



Principales problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales en México

Francisco Javier de León Dávila,¹ Efrén Zapata Martínez, José Manuel Núñez Medina

Resumen

El Plan Nacional de Desarrollo de México 2019-2024 establece como punto primordial el compromiso de mantener finanzas sanas sin nuevos incrementos impositivos, lo que pudiera agravar las situaciones de las UPEs si no se busca una solución a estos conflictos para poder lograr el citado estado de bienestar social.

El problema de estudio radica en que en nuestro país se observa una serie de problemas estructurales en las Universidades Públicas Estatales, determinando como probables causas algunos factores socioeconómicos como: el aumento de la matrícula sin incremento presupuestal, la falta de incremento en los subsidios otorgados por el gobierno federal y los estatales, el costo de sus contratos colectivos, así como las plantillas de los profesores no reconocidas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Derivado de la situación anterior, el presente documento tiene como objetivo explicar, mediante un estudio cualitativo, la situación actual de la Universidad Pública en México, tomando como punto de referencia el “PND 2019-2024” en su apartado de bienestar social, en el cual se observa que para el año 2024, la población del país podrá vivir en una situación de bienestar integral basada, entre otros aspectos, en una política social con servicios universales y gratuitos en el rubro de la educación.

Palabras clave: Universidad Pública Estatal, Problemas Estructurales, Financiamiento.

Introducción

El sistema de educación superior está integrado por Universidades Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas con Apoyo Solidarios, Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Abierta y a Distancia de México, Universidades Interculturales, Centros Públicos de Investigación, Escuelas Normales Públicas y Otras instituciones públicas que no se pueden clasificar en los rubros anteriores de acuerdo a sus características particulares.

¹ Unidad Académica de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”, Zacatecas, México, De Obregón 15, La Cañada II. Correo-e: <franciscodeleon@uaz.edu.mx>.



Son de interés para el presente trabajo las Universidades Públicas Estatales (UPEs), que según la SEP (Secretaría de Educación Pública, 2019) son instituciones de Educación Superior creadas por decreto de los congresos locales bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados. Estas instituciones estatales desarrollan las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento así como de extensión y difusión de la cultura.

Las Universidades Públicas Estatales presentan una problemática a través de causas múltiples, entre las cuales destacan: incremento de la matrícula sin incremento en los presupuestos respectivos, estancamiento en la asignación de subsidios por parte de los gobiernos federales y estatales, plantillas de profesores no reconocidas por las secretarías de Educación y Hacienda y Crédito Público, el costo de sus Contratos Colectivos de Trabajo, deuda con distintas instituciones por pago pendiente de cuotas y aportaciones de seguridad social e impuestos. Es importante mencionar que el presente artículo considera la alineación de la problemática mencionada de las Universidades Públicas Estatales en convergencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, mismo que considera que la educación es importante para contribuir a lograr un estado de bienestar integral y establece como punto primordial mantener finanzas sanas y no más incrementos impositivos (Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024, 2019).

Por un lado, tenemos una Universidad Pública con serios problemas multifactoriales; por otro, el acceso a la educación universal y no mayores incrementos en la asignación de recursos. El objetivo del presente artículo es explicar mediante un análisis cualitativo las principales causas que han deteriorado el funcionamiento financiero de las Universidades Públicas Estatales, con la ayuda de la revisión de literatura y estadísticas que permitan encontrar sus causas y sugerir soluciones.

Revisión de la Literatura

La Universidad Pública Estatal

Las Universidades Públicas Estatales (UPEs), según la SEP (Secretaría de Educación Pública, 2019), son instituciones de Educación Superior creadas por decreto de los congresos locales bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados. Estas instituciones estatales desarrollan funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento y extensión y difusión de la cultura.

De acuerdo con Hernández Pérez (Hernández Pérez, 2005), las Universidades Públicas Estatales se basan en una ley orgánica expedida por el respectivo Congreso Estatal y que les confieren derecho a elegir a sus autoridades, expedir su normatividad y reglamentación; también establecen sus fines, su estructura organizacional, la manera en la cual se van a gobernar, sus sistemas de administración, la manera en la cual funcionan y, en general, los derechos y obligaciones.



Estas universidades tienen libertad de cátedra, contratan a su personal académico, expiden certificados, grados y títulos, administra libremente su patrimonio y determina su presupuesto. Actualmente existen 34 Universidades Públicas Estatales.

Modelo de Financiamiento de la Universidad Pública Estatal

El modelo actual de financiamiento de las Universidades Públicas Estatales es mediante tres fuentes: subsidios otorgados por la federación, subsidios otorgados por los gobiernos de cada una de las entidades federativas a la que corresponda la universidad y los ingresos propios.

