo a la permanencia*, b) *PF medidas de apoyo a la permanencia*, c) *PF estímulo*. La primera, *medidas de apoyo a la permanencia*, se desprenden del Acuerdo 7/2011 del exrector general del periodo de 2009-2013, con fecha del 16 de mayo de 2011, y otorgan un equivalente a la suma de las cantidades fijadas para las becas y estímulos previstos en el RIIPPPA. En el caso del rector general se consideran las categorías más altas de becas y estímulos.³⁴

El Acuerdo 7/2011 establece que estas *medidas de apoyo a la permanencia* se entregan a quienes son nombrados o designados como órganos personales o en alguna de las siguientes instancias de apoyo: secretario general, abogado general, tesorero general, contralor, secretario de unidad y secretario académico de división o coordinador general en la Rectoría general. El monto del apoyo es diferenciado de acuerdo con el cargo o puesto.

Estas medidas dependen de la disponibilidad presupuestal, y serán adicionales al ingreso previsto en el tabulador de funcionarios; quienes las reciben no deberán realizar actividades de docencia o investigación, lo anterior con el fin de que puedan asumir plenamente y de tiempo completo las responsabilidades de su cargo. En estos puestos, luego de concluir su gestión reciben durante dos años las remuneraciones, como si continuaran desempeñando la misma función. En el Acuerdo 7/2011 se justifica tal medida porque así se da tiempo a que los órganos personales y las instancias de apoyo recuperen su carrera académica, tengan productos de investigación y más adelante puedan aspirar a las becas y estímulos establecidos en el RIIPPPA.³⁵

³⁴ Se trata del Estímulo a la docencia e investigación nivel C; la Beca de apoyo a la permanencia para la categoría de profesor titular "C"; la Beca al reconocimiento de la carrera docente nivel "D"; el Estímulo a la trayectoria académica sobresaliente, para 122 000 puntos adicionales, y el Estímulo a los grados académicos para la categoría de profesor titular "C", según el nivel de estudios que demuestre. Universidad Autónoma Metropolitana, *Acuerdo del Rector 7/2011* (Ciudad de México: UAM, 2011), 5.

³⁵ El sentido de la medida, sin duda, es correcto. Es necesario generar las condiciones para que personal académico que ha cumplido funciones de órganos personales o instancias de apoyo (luego de que durante su gestión no pudieron realizar tareas de docencia e investigación) recuperen el ritmo de su producción académica. Lo que se debe valorar es si la Universidad cuenta con los recursos económicos para seguir pagando, durante dos años, el salario como si estuvieran desempeñando el cargo (como rector general, rector de unidad, abogado general, etc.), o reconocer que esos recursos son escasos y apoyarlos pagando, durante dos años, su salario base, prestaciones y las becas y estímulos académicos que tenían antes de ocupar el cargo. Si tenían todas las becas se les asignarían durante dos años sin realizar ningún trámite en las comisiones dictaminadoras, se les otorgarían en automático. Si antes del cargo no tenían ninguna beca o sólo la de docencia, entonces, tendrían sólo su sueldo o el sueldo y la beca de docencia. Los que tenían becas, terminando los dos años, renovarían por el plazo correspondiente (de uno a cinco años), de acuerdo con su situación previa al cargo.

En el cuadro 4, estas medidas de apoyo a la permanencia son las que explican los 46 788 pesos al mes. A esta cifra se suman las *PF medidas de apoyo a la permanencia* (14 811.88 pesos mensuales) y el *PF estímulo* (15,192.76 pesos mensuales). Respecto a estas medidas de apoyo no se encontró ningún documento oficial o información que explique cómo se determinan.

En la parte baja del cuadro 4 se incluyen diversas prestaciones económicas: material didáctico, apoyo alimentario, despensa, Sí Vale y reconocimiento al trabajo universitario, cuyo monto para el ex rector general, es de 4 823.99 pesos.

Por último, en relación con la compensación por antigüedad, no se entiende cómo se llega a un monto tan alto de 84 071.54 pesos mensuales. Esta compensación se refiere a las asignaciones complementarias al sueldo de las y los trabajadores, establecida en el Contrato Colectivo de Trabajo, Cláusula 155,³⁶ y se calcula sobre el salario base. En el caso del ex rector general se tendría que multiplicar por tres su salario base (27 676.15 pesos mensuales) para acercarse a una compensación por antigüedad de 84 071.54 pesos. Lo cual merece una explicación adicional.

Cabe mencionar que, de acuerdo a la información de transparencia, en la UAM cuatro personas tienen compensaciones por antigüedad, que van de 60 000 a 85 000 pesos mensuales: el ex rector general, un ex rector de unidad, el ex secretario general y un coordinador general.

El trabajo académico dentro de la UAM se promueve a partir de un sistema de becas y estímulos, con el cual se determinan remuneraciones diferenciadas en función de la categoría del personal académico, el puntaje obtenido por la producción académica individual realizada en un periodo determinado (que puede ser de uno a cinco años) y el grado académico con el que se cuente. Todos estos procesos son claros y transparentes, y hay instancias de dictaminación académica que son reconocidas por la comunidad universitaria.

³⁶ Esta cláusula establece: "La Universidad se obliga a incrementar el salario de los trabajadores con una compensación por antigüedad en la siguiente forma: A partir del 5º año cumplido de prestación de servicios a la Universidad, una cuota del 10% sobre el salario del trabajador, incrementándose en 2% por cada año hasta el vigésimo año de servicios cumplidos. A partir del vigésimo primer año de servicios cumplidos, el incremento anual será de 2.5%". UAM, *Contrato Colectivo de Trabajo que celebran la Universidad Autónoma Metropolitana y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, 2018-2020*, http://www.transparencia.uam.mx/cct/CCT_UAM_2018_2020.pdf (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2019).

El problema es que la lógica anterior se usa para determinar el monto de las compensaciones de los órganos personales e instancias de apoyo. Se trata de compensar lo que supuestamente recibirían si estuvieran participando del sistema de becas y estímulos académicos, pero el resultado es que se producen remuneraciones diferenciadas, donde se suma compensación más compensación. Estas remuneraciones diferenciadas, pareciera, generan confusión y dan margen al manejo discrecional y abusivo de los recursos económicos de la Universidad. Un ejemplo, hoy, la diferencia entre el rector de unidad que más gana (154 382.4 pesos mensuales netos) y el que menos gana (114 578.77 pesos mensuales netos) es de cerca de 40 000 pesos. ¿Qué justifica tal diferencia?, ¿el grado académico, la compensación por antigüedad o algo más? Esta falta de claridad contribuye a la opacidad en torno a la determinación de las remuneraciones de los altos funcionarios.

IV. Reflexiones finales

La Universidad Autónoma Metropolitana es una de las principales universidades públicas en México. En la primera parte del artículo se describe su importancia. La UAM, como todas las universidades autónomas en el país, tienen un nuevo marco legal vinculado al derecho humano de acceso a la información pública: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que entró en vigor en 2015, y la Ley Federal de Transparencia que fue publicada en 2016. En la primera ley se reconoce a las universidades autónomas como sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior ha supuesto cambios importantes en las instituciones de educación superior que ya son observables en el caso de la Universidad Metropolitana; como se destacó en el artículo, la UAM ya publicó su Reglamento para la Transparencia de la Información Universitaria, creó su Unidad de Transparencia, integró un Comité de Transparencia y, por último, publicó su Portal de Transparencia dentro del Sistema de Portales del INAI. Estas acciones en conjunto representan un avance importante en el ejercicio efectivo del derecho humano a la información pública, para el caso de la UAM.

Sin embargo, quedan pendientes fundamentales por solventar. En particular ello que tiene que ver con el tema presupuestal. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la UAM no es público, ni los documentos relacionados con su discusión. Una vez aprobado el proyecto, el presupuesto aprobado no se publica como dato abierto, sólo en formato PDF, lo cual dificulta su análisis. Por otro lado, el presupuesto ejercido se hace público también sólo en el PDF y, además, se presenta en una clasificación diferente al aprobado. Entonces no se puede

comparar el presupuesto aprobado con el ejercido, de modo que esto genera una enorme opacidad. Cuestiones, todas éstas, muy importantes.

Pero podemos ser optimistas. El panorama que hoy se observa en torno al derecho a la información en la UAM es positivo y de profundas transformaciones. El análisis que se realizó y se presenta en este artículo sobre el presupuesto y las remuneraciones a trabajadores y funcionarios en la Universidad así lo demuestran. En pocas palabras, ya se cuenta con información pública de calidad sobre la Universidad y lo que pasa en ella.