El subsidio federal entregado a las Universidades Públicas Estatales se realiza por parte de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DEGESU, Dirección General de Educación Superior Universitaria, 2019). DEGESU es también la encargada de la elaboración y gestión de las políticas públicas vinculadas a la educación superior que orientan e impulsan el desarrollo integral de las universidades públicas estatales y de apoyo solidario a través de la gestión y distribución del subsidio federal, del diseño y operación de diversos programas relacionados con la oferta y asignación de recursos extraordinarios al presupuesto, el fortalecimiento institucional basado en la planeación estratégica de las instituciones, así como el mejoramiento de la calidad de los programas académicos, del personal docente y de la infraestructura educativa de nivel superior. Los programas federales a los que tienen acceso las Universidades Públicas Estatales pueden ser de dos tipos: ordinarios y extraordinarios (ver Cuadro 1)

El recurso más importante con el que cuentan las Universidades Públicas Estatales es el Subsidio Federal para Organismos Descentralizados Estatales (U006) que, de acuerdo con DEGESU (DEGESU, Criterios Generales Para la Distribución del Programa U006, 2019), busca contribuir con el mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios proporcionados por los Organismos Descentralizados Estatales, mediante la asignación de recursos para cubrir sus necesidades de gasto corriente (pago de nóminas del personal docente y administrativo) y, en menor proporción, de gasto de operación. Estos recursos económicos buscan dar certeza a la operación regular de las Universidades Públicas Estatales.

Cuadro 1. Programas Federales de Educación Superior

Ordinario	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
Extraordinario	Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE)
	Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPE
	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior
	Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (PRODEP)
	Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior



Programa de Carrera Docente en Universidades Públicas Estatales (UPES)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Educación Superior Universitaria.

El objetivo del programa U006 es: “Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el apoyo a los Organismos Descentralizados Estatales, para la prestación de los servicios de educación superior”. Esta fuente de financiamiento es distribuida a todos los Organismos Descentralizados Estatales en función de la matrícula y plantilla docente y administrativa. Sin embargo, estos recursos han sido insuficientes debido al crecimiento de la oferta educativa, lo que implica aumento de matrícula y contratación de nuevo personal.

Los fondos extraordinarios fueron el resultado de la inequitativa asignación del subsidio ordinario, y se basan en los requerimientos y resultados de las instituciones de educación superior. Según Tuirán & Muñoz, los fondos extraordinarios logran canalizar los recursos hacia áreas críticas por su incidencia en la calidad educativa (Tuirán & Muñoz, 2010). Dichos recursos contribuyen a impulsar la profesionalización del personal docente, la formación de cuerpos académicos, la introducción de innovaciones pedagógicas en planes y programas de estudio, la adopción de nuevas tecnologías, la actualización de planes y programas de estudio y la atención de problemas estructurales, como las pensiones.

Según Rubio Oca, el gobierno federal busca involucrar mediante el subsidio extraordinario a las instituciones públicas autónomas en el desarrollo de sus políticas, ya que éste se destina básicamente a mejorar y asegurar la calidad de la educación superior (Rubio Oca, 2006). Por lo anterior, los subsidios extraordinarios fueron una manera de complementar la insuficiencia e inequidad que tenía la asignación del subsidio federal ordinario; sin embargo, no ha sido suficiente y no ha habido una solución real del problema que presentan las Universidades Públicas Estatales.

El siguiente componente de la estructura de financiamiento de las Universidades Públicas Estatales es el recurso otorgado por las propias entidades federativas. Dado que no es una estructura idéntica en todos los casos, se presenta de manera ilustrativa la combinación de los recursos federales y estatales que fueron obtenidos por las UPEs en el año 2005.



Cuadro 2 Participación federal y estatal en el subsidio ordinario a Universidades Públicas Estatales en 2005

Institución	Federal %	Estatal %
Universidad Autónoma de Aguascalientes	75.8	24.2
Universidad Autónoma de Baja California	54.6	45.4
Universidad Autónoma de Baja California Sur	83.4	16.6
Universidad Autónoma de Campeche	69.4	30.6
Universidad Autónoma del Carmen	63.7	36.3
Universidad Autónoma de Coahuila	50.0	50.0
Universidad de Colima	80.5	19.5
Universidad Autónoma de Chiapas	74.9	25.1
Universidad Autónoma de Chihuahua	59.7	40.3
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	71.0	29.0
Universidad Juárez del Estado de Durango	85.3	14.7
Universidad de Guanajuato	65.3	34.7
Universidad Autónoma de Guerrero	87.9	12.1
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	76.0	24.0
Universidad de Guadalajara	52.0	48.0
Universidad Autónoma del Estado de México	50.2	49.8
Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo	69.1	30.9

Universidad Autónoma del Estado de Morelos	74.6	25.4
Universidad Autónoma de Nayarit	80.4	19.6
Universidad Autónoma de Nuevo León	62.2	37.8
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	88.3	11.7
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	79.4	20.6
Universidad Autónoma de Querétaro	82.6	17.4
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	88.6	11.4
Universidad Autónoma de Sinaloa	85.9	14.1
Universidad de Sonora	51.5	48.5
Instituto Tecnológico de Sonora	50.0	50.0
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	60.0	40.0
Universidad Autónoma de Tamaulipas	60.2	39.8
Universidad Autónoma de Tlaxcala	80.3	19.7
Universidad Veracruzana	47.0	53.0
Universidad Autónoma de Yucatán	87.9	12.1
Universidad Autónoma de Zacatecas	78.8	21.2
Universidad de Quintana Roo	50.0	50.0
Promedio	66.5	33.5

Fuente: Rubio Oca, 2006.

De acuerdo con Hernández Pérez, el subsidio ordinario que reciben las Universidades Públicas Estatales es 65% federal y 35% aporte de los gobiernos de los estados (Hernández Pérez, 2005). El último componente de los recursos que cuentan las Universidades Públicas estatales son los recursos autogenerados, que se componen, entre otros, por los siguientes conceptos: cuotas e inscripciones, incorporaciones, certificaciones, revalidaciones, investigación, servicios técnicos, asesorías, convenios y contratos con terceros, donativos y



donaciones y otros ingresos derivados de actividades sustantivas, los cuales son los que representan la menor cantidad de recursos para las Universidades Públicas Estatales.

Matrícula Escolar

Según Bollag, una de las principales causas por las que las matrículas escolares han aumentado considerablemente es gracias al paso de la economía postindustrial (Bollag, 2009). A mediados del siglo pasado, los estudios de nivel superior estaban reservados a una pequeña elite. A nivel mundial, el porcentaje de jóvenes en edad de cursar estudios superiores e inscritos en alguna institución educativa aumentó de 19% en el año 2000 a 26% en 2007.

Bellei menciona que la expansión de la matrícula en la educación superior ha generado la diversificación de la oferta educativa; los turnos vespertinos han cobrado importancia; y han surgido modalidades como las virtuales; también ha crecido el interés en el estudio de posgrados (Bellei, 2013). Dicha expansión ha sido generada por procesos actuales de modernización. Según DEGESU, dentro de los diez compromisos por la educación en México se menciona el de fortalecer la educación en todos sus niveles, bajo la premisa de que la educación no es un privilegio sino un derecho (DEGESU, Criterios Generales Para la Distribución del Programa U006, 2019).

Una de las principales prioridades del gobierno de Andrés Manuel López Obrador es garantizar la educación a toda la población, ya que con ello, como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo, se construirá un país con bienestar a través de servicios universales y gratuitos de educación y salud (Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024, 2019). Según Quiles & Zaragoza Loya, el aumento de las matrículas en las instituciones públicas de educación superior implicaría un aumento presupuestario de entre seis y siete mil millones de pesos adicionales cada año (Quiles & Zaragoza Loya, 2014).

Personal Académico

De acuerdo con Suárez Zozaya & Muñoz García, podemos definir como personal académico a las personas que trabajan como profesores o como investigadores en una institución de educación superior (Suárez Zozaya & Muñoz García, 2016).

El pago de los servicios personales requiere más de 90% de los recursos recibidos por las Universidades Públicas Estatales, por lo cual es importante mencionar cómo funcionan sus tabuladores, promociones, estímulos y sistema de jubilaciones. A partir de 1988 se incorpora al subsistema de financiamiento establecido para las UPEs un tabulador único para el personal académico, el cual no ha sido respetado por la mayoría de las universidades.



En cuanto a las promociones, según Rubio Oca, el gobierno federal asigna recursos adicionales al subsidio ordinario; dichos recursos son complementados por los gobiernos de las entidades federativas, pero, por el incremento del personal, la situación no es suficiente (Rubio Oca, 2006). La plantilla no reconocida, según publicaciones realizadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), es, en promedio de 2,500 plazas. Un factor de riesgo adicional es que se cuenta con prestaciones no reconocidas o que exceden lo autorizado.

Rubio Oca también menciona que el sistema de pensiones y jubilaciones con los que cuentan las UPEs son un serio problema, ya que fueron acordados con los sindicatos cuando la esperanza de vida era de 60 años; la dificultad de esta situación es que los profesores jubilados difícilmente pueden ser sustituidos, ya que las pensiones son pagadas con el subsidio ordinario (Rubio Oca, 2006).