La información que hoy está disponible en el Portal de Transparencia en la UAM no es toda la que debería estar, pero es suficiente para tener una primera mirada de lo que es la Universidad y pensar hacia dónde debe dirigir su rumbo. Falta el presupuesto aprobado y ejercido en datos abiertos. Así que los esfuerzos por tener una Universidad verdaderamente transparente deben enfocarse en tal sentido.

v. Bibliografía

Antón, Manuel Gil. *Transparencia y vida universitaria*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

Ayala Blanco, José. *La economía del sector público mexicano*. México: Esfinge, 2002.

Berrios, Pilar y Astorga, Carlos (coords.). *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México, con enfoque de derechos humanos*. México: UAM-Juan Pablo Editores, 2016.

Ramkumar, Vivek e Isaac Shapiro (eds.). *Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes y qué deben incluir?* (Washington: International Budget Partnership, s/f). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-Spanish.pdf> (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, Análisis Administrativo Económico*. Ciudad de México: SHCP, 2019.

Universidad Autónoma Metropolitana. *Anuario Estadístico 2017*. Ciudad de México: Dirección de Planeación UAM, 2017.

_____. *Presupuesto de Ingresos y Egresos 2019*. Ciudad de México: UAM, 2019.

_____. "Personal administrativo definitivo de la UAM por Unidad". http://www.transparencia.uam.mx/paac/pac_2016.html (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2019).

Notas periodísticas

Animal Político. "Omitir la autonomía universitaria en iniciativa presentada por AMLO fue un error de mecanografía, dice la SEP". <https://www.animalpolitico.com/2018/12/autonomia-universitaria-error-mecanografico/> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

Animal Político y Mexicanos contra la corrupción e impunidad. "El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos". <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

López Ponce, Jannet. "Paquete Económico 2019 reduce presupuesto a universidades públicas". <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/16/paquete-economico-2019-reduce-a-universidades-publicas-6524.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

Olivares, Emir, Román, José Antonio y Sánchez, Arturo. "Rectores y funcionarios de educación superior ganan más que AMLO". <https://www.jornada.com.mx/2018/12/18/politica/007n2pol> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

Revistas

Barajas, Gabriela. "Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas". *Revista Gestión y Estrategia* (enero-junio de 2012).

Maldonado-Radillo, Sonia Elizabeth, Víctor Manuel Alcántar Enríquez, Blanca Rosa García Rivera y María Concepción Ramírez Barón. "La transparencia de las instituciones públicas de educación superior del noroeste de México". *Revista Internacional Administración & Finanzas*, núm. 4 (2013): 73-88.

Martínez Robledo, Maribel. "Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución". *El Cotidiano*, núm. 187 (septiembre-octubre de 2014).
Reglamento para la Transparencia de la Información Universitaria del 30 de julio de 2018. *Semanario de la UAM*.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 14 de abril de 2019.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 15 de mayo de 2016.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 30 de diciembre de 2015.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015. *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana del 17 de diciembre de 1973. *Día-rio Oficial de la Federación*.

Páginas de internet

Cejudo, Guillermo M. "Transparencia Presupuestaria y Fiscal: Los Recursos Públicos y el Gobierno Abierto." Alianza para el Gobierno Abierto. Construcción del Plan de Acción 2013-2015. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l7LrvtvJ89QJ:https://docplayer.es/34310543-Transparencia-presupuestaria-y-fiscal-los-recursos-publicos-y-el-gobierno-abierto.html+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=firefox-b-d> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

Conferencia de prensa Dr. José Antonio de los Reyes Heredia. 28 de febrero de 2019. Rectoría General. <https://www.youtube.com/watch?v=BbZheXqC0qA&t=784s> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).

OCDE, "Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria", 6. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf> (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2019).

Portal de Transparencia de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI. "Remuneraciones". <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa> (Fecha de consulta: 25 de mayo de 2019).

Román, José Antonio, "Paquete Económico 2019 reduce presupuesto a universidades públicas". <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/16/paquete-economico-2019-reduce-presupuesto-a-universidades-publicas-6524.html> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2019).

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. "Integrantes". <http://www.snt.org.mx/index.php/home/integrantes> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2019).