Materiales y Métodos

Para el presente trabajo se realizó un estudio de corte cualitativo a través del método de revisión documental, basado en información institucional de las Universidades Públicas Estatales de México, así como la observancia a la manifestación de eventos y situaciones existentes, respaldando la investigación, según mencionan Hernández Sampieri, Fernández & Pilar (1997), con la descripción de especificar las propiedades importantes de personas, grupos o cualquier otro fenómeno que se someta a análisis, mediante una evaluación del fenómeno a investigar.

El proyecto de investigación se basó en un análisis de revisión documental de observancia en leyes, normas y documentos oficiales que el gobierno de México ha publicado sobre el tema de investigación, además de emplear análisis cualitativo para “la recolección de datos sin medición numérica, para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”.

Resultados

Después de haber analizado la información que sustenta la presente investigación se puede observar que la revisión de la literatura ofrece el sustento teórico para señalar recomendaciones que hagan frente a los problemas por los que pasa la educación superior en el caso de las Universidades Públicas Estatales. Entre las principales ideas recapituladas se encuentran las siguientes:

- Regularizar la plantilla del personal no reconocida en los Convenios de Apoyo Financiero.
- Realizar reformas a los sistemas de pensiones, realizando las negociaciones con los sindicatos para poder dar viabilidad a este tema.



- Realizar una revisión a las prestaciones no reconocidas en los Convenios de Apoyo Financieros, para poder dar alternativas, ya sea buscando fuentes internas de financiamiento, eliminación de dichas prestaciones, o sustituyendo al personal por nuevo que no tengan dichos beneficios.
- Solicitar mayor participación de los gobiernos estatales en cuanto al tema de participación del financiamiento, ya que de manera histórica dichos apoyos no ha aumentado, para ello, será necesario un nuevo acuerdo de coordinación fiscal que permita a los estados contar con mayores recursos propios y mayores participaciones del Ramo 28 que puedan ser etiquetados a la universidad estatal.

Conclusiones

Después de haber realizado la revisión de la literatura y el análisis respectivo sobre los principales problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales, se puede observar una compleja y multifactorial situación en el contexto político, social y financiero. Es necesario que se sumen los esfuerzos tanto de las autoridades federales, estatales y universitarias para poder dar viabilidad a estas Instituciones de Educación Superior. Se debe hacer un mayor esfuerzo para mejorar el uso de los recursos con que cuentan las universidades tanto los humanos como los financieros; negociar con los sindicatos para realizar modificaciones que permitan dar sostenibilidad a las instituciones.

Si bien una situación de control al interior de las universidades es necesaria, también lo es un mayor apoyo por parte de los gobiernos federal y estatal para poder dar cobertura a la demanda educativa, ya que, como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, es una prioridad del gobierno dar cobertura universal de educación y, por lo tanto, se requerirá de mayor apoyo a todas las instituciones existentes en el ámbito de la educación para lograr ese objetivo.

Referencias

- Bellei, C. (2013). *Situación Educativa de America Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: Ediciones del Imbunche Ltda.
- Bollag, B. (2009). Grandes cambios sacuden la educación superior. *El correo de la UNESCO*, 17-21.
- DEGESU. (2019). *Criterios Generales Para la Distribución del Programa U006*. México: Subsecretaría de Educación Superior.
- DEGESU. (30 de 07 de 2019). *Dirección General de Educación Superior Universitaria*. Recuperado el 30 de 07 de 2019, de Inicio: <https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Indice.html>
- Hernández Pérez, V. (2005). *El Financiamiento de la Educación Superior en México*. México: Centro de Estudios Sociales y De Opinión Pública.



Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024*. México:

Precidencia de la Republica.

Quiles, O. L., & Zargoza Loya, J. É. (2014). Educación Media y Superior en México: Analisis Teórico de la Realidad Actual. *Dedica. Revista de educacion y humanidades*, 59 - 72.

Rubio Oca, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaria de Educación Pública. (29 de Julio de 2019). *Subsecretaria de Educación Superior*.

Recuperado el 29 de Julio de 2019, de Instituciones de Educacción Superior:

<https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html>

Suárez Zozaya, M. H., & Muñoz García, H. (31 de Diciembre de 2016). *SCIELO*. Obtenido de Revista de la educación superior: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602016000400001

Tuirán, R., & Muñoz, C. (2010). La Política de Educación Superior: Trayectoria Reciente y Escenarios Futuros. En A. Arnaut, & S. Giorguli, *Los grandes problemas de México VII Educación* (pág. 685). México: El Colegio de México, A.C